



**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ  
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**НАУКОВИЙ ВІСНИК  
ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА**

Збірник наукових праць

Збірник засновано у 2015 році

Випуск 6  
Том 4

Київ • 2017

# НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць  
Випуск 6, том 4, 2017  
Виходить 6 разів на рік

Збірник заснований у вересні 2015 року.  
Засновник: Науково-дослідний інститут публічного права.  
Свідоцтво про державну реєстрацію – серія КВ № 21525-11425 Р від 08.09.2015.  
Ухвалено до друку та поширення через мережу Internet  
вченою радою Науково-дослідного інституту публічного права  
(протокол № 12 від 27.12.2017 р.).

**Збірник наукових праць «Науковий вісник публічного та приватного права» включено до переліку наукових фахових видань, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з юридичних дисциплін на підставі Наказу МОН України від 11 липня 2016 року № 820 (Додаток 12).**

Збірник наукових праць «Науковий вісник публічного та приватного права» включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща).

## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

**Галунько В.В.** – доктор юридичних наук, професор (головний редактор); **Дрозд О.Ю.** – доктор юридичних наук, доцент (науковий редактор); **Биргеу М.М.** – доктор юридичних наук, професор (Республіка Молдова); **Бобрик В.І.** – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник; **Гаруст Ю.В.** – доктор юридичних наук, доцент; **Діхтієвський П.В.** – доктор юридичних наук, професор; **Іншин М.І.** – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України; **Карел Марек** – доктор права, кандидат юридичних наук, професор (Чеська Республіка); **Короед С.О.** – доктор юридичних наук; **Курило В.І.** – доктор юридичних наук, професор, академік АН ВО України; **Лошицький М.В.** – доктор юридичних наук, професор; **Овчарук С.С.** – доктор юридичних наук, доцент; **Прилипка С.М.** – доктор юридичних наук, професор, член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, академік Національної академії правових наук України, Заслужений діяч науки і техніки України; **Світличний О.П.** – доктор юридичних наук, професор.

Редакційна колегія не завжди поділяє позицію автора.  
За точність викладеного матеріалу відповідальність покладається на авторів.

Н 34 Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць.  
Випуск 6. – Т. 4. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. – 344 с.

У збірнику висвітлюються актуальні питання теорії та історії публічного адміністрування, адміністративного, конституційного, цивільного, трудового, екологічного, кримінального і кримінально-процесуального права.

Видання розраховане на науковців, викладачів, аспірантів і студентів, усіх, хто цікавиться проблемами публічного та приватного права.

Адреса редакції:  
Науково-дослідний інститут публічного права  
03118, м. Київ, вул. Козацька, 116, к. 206, тел. (044) 228-10-31  
www.nvppr.in.ua

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;  
ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ**

УДК 340.11

**ЄВДОКИМОВ В.В.**

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ  
ПРАВА ПРОПІНАЦІЇ ДЕПУТАТАМИ ГАЛИЦЬКОГО СЕЙМУ**

У статті акцентується увага на нормотворчій діяльності Галицького сейму в сфері регулювання окремих господарських питань, зокрема права пропінатії. Визначається правове розуміння пропінатії, як категорії, що забезпечувала матеріальні та правові утиски українців, які були позбавлені цього права. На прикладі закону про ліквідацію пропінатії, що був прийнятий Крайовим сеймом 1875 р., вказується на недосконалість австрійської практики імплементації норм права, оскільки імперську санкцію закон отримав 1876 р., а набув часткової чинності 1905 р., а повної – 1910 р. Робиться авторський висновок, що саме дебати довкола ліквідації права пропінатії були одними із основоположних в умовах польсько-українського протистояння, яке переносилося за межі сейму.

**Ключові слова:** парламентаризм, нормотворча діяльність, Галицький сейм, Галичина, пропінатія.

В статье акцентируется внимание на нормотворческой деятельности Галицкого сейма в сфере регулирования отдельных хозяйственных вопросов, в частности права пропинации. Определяется правовое понимание пропинации, как категории, которая обеспечивала материальные и правовые притеснения украинцев, которые были лишены этого права. На примере закона о ликвидации пропинации, который был принят Краевым сеймом 1875 г., указывается на несовершенство австрийской практики имплементации норм права, поскольку имперскую санкцию закон получил в 1876 г., а частичной силу получил 1905 г., полную – 1910 г. Делается авторский вывод, что именно дебаты вокруг ликвидации права пропинации были одними из основополагающих в условиях польско-украинского противостояния, которое переносилось за пределы сейма.

**Ключевые слова:** парламентаризм, нормотворческая деятельность, Галицкий сейм, Галичина, пропинация.

The article focuses on the rule-making activities of the Galician Sejm in the sphere of regulation of certain economic issues, in particular, the right to propose. It defines the legal understanding of propination as a category that provided material and legal oppression to Ukrainians who were deprived of this right. Using the example of the law on the liquidation of propination, which was adopted by the Territorial Diet of 1875, it is pointed out the imperfection of the Austrian practice of implementing the norms of law, since the law received the imperial sanction in 1876, and 1905 received partial force. The author's conclusion is made that the debate around the elimination of the right to propose was one of the most fundamental in the conditions of the Polish-Ukrainian confrontation, which was transferred beyond the limits of the Sejm.

**Key words:** parliamentarism, rulemaking, Galician Diet, Galicia, propination.

**Постановка проблеми.** Конституційні перетворення в імперії Габсбургів у 1860-х роках призвели до утвердження системи парламентаризму та інституційного оформлення інституту Галицького сейму, що розпочав свою діяльність у 1861 р. внаслідок жовтневого та лютого патентів 1860 та 1861 рр. відповідно.

© ЄВДОКИМОВ В.В. – доктор економічних наук, професор, ректор (Житомирський державний технологічний університет)

Закономірно, що сейм був не повноцінним самоврядним законодавчим органом влади. Його повноваження були досить обмеженими, хоча саме господарські та культурні питання займали основне місце в його роботі, а пропозиції послів отримували імперські санкції та згодом затверджувалися в стінах імперського парламенту, як загальнодержавні закони. Сфера повноважень Галицького сейму, ґрунтовно описана в дослідженнях Л. Лина [2-4] та О. Мікули [8], а тому, в нашому дослідженні буде здійснюватися безпосередній аналіз нормотворчої діяльності сеймового представництва в процесі вирішення питання пропінації – права на виробництво та розповсюдження алкоголю, яке належало полякам, німцям та євреям, а не українцям. Останні, закономірно перетворювалися у споживачів алкоголю, а це провокувало соціальні протести і вело до матеріального зубожіння. Така ситуація змушувала українське сеймове представництво неодноразово піднімати питання ліквідації права пропінації.

Наукова актуальність дослідження обумовлюється насамперед відсутністю подібного роду досліджень, а з іншого – потребою в дослідженні соціально-правових аспектів розвитку Галичини в умовах правової системи імперії Габсбургів, їх еволюції та трансформації з огляду на українсько-польські стосунки та розвиток національної правової думки.

Аналіз останніх досліджень. В українській історико-правовій наці чимало уваги приділяється історії українського парламентаризму. Однак. Початки парламентських інституцій виводяться з радянських часів, що веде до відмови від цілої епохи участі українців у Галицькому і Буковинському крайових сеймах, а також австрійському парламенті. Цей досвід, що тривав неперервно з 1860-х років до початку Першої світової війни, заклав міцний фундамент у розвиток національної політико-правової думки.

Тому, дослідити дану проблему є вкрай важливим. Принагідно слід зауважити, що нормотворча діяльність сейму залишилася поза увагою вітчизняних правників. Праці А. Баран, О. Мікули, В. Кульчицького хоч і містять цінний матеріал, не розкривають усієї повноти проблеми. Більшу увагу до сеймової проблематики приділяють українські історики О. Аркуша, Т. Батенко, Л. Лін, М. Мудрий, І. Чорновол. У їх дослідженнях розкриваються не лише особливості становлення інституту парламентаризму, а й правові засади виборчих кампаній і перебіг виборів, законодавчі ініціативи українського сеймового представництва, українсько-польські стосунки.

Принагідно слід зауважити, що одним із перших дослідників Галицького сейму був К. Левицький, який розглядав його як складову правової системи Австро-Угорщини і як місце польсько-українського політичного протистояння.

Методологічною основою нашого дослідження стали праці українських та іноземних вчених: Й. Бардаха, І. Бойка, Л. Лина, Е. Косачевської, В. Кульчицького, В. Ліснівського, О. Мікули, С. Пахолківа, А. Тейлора та ін.

**Постановка завдання.** Мета дослідження полягає у розкритті нормотворчої діяльності Галицького сейму у сфері регулювання права пропінації, як монопольного права на виробництво та продаж алкогольної продукції.

**Виклад основного матеріалу.** Політико-правовий статус Галичини виходив з юридичних норм Австрійської імперії, що під впливом зовнішньополітичних чинників трансформувалися від централізму до федералізму. Цілий комплекс внутрішніх і зовнішніх чинників ознаменувався утворенням у 1867 р. дуалістичної Австро-Угорської імперії, яка базувалася на основі конституційного права. Найвищим політичним органом у провінції внаслідок конституціоналізації внутрішнього устрою став Крайовий сейм.

Загалом конституційні перетворення 1860-х рр. призвели до розширення автономного устрою провінцій імперії, перекавши усю повноту місцевої влади на Крайові сейми. Незважаючи на демократичний характер конституційної реформи, декларовані норми були формальними та досить обмеженими. У відповідності до «Жовтневого патенту» провінційні сейми отримували досить широкі повноваження, але внаслідок виданого імператором 26 лютого 1861 р. нового «лютневого патенту», повноваження сеймів зводилися виключно до розв'язання дрібних проблем провінції [11].

Загалом, повноваження крайових сеймів зводилися до трьох основних функцій: законодавчої, управлінської, контрольної. Дослідниця правового статусу Галицького сейму, О. Мікула серед цих функцій основною визначає законодавчу і поділяє її на три головні та одну додаткову групи [8, с. 5]. Основні групи законодавчої сфери стосувалися затвердження та прийняття законів, а додаткова – подання пропозиції по відношенню прийняття, відміни чи зміни діючих законів та правових актів, які приймалися рейхсратом і стосувалися крайової адміністрації. Законодавча ініціатива Крайового сейму в основному стосувалася господарської сфери та крайової системи

управління. Сейм також здійснював контроль за діяльністю намісника, однак ця функція була досить обмеженою і формальною, поясненням чого є відсутність відповідальності крайового намісника (призначеного імператором) перед сеймом.

Сучасні українські дослідники справедливо називають Галичину «полігоном» для випробування нових нормативно-правових актів [1, с. 89–90; 7]. Це стосувалося, як норм кримінального і адміністративного права, так і цивільного. Окремі того, окремі правові норми, такі, як право пропінації були властивими для окремих регіонів Австро-Угорщини і обумовлювалися соціально-економічним і національним розвитком конкретної провінції.

Виходячи з того, що повноваження сейму зводилися до трьох основних функцій – законодавчої, управлінської, контрольної [8, с. 5], вирішення проблеми пропінації належало саме до сеймової компетенції.

Стосовно права пропінації, то юридично воно було оформлено внаслідок затвердження Пйортоських статутів Королівства Польського. Зокрема за статутом 1496 р. шляхта наділялася численними економічними привілеями, які звільняли від сплати мита за ввезення іноземних товарів, надавали право безмитної торгівлі, вільної навігації по р. Віслі та Балтійському морі, а також право пропінації [13].

У правовому плані, право пропінації визначало можливість виробництва та розповсюдження алкоголю. Монополією в цій сфері володіли великі польські землевласники та євреї. У 1848–1849 рр. під час загальноєвропейської революції «Весни народів» українські селяни, а згодом і Головна Руська Рада, активно виступали за скасування права монопольного виробництва і розповсюдження поляками і євреями алкоголю. Одночасно із скасуванням панщини 1848 р., було скасоване і право пропінації. Однак подібний крок мав формальний характер і на практиці жодним чином не реалізовувався. Навіть, у 70-х рр. XIX ст. селяни змушені були викупувати право на пропінацію [5]. Зв'язок панщини та права пропінації полягав у обмеженні прав землевласників використовувати бартерну форму оплати праці селян – свої борги за спиртне селяни відробляли у вигляді пащини (навіть після її скасування), оскільки не мали готівкових коштів. Для цього, у вересні 1848 р. був виданий спеціальний патент, яким заборонялася примусова купівля селянами горілки в поміщиків [6, с. 22]. На практиці його не дотримувалися.

Згідно статистичних даних, в 1874 р. в Галичині працювали 893 гуральні, з яких 793 – великі, 97 – середні та 3 малі [12, с. 73]. Право пропінації можна було купити, однак ціна, яку визначала крайова адміністрація, була надзвичайно високою. Окрім того, польська шляхта, право пропінації, як і цілий ряд інших економічних функцій передавало в оренду євреям, і перетворювалася на своєрідного посередника, між власниками прав на виробництво алкоголю – та споживачами – селянами. Таку специфічну модель не змогли ліквідувати ані реформи освіченого абсолютизму, що проводилися Марією-Терезією та Йосифом II у останній третині XVIII ст., ані революційні події 1848 р. За результатами дослідження С. Пахолківа, можна зробити висновок, що, як імперській владі, так і полякам з євреями було надзвичайно вигідно зберегти право пропінації. Згідно офіційних статистичних відомостей, дохід від пропінації у 1864 р. становив п'ять мільйонів гульденів, а у 1876 – 54 млн [10, с. 215].

Суть нового пропінаційного закону полягала в тому, що протягом наступних 25 років воно буде ліквідоване і у власності дідича зможе залишитися тільки один шинок. Таке рішення, яке хоч і не повністю вирішувало проблему пропінації, було заслугою українських сеймових послів і зокрема М. Антоневи́ча. Під час одного із сеймових засідань 1875 р., він заявив, що до цього часу жоден юрист не довів, що пропінацію можна назвати правом, це скоріше привілей чи різновид звичасового права. Відповідно, право пропінації, на його думку, можна кваліфікувати, як форму приватної власності, ліквідація якої не забезпечить населення від поширення пияцтва [2, с. 25].

Зі слів М. Антоневи́ча, можна зробити висновок, що українських сеймови послів цікавило не стільки монопольне право поляків та євреїв на виробництво і продаж алкоголю, як поширення алкоголізму серед українського селянства. У шинках, селяни отримували алкоголь у борг, що перетворювало їх на своєрідних кріпаків шинкарів. З іншого боку, алкоголізм, навіть у XIX ст. був складним соціальним явищем, який не міг сприяти розвиткові національного визвольного руху.

Український посол також запропонував внести поправки у законопроект, що передбачали заміну формулювання про 25 річний період назвою конкретної дати ліквідації – 1905 р., це рішення він мотивував тим, що Крайовий відділ може в будь який момент змінити визначений термін. М. Антоневи́ч не погоджувався також з параграфом пропінаційного закону, в якому йшлося про те, що протягом цього часу власник буде платити податок тільки за одну корчму, навіть якщо у його власності є декілька, що повинно компенсувати майбутню втрату [9, с. 2].

Дискусії довкола обговорення пропінатійного закону призвели до того, що під час 30 засідання 28 травня 1875 р. частина послів вчинили обструкцію і покинули залу засідання на знак протесту проти дій більшості. На наступному 31 засіданні посол М. Заклинський зачитав постанову 37 послів, які не були присутніми при розгляді пропінатійного закону, оскільки вважають його недосконалим, він не лише не ліквідує права пропінатії, а й робить його постійним [2, с. 26].

Незважаючи на протести послів, пропінатійний закон був прийнятий, більше того, він отримав санкцію імператора. Офіційно, Крайовими законами від 30 грудня 1875 року та від 8 грудня 1877 року в Галичині право пропінатії скасовувалося з 29 грудня 1877 року. Незважаючи на половинчастий характер і недосконалість закону, який ліквідує право пропінатії, не ліквідував монопольне право польських землевласників на відкриття гуралень та шинків. Недоліком закону були часові рамки його виконання – 25 років. З іншого боку, процес обговорення і прийняття даного закону продемонстрував політичне домінування польської більшості крайового сейму по відношенню до українського представництва. Винесення на обговорення сейму подібних законів соціально-економічного спрямування активізувало діяльність найвищого крайового органу краю загалом і українського представництва зокрема.

Остаточне право пропінатії було врегульовано тільки на підставі Крайового закону «Про заходи з приводу припинення дії права пропінатії» від 20 грудня 1905 року. Даний нормативний акт встановлював для Галичини щорічну плату в розмірі 7 000 000 корон за рахунок зборів з підприємців, що надавали послуги в сфері громадського харчування з правом реалізації алкогольних та слабоалкогольних напоїв. Окрема плата передбачалася за реалізацію пива до 1912 року.

**Висновки.** Таким чином, нормотворча діяльність Галицького сейму, не зважаючи на обмежений характер законодавчої ініціативи ознаменувалася численними ініціативами українських та польських депутатів, які зосереджували увагу довкола вирішення нагальних господарських питань, проблем інфраструктури, освіти та культури Галичини.

Цікаву сторінку законотворчої діяльності в стінах сейму становить проблема ліквідації права пропінатії, яка регламентувала право на виробництво та продаж алкогольної продукції, що належало полякам та євреям. Українські селяни у цьому випадку перетворювалися в споживачів алкогольної продукції, що мало, як соціальні, так і економічні наслідки. З одного боку, споживання алкоголю нівелювало правову і соціальну активність українців, а з іншого – вело до матеріального зубожіння і перетворення на залежних від виробників алкоголю.

Прийнятий у Галицькому сеймі 1875 р. закон про регулювання права пропінатії, отримав імперську санкцію у 1876 р., але набув практичної реалізації тільки у 1905 р., повної – 1910 р. це пояснювалося тим, що виробництво та реалізація алкоголю було прибутковою сферою господарювання, а тому уряд не спішив відмовлятися від середньовічного права пропінатії.

Пропінатійний закон продемонстрував, як обмежений характер правових повноважень Крайового сейму, так і недосконалість правової системи Австро-Угорщини, яка була сповнена рудиментами попередніх епох і не сприяла розвитку ринкових відносин і вільної конкуренції.

#### Список використаних джерел:

1. Бойко І. Правове регулювання цивільних відносин на українських землях у складі Австрії та Австро-Угорщини (1772–1918 рр.). *Вісник Львівського університету*. Серія «Юридична». 2013. Вип. 57. С. 88–96.
2. Ллин Л. Законодавчі ініціативи депутатів Галицького сейму в господарській сфері в 1860-1870-х роках *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2016. Вип. 6. Т. 1. С. 24–27.
3. Ллин Л. М. Правова діяльність української фракції Галицького крайового сейму під час третьої каденції 1870–1876 рр. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2014. Вип. 24. Т. 1. С. 37–40.
4. Ллин Л. М. Галицький крайовий сейм у системі українського парламентаризму. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 2. С. 105–109.
5. Історія економіки та економічної думки: навч. посібник (модульний варіант) / Д. П. Богиня, Н. М. Краус, О. В. Манжура та ін. Хмельницький: ХНУ, 2010. 428 с.
6. Косачевская Е. М. Восточная Галиция накануне и в период революции 1918 г. Львов: Издательство Львовского университета, 1965. 152 с.
7. Кульчицкий В. С., Настюк М. І., Тищик Б. Й. Історія держави і права України. Львів: Світ, 1996. 296 с.

8. Мікула О. І. Правові основи організації і діяльності Галицького крайового сейму (1861–1918 рр.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2005. 24 с.
9. Наши діла. Руская Рада. *Слово*. 1870. 22 апріля (4 мая). Ч. 31. С. 1–2.
10. Пахолків С. Українсько-єврейське співжиття в Галичині й конструювання національного Україна. Процеси націотворення: збірка / Юліане Бестерс-Дільгер та ін.; наук. ред. В. Маслійчук; пер. з нім.: С. Матіяш та Ю. Дуркот; упоряд. Андреас Каппелер. Київ: К.І.С., 2011. С. 213–228.
11. Тейлор А. Дж. П. Габсбурська монархія 1809–1918. Історія Австрійської імперії та Австро-Угорщини. Львів, 2002. 270 с.
12. Що нас коштує пропінація? *Правда*. 1876. 30 Січня. Ч. 2. С. 73.
13. Bardach J., Lesnodorski B., Pietrzak M. Historia ustroju i prawa polskiego. Warszawa, 2003. 667 s.

УДК 325.83

ЖУКОВСЬКИЙ Є.О.

#### ПЕРЕСЕЛЕННЯ ПОЛЬСЬКИХ «ОСАДНИКІВ» У 1920-Х РОКАХ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті досліджено переселення польських «осадників» у 1920-х роках в контексті правового регулювання даного процесу у Польщі. Здійснена історико-правова оцінка етносоціальних наслідків даного процесу. Встановлено, що проведення переселення польських «осадників» свідчить про наявність суперечностей між взятими на себе міжнародними зобов'язаннями урядом Другої Речі Посполитої на момент анексії західноукраїнських земель і реальною політикою уряду.

**Ключові слова:** осадництво, анексія, парцеляція, колонізація, міжнародно-правові зобов'язання.

В статье исследовано переселение польских «осадников» в 1920-х годах в контексте правового регулирования данного процесса в Польше. Осуществлена историко-правовая оценка этносоциальных последствий данного процесса. Установлено, что проведение переселения польских «осадников» свидетельствует о наличии противоречий между взятыми на себя международными обязательствами правительством Второй Речи Посполитой на момент аннексии западноукраинских земель и реальной политикой правительства.

**Ключевые слова:** осадничество, аннексия, парцелляция, колонизация, международно-правовые обязательства.

The article investigates the resettlement of Polish "sieges" in the 1920s in the context of the legal regulation of this process in Poland. The historical and legal assessment of the ethnosocial consequences of this process has been carried out. It is established that the resettlement of the Polish "sieges" indicates the existence of contradictions between the undertaken by the international obligations of the government of the Second Rzeczpospolita at the time of the annexation of Western Ukraine and the real government policy.

**Key words:** siege, annexation, parceling, colonization, international legal obligations.

**Актуальність теми дослідження.** Здійснення соціальних експериментів у міжвоєнний період реалізовувалося виключно у європейських тоталітарних країнах, в основному у гітлерівській Німеччині та СРСР. Проте, авторитарний режим у Польщі так само, як і тоталітарні Німеччина і Радянський Союз вирішував соціально-економічні питання за рахунок радикальних етнонаціональних експериментів. У цьому контексті польська політика «осадництва» виступила вирішенням двох важливих для міжвоєнної Польщі проблем: соціально-економічного забезпечення польського населення країни та моноетнізації країни у окупованих територіях. Характерним є те, що політика осадництва здійснювалася у рамках аграрних перетворень у країні. Вивчення даних процесів з точки зору тогочасного права є важливим і актуальним пріоритетом сучасної юридичної науки з огляду на наявність в Україні окупованих територій та перспектив їх реінтеграції.

**Стан наукової розробки проблеми.** В українській юридичній науці дана проблематика досліджувалась такими вченими, як О. А. Дудяк, А. С. Вербова, С. А. Макарчук, В. С. Макарчук, І. О. Мамонтов, Г. М. Мельник тощо. Водночас правова та етносоціальна оцінка процесу переселення польських колонізаторів у досліджуваній період залишає широке поле для наукових дискусій, оскільки маловивченість даного аспекту крізь призму права створює благодатний ґрунт для численних політичних спекуляцій.

**Мета і завдання дослідження.** Метою даної статті є дослідження переселення польських «осадників» у 1920-х роках крізь призму правового регулювання даного процесу у Польщі. Завданням статті виступає історико-правова оцінка етносоціальних наслідків даного процесу.

**Основний матеріал.** У міжвоєнний період Польща належала до країн з високим відсотком національних меншостей. Виходячи з даних перепису 1931 р. та враховуючи результати досліджень, проведених українськими істориками, можна твердити, що лише на території Західної Волині та Східної Галичини проживало 4750 тис. українців, тобто 62,17% населення [1, с. 148]. Загалом у Польщі налічувалося понад 5,5 млн українців, або близько 17% населення держави. Це була найчисленніша група серед національних меншостей. Чотири воєводства Західної України – Львівське, Тернопільське, Станіславське, Волинське, що входили до складу Польської держави, разом склали 25% території і майже 28% населення країни. По інших даних, разом меншини становили 29,8 % всього населення Польщі [2]. Чисельна перевага польської більшості не була такою великою, щоб дозволити їм цілковито й систематично ігнорувати прагнення непольських народів [3].

Східні воєводства були загалом сільськогосподарськими. Близько 75% українського населення становили селяни, 10% – сільськогосподарські робітники. Переважали малоземельні та безземельні селяни. За даними офіційної статистики, у 1921 р. на території Західної України налічувалося 538245 карликових господарств (розміром до 2 га), що становило 48,4% загальної кількості господарств. Дрібних земельних наділів (3-5 га) було 32,6%. На становище селянства впливав і низький рівень сільськогосподарської культури. Знаряддя праці були технічно застарілими, часто використовувалося дерев'яне рало і соха, характерною була відсутність тяглової сили – 44% господарств не мали коней, 26% володіли лише одним конем, 16% не мали корів, а 55,8% мали по одній корові [3].

У 1921–1931 рр. швидко збільшувалося польське населення у сільській місцевості. До такої ситуації передусім спричинилася земельна реформа, складовою частиною якої став ухвалений польським сеймом 17 грудня 1920 р. закон про заселення військовими колоністами земель Волинського воєводства, Віленщини і Білорусі. Водночас у 1920–1934 рр. у Львівському, Станіславівському і Тернопільському воєводствах утворено 14807 господарств цивільних осадників. Польські статистичні матеріали дають змогу визначити структуру населення за видом занять і суспільним становищем. У 1921 р. 76,4% населення Східної Галичини становили селяни. У Волинському та Поліському воєводствах у сільському господарстві було зайнято відповідно 80,2% і 82,0% населення. Загальна кількість осіб, котрі відносилися до промислового населення п'яти українських воєводств, становила 10,2%. У торгівлі було зайнято 5,0%, транспорті та комунікаціях – 2,3%, публічній службі – 1,9%, в освіті та культурі – 0,8%, охороні здоров'я – 0,5%, інших видах занять – 2,9% [4, с. 67].

Більшість польського населення галицьких та волинських воєводств на початку 1920-х рр. проживало у селах і було пов'язане із землеробством. Із 1.471.266 римо-католиків, які замешкували Волинське, Львівське, Станіславське та Тернопільське воєводства – 1.094.788 чол. (74,4%) проживали у сільських гмінах. Вони склали близько 20% селян Західної України і зосереджувалися головним чином у галицьких селах, де становили близько чверті жителів. Перепис 1921 р. зареє-



стрував 376.478 римо-католиків (25,6%) мешканцями галицьких та волинських, причому, більше половини з них – 189.871 особа (50,4%), проживали у великих містах з населенням понад 20 тис. осіб. Польське міщанство, як і селянство, зосереджувалося головним чином у Східній Галичині, де становило близько 37% міського населення, а у великих містах – більше 43% жителів. Із 182020 римо-католиків, які замешкували Західну Волинь, абсолютна більшість – 156290 осіб (85,9%) проживала в селах, і лише 25.730 чол. (14,1%) мешкали у містах. Причому, 42% польських міщан заселяли великі волинські міста з кількістю жителів понад 20 тис. осіб [5, с. 417].

Основні завдання аграрної політики у «Східній Малопольщі» передбачали: збереження поміщицьких маєтків; передачу розпарцельованих земель польським осадникам; вирішення проблеми аграрного перенаселення на етнічних польських землях; освоєння зруйнованих війнами сільськогосподарських угідь; отримання кредиту довіри від польського населення без урахування економічної доцільності; інтеграцію українських земель в єдиний господарський організм, причому східногалицьке село розглядалося насамперед як резерв трудових ресурсів і дешевої сільгосп-продукції. За таких умов, коли ставка робилася винятково на силу, реалізація аграрної політики здебільшого непопулярними методами, нехтування інтересами непольського аграрія, який становив переважну більшість, програмувала соціальну і міжнаціональну напругу, кризові явища [6, с. 326].

Така політика і стала одним із завдань економічної політики Польщі – встановлення кількісного співвідношення польського населення до непольського на східних теренах держави. З одного боку, уряд прагнув вирішити проблему аграрного перенаселення на власне польській території, а з іншого – посилити економічний та політичний вплив на західноукраїнських землях. Саме колонізація мала служити одним із методів цієї політики. Польські осадники повинні були створити підставу польського панування у Східній Галичині, посилити оборону східного кордону Речі Посполитої Польщі, стати соціальною та політичною опорою польської влади на західноукраїнських землях. Польські політики у виступах під час сеймових дебатів з проблеми аграрної реформи неодноразово підкреслювали, що ця реформа – справа національної ваги. Так, представник Польського Стронніцтва людowego «П'яст» Ян Домбський у виступі на засіданні Сейму 7 липня 1919 р. наголосив, що «власне на кресах велика власність повинна бути якнайшвидше розпарцельована між польськими селянами [...]. Якщо сьогодні маємо Україну і т.п., причина цього в тому, що сьогодні деякі не розуміють національного значення сільськогосподарської реформи» [3].

Відповідно до закону «Основи земельної реформи», за яким створювався аграрний устрій, що опирався на «сильні, придатні для інтенсивного виробництва селянські господарства, що існували на основі приватної власності різного типу і величини» необхідно було створити зразкові господарства польських колоністів-осадників, які в майбутньому стали б політичною і соціальною опорою польської влади на українських землях. У результаті такої політики велика кількість розпарцельованої землі перейшла у власність поляків. З одного боку, польський уряд прагнув вирішити проблему аграрного перенаселення на власне польській території, а з іншого – польські осадники повинні були створити підставу польського панування у Східній Галичині, посилити оборону східного кордону Польської республіки, стати соціальною та політичною опорою польської влади на західноукраїнських землях [7, с. 90].

У липні 1919 р. Сейм схвалив рішення про принципи проведення аграрної реформи, а через рік затвердив відповідний закон [8]. Документи передбачали парцеляцію державних земель, понаднормової частини поміщицьких земель, занедбаних господарств та ін. Причому, коли в центральних воєводствах норма землі, що не підлягала примусовому викупу, становила 60180 га, то для східних, а саме там, «де цього вимагатиме інтерес держави», цифра була піднесена до 400 га. Протягом першого періоду колонізації (14 вересня 1919 р. – 30 червня 1920 р.) на 69 тис. га землі Східної Галичини було поселено 12 тис. польських родин, або близько 60 тис. осіб, з етнографічної Польщі. Правовою основою військового осадництва стали два закони від 17 грудня 1920 р. Вони передбачали, зокрема, заселення військовими колоністами земель Волинського воєводства і передачу в безоплатне користування до 45 га землі колишнім воїнам, котрі відзначилися у польсько-українській та польсько-радянській війнах. Ці новостворені господарства не можна було ні продавати, ні передавати іншим особам без дозволу уряду протягом 25 років. Згідно з рішеннями Ради Міністрів від 23 березня 1921 р. і 26 квітня 1922 р., був створений фонд допомоги військовим осадникам. Щоправда, інфляція знецінила його. Щорічно виділялись різні суми для допомоги осадникам, однак вони були недостатніми для забезпечення умов нормальної праці на землі. Отже, базуючись на законах, які, беручи до уваги час їх схвалення, не мали бути застосовані у Східній Галичині і Волині, в сільській місцевості Західної України насаджувалася мережа господарств польських цивільних та військових осадників [9, с. 133].

Безпосередня колонізація земель Східної Галичини польськими осадниками відбувалася в кілька етапів. Постанова сейму від 10 липня 1919 р. не мала сили закону, однак започаткувала аграрну реформу і розпочала «викуп більших посіlostей і ґрунтів мертвої руки». Викуплені землі уряд віддавав у власність у такому порядку: фільварочній службі (яка всюди була польською); польським легіонерам та інвалідам; польським колоністам; місцевим селянам у випадку, коли цьому не стояли на перешкоді державні інтереси. Господарська комісія сейму виділяла колонізаційному фонду 50 млн. марок на переселення польських селян із Західної до Східної Галичини. Кредитуванням земельної реформи займався створений у 1919 р. Державний сільськогосподарський банк, через який пререказувалися спеціальні кошти, відпущені урядом [10, с. 134].

Вже до січня 1923 р., що знаменував завершення другого етапу колонізації, на східних землях оселилося 16 тисяч польських родин, які прибули із Західної Галичини. Значні державні кредити та різноманітні пільги приваблювали вигідними умовами і сприяли напливу польських мігрантів. Польський колоніст мав можливість стати відразу незалежним господарем, оскільки діставав не менше 15 моргів доброї землі, кредит на закупівлю сільськогосподарських машин та реманенту, матеріал на спорудження житлового будинку і господарських будівель. Аграрна політика держави відкривала можливості для збагачення заможним і підприємливим господарям-полякам, а також різноманітним спекулянтам. З цією метою було створено державний парцеляційний фонд, що перебував у розпорядженні Головного земельного управління. З 1923 р. загальне керівництво і контроль за здійсненням земельної політики покладалися на Міністерство аграрної реформи, на місцях – на окружні, повітові земельні управління та комісії [11, с. 49].

У Східній Галичині парцеляція носила приватний характер, і зміцнювала вплив, як польських, так і частково українських селян. У результаті землю в південно-східному районі Польщі придбали 75% поляків і 25% українців. Загалом, в 1924 р. у всьому краї землю отримали 3223 колоністи, в 1925 р. – 788, а в 1926 р. – 773. Як бачимо, кількість польських господарств не була настільки великою, щоб змінити національний склад регіону, але достатньою для того, щоб викликали обурення серед українців і посилити негативне ставлення до Польської держави, що вилилось у міжнаціональні антагонізми [7, с. 91].

Політика осадництва зумовила певні соціальні трансформації у соціальній структурі польського населення у країні в цілому. Як зазначає Дудяк О. А., у соціальній структурі польського населення на початку 1920-х рр. майже 65% склали власники засобів виробництва (самостійні), а наймані працівники – більше третини. Така висока питома вага власників серед польського самодіяльного населення пояснюється пануванням на землях Західної України у досліджуваній період дрібнотоварного виробництва. Адже більшість цих самостійних становили малоземельні селяни, ремісники, купці. За десятиліття (1921–1931 рр.) співвідношення між цими суспільними категоріями кардинально не змінилося, хоча проявилася тенденція до зростання серед польських самодіяльних мешканців відсотку власників і зменшення питомої ваги найманих працівників. Зростання відсотку власників римо-католиків в досліджуваному регіоні за вказаний період було пов'язане з політикою польських властей, спрямованою на протегування польського підприємництва в містах та запровадження військового та цивільного осадництва на розпарцельованих наділах в сільській місцевості [12, с. 15].

**Висновки.** Підсумовуючи, необхідно наголосити на тому, що політико-правові особливості підготовки та проведення переселення польських «осадників» свідчать наявності суперечностей між взятими на себе міжнародними зобов'язаннями урядом Другої Речі Посполитої на момент анексії західноукраїнських земель і реальною політикою уряду у краї. Політика осадництва призвела значну частину сільського населення до низького рівня життя, обезземелення селянства та значних соціально-економічних зрушень у краї. У той же час, соціальний склад осадників, які отримали великі господарства у західноукраїнських землях, змінився – серед польського сільського населення Західної України з'явився значний прошарок заможних землевласників. Таким чином, уряд Другої Речі Посполитої зміцнив власну соціальну базу у Західній Україні, що тим самим значною мірою привело до зубожіння сільське населення Галичини і Волині.

#### Список використаних джерел:

1. Макарчук С. А. Етносоциальное развитие и национальные отношения на западноукраинских землях в период империализма. Львів: Вища школа, 1983. 255 с.
2. Kallas M. Historia ustroju Polski X–XX w. Warszawa, 1997. S. 305.
3. Баран З. До питання про аграрну політику урядів міжвоєнної Польщі стосовно Західної України. *Журнал «І»*. 2003. № 28. URL: <http://www.ji.lviv.ua/n28texts/baran.htm>

4. Качараба С. П. Газета «Український емігрант» як літописець еміграції із Західної України. *Історичні пам'ятки Галичини*: матеріали наукової краєзнавчої конференції. Львів, 2001. С. 64–70.
5. Дудяк О. Польська спільнота Східної Галичини під час виборів 1922 року. *Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наукових праць*. Історія. Політичні науки. Міжнародні відносини. Чернівці: Рута, 2002. Вип. 123-124. С. 414–423.
6. Коростіль Н., Малярчук О. Аграрна політика II Речіпосполитої і український націоналізм. *Ціннісно-смысловий вимір буття українського суспільства і перспективи українського націоналізму*: матеріали III Міжнародної наукової конференції, м. Івано-Франківськ, 17–18 листопада 2007 р. / наук. ред. О. М. Сич. Івано-Франківськ, 2007. С. 321–331.
7. Мельник Г. М. Проблема Східної Галичини в політиці Другої Речі Посполитої першої половини 1920-х років у польській та українській історіографії. *Сумська старовина*. Суми: Сумський державний університет, 2002. № 10. С. 88–93.
8. Sprawozdanie stenograficzne z 64 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 7 lipca 1919 r. Warszawa, 1919. S. 20.
9. Вербова А. С. Аграрна політика польської держави міжвоєнного періоду та українське питання. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2008. Вип. 18.6. С. 127–134.
10. Коростіль Н. Соціально-економічне становище українського населення у складі Другої Речіпосполитої (1923–1939 рр.). Над Дніпром і Віслою. *Україна і Польща у визвольних змаганнях XIX – початку XX ст.*: матеріали міжнародної наукової конференції, м. Київ, 5 листопада 2003 р. К., 2004. С. 125–136.
11. Коростіль Н. Соціальне становище українських аграріїв Східної Галичини у 20–30-ті роки XX ст. *Проблеми історії України: Факти, судження, пошуки: Міжвідомчий збірник наукових праць*: в 2 ч. / відп. ред. В. А. Смолій. К.: Інститут історії України НАН України, 2007. Вип. 16. Ч. 1. С. 44–51.
12. Дудяк О. А. Динаміка соціальної структури і зайнятості польського населення Західної України у міжвоєнний період (20–30-ті рр. XX ст.): автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.02. Л.: Львів. нац. ун-т ім. І. Франка, 2003. 20 с.

УДК 340.1

ТАРАН Н.Г.

### ІСТОРИЯ РАЗВИТИЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СУБ'ЄКТ ЗЛОЧИНУ

У статті поданий короткий історичний нарис розвитку положень про суб'єкт злочину у законодавчих актах різних країн, до яких входили українські території на певному історичному проміжку часу. Виокремлені основні тенденції розвитку цих періодів, зважаючи на розвиток поняття суб'єкт злочину. Також обраний критерій умовної періодизації розвитку вчення про суб'єкт злочину та його основні ознаки: фізичність, осудність та вік кримінальної відповідальності.

**Ключові слова:** суб'єкт злочину, злочинець, особа, яка вчинила злочин, колективні суб'єкти, законодавчі акти, періоди розвитку, Руська правда.

В статье представлен краткий исторический очерк развития положений о субъекте преступления в законодательных актах различных стран, в которые входили украинские территории на определенном историческом промежутке времени. Выделены основные тенденции развития этих периодов, учитывая развитие понятия субъект преступления. Также избран критерий условной периодизации развития учения о субъекте преступления и его основные признаки: физичность, вменяемость и возраст уголовной ответственности.

**Ключевые слова:** субъект преступления, преступник, лицо, совершившее преступление, коллективные субъекты, законодательные акты, периоды развития, Русская правда.

© ТАРАН Н.Г. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

The article provides a brief historical essay on the development of the provisions on the subject of crime in the legislative acts of different countries, which included Ukrainian territories in a certain historical period of time. The main tendencies of development of these periods are outlined, taking into account the development of the notion of the subject of the crime. Also, the criterion for the conditional periodization of the development of the doctrine of the subject of the crime and its main characteristics is selected: physical fitness, conviction and age of criminal responsibility.

**Key words:** *crime subject, offender, person who committed a crime, collective subjects, legislative acts, periods of development, Russian truth.*

**Вступ.** Огляд історії розвитку терміну «суб'єкт злочину» надзвичайно важлива частина дослідження суб'єкта злочину, як кримінально-правової категорії в цілому. Історичний розвиток становлення розглядуваного поняття та його новітні тенденції вказують на позитивний та негативний досвід законотворчої діяльності попередніх поколінь та сучасності, що безперечно важливо у подальшому розробленні пропозицій та рекомендацій. Виокремлення такого досвіду зорієнтує як науковців, так і законотворців на найбільш вдалі перспективи вдосконалення положень чинного кримінального законодавства. Все перелічене свідчить про необхідність уважного підходу законодавця до його визначення, а також до визначення його ознак, як додаткових, так і факультативних.

Саме тому, **метою** даної статті є виокремлення найбільш важливих історично-значимих подій для поняття суб'єкта злочину, зважаючи на його законодавче закріплення та спроба сформулювати певні історичні періоди його, виокремивши для цього один або кілька критеріїв.

**Виклад основного матеріалу.** Теоретичні ідеї поняття суб'єкта злочину сягають сивої давнини, зокрема, як і положення більшості наук, знаходять свій початок у філософії Стародавнього світу. Зокрема, перші паростки питання обмеженої осудності сягають вчень Давньої Греції. Теоретичне поняття обмеженої осудності сформульоване в часи розвитку «Золотого століття давньогрецьких полісів». В своїй праці Платон зазначає, що ми не безпідставно визнаємо двоюкими та відмітними одне від одного ці начала: одне з них, за допомогою якого людина здатна мислити, ми назвемо розумним началом душі, а друге, через яке людина закохується, відчуває голод і спрагу, буває захопленою іншими бажаннями, ми назвемо началом нерозумним і прагнучим, близьким другим всілякого роду задоволення та насолоди. Однак ці вчення стосувались лише однієї ознаки суб'єкта злочину – осудності.

Для чіткості варто виокремити зміст та перелік загальних етапів розвитку українського кримінального права. Хоча єдиної точки зору вчених-правознавців на цю проблему немає, адже пропонуються різноманітні критерії, ми вважаємо, що найбільш вдалою та всеохоплюючою є класифікаційна позиція А.В. Савченка, яка створена для гармонізації та безперервності конкретних історичних подій, а саме:

- 1) кримінальне законодавство Київської Русі та земель, що утворилися після феодальної роздробленості (IX – початок XIII ст.);
- 2) кримінальне законодавство в період існування Галицько-Волинського князівства, Литовсько-Руської держави та протягом перебування України під владою Речі Посполитої (перша половина XIII ст. – перша половина XVII ст.);
- 3) кримінальне законодавство в період козацької держави та під час перебування України у складі Австро-Угорської і Російської імперій (друга половина XVII – початок XX ст.);
- 4) кримінальне законодавство періоду творення Української незалежної держави (1917–1921 рр.);
- 5) кримінальне законодавство Української РСР (1921–1991 рр.);
- 6) кримінальне законодавство незалежної України до ухвалення нового КК (1991–2001 рр.);
- 7) сучасне кримінальне законодавство (з 2001 р. і дотепер) [1, с. 42].

Вказана періодизація не дискредитує всі інші, однак, на нашу думку, є найбільш послідовною та вдалою для дослідження розвитку поняття «суб'єкт злочину» в українському законодавстві.

В.К. Гришук зазначає, що об'єктивне дослідження кримінально-правових явищ неможливе без застосування історично-правового методу, який дає можливість розкрити генетичні зв'язки і відносини конкретного об'єкту, реальні умови його становлення і розвитку [1, с. 116]. Відтак, в кожному положення сучасного українського законодавства певним чином відображається елемент минулого.

Безсумнівно, кримінальне право почало своє існування з сивої давнини. Воно існувало та розвивалось разом з людством, однак спочатку передавалось з вуст у вуста, що унеможливило його вивчення. Вважаємо умовним початком існування українського кримінального права з часів Київської Русі. Основними джерелами давньоруського права було звичаєве неписане право. Вчені вважають, що перші пам'ятки, які збереглися є договори Русі і Візантії 907, 911, 944 та 971 рр. В жодному з них поняття злочинця не зустрічається, однак наявна вказівка на «Аще ли кто ...», тобто поняття суб'єкта злочину замінюється займенником «хто» [3].

Під час детального дослідження Руської Правди вбачаємо віддалене поняття суб'єкта злочину. Існувала градація: вільні люди та раби. Поняття вільних людей розгалужується також на холопів та челядинів, матеріальну відповідальність за яких несли їх власники. До рабів-суб'єктів злочинів могли бути застосовані такі заходи фізичного впливу, як побоїв. Також з'явився термін «злочинець». Руський законодавець передбачив кримінальну відповідальність колективних суб'єктів. У випадках вчинення деяких злочинів проти життя та здоров'я покаранню піддавався не лише злочинець, а й його сім'я. Характерною рисою є те, що кримінальну відповідальність несли фізична особа.

Цікавим документом є Судебник 1497 р., дія якого була поширена на більшу територію земель сучасної України. Зважаючи на феодальний суспільний лад, суб'єкт злочину підлягав кримінальному покаранню, яке залежало від тяжкості вчиненого злочину та класового стану злочинця. Були передбачені кримінальні покарання з широкою «вилкою» коливань: починаючи грошовим штрафом, закінчуючи смертною карою.

Устав Ярослава також містив згадку про те, що до осіб, які не досягли 12 років, могли бути застосовані різноманітні кримінальні покарання на рівні з дорослими. Проте до них не могло бути застосоване покарання у вигляді смертної кари. Замість неї призначалося інше покарання [4, с. 29].

В даному документі закріплювалось положення щодо свідомості та волі особи, які можуть бути тимчасово паралізовані, як наслідок вчинене діяння втрачає свій злочинний характер. Якщо ми проведемо аналогію з КК України, то такий стан можна порівняти зі станом афекту: «если кто ударит другого батогом..., а оскорбленный не стерпит того, ткнет мечем, то вины ему в этом нет». В цьому випадку порушена психологічна рівновага розглядалася крізь призму права помсти, тому мова йде про ненастання кримінальної відповідальності [5, с. 23].

Конкретний склад злочину в староруському праві пов'язаний лише з суб'єктами жіночої статі. Зокрема, у Статуті князя Володимира Святославовича розглядається ситуація, при якій «девка дѣтя повѣржетъ». Фактично вбачаємо спеціальний суб'єкт злочину – мати дитини.

У Белозерській статутній грамоті (1488 р.), при детальному вивченні виявилось, що ст. 14 передбачає відповідальність населення місцевості, де було знайдено труп, за ненадання допомоги у відшуванні бивці, тобто про колективний суб'єкт злочину [6, с. 191].

Судебник 1550 р. вніс у законодавство новий термін суб'єкта злочину. Згідно цього документу у судовому процесі запроваджувалась нова до цього форма судового процесу – «обліхованіє» – позасудовий розгляд справи відносно особи, якій висунуто звинувачення у тому, що вона є «завідомо лихим чоловіком» [7, с. 101].

Соборне уложення 1649 року передбачає «зграю людей» в якості суб'єкта злочину (колективний суб'єкт).

Цікавим є збірник «Прав, за якими судиться малоросійський народ» (1743 р.). Саме цей документ вперше роз'яснив поняття «розбійники» – люди, які наносять тілесні ушкодження з метою заволодіти не належними їм майновими благами, таким чином деталізувавши поняття суб'єкта злочину на законодавчому рівні.

Таким чином, для перших двох виділених етапів розвитку кримінального законодавства (законодавство Київської Русі та земель, що утворилися після феодальної роздробленості (IX – початок XIII ст.), законодавство в період існування Галицько-Волинського князівства, Литовсько-Руської держави та протягом перебування України під владою Речі Посполитої (перша половина XIII ст. – перша половина XVII ст.) характерним є відсутність будь-яких вказівок на вік та осудність (неосудність) особи, яка вчинила злочин. Однак, позитивним є поодинокі «вкраплення в законодавство поняття «злочинця» та «особи, яка вчинила злочин».

Кримінальне законодавство періоду козацької держави та під час перебування України у складі Австро-Угорської і Російської імперій (друга половина XVII – початок XX ст.) характеризується тим, що дитина не визнавалась суб'єктом злочину, вікові межі дитинства значені не були, Однак, вказувалось, що малолітство особи триває до досягнення нею 17 років.

Згодом спостерігається градація віку кримінальної відповідальності: особи до 10 років – неосудні; до 17 років підлягали покаранню, але їх вік був пом'якшуючою обставиною. Спостерігаючи початкові прояви диференціації віку кримінальної відповідальності, ми вбачаємо, що питання не вирішувалося в повному обсязі. А поняття «обмежена осудність» та «неосудність» не існували.

Тож, за даного періоду розвитку кримінального закону був визначений мінімальний вік кримінальної відповідальності з 10 років. Поряд з цим, наявна великої кількості нормативно-правових актів, якими по-різному вирішували питання віку кримінальної відповідальності. З подальшим розвитком законодавства встановлено, що неповнолітні (до 16 років) підлягали звільненню від кримінальної відповідальності за вчинені ними суспільно небезпечні діяння.

У першій половині XIX століття психіатричні знання почали більш активно використовувати у судовій практиці. Трансформується головне питання судочинства: з «як покарати?» на «кого покарати?». Відтак, чітко були виділені психічні стани та хворобливі процеси. Паралельно у зв'язку з профілактичним спрямуванням у психіатрії починається вивчення межових станів – неврозів, психопатів, реактивних станів – розвивається «мала психіатрія» [8, с. 303].

Звід законів Російської імперії 1842 р. встановлював, що особи до 10 років визнавалися абсолютно неосудними і не підлягали покаранню; від 10 до 17 років (при встановленні їх умислу та усвідомлення суспільної небезпеки вчиненого) підлягали кримінальній відповідальності і покаранню (окрім каторжних робіт та тілесних покарань). У вказаному нормативно-правовому акті чітко прослідковується так зване «злиття понять»: віку, з якого може наставати кримінальна відповідальність – з одного боку, та поняття неосудності – з іншого.

Уложенням про покарання кримінальні та виправні 1845 р. додатково аргументувалося, що особи віком до 7 років, так само, як і від 7 до 10 років, не достатньо усвідомлюють суспільну небезпеку власних діянь, а тому не підлягають покаранню. Положеннями Уложення зменшився максимальний вік кримінальної відповідальності дітей – з 17 років до 14 років. В перших виданнях Уложення дослідниками було виявлено декілька постанов, на підставі яких стягнення кримінального характеру накладались і на колективні утворення [9, с. 378]. Спостерігається історичне закріплення колективного суб'єкту.

Вказаний документ пізніше (у редакції 1885 р.) передбачав відповідальність єврейської громади за переховування військових утікачів з євреїв (ст. 530). Пізніше було встановлено відповідальність громад за повторний дозвіл на вихід з громади особам, які не можуть забезпечити собі прожиття (харчування) своєю працею і у подальшому були виявлені у жебрацтві. Як кримінальне покарання до таких юридичних осіб застосовувався штраф за кожного втікача, якщо громада сама його не виявила і не видала владі [10].

Отже, для періоду козацької держави та під час перебування України у складі Австро-Угорської і Російської імперій (друга половина XVII – початок XX ст.) спільна ознака – встановлення мінімального віку кримінальної відповідальності – 10 років.

Кримінальне законодавство періоду творення Української незалежної держави (1917–1921 рр.) щодо визначення віку, з якого може наставати кримінальна відповідальність, зазнало значних змін. Положеннями Керівних начал з кримінального права РРФСР 1919 р. визначалося, що не підлягають покаранню особи до 14 років, а також неповнолітні у віці від 14 до 18 років, які діяли «усвідомлення суспільної небезпеки власних дій». Таким чином, в 1919 р. мінімальний вік, з якого можлива кримінальна відповідальність, був збільшений до 14 років.

У Росії у той час панували ідеї класичної школи кримінального права. Проблема зменшеної осудності породила в наукових колах Росії ряд гострих дискусій.

Кримінальне законодавство Української РСР (1921–1991 рр.) продовжувалася тенденція щодо визнання 14-річного віку як мінімального віку кримінальної відповідальності. Так, положеннями КК УРСР 1922 р. передбачалося, що покарання не застосовувалось до осіб віком до 14 років, а також до осіб віком від 14 до 16 років, стосовно яких було визнано можливим обмежитись заходами медико-педагогічного характеру.

Для цього характерною є особливість підвищення віку кримінальної відповідальності (16 років), його диференціація в залежності від тяжкості вчиненого злочину: особливо тяжкі злочини – з 14 років.

З утворенням незалежної України у галузі кримінального права постало питання визнання суб'єктами злочинів юридичних осіб. Така позиція вперше в незалежній Україні була запропонована авторами проекту КК України 1998 р. (під керівництвом проф. В. М. Смітєнко). На жаль, подальшого розвитку ця пропозиція не набула та в законодавство зміни внесені теж не були.

Кримінальне законодавство незалежної України до ухвалення нового КК (1991–2001 рр.) ґрунтувалося на положеннях КК УРСР 1960 р., як наслідок зазнало ряд змін і доповнень.

Як зазначає Т.О. Гончар, завершальним етапом розвитку союзного кримінального законодавства стало прийняття в 1991 р. Основ кримінального законодавства Союзу та Союзних республік, які вперше містили окремий розділ «Особливості кримінальної відповідальності неповнолітніх», але в силу політичних обставин вони так і не вступили в силу.

Сучасне кримінальне законодавство (з 2001 р. і дотепер) засновується на положеннях КК України від 05.04.2001 р., в якому вперше в історії розвитку українського кримінального законодавства виділено окремий розділ, присвячений особливостям кримінальної відповідальності неповнолітніх. Кримінальній відповідальності, як і в КК УРСР 1960 р., підлягають особи, яким до вчинення злочину виповнилося 16 років. Особи, що вчинили злочин у віці від 14 до 16 років, підлягають кримінальній відповідальності лише за тяжкі та особливо тяжкі злочини корисливої та насильницької спрямованості, перелік яких наведений у ч. 2 ст. 22 КК України.

Чинне кримінальне законодавство України зберегло традиційний підхід до визнання як суб'єкта злочину виключно фізичної особи, хоча Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» від 13.05.2014 р. № 1261-VII Загальну частину КК України було доповнено новим розділом XIV<sup>1</sup> – «Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб». На нашу думку, новий розділ необхідно гармонізувати з іншими положеннями КК України.

Як видно з представленого матеріалу, мінливість та динамічність поняття суб'єкта злочину, його ознак та характеристик в українському кримінальному праві достатньо яскраво проявляється в конкретні періоди розвитку держави, що має безпосереднє значення для подальшого його дослідження та вивчення з точки зору сучасних позицій та різноманіття їх напрямлень.

Отже, як **висновок** пропонуємо авторську періодизацію законодавчого закріплення положень про суб'єкт злочину та його ознак, яка охоплює виділені нами часові рамки:

1. Законодавче становлення понять злочинця та особи, яка вчинила злочин (IX – I-ша пол. XVII ст.ст.).

2. Градація віку суб'єктів злочинів (II-га пол. XVII – I-ша пол. XIX ст.ст), від якої прямо пропорційно залежав ступінь кримінального покарання: чим нижчим вік дитини, яка вчинила злочин, тим нижче покарання до неї застосовувалось. Фактично це були одні з перших спроб юридично оформити у кримінальному праві поняття «дитинства», однак чіткі його межі законодавцями у жодному документі цього періоду закріплені не були. Також характерною є відсутністю понять неосудності та обмеженої осудності, що в свою чергу призвело до кримінального колапсу та потребувало негайного вирішення.

3. Виникнення термінів «неосудність» та «обмежена осудність» (I-ша пол. XIX – I-ша пол. XX ст.ст.). Вказані поняття розробляли фахівці в галузі кримінального права та психіатрії. В результаті чого було виділено два критерії: юридичний та медичний (далекі від сучасного розуміння та формулювання). В межах медичного критерію психіатри виділяли лише інтелектуальний момент. Також для даного періоду характерною є відповідальність юридичних осіб (лише за один вид злочину – зґрабцтво окремих осіб – відповідала громада). Вбачаємо відмежування ознак суб'єкта злочину: фізичність, вік, осудність, неосудність та обмежена осудність.

4. Юридичне закріплення поняття «суб'єкт злочину» (1917–2001 рр.), поряд з цим законодавець визначає мінімальний вік кримінальної відповідальності суб'єктів злочинів – з 14 років (за окремі види злочинів) та загальний вік – з 16 років.

5. Нове розуміння суб'єкта злочину та його ознак (2001 р. – сучасність), які закріплені у кримінальному законодавстві. Характерна наявність великої кількості наукових праць про удосконалення поняття «суб'єкт злочину», пропозиції щодо визнання суб'єктом злочину юридичних осіб тощо, жодні з яких законодавцем враховані не були.

#### **Список використаних джерел:**

1. Савченко А.В. Кримінальне законодавство України та федеральне кримінальне законодавство Сполучених Штатів Америки: комплексне порівняльно-правове дослідження: монографія. Київ, 2007. 594 с.

2. Гришук В.К. Кримінальне право України. Загальна частина. Навчальний посібник. Хмельницький, 2005. 570 с.

3. Ахиладжиева И.С. Уголовное право: история и современность. Вопросы Общей части: учебное пособие. Саратов, 2001. 195 с.
4. Байбарин А.А. Уголовно-правовая дифференциация возраста. Москва, 2009. 252 с.
5. Марчак В. Обмежена осудність: психолого-правовий зміст. Чернівці, 2010. 400 с.
6. Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Законодательство пери ода образования и укрепления Русского централизованного государства. Т. 2. Москва, 1985. 543 с.
7. Вереша Р.В. Нормативне визначення вини та перспективи вдосконалення інституту вини в кримінальному праві. *Підприємництво, господарство і право*. 2004. № 4. С. 98–103.
8. Ганнушкин П.Б. Постановка вопроса о границах душевного здоровья. Ростов на Дону, 1998. С. 291–309.
9. Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Лекции : часть общая : в 2 т. Т. 1. Москва, 1994. 381 с.
10. Т.О. Павлова. Історія права. *Вісник ОНУ ім. І. І. Мечникова. Правознавство*. 2015. Т. 20. Вип. 2 (27). URL: <http://heraldlaw.onu.edu.ua/article/viewFile/73594/68982>

УДК 340.134

ШВЕДА О.С.

#### ЛОБІСТСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ВИД ПРОСУВАННЯ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН

У статті проведено аналіз правової природи та змісту лобістської діяльності, як виду просування інтересів громадян. Досліджуються доктринальні підходи щодо розуміння сутності лобістської діяльності вітчизняних та зарубіжних вчених. Доводиться, що лобістську діяльність слід розглядати, насамперед, в правовій площині. Крім того, в статті надається авторське розуміння поняття «лобістська діяльність» та «просування інтересів громадян».

**Ключові слова:** інститут лобіювання, лобізм, лобістська діяльність, лобіст, правове регулювання та ін.

В статье проведен анализ правовой природы и содержания лоббистской деятельности как вида продвижения интересов граждан. Исследуются доктринальные подходы к пониманию сущности лоббистской деятельности отечественных и зарубежных ученых. Доказывается, что лоббистскую деятельность следует рассматривать, прежде всего, в правовой плоскости. Кроме того, в статье приводится авторское понимание понятия «лоббистская деятельность» и «продвижение интересов граждан».

**Ключевые слова:** институт лоббирования, лоббизм, лоббистская деятельность, лоббист, правовое регулирование и др.

The article analyzes the legal nature and content of lobbying activities as a way of promoting citizens' interests. The doctrinal approaches to understanding the essence of the lobbying activity of domestic and foreign scientists are explored. It is proved that lobbying activity should be considered, first of all, in the legal plane. In addition, the author's understanding of the concept of "lobbying" and "promoting the interests of citizens" is given in the article.

**Key words:** lobbying institute, lobbying, lobbying activities, lobbyist, legal regulation etc.



**Постановка проблеми.** В умовах трансформації політичної й економічної систем інститут лобіювання (лобізму) є одним із важливих засобів вираження інтересів і досягнення поставлених цілей різних груп і структур. Оскільки у своїй основі лобізм пов'язаний, насамперед, з відносинами власності, то в процесі наростання боротьби за її перерозподіл його роль постійно зростає [8, с. 2]. Лобізм дає можливість досягти політико-правовими засобами, насамперед, економічних інтересів. У ході перерозподілу власності, боротьби за певні блага, привілеї, пільги найчастіше застосовуються тверді методи, що виходять за рамки моральних і правових норм [8, с. 2]. Як зазначає О. О. Одінцова, це зумовило складність і неоднозначність ставлення до лобізму. У вітчизняній, так само як й у зарубіжній юридичній літературі, висловлюються різні, найчастіше діаметрально протилежні думки щодо правової природи лобіювання і його соціальної ролі, щодо можливості і допустимості його використання в діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування [8, с. 2]. Лобізм як політико-правове явище є внутрішньо суперечливим. Виконуючи низку важливих для суспільства позитивних функцій, лобізм разом із тим, має й негативні сторони. Це, на думку, О. О. Одінцової, диктує необхідність обмеження лобізму твердими правовими рамками, які дозволять не тільки врегулювати форми й методи лобістської діяльності, але й забезпечити контроль за її здійсненням з боку як держави, так і суспільства в цілому [8, с. 2].

Отже, наразі видається вкрай актуальним завданням перед органами державної влади України, є виробити цивілізовані форми взаємодії зацікавлених груп із владою, з різними державними структурами, щоб існуючі контакти не реалізовувалися за допомогою «тіньових» методів, а здійснювалися у спосіб, вигідний для всіх суб'єктів правовідносин. Правильно розставлені акценти в структурі механізму правового регулювання інституту лобіювання допоможуть виокремити все те позитивне, що може дати цей інститут суспільству, державі, громадянину.

**Аналіз останніх публікацій і досліджень.** Окремі аспекти виникнення, розвитку та інституціоналізації лобіювання розкриті в наукових працях таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як М. Бризицького, О. Дягілева, Н. Зяблюка, А. Любимова, В. Нестеровича, М. Рачинської, О. Одінцової, В. Федоренка та інших учених. Вагомий внесок у розвиток теорії лобізму зробили російські дослідники А. Нецадін, В. Губернаторов та ін. Проблеми лобіювання розглядаються в низці досліджень, присвячених системі представництва інтересів, групам інтересів, взаємодії держави і бізнес-структур. До них можна віднести роботи О. Лісничука, І. Сікори, Я. Боренько і представників західної компаративістики, зокрема Г. Скіллінга, Т. Кокса, Х. Лінца, М. Олсона.

**Метою цієї статті** є дослідження юридичної природи та змісту лобістської діяльності, як виду просування інтересів громадян.

**Вклад основного матеріалу.** У сучасному демократичному суспільстві існує багато різноманітних добровільних об'єднань людей, які прагнуть довести свої вимоги до владних структур. Одні з них використовують економічні механізми, інші діють менш помітно – у коридорах влади. Зазначимо, що технологія лобіювання має досить складну структуру, до якої включені не тільки традиційні заходи інформаційного впливу, але й низка дій, суб'єктів, які забезпечують такий інформаційний вплив.

У сучасних суспільствах лобіюють не тільки безпосередньо групи інтересів, а переважно професійні лобісти, тому лобіювання у все більшій мірі набуває характеру «професійної діяльності або співробітників, або спеціальних консультантів, найнятих компаніями, діловими і професійними асоціаціями, профспілковими та іншими групами для представлення інтересів цих організацій в процесі формування державної політики». Професійне лобіювання передбачає вирішення різних завдань, серед яких: спостереження за роботою урядових органів, яка зачіпає інтереси груп; вдосконалення відносин з співробітниками урядових органів і установ; надання впливу на розробку адміністративних рішень і законодавства, які також зачіпають інтереси груп; роз'яснення представникам урядових установ, в чому полягає діяльність подаються груп і т. д.

Професіоналізація лобіювання так само сприяє появі великої кількості фірм (юридичні фірми, PR-агентства, агентства по громадським справам-public affairs agencies) і приватних осіб (лобісти-професіонали), які надають дані професійні послуги. Реалізується така технологія спеціально застосовуваною для цих цілей структурою: технічних (іміджмейкери, психологи) та спеціалізованих (політологи, соціологи) служб, незалежних експертів, агентів, координаторів; наявності власної кон'юнктурної печатної продукції, інформаційних банків даних тощо [10, с. 167]. Як зазначає О. О. Одінцова, теоретичне осмислення теми лобіювання сьогодні ускладнено через слабку розробленість категоріального апарата.

Зазначимо, що на теренах колишнього СРСР лобіювання асоціювалось переважно з корупцією. Таке розуміння нав'язувалось радянською ідеологією. В СРСР за офіційною ідео-

логією можливість подібного явища виключалася, оскільки вважалося, що пряма демократія радянського типу ефективно виражає інтереси всього народу, і існування додаткових механізмів представництва інтересів, як і їхнє дослідження, було неможливим [9]. Зокрема, «Краткий политический словарь» (Москва, 1978) визначає термін «лобі, лобісти» як систему контор і агентств великих монополій чи організованих груп при законодавчих органах США, що здійснюють тиск (аж до підкупу) на законодавців і державних чиновників з метою прийняття рішень (певних законопроектів, отримання урядових замовлень, субсидій) в інтересах організації, які вони представляють. Натомість «The Blackwell Encyclopedia of Political Science» (1991) розглядає «лобізм» як спроби організації або окремих громадян впливати не тільки на прийняття, відхилення чи зміну законів у парламенті, а також спроби впливати на адміністративні рішення уряду, спираючись на підтримку не тільки обраних депутатів, а й різних політичних партій, державних і недержавних установ та громадськості (через засоби масової інформації) [2].

Як зауважує В. Ф. Нестерович, за радянських часів поняття «лобіювання» вживалося виключно у негативному контексті переважно як позаправовий феномен у США. Автор підкреслює, що визначення, які сформовані ще за радянських часів, досить часто зустрічаються у сучасних українських словниках, що є свідченням інерційної об'єктивізації вітчизняною юридичною наукою негативних стереотипних уявлень щодо лобіювання [7]. Багато в чому це зумовлено історичним минулим, адже в СРСР слова, що асоціювалися з лобіюванням, вважалися вульгарними та такими, що не можуть вживатися у суспільстві. Основна ідея в СРСР щодо лобіювання полягала в тому, що його не існує, хоча насправді все було інакше. У СРСР лобіювання існувало, але у завуальованій від суспільства формі [5, с. 19].

Такий підхід вплинув й на нинішнє ставлення до лобіювання в Україні. Зважаючи на те, що негативне забарвлення цього політико-правового явища все ще переважає у ставленні громадян України до лобіювання, вважаємо за необхідне зазначити, що поняття «лобіювання» розглядається нами як явище, що відповідає нормам як міжнародного так й внутрішньодержавного права. Лобіювання не пов'язане з жодною сумнівною діяльністю, ні з хабарами, будь-якими подарунками, безкоштовними послугами тощо [12, с. 32].

У багатьох державах світу діяльність лобістів легалізовано і вони відіграють значну роль у формуванні політики. Зокрема, професор В. Согрін у своїй праці під назвою «Политическая история США» (Москва, 2001) зазначає, що роль груп інтересів в американській політиці протягом останньої третини двадцятого століття зростає. На відміну від електорату, який реалізує свої політичні права лише під час виборів, групи інтересів беруть участь в політичному процесі безперервно. Без їх участі не приймається жоден законодавчий акт, вони перманентно впливають на всі гілки державної влади. З огляду на свою реальну політичну вагу і вплив на політичну владу, вони можуть стояти в одному ряді з двопартійною системою і державою.

Зауважимо, що правове регулювання лобістської діяльності та просування інтересів приватних осіб є нагальною проблемою держави і суспільства.

Регулювання цієї сфери правовідносин на території України знаходиться на стадії зародження, однак має першорядне значення для формування сучасної правової держави, оскільки:

– по-перше, державне регулювання даної сфери є важливим елементом в системі заходів протидії корупції;

– по-друге, лобіювання, так само як і просування інтересів приватних осіб, у разі його легітимізації, є невід'ємною і легальною частиною демократичних процесів, що дозволяє суспільству впливати на прийняті в державі рішення, посилювати демократичні інститути, підвищити легітимність влади, довіру до неї і встановити діалог «народ – влада – народ».

У зв'язку з цим, дослідження зарубіжного правового досвіду і зіставлення його з аналогічним досвідом в Україні є важливим для розвитку правового регулювання даної сфери на території нашої держави.

У переважній більшості держав, в яких допускається вільна участь громадян у політичному житті, визнається право людини впливати на роботу органів державної влади та представляти власні інтереси, тобто має місце так зване явище лобізму [11, с. 194–202]. Наразі під «лобізмом» в юридичній науці розуміється «урегульований законодавством тиск на парламент шляхом особистого або письмового звернення або іншим способом (організація масових петицій, потоку листів, публікацій з боку будь-яких груп або приватних осіб, мета якого – добитися прийняття або відхилення законопроекту)» [3, с. 55].

Іншими словами інститут лобіювання є одним із провідних інститутів демократії ринкового типу. Найважливіша особливість такої демократії, без якої вона не може існувати, – відкритість, гнучкість, високий динамізм інститутів влади. Важливим фактом є відкритість не тільки загального, глобального порядку, коли під час виборів представники різних приватних інтересів можуть змагатися за право взяти участь у формуванні інститутів влади, а й оперативного рівня, коли в повсякденній роботі ці представники отримують можливість впливати на процес прийняття рішень, у тому числі у сфері законодавства. Означену можливість покликаний забезпечувати інститут лобізму [11, с. 194–202]. У цьому зв'язку вартою уваги є робота російського дослідника А. Нецадіна «Лобізм в Росії: етапи більшого пути», де терміни «лобі» і «лобізм» розуміються як система і практика реалізації інтересів різних груп (союзів і об'єднань) громадян шляхом організованого впливу на законодавчу та адміністративну діяльність державних органів [4, с. 50]. Незважаючи на різні трактування категорії «лобізм», існують кілька загальних характерних рис цього політико-правового явища.

По-перше, це наявність суб'єктів та об'єктів лобіювання. Об'єктами впливу, як правило, виступають законодавчі та виконавчі органи влади. Суб'єктами лобіювання виступає коло осіб, до числа яких можуть входити: фізичні особи, спілки, організації, адвокатські та консультативні контори, спеціальні агентства, однією з цілей діяльності яких є вплив на здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування своїх повноважень, колишні і діючі чиновники та ін.

По-друге, лобістська діяльність ведеться в певних інтересах.

По-третє, лобісти виконують функцію посередництва між громадянами, організаціями та державними органами влади (законодавчими та виконавчими).

По-четверте, лобізм надає групам громадян можливість побічно брати участь у прийнятті та реалізації правових і політичних рішень, що дуже важливо, оскільки в більшості цих груп може не бути своїх представників у парламенті або в урядових органах [11, с. 194–202].

Як зазначає М. Рачинська, механізм взаємодії груп громадян і влади значною мірою – це хаотичний і схильний до появи небезпечного явища корупції [11, с. 194–202]. Слід погодитись і з думкою О.О. Одінцової, яка вважає, що діючою силою лобізму є інтерес суб'єктів лобізму. У випадку, якщо у певній групі людей інтереси збігаються, з'являється груповий інтерес. Групова природа інтересу – це сутнісна ознака лобізму. Коли інтереси різних груп приходять у протиріччя, з'являється лобізм, тобто лобізм виникає тоді, коли з'являється необхідність кореляції групових інтересів [8, с. 6]. Так, досліджуючи різні інтерпретації цього явища, О. О. Одінцева доходить висновку, що лобізм – це об'єктивне явище, неминуча приналежність суспільства. У тій чи іншій формі лобізм існував завжди чи, принаймні, з тих пір, як з'явилися організоване суспільство, політика і держава. Однак як самостійне суспільно-політичне і політико-правове явище він формується тільки у ході радикальних трансформацій сучасних суспільств, в умовах становлення економічного і політичного ринків [8, с. 6]. На думку вищезгаданої вченої, яку ми також поділяємо, лобізм, незважаючи на свою близькість до політичних процесів, насамперед, має правову основу. Лобізм – правове явище, яке торкається і правової політики, і правового життя будь-якої демократичної держави. Правове життя суспільства – це сукупність усіх форм буття, а отже, воно містить у собі лобізм як єдине ціле [8, с. 6].

Натомість вітчизняний вчений М. І. Бризицький досліджуючи ознаки правового механізму лобіювання, доходить висновку, що лобіювання має цілеспрямований характер – закріплення інтересів зацікавлених осіб в офіційних актах; є юридичною конструкцією впливу представника групових інтересів на суб'єкта публічної влади; забезпечує процедуру лобіювання, в ході якої здійснюється застосування правових засобів. Ці ознаки дозволили вищезгаданому автору сформулювати поняття правового механізму лобіювання як системи правових засобів впливу представника групових інтересів на суб'єкта публічної влади з метою закріплення в офіційних актах інтересів зацікавлених осіб [1, с. 3].

На підставі аналізу вищезазначених теорій та концепцій щодо природи лобіювання вітчизняних та зарубіжних вчених, можна дійти висновку, що переважна більшість дослідників вивчають політичні та економічні аспекти інституту лобіювання. Проте, вбачається, що лобіювання слід розглядати як законодавчо врегульоване явище в сукупності з діяльністю суб'єктів справляння впливу на органи державної влади з метою прийняття ними необхідних рішень. Тому низка вітчизняних і зарубіжних дослідників, зокрема, М. Бризицький, В. Федоренко, Д. Базилевич, В. Нестерович, А. Любимов, А. Автономов, Н. Зяблюк, О. Одінцева та деякі інші вчені розглядають явище лобіювання, власне, у правовій площині.

Ми поділяємо думку тих вітчизняних та зарубіжних вчених, які справедливо вважають, що наразі явище лобіювання (лобізму) можна та потрібно визначати через сукупність правових норм. Лобізм – це явище, діяльність, процес. Правові норми лише регламентують і регулюють даний політико-правовий інститут [11, с. 194–202]. Лобізм як інститут в окремій державі працює, ґрунтуючись на відповідному законі. Лобізм – це, насамперед, вплив на владу, на процеси вироблення та прийняття політичних рішень, які найчастіше визначають, якими засобами і методами відбувається реалізація правової політики [11, с. 194–202].

Процес лобіювання має на меті прийняття того чи іншого нормативно-правового акту, документа, рішення тощо. Ефективна реалізація правової політики в державі опосередковує практично всі сфери юридичної дійсності. Звідси випливає, що лобіювання як комплексний політико-правовий інститут потребує комплексного, концептуального правового регулювання.

На нашу думку, найширше визначення поняття лобіювання сформульовано російським дослідником А. П. Любимовим, під яким він пропонує розуміти «сукупність норм, що регулюють взаємодію (участь) громадян, громадських об'єднань, організацій, що спеціалізуються на лобістській діяльності, інших суб'єктів правовідносин з органами державної влади та органами місцевого самоврядування для справляння впливу на прийняття необхідних лобістам рішень» [6, с. 57].

Одним із перших розумінь поняття «лобіювання» є його тлумачення як вплив виключно на законодавчий процес. Проте сучасний інститут лобіювання як *de facto*, так і *de jure* вже давно вийшов за межі впливу лише на законодавчу діяльність парламенту та ефективно здійснюється в інших владних інституціях. Згодом об'єктовий рівень лобіювання був значно розширений при визначенні даного поняття у політологічній та правовій площинах [7].

**Висновки та пропозиції.** Проведений аналіз різноманітних тлумачень та інтерпретацій цього явища дозволяє нам дійти висновку, що лобіювання – це об'єктивне явище, неминуча приналежність суспільства. У тій чи іншій формі лобіювання існувало завжди чи, принаймні, з тих пір, як з'явилися організоване суспільство, політика і держава. Разом з тим, як самостійне суспільно-політичне і політико-правове явище він формується тільки у ході радикальних трансформацій сучасних суспільств, в умовах становлення економічного і політичного ринків.

Лобіювання, незважаючи на свою близькість до політичних процесів, насамперед, має правову основу. Лобіювання – це правове явище, яке тісно переплітається з правовою політикою, і правовим буттям будь-якої демократичної держави.

З аналізу проаналізованих вище теорій та концепцій вітчизняних та зарубіжних вчених щодо змісту та юридичної природи лобістської діяльності, пропонуємо власне авторське розуміння сутності терміну «лобіювання». Лобіювання (лобізм) – це політико-правове явище, активний процес діяльності суб'єктів правовідносин, які об'єднані певними спільними інтересами (економічні, політичні, соціальні та ін.) для задоволення, обстоювання та захисту своїх інтересів (інтересів інших суб'єктів правовідносин) перед уповноваженими органами державної влади з метою прийняття (зміни та/або скасування) необхідного нормативно-правового акта.

Своєю чергою, під просуванням інтересів громадян в органах державної влади та місцевого самоврядування пропонуємо розуміти усну або письмову взаємодію представника інтересів з посадовою особою органу державної влади або місцевого самоврядування в передбаченому законом порядку з метою здійснення впливу на розробку і прийняття зазначеними органами нормативних актів, політичних, економічних, адміністративних та інших рішень в інтересах комерційної організації або індивідуального підприємця, від імені яких діє представник інтересів.

#### Список використаних джерел:

1. Бризицький М. І. Правовий механізм лобіювання: загальнотеоретична порівняльно-правова характеристика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів: Львів. нац. ун-т імені Івана Франка, 2017. 15 с.
2. Євгенєва А. Проблема законодавчого регулювання лобістської діяльності // Офіційний сайт Лабораторії законодавчих ініціатив. URL: <http://parlament.org.ua/2004/01/12/problema-zakonodavchogo-regulyvannya/>
3. Лоббизм. Большой юридический словарь. М., 2001.
4. Лоббизм в России: этапы большого пути / авт. кол. под рук. А. А. Нещадина. М.: Экспертный ин-т РСПП и Фонд развития парламентаризма в России, 1995.
5. Любимов А. История лоббизма в России. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. 208 с. URL: <http://www.library.univer.kharkov.ua/OpacUnicode/index.php?url=/notices/index/IdNotice:501564/Source:default>

6. Любимов А. П. Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе (антикоррупционный проект) / А. П. Любимов. М. : Издание Гос. Думы, 2000.

7. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ: Б.в., 2008. 20 с. URL: <http://www.library.univer.kharkov.ua/OpacUnicode/index.php?url=/notices/index/IdNotice:501564/Source:default>.

8. Одінцова О. О. Правове регулювання лобізму в сучасній Україні (загальнотеоретичне дослідження): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса: Нац. ун-т «Одеська юридична академія», 2008. 21 с.

9. Одінцова О. О. Правове регулювання лобізму в сучасній Україні (загальнотеоретичне дослідження): дис. ... канд. юрид. наук. Одеса: Одеська національна юридична академія, 2008. URL: <http://www.disslib.org/pravove-rehuljuvannja-lobizmu-v-suchasniy-ukrayini.html>

10. Онищенко О. А. Правове регулювання лобізму як технології інформаційного впливу. *Міжнародне право*. Серія «Право». 2013. № 2 (40). С. 167–171.

11. Рачинська М. Можливості формування механізму правового регулювання лобістської діяльності в Україні та перспективи її формалізації. *Вісник Національної академії державного управління*. Серія «Політологія і право». 2016. № 26 (3). С. 194–202. URL: [visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2013-1-26.pdf](http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2013-1-26.pdf).

12. Сокур С. П. Лобістська діяльність в ЄС: дис. ... канд. політ. наук. К., 2015. 216 с.

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.3

ІЛЬНИЦЬКИЙ М.С.

### ОСОБЛИВОСТІ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ У ФОРМУВАННІ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ

Як бачимо, формування коаліції є досить складним соціальним процесом, на який одночасно мають вплив і українське суспільство в цілому, і основні політичні сили, і певна політична ситуація, і наявність чи відсутність ефективного законодавства, що регулює цей процес. І без усвідомлення особливостей цього процесу і створення відповідних умов для його успішного завершення буде досить складно розв'язати як проблему ефективного функціонування коаліції, так і проблему консолідації політичної еліти загалом.

Виборча система є фактично наріжним каменем демократії, тому що визначає основні якісні параметри функціонування парламенту. Але при цьому вибір виборчої системи залишається більше питанням політичної доцільності. Виборча система, по суті, – процесуально-процедурний інструмент, за допомогою якого реалізується безпосередня демократія. Разом з тим на практиці ми спостерігаємо його неоднозначну оцінку: виборчим законам часто приділяється надзвичайно велика увага, разом з тим, норми про вибори знаходяться в загальній системі норм конституційного права.

Модель виборчої системи беззаперечно впливає на позиціонування парламенту в системі поділу влади і формування механізму стримувань і противаг. Мають враховуватись система балансу гілок влади, правовий статус глави держави і уряду. Структурованість і кількісні та якісні показники партійної системи здатні радикально впливати на вибір виборчої системи. Так, наприклад, наявність значної кількості радикальних партій при застосуванні пропорційної системи може привести до їх появи у парламенті із усіма витікаючими із цього наслідками. Такі ж наслідки може мати і поява полярно протилежних політичних партій. Спосіб формування уряду і парламентської більшості є результатом форми державного правління і системи поділу влади, що необхідно враховувати при організації виборчого процесу в Україні.

**Ключові слова:** демократичні вибори, законодавчий орган, коаліція, партії, уряд, президент, парламент, правове регулювання.

Как видим, формирование коалиции является достаточно сложным социальным процессом, на который одновременно влияют и украинское общество в целом, и основные политические силы, и определенная политическая ситуация, и наличие или отсутствие эффективного законодательства, регулирующего этот процесс. И без осознания особенностей этого процесса и создание соответствующих условий для его успешного завершения будет достаточно сложно решить как проблему эффективного функционирования коалиции, так и проблему консолидации политической элиты в целом.

Избирательная система фактически краеугольным камнем демократии, так как определяет основные качественные параметры функционирования парламента. Но при этом выбор избирательной системы остается больше вопросом политической целесообразности. Избирательная система, по сути, – процессуаль-

но-процедурний інструмент, с помощью которого реализуется непосредственная демократия. Вместе с тем на практике мы наблюдаем его неоднозначную оценку: избирательным законам часто уделяется большое внимание, вместе с тем, нормы о выборах находятся в общей системе норм конституционного права.

Модель избирательной системы бесспорно влияет на позиционирование парламента в системе разделения властей и формирования механизма сдержек и противовесов. Должны учитываться система баланса ветвей власти, правовой статус главы государства и правительства. Структурированность и количественные и качественные показатели партийной системы способны радикально влиять на выбор избирательной системы. Так, например, наличие значительного количества радикальных партий при применении пропорциональной системы может привести к их появлению в парламенте со всеми вытекающими из этого последствиями. Такие же последствия может иметь и появление полярно противоположных политических партий. Способ формирования правительства и парламентского большинства является результатом формы государственного правления и системы разделения властей, что необходимо учитывать при организации избирательного процесса в Украине.

**Ключевые слова:** демократические выборы, законодательный орган, коалиция, партии, правительство, президент, парламент, правовое регулирование.

As we see, the formation of a coalition is a rather complicated social process, which is simultaneously influenced by Ukrainian society as a whole, and the main political forces, and a certain political situation, and the presence or absence of effective legislation regulating this process. And without an awareness of the specifics of this process and the creation of appropriate conditions for its successful completion, it will be difficult to solve both the problem of effective functioning of the coalition and the problem of consolidating the political elite as a whole.

The electoral system is in fact the cornerstone of democracy, since it determines the basic qualitative parameters of the functioning of the parliament. But at the same time, the choice of the electoral system remains a matter of political expediency. The electoral system, in fact, is a procedural and procedural tool with the help of which direct democracy is realized. At the same time, in practice, we observe its ambiguous assessment: electoral laws often receive much attention, however, electoral norms are in the general system of constitutional law.

The model of the electoral system implicitly influences the positioning of the parliament in the system of separation of powers and the formation of a mechanism of checks and balances. We must take into account the system of balance of branches of power, the legal status of the head of state and government. Structuredness and quantitative and qualitative indicators of the party system can radically influence the choice of the electoral system. For example, the presence of a significant number of radical parties in the application of a proportional system can lead to their appearance in parliament with all the ensuing consequences. The same consequences can have the appearance of polar oppositional political parties. The way the government and the parliamentary majority are formed is the result of the form of state government and the system of separation of powers, which must be taken into account when organizing the electoral process in Ukraine.

**Key words:** democratic elections, legislative body, coalition, parties, government, president, parliament, legal regulation.

**Вступ.** В Україні за роки незалежності відбулися суттєві зміни у правовому регулюванні виборів. Хоча становлення виборчого законодавства було доволі складним, що підтверджується процесом прийняття і реалізації на практиці низки виборчих законів. Кожний із законів про вибори народних депутатів на різних етапах розвитку держави виступав визначальним законодавчим актом у правовому регулюванні процесу народовладдя. Разом з тим всі скликання українського парламенту обиралися за виборчими законами, що приймалися фактично напередодні виборів.

**Мета і цілі статті** полягають в тому, щоб дослідити питання якою має бути виборча система на відповідних виборах: мажоритарною, пропорційною чи змішаною. В умовах нестабільного виборчого законодавства, наявності підвищеного інтересу до виборів як процесу формування представницьких органів влади, надзвичайно зросла увага до його якості, удосконалення, а тому питання законодавчого забезпечення виборчого процесу і нині є надзвичайно актуальним та потребує детального вивчення юристами-науковцями та практиками.

**Наукова розробленість статті** отримала свого розвитку в наукових працях В. Алефіренко, В. Баймуратова, В. Тихого, В. Шаповала, С. Катаєва, В. Журавського та інших, але роль і значення демократичних виборів у формуванні законодавчого органу в сучасних умовах потребує додаткового дослідження.

В умовах нинішнього неструктурованого українського суспільства виборча система має забезпечити повне структурування парламенту, створення парламентської більшості, стійкість і продуктивність якої залежить від кількісного і якісного складу депутатських фракцій. Вагоме значення має також професіоналізм, порядність, чесність, відповідальність депутатів перед виборцями, що є важливим чинником забезпечення політичної стабільності і утвердження демократії. В умовах демократії важливу роль відіграє адекватність представництва виборців у парламенті як окремими депутатами, так і депутатським корпусом загалом, достатність представництва політичних меншин, тощо [1].

При обранні виборчої системи вагоме значення має врахування таких факторів: необхідність розвитку партій та затвердження такої виборчої системи, що стимулювала б зміцнення, укрупнення партійних утворень у політичному спектрі держави. Не менш важливе значення має підвищення політико-правової культури учасників виборчого процесу, обов'язкове врахування як історичних та національних традицій, так і передового світового досвіду. Виборча система, виборчі правила та процедури впливають на стабільність політичної системи і розвиток демократії в країні, але у свою чергу залежать від чіткості і виваженості правових норм, що визначають суть та особливості виборчого законодавства, на аналізі якого варто зупинитися більш детальноше.

Систему виборчого законодавства в Україні у юридичній літературі поділяють на чотири групи законодавчих актів [2, с. 38–39]. Безумовно, основу цієї системи становить Конституція України як основний закон держави. Правовому регулюванню виборів присвячено як окремий розділ Конституції (розділ III «Вибори. Референдум») так і деякі статті IV, V та інших розділів [3]. Другу групу утворюють так звані спеціальні виборчі закони: Закон України «Про вибори народних депутатів», Закон України «Про вибори Президента України», Закон України «Про місцеві вибори», Закон України «Про Центральну виборчу комісію», Закон України «Про державний реєстр виборців». До третьої групи відносять нормативно-правові акти конституційного законодавства, які безпосередньо не регулюють виборчий процес, але без існування яких неможливе його ефективне здійснення: закони України: «Про громадянство», «Про звернення громадян», «Про громадські об'єднання», «Про політичні партії». Четверту групу становлять галузеві законодавчі акти суміжних галузей, якими регулюються певні процедури виборчого процесу, наприклад, норми кримінального, адміністративного, цивільного законодавства [4, с. 70–71].

На думку дослідників, у сучасних умовах значне місце в регулюванні виборчого процесу посідають підзаконні акти: постанови, протокольні рішення Центральної виборчої комісії чи інших центральних відомств. Не менш важливе значення мають рішення Конституційного Суду України. Що стосується останнього, В. Тихий справедливо наголошує, що під час тлумачення законів та Конституції України Конституційний Суд України має уникати небезпеки підміни законодавця, оскільки правова природа тлумачення не допускає правотворчої діяльності [5, с. 20].

На думку В. Шаповала, кожен первинний акт містить положення, що ефективно діятимуть тільки в сполученні із вторинним актом, який його конкретизує (наприклад закон – як первинний акт, підзаконний акт як вторинний) [6, с. 7]. Разом з тим дієвість вторинного акта багато в чому залежить від якості первинного. Скасування чи часта зміна виборчих законів напередодні виборів призводить до серйозних проблем у правовому регулюванні виборчого процесу як на підзаконному рівні, так і в цілому. Тому у певній мірі слушною є пропозиція щодо передбачення у виборчих законах положення про те, що зміни до виборчого законодавства не можна вносити за рік до проведення виборів, а також відмінити їх або приймати у новій редакції [4, с. 72]. Можливо таке формулювання є занадто категоричним щодо часових меж, але по суті має досить вагоме значення для стабілізації законодавчого забезпечення виборчого процесу сьогодні. Нині, при внесенні змін до виборчого законодавства необхідно також враховувати сучасний стан соціально-політичного розвитку держави, процес формування громадянського суспільства тощо. Виборчий процес на законодавчому рівні формально врегульований, але актуальною залишається проблема його



якісного удосконалення та реалізації на практиці. Одним із шляхів такого удосконалення може стати прийняття Виборчого кодексу України, що активно обговорюється у наукових колах, серед політиків та юристів-теоретиків і практиків.

На думку багатьох науковців, процес трансформації виборчої системи, що застосовується для формування парламенту, показує основну її особливість – відсутність наукового підходу до впровадження такої системи у правову модель, що існує в Україні. За період незалежності України фактично функціонувало шість виборчих законів і п'ять виборчих систем. Постійно відбувався пошук оптимальної, з погляду законодавця, її моделі. Так, наприклад з парламентських виборів 1990, 1994, 1998, 2002, 2006 рр. лише вибори 1998–2002 відбувалися за однією виборчою системою, але з урахуванням різних законів. Це ще раз підтверджує тезу про те, що під кожні вибори фактично створювалася нова виборча система. Однією із причин такої ситуації дослідники називають те, що виборчі закони є складовою ординарного законодавства, що дозволяє їх змінювати звичайною більшістю голосів.

Конституційне закріплення виду виборчої системи пропонується і окремими вітчизняними дослідниками [7]. Звичайно, у такій пропозиції наявна раціональна ідея. Разом з тим, в Україні, за відсутності досвіду державного будівництва, вітчизняного парламентаризму, закріплювати таке положення на рівні Конституції було недоцільним. Це може стати питанням майбутньої стратегії реформування Конституції.

Варто зазначити, що Україна отримала від Радянського Союзу мажоритарну систему, яка діяла в період з 1991 по 1996 рік. В Радянському Союзі її функціонування пояснювалось прагненням контролювати депутатів через імперативний мандат та єдиною партійною системою. В період 1991–1993 рр. характеризувався спробами адаптувати стару систему до потреб нової демократичної держави, при чому адаптація полягала в ідеї зведення нанівець партійного чинника. Типова мажоритарна система була трансформована у варіант двох турової французької системи, результатом чого став той факт, коли деякі виборчі округи так і не були представлені в парламенті. Варто також пам'ятати, що технічні параметри такої системи є ефективним засобом маніпулювання нею.

Те, наскільки для України важливим і проблемним є вибір оптимальної моделі виборчої системи підтверджує і той факт, що на виборах у 2002 року під час запровадження виборчої системи змішаного типу за пропорційними списками перемогу отримав ліберально-демократичний напрям, а за мажоритарними округами – діаметрально протилежний, консервативний.

Причина цього полягає в тому, що українські партії не відповідають своєму основному критерію – ідеологічності, а по суті залишаються структурами, що лобіюють вузькокорпоративні, часто бізнесово-олігархічні інтереси.

Як відомо, ефективність пропорційної виборчої системи вимірюється й тим, наскільки партії-переможці на виборах можуть сформувати парламентську коаліцію і утворити уряд. Складність формування останнього залежить від низки чинників, але значний негативний вплив може нести достатньо висока конфліктність у середовищі політичної еліти, що може стати джерелом перманентних політичних криз.

Стабільною політичною коаліцією вважають таку парламентську коаліцію, що проіснувала відведений для неї учасниками термін та досягла поставленої мети. Формування коаліції – досить складний суспільний, політичний та юридичний процес, на який вагомий вплив має низка чинників. Українське суспільство ще з 90-х років ХХ ст. перебуває у процесі трансформації, тобто ситуації майже тотальної невизначеності суспільних процесів, правил і структур. Характерними особливостями трансформації українського суспільства, на думку С. Катаєва, є мінливість, що стала фундаментальною його характеристикою; актуальні питання геополітики та чіткий розподіл політичних уподобань; постійна антикризова риторика у процесі створення коаліцій; наявність електорального розколу, який чітко простежується по регіонах; так звані «клієнт-патрональні» відносини між учасниками коаліції, що стають особливо актуальними в період кадрових призначень [8, с. 57–61].

З правової точки зору вагомим фактором, що впливає на процес формування коаліції, є чинна нормативно-правова база. Значна кількість експертів вказують на недосконалість процедур формування парламентської коаліції та принципів функціонування депутатських фракцій [9, с. 26]. Значно знижує ефективність роботи коаліції відсутність досконалих нормативно-закріплених положень про її права, обов'язки та відповідальність.

Відсутність взаємодії між основними політичними силами призводила і нині призводить до того, що немає передумов до формування широкої коаліції, хоча до спроб її формування вда-

ються всі політичні гравці. Як свідчать останні політичні події, під час коаліційних переговорів часто лунають досить різкі політичні заяви з боку різних політичних сил. Разом з тим не всі домовленості стають надбанням громадськості. Характерною рисою процесу формування вітчизняної коаліції стає те, що період коаліційних переговорів оголошується часом парламентської або політичної кризи. Та і сам процес формування коаліції є досить довготривалим. Центральним під час переговорів стає посадове питання, оскільки політичні партії прагнуть реалізувати політику через «своїх» людей, призначених на ключові урядові посади.

Необхідно враховувати і низку чинників, зокрема: особливостей форми державного устрою, поділу населення на основі політичних уподобань, безпеки проходження в парламент екстремістських сил, об'єктивної необхідності швидких і ефективних реформ, існуючого стану і перспектив розвитку партійної системи тощо. Акцентування уваги на вказаних чинниках і критеріях мають вагомe значення при моделюванні оптимальної моделі виборчої системи.

Політична реформа в Україні продовжується тривалий час. Сучасний стан політичної системи в державі вказує на необхідність удосконалення не лише законодавчої бази, а й зміни політико-культурних традицій українського народу. Потребує переосмислення відношення до держави і державної влади. Оскільки державні інститути сприймаються протягом тривалого часу досить негативно, спостерігається досить низький рівень довіри до них, а уже з цих позицій вони не можуть вважатися повністю легітимними. Парламент не відображає у повній мірі рівень довіри, уподобання і прагнення усього населення.

Як свідчить практика, Українська держава в політичному розвитку має і вагомi успіхи, і серйозні прорахунки. Як у попередні роки, так і нині спостерігаються проблеми, пов'язані із кризовими явищами у всіх сферах життя. Спроби виправити проблеми у одній сфері приводять до загострення ситуації в іншій. Крім того, Верховна Рада України і нині не є тією інституцією, що здійснює свою діяльність на кращих традиціях народовладдя, законотворчості для блага усього суспільства. Взнаки дається і відсутність сталих традицій парламентаризму. Так, Верховна Рада I та II скликань діяли в умовах всевладдя рад, за якого парламент фактично здійснював виконавчі повноваження, зосередивши у своїх руках усю повноту влади. Парламент III, IV скликань працював в умовах системного тиску з боку президента. Представницькі функції нівелювались шляхом застосування адмінресурсу в мажоритарних округах та тиску на депутатський корпус. Законодавча діяльність парламенту носила несистемний характер, не завжди мала підтримку з боку уряду та президента.

Ситуація значно покращилась в ході конституційних змін 2004 року. Цьому сприяло проведення виборів за пропорційною системою, посилення права щодо формування і контролю за діяльністю уряду, солідарна відповідальність парламентської коаліції з урядом тощо [10, с. 9].

На думку дослідників, саме у вказаний період були сформовані досить сприятливі умови для розвитку парламентаризму: раціональна законодавча діяльність, адекватне результатам голосування волевиявлення представництва, практично ідеальна система стримувань і противаг. Але на практиці почала складатися ситуація, коли суспільство отримало представництво великих фінансово-політичних груп з харизматичними лідерами, але відсутністю реальних програм соціально-економічного і суспільно-політичного розвитку. Крім того, пропорційна система із закритими списками привела до звуження суспільного представництва в парламенті, нівелювання принципу територіального представництва. Натомість він замінювався принципом партійно-програмового представництва, що можливо за наявності ідеологічних партій із розвинутою внутрішньопартійною демократією та послідовною програмою. Реально в Україні під час виборів спостерігався конкурс обіцянок політичних лідерів, які не може виконати жоден уряд. Головним критерієм потрапляння у партійний список ставав фінансовий внесок. Фактично списки формувалися лідерами та спонсорами партій. Іншою досить негативною тенденцією стало закриття каналів еліт, що проявилось у реальному відриві парламенту від суспільства. У свій час перші незалежні вибори в Україні засвідчили, що громадяни бажають бачити депутатів, які відійшли від пострадянського тоталітаризму та бажають проводити реформи. Це підтвердили вибори I, II скликань, за якими відповідно 92 і 95 % депутатів було обрано вперше. Разом з тим з 1998 року почала простежуватися тенденція до скорочення кількості депутатів, які обрані вперше: на 18 % III скликання, 24% наступне скликання.

На думку вчених причину трансформації категорії «депутати, обрані вперше» варто шукати у законодавчо визначених механізмах пропорційних виборів. Пропорційні вибори 2007 року дали оновлення складу Верховної Ради України лише на третину. Спостерігалася тенденція реалізації парламентом корпоративних інтересів окремих елітних груп. Виборці почали переконува-

тися у тому, що парламент поступово перетворювався на орган колективної безвідповідальності, що можна спостерігати і нині, що, безумовно, підриває рівень довіри населення.

В сучасних умовах парламенту важливо переглянути сутність свого призначення, його внутрішній потенціал є досить нерозвиненим. Мова йде про його роль в інтеграції населення, врегулювання конфліктів між політичними гравцями, налагодження підтримки з боку населення, його довіри до нових інститутів влади. Зміни мають відбутися у суспільній свідомості, політичній і правовій культурі суспільства, за яких населення разом із усіма недоліками парламенту усвідомлюватиме необхідність його функціонування у політичному житті держави.

Аналізуючи тенденції розвитку вітчизняного парламенту, дослідники відзначають позитиви його інституційних змін: удосконалення законодавчого процесу, інфраструктури комітетів і комісій, прозорість у роботі тощо. Разом з тим, серйозними проблемами залишаються проблеми слабких партій, недовіра як у самому парламенті, так і з боку населення, а це, у свою чергу, проблема легітимності та структуризації вітчизняного парламенту, формування депутатського корпусу тощо. Щодо останнього, то варто визначити і охарактеризувати його поетапне формування.

Суть першого етапу полягає у поширенні в інформаційному просторі інформації, що є неодмінною складовою виборів народних депутатів: удосконалення та формування нового виборчого законодавства, акцентування уваги на позитивних сторонах парламентаризму. Другий етап полягає у його структуризації. Як свідчить парламентська практика, найбільший політичний резонанс викликають процедурні питання формування персонального складу комітетів Верховної Ради України, обрання Голови Верховної Ради України, доповідь Голови Верховної Ради України попереднього скликання про стан законодавчої роботи, заслуховування доповіді підготовчої депутатської групи тощо. На цьому етапі формування парламенту проблемною є процедура формування керівництва, що передбачає проведення переговорів, погодження інтересів, що часто відбувається за лаштунками прозорості. Досить часто на цьому етапі починає виявлятися партійна система поляризованого плюралізму, що характеризується представництвом у парламенті кількох партій, між якими відбувається гостра політична боротьба. Досить гостро залишається й проблема визначення предметів відання профільних комітетів та їх оптимальної кількості, голів і заступників комітетів.

Третій етап становлення депутатського корпусу полягає у здійсненні народними депутатами законодавчої, бюджетної, контрольної та інших функцій. Цей процес багато у чому зумовлюється боротьбою за повноваження між політичними інститутами державної влади, спробою послабити законодавчу владу на противагу прагненням зміцнити парламент з метою посилення його впливу на всі сфери життєдіяльності держави і суспільства.

У цьому напрямку дискусійною довгий час залишалася проблема однопалатності та двопалатності парламенту. Час від часу вона була предметом активних обговорень як серед політиків, так і науковців. У свій час В. Журавський досить детально обґрунтував переваги та недоліки двопалатності для вітчизняного парламенту. До переваг ним віднесено змагальність палат стосовно одна одної у процесі підготовки законів, збалансування політичних різновекторних сил у парламенті, створення умов для конструктивного прийняття рішень. До недоліків вченим віднесено можливе ускладнення законодавчої процедури розробки і прийняття рішень, посилення авторитарних методів управління через переведення процесу прийняття політичних рішень на рівень виконавчої влади через громіздкість функціонування парламенту в цілому. Не виключає автор і загострення політичного протистояння між палатами парламенту [11, с. 153].

Нині більш усталеною залишається думка про те, що одним із найбільш ефективних засобів стабілізації у Верховній Раді має залишитися формування сталої, дієздатної парламентської більшості. Разом з тим варто враховувати, що ефективна робота більшості можлива за умови інституціонування на чітко визначеній правовій основі. Спроби політичного тиску на неї несуть загрозу розпаду, протистояння, загострення боротьби щодо впливу на формування уряду тощо.

Про потребу підвищення інституційності вітчизняного парламенту наголошено і в доповіді, підготовленій Місією європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса. У Меморандумі про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європарламентом про спільні рамки парламентської підтримки від 3 липня 2015 року визначено такі пріоритети: забезпечення ефективності використання конституційних функцій Верховної Ради України: законодавчої, контролюючої та представницької; підвищення якості українського парламентаризму; підвищення прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості процесу роботи Верховної Ради України; реалізація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [12, с. 5].

Викликає певні застереження пропозиція Пета Кокса про закритість проведення такої парламентської процедури як погоджувальна рада, засідання якої рекомендується не транслюва-

ти у прямому ефірі, оскільки це провокує деяких депутатів піаритись перед виборцями. З огляду, що публічність завжди європейцями визначається як ключовий критерій демократії, така пропозиція видається відверто викликовою. Перехід до такої процедури може провокувати політичні змови. Виборець не матиме змоги оцінити справжню позицію кожної із фракцій, оскільки замість прямого ефіру йому пропонуватимуться уже підготовлені меседжі. Тому такий підхід абсолютно не оправдовується боротьбою із популізмом. Тим паче, що на пленарних засіданнях його можна спостерігати у значно більших пропорціях. Але це ж не має привести до скасування прямої трансляції вказаних засідань.

Загальновідомо, що як для більшості країн Європи, так і самого європарламенту, відкритість у роботі характеризується вільним доступом громадян у будівлі законодавчих органів. Про таку рекомендацію для України чомусь не йдеться.

Європарламентарі, відзначаючи непродуктивність роботи Верховної Ради України, наголошували, що лише 7 % від поданих законопроектів приймаються та пропонують скоротити кількість комітетів із 27 до 18 і виносити на розгляд парламенту лише пріоритетні та досконало підготовлені законопроекти. Зменшення кількості комітетів має знизити потік законопроектів, та дискусійним залишається питання, як це вплине на якість їх прийняття. Українські реалії промовисто свідчать, як парламентська система може блокувати прийняття важливих рішень, що абсолютно не залежить від кількості комітетів.

Не менш актуальною як для українського суспільства, так і європарламентарів є проблема парламентської дисципліни. Із бійками та хуліганськими діями українських депутатів місія Кокса пропонує боротися за допомогою фінансових штрафів і введенням парламентських приставів, які мають спостерігати за порядком і за командою головуючого припиняти ці порушення. У цьому простежується певна раціональність. Разом з тим авторами пропозицій не враховані як окремі правові норми, так і вітчизняні реалії. Так, введення штрафів буде актуальним тоді, коли депутатська зарплата є не просто формальністю, а основним джерелом доходу парламентаря, чого не скажеш про більшість українських депутатів. Пропозиція силового стримування порядку, безумовно, суперечитиме ст. 80 Конституції України про депутатську недоторканість.

Крім того, не варто забувати й про таку вітчизняну реальність, як блокування трибуни як інколи останню можливість опозиції відстояти свої погляди. Такі заходи уже стали історичною практикою вітчизняного парламентаризму і часто мали позитивні результати. Зрозуміло, що це далеко неідеальний підхід до вирішення проблем, хоча і не найбільш негативний. Звичайно, такі проблеми варто вирішувати у правовому полі, прийнявши закон про статус парламентської опозиції, чого давно чекають як самі депутати, так і українське суспільство. Адже у вітчизняному законодавстві практично не обговорюються статус опозиційної та правлячої партій, не відпрацьовано механізм взаємодії владних структур і опозиції.

**Висновок.** Інститут виборів і виборчого права в Україні донині перебуває на етапі становлення. Законодавець врешті має вирішити такі нагальні питання як якнайповніша реалізація волі громадян на основі виборчого законодавства, підвищення ефективності виборчого процесу, сприяння утвердженню авторитету політичних партій, структурування парламенту, сприяння політичній структурованості суспільства, забезпечення обрання стійкої парламентської більшості, що спроможна створити дієвий уряд і взяти відповідальність за роботу Верховної Ради. Без вирішення вказаних завдань Україна буде позбавлена повноцінного політичного розвитку, головними показниками якого є розвиток політичної системи, громадянського суспільства і правової держави.

#### Список використаних джерел:

1. Глодя К. Окремі аспекти вдосконалення вітчизняної законодавчої бази виборчого процесу. *Науковий вісник*. 2009. Вип. 3. URL: [https://vivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/.../+Glodja.pd...](https://vivacademy.com/vidavnitstvo_1/.../+Glodja.pd...)
2. Ставнічук М. Актуальні питання систематизації виборчого законодавства України. *Вибори – 98: Досвід. Проблеми. Перспективи*: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції. К.: ЦВК, 1999. С. 37–43.
3. Конституція України: Закон України від 28. 06. 1996 р. № 254/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-вр>
4. Ковальчук О. Законодавче забезпечення виборчого процесу в Україні. URL: <https://vlp.com.ua/node/14902vlp.com.ua/node/14902>
5. Тихий В. Проблеми офіційного тлумачення Конституції України. *Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президенті України*. К.: Вид-во УАДУ, 1999. Вип. 1. С. 18–20.

6. Шаповал В. Верховенство закону як принцип Конституції України. *Право України*. 1999. № 1. С. 5–7.
7. Баумуратова М., Сліденко І. Формування парламенту України: до пошуку оптимальної системи. URL: <https://radnuk.info/statyi/228...pravo...2010-01-22-21...19.html>
8. Катаєв С. Л. Сучасне українське суспільство. К.: Центр навчальної літератури, 2006. 200 с.
9. Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи (Аналітична доповідь). *Національна безпека і оборона*. 2007. № 1.
10. Алефіренко В. С., Руденко С. Г. З досвіду державотворення в Україні за роки незалежності: проблеми і перспективи. *Історична наука: проблеми розвитку*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Луганськ, 2002. С. 7–11.
11. Журавський В. Становлення та розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). К., 2002. С. 152–157.
12. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлена Місією Європарламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса. 89 с. URL: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

**ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС;  
СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО**

УДК: 347.91/95

БЕРЕСТОВА І.Е.

**ПРОЯВ КАТЕГОРІЇ «ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС»  
В ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ**

Стаття присвячена розкриттю значенню і прояву публічного інтересу в цивільному судочинстві. Доведено, що публічний інтерес проявляється як: 1) складова принципу пропорційності у цивільному судочинстві, що впливає на порядок здійснення провадження у справі; 2) критерій, який має враховувати суддя під час розгляду цивільної справи, коли аналізує фактичні обставини справи і здійснює підбір нормативної бази, на підставі якої він вирішуватиме цю справу (процедурна складова аналізу попереднього аспекту); 3) можливий безпосередній предмет судового захисту в цивільному судочинстві; 4) мета, яку прагнуть досягнути сторони, захищаючи власне суб'єктивне цивільне право, порушення якого пов'язане із певною масовістю; 5) правова мета, яку досягає у процесі діяльності суд.

**Ключові слова:** *цивільне судочинство, принцип пропорційності, публічний інтерес, баланс інтересів, втручання у мирне володіння майном, предмет судового захисту.*

Статья посвящена раскрытию значению и проявления публичного интереса в гражданском судопроизводстве. Доказано, что публичный интерес проявляется как: 1) составляющая принципа пропорциональности в гражданском судопроизводстве, влияющая на порядок осуществления производства по делу; 2) критерий, который должен учитывать судья при рассмотрении гражданского дела при анализе фактических обстоятельств дела и осуществлении подбора нормативной базы для разрешения гражданского дела (процедурная составляющая анализа предыдущего аспекта); 3) возможный непосредственный предмет судебной защиты в гражданском судопроизводстве; 4) цель, которую стремятся достичь стороны, защищая субъективное гражданское право, нарушение которого связано с определенной массовостью; 5) правовая цель, которую достигает в процессе деятельности суд.

**Ключевые слова:** *гражданское судопроизводство, принцип пропорциональности, публичный интерес, баланс интересов, вмешательство в мирное владение имуществом, предмет судебной защиты.*

The article is devoted to the disclosure of the meaning and manifestation in civil proceedings. It is proved that public interest manifests itself as: 1) a component of the principle of proportionality in civil proceedings, which influences the procedure for conducting proceedings in the case; 2) a criterion that the judge must take into account when considering a civil case in the analysis of the actual circumstances of the case and the selection of the regulatory framework for the resolution of the civil case (procedural component of the analysis of the previous aspect); 3) the possible direct object of judicial protection in civil proceedings; 4) the goal that the parties seek to achieve by protecting the subjective civil law, the violation of which is associated with a certain mass character; 5) the legal objective, which reaches the court in the process of activity.

**Key words:** *civil legal proceedings, proportionality principle, public interest, balance of interests, interference in peaceful possession of property, subject of judicial protection.*

---

© БЕРЕСТОВА І.Е. – кандидат юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, провідний науковий співробітник відділу організації науково-дослідної роботи (Національна академія внутрішніх справ)

**Постановка проблеми.** Правильний і своєчасний розгляд і вирішення цивільних справ в Україні здійснюється з метою ефективного захисту порушених, невизнаних чи оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави (ч. 1 ст. 2 ЦПК України в редакції 3.10.2017).

Аналіз цієї норми свідчить, що об'єктом захисту в цивільному процесі права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб, а також держави. При цьому вказаний процесуальний закон, закріплюючи інтерес як об'єкт судового захисту не конкретизує, який саме інтерес підлягає правовому захисту: загалом охоронюваний законом, законний, або приватний, публічний чи суспільний інтерес. Тобто термін «публічний інтерес» безпосередньо не використовується законодавцем при перерахуванні об'єктів захисту цивільного процесу. Разом з тим, законодавець все ж таки вказує на публічний інтерес у змісті ЦПК України (в редакції 3.10.2017).

Проблеми принципу пропорційності у цивільному судочинстві періодично були предметом наукової уваги під різними кутами дослідження і розв'язання проблем з боку вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема: С. С. Алексєєва, І. В. Венедіктової, К. В. Гусарова, Ю. О. Євтушок, О. С. Захарової, В. В. Комарова, Д. Д. Луспеника, П. М. Рабіновича, Я. М. Романюка, М. В. Савчина, А. О. Селіванова, С. В. Шевчука, та ін. Утім роль й значення публічного інтересу при застосуванні принципу пропорційності не було предметом безпосередньої наукової уваги, особливо в умовах реформування цивільного процесуального законодавства, що і обумовлює актуальність цієї наукової публікації.

**Метою** цієї наукової статті дослідження проявів публічного інтересу у цивільному судочинстві та розкриття особливостей публічного інтересу як об'єкта судового захисту.

**Виклад основної частини дослідження.** Публічний або суспільний інтерес у концентрованій формі відображає спільні цінності, прагнення, які забезпечуються правом і визнаються державою, причому задоволення такого інтересу служить умовою і гарантією існування та розвитку суспільства, а його предметом виступає конкретне благо чи потреба, загалом відмінна від приватного інтересу, але може бути сукупністю останніх [13, с. 55].

Публічний інтерес яскраво реалізується в регулятивних відносинах, серед іншого як критерій (не універсальний) поділу права на приватне і публічне, однак складніше виокремити його прояв у цивільних процесуальних відносинах. Йдеться про сутність, форми і специфіку прояву публічного інтересу в цивільних процесуальних відносинах під час здійснення права особи на судовий захист.

ЦПК України (в редакції від 3.10.2017) неодноразово використовує у своєму змісті поняття «публічний інтерес», зокрема:

– у ст. 11 при закріпленні принципу пропорційності у цивільному судочинстві: «Суд визначає в межах, встановлених цим Кодексом, порядок здійснення провадження у справі відповідно до принципу пропорційності, враховуючи: завдання цивільного судочинства; забезпечення розумного балансу між приватними й *публічними інтересами*; особливості предмета спору; ціну позову; складність справи; значення розгляду справи для сторін, час, необхідний для вчинення тих чи інших дій, розмір судових витрат, пов'язаних із відповідними процесуальними діями, тощо»;

– у п. 4 ч. 4 ст. 137 при встановленні порядку й критеріїв співмірності при обчисленні розміру витрат на оплату послуг адвоката, одним із яких виступає ціна позову та (або) значення справи для сторони, в тому числі впливом вирішення справи на репутацію сторони або *публічним інтересом* до справи;

– у п. 2 ч. 3 ст. 141 при вирішенні питання про розподіл судових витрат, шляхом закріплення критерію, який має врахувати суд, а саме: чи є розмір таких витрат обґрунтованим та пропорційним до предмета спору з урахуванням ціни позову, значення справи для сторін, в тому числі чи міг результат її вирішення вплинути на репутацію сторони або чи викликала справа *публічний інтерес*.

Категорія «суспільний інтерес» також наявна у ЦПК України (в редакції 3.10.2017) і ця категорія отримала більш ширше закріплення, ніж публічний саме в механізмі процедури цивільно-процесуального захисту. При цьому поряд із вказаною категорією законодавець використовує поняття «*державні інтереси*» як синонімічні чи однопорядкові категорії, на наш погляд, для економії законодавчого масиву. Зокрема:

– у ч. 2 ст. 4 передбачено, що у випадках, встановлених законом, до суду можуть звертатися органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб або *державних чи суспільних інтересах*;

– у ст. 5 встановлено, що здійснюючи правосуддя, суд захищає права, свободи та *інтереси* фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб, *державні та суспільні інтереси* у спосіб, визначений законом або договором. А далі, у ч. 2 цієї норми закріплено застереження, що у випадку, якщо закон або договір не визначають ефективного способу захисту порушеного, невідомого або оспореного права, свободи чи інтересу особи, яка звернулася до суду, суд відповідно до викладеної в позові вимоги такої особи може визначити у своєму рішенні такий спосіб захисту, який не суперечить закону;

– у ч. 1 ст. 56 при розкритті участі у судовому процесі органів та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб закріплено, що «у випадках, встановлених законом, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до суду із заявами про захист прав, свобод та *інтересів інших осіб* або *державних чи суспільних інтересів* та брати участь у цих справах. При цьому органи державної влади, органи місцевого самоврядування повинні надати суду документи, що підтверджують наявність передбачених законом підстав для звернення до суду в *інтересах інших осіб*».

– у п. 7 ч. 3 ст. 274 при закріпленні критеріїв і винятків для розгляду цивільної справи в порядку спрощеного чи загального провадження, суд враховує серед іншого чи становить розгляд справи *значний суспільний інтерес*;

– у пп. в) п. 2 ч. 3 ст. 389 при закріпленні права винятків, у яких дозволяється касаційне оскарження, зокрема якщо справа становить *значний суспільний інтерес* або має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу.

Наведені випадки застосування категорій «публічний інтерес», «державний інтерес», «суспільний інтерес» свідчать, що законодавець по-різному підходить до їх використання і розуміння у цивільному процесуальному законодавстві.

На цьому етапі дослідження зауважимо, що прояв публічного права у цивільному процесуальному праві в межах цього підрозділу будемо розглядати, принаймні, з таких аспектів: 1) як складова принципу пропорційності у цивільному судочинстві, який впливає на порядок здійснення провадження у справі; 2) як критерій, який має враховувати суддя під час розгляду цивільної справи, коли аналізує фактичні обставини справи і здійснює підбір нормативної бази, на підставі якої він вирішуватиме цю справу (процедурна складова аналізу попереднього аспекту); 3) як можливий безпосередній предмет судового захисту в цивільному судочинстві; 4) як мета, яку прагнуть досягнути сторони, захищаючи власне суб'єктивне цивільне право, порушення якого пов'язане із певною масовістю; 5) як правова мета, яку досягає у процесі діяльності суд.

Одним з проявів принципу диспозитивності в цивільному процесі є можливість особи самостійно розпоряджатися процесуальними засобами захисту власного права. Для забезпечення демократизації цивільного процесу не можна обмежитися тільки традиційними диспозитивними правами. Розпорядження процесуальними засобами захисту права означає і визначення виду захисту, і узгодження дій сторін з-приводу відмови від позову, і надання широких можливостей по з'єднанню позовів, розширення судового контролю за діями адміністрації [4, с. 9].

Дослідимо можливість публічного інтересу виступати самостійним об'єктом і предметом судового захисту у цивільному судочинстві, виходячи із його різноманітних видів. Так, слід розкрити питання, чи підлягає публічний інтерес судовому захисту у межах захисту конкретного суб'єктивного цивільного права чи охороняемого законом інтересу.

До об'єктів захисту традиційно відносять права і законні інтереси. Щодо останньої категорії, то передусім слід зауважити, що поняття «інтерес» може вживатися для позначення двох різних, хоча і взаємопов'язаних явищ: інтересу як явища суспільного буття людей (об'єктивного інтересу) і інтересу як явища їх свідомості (суб'єктивного інтересу). О. Я. Курбатов з цього приводу наголошує, що об'єктивний інтерес фіксує заходи (засоби), що сприяють зміцненню і позитивній зміні соціального становища суб'єкта суспільних відносин, а суб'єктивний інтерес представляє собою відношення даного суб'єкта до шляхів і способів досягнення цієї мети [7, с. 8–9]. Натомість інтерес як явище свідомості людей (суб'єктивний інтерес) за О. Я. Курбатовим не виступає об'єктом правової охорони. На його думку це пов'язано з тим, що охорона інтересів суспільства, окремих громадян та їх колективів (груп) не може бути поставлена в залежність від правильності і ступеня їх усвідомлення або носієм інтересу, або суб'єктом, які ущемляють ці інтереси [7, с. 9]. Далі зазначений вчений вірно обґрунтовує, що об'єктивні інтереси, реалізація яких не обмежується Конституцією і законами, набувають характеру об'єктів правової охорони й захисту і за ступенем вираження в нормах права можна виділити дві групи таких інтересів: 1) інтереси, які опосередковуються суб'єктивними права-



ми (саме вони мають на увазі, коли мова йде про права як об'єктах захисту); 2) інтереси, що не опосередковані суб'єктивними правами [7, с. 9].

Також як об'єкти захисту в цивільному судочинстві можуть згадуватися і свободи. Стосовно до конкретної людини під свободою розуміється його природний стан, «яке характеризується можливістю діяти на свій розсуд» [1, с. 158]. Однак, з огляду на, що об'єктами правової охорони і захисту є об'єктивні інтереси, реалізація яких не обмежується Конституцією і законами, можна говорити про те, що поняття «інтереси, які не опосередковані суб'єктивними правами» і «свободи» з точки зору їх правової охорони і захисту не розрізняються [7, с. 9].

Викладене переконує, що об'єктивні законні інтереси і суб'єктивні інтереси можуть характеризуватися відповідною «публічністю» залежно від належності до суб'єкта й характеру і способу захисту та виступати об'єктами судового захисту.

Зауважимо, що цільове призначення закріплення публічного інтересу у цивільному праві кінцевим результатом має забезпечення приватного інтересу засобами публічного права.

І. В. Венедіктова, посилаючись на позицію В. В. Полянського [10, с. 52], зауважує про необхідність також усвідомлювати, що постійним завданням держави й суспільства є максимальна нейтралізація несанкціонованого законом приватного інтересу в публічній владі, оскільки він викривляє цілі й завдання держави як загальної організації всього народу [2, с. 91]. А. Є. Кубко з цього приводу дійшов висновку, що «реалізація публічних інтересів є об'єктивною необхідністю в цивільному праві України» [5, с. 63], яка можлива в цій галузі права у двох видах засобів: обмеження й державне втручання в цивільно-правові відносини [5, с. 80].

У контексті аналізу публічного інтересу як об'єкта і предмета судового захисту, виходимо із тези, що категорією «публічний інтерес» охоплюються державні інтереси, суспільні інтереси, інтереси невизначеного кола осіб, інтереси певних соціальних груп, і, в окремих випадках, колективні інтереси. Така сукупність різнопланових інтересів, на наш погляд, об'єднується спільним знаменником – забезпеченість правом, певна масовість при порушенні або істотна важливість блага, закріпленого чи передбаченого законом для конкретної заінтересованої особи. Саме зарахування різних видів інтересів, які є відмінними від приватного, допоможе дослідити категорію «публічний інтерес» як об'єкт і предмет судового захисту найбільш повно і всебічно.

Зауважимо, що у межах нормативного закріплення категорії «публічний інтерес», він не виокремлюється законодавцем в якості самостійного об'єкта судового захисту. Але на наш погляд, теоретично може поглинатися поняттям «інтерес», про який йдеться у ст. 2 ЦПК України, як родовою категорією. Спробуємо довести чи спростувати вказану гіпотезу.

Однак ще раз наголосимо, що публічний інтерес використовується законодавцем як своєрідний критерій (для пошуку балансу) при застосуванні принципу пропорційності та принципу співмірності як національної модифікації європейського принципу пропорційності [8, с. 166].

Натомість державні і суспільні інтереси у цивільному процесуальному законодавстві закріплюються як певні блага, що опосередковують належність конкретним суб'єктам (зокрема державні інтереси), та, аналогічно, як певний суспільно значущий маркер, який впливає на захист суб'єктивного права й на судову процедуру ходу судового розгляду загалом.

Йдеться, передусім, про законодавчо закріплене право особи на розгляд справи судом першої інстанції в загальному порядку, апеляційний перегляд та касаційне оскарження у випадках, коли суд встановив наявність значного суспільного інтересу під час розгляду цивільної справи. І навпаки, якщо цивільна справа є простою, зрозумілою, не містить істотної правової проблеми, ціну позову та значення справи для сторони, суд може визнати таку справу малозначною і розглянути її у спрощеному провадженні. Логічним наслідком такого процесу є наявність у особи лише права на апеляційний перегляд, оскільки малозначні справи не підлягають касаційному оскарженню (п. 2 ч. 3 ст. 389 ЦПК України в редакції 3.10.2017).

Утім, існують випадки, коли особа ще не є носієм суб'єктивного цивільного права, але має певний правовий інтерес на певні блага, який у майбутньому може трансформуватися у суб'єктивне цивільне право. У такому випадку, для того, щоб її позовна заява і інші заяви по суті спору були прийнятними судом першої інстанції, особа має звернутися із коректною позовною вимогою, а саме про охорону її законного правового інтересу. Такою особою можуть бути не тільки фізичні і юридичні особи, а й прокурор, органи державної влади та місцевого самоврядування та інші особи, які звертаються із вимогою про захист прав та інтересів інших осіб, тобто їх вимоги характеризуються наявністю певної публічної складової.

Тому, на наш погляд, дослідження публічного, суспільного і державного інтересу відбувається у двох напрямках. По-перше, як власне об'єкта судового захисту, передбаченого у самостій-

ній позовній вимозі, з якою позивач звернувся до суду чи обґрунтованої позивачем специфічної властивості суб'єктивного цивільного права (законного інтересу, опосередкованого суб'єктивним цивільним правом). По-друге, як критерію обрання процедури руху судового процесу у конкретній цивільній справі загалом, що представляє собою об'єкт самостійної наукової публікації.

У межах цієї публікації зауважимо, що публічний інтерес як предмет й об'єкт судового захисту одночасно виступає охоронюваним законом інтересом, законним інтересом, на відміну від певних приватних інтересів, які мають характер суспільних, однак не охороняються правом [3, с. 49].

Проте судовий захист публічного інтересу істотно ускладнюється у разі відсутності конкретної правової норми, яка б його декларувала, регулювала чи закріплювала. У цьому також полягає проблема встановлення порядку захисту публічних інтересів: самостійно чи у безпосередньому зв'язку (опосередкованому) із конкретним суб'єктивним цивільним правом особи, трансформуючи останнє чи впливаючи на нього.

Найбільш поширеною в науці думкою є така, що здійснення особою свого суб'єктивного права призводить до реалізації інтересу, який був передумовою такого права. Зокрема, І. В. Венедиктова доводить, що «інтерес виступає своєрідною передумовою виникнення права, рушійним посилом його реалізації, а також установа, зміни та припинення правовідносин. Охоронюваний законом інтерес не можна ототожнювати із суб'єктивним правом. Суб'єктивним правом управомоченому суб'єкту правовідносин встановлюється міра дозволеної поведінки для задоволення його інтересів. З іншого боку, міра дозволеної поведінки зобов'язаного суб'єкта визначена обов'язком, що за змістом правовідносин кореспондує суб'єктивному праву» [2, с. 78].

Проте, доктрина містить й інший погляд на охоронюваний законом інтерес, в частині його самостійного місця і значення. Д. М. Чечот з цього приводу писав, що воля особи певним чином в кінцевому результаті визначається інтересами цієї особи. Однак не варто робити висновок, що, по-перше інтерес становить зміст (суть) суб'єктивного права, і по-друге, що вольовий зміст не має значення для суб'єктивного права [14, с. 35]. І далі згаданий вчений зауважує, що «інтерес є поняттям повністю самостійним і таким, що знаходиться за межами суб'єктивного права в якості його передумови і мети, і одночасно може бути і метою інших правових засобів, крім суб'єктивного права. Як наслідок, будучи передумовою виникнення і метою здійснення суб'єктивного права, юридичний інтерес не повинен розглядатися в якості суті суб'єктивного права» [14, с. 36].

На відміну від цього А. Н. Кузбагаров при дослідженні матеріально-правової сфери й аналізуючи юридичний інтерес, справедливо вважав, що законний інтерес є не тільки процесуальною дефініцією. Він зазначає, що теорія цивільного права розглядає інтерес як кваліфікуючу ознаку правочинів, а також елемент зобов'язальних правовідносин (страховий інтерес, дія в чужому інтересі без доручення). Автор зробив висновок, що інтерес в ряді випадків виступає підставою та умовою реалізації суб'єктивного права, елементом складного юридичного складу [6, с. 54]. О. В. Михайлова коментує наведену позицію і констатує, що і в цьому випадку законний інтерес виступає не як самостійний об'єкт правового захисту, він в будь-якому випадку «прив'язується» до конкретного суб'єктивного цивільного права, а у процесуальній сфері, сфері захисту цього права такий інтерес (страховий інтерес, як підстава дій в чужому інтересі тощо) буде не об'єктом захисту (визначає правила захисту), а тим фактом, який необхідно довести в цілях обґрунтування правомірності заявленого вимоги про захист права [9, с. 27].

Повністю підтримуючи самостійне місце і значення охоронюваного законом інтересу (правового інтересу), зауважимо, що під час захисту інтересу у суді, суддя, сторони та інші особи звертаються до окремих правових норм, що регулюють суб'єктивні цивільні права, через які вбачається можливість захистити охоронювані законом (в тому числі публічні) інтереси.

Цього також торкнувся КСУ у згаданому рішенні, проводячи розмежування понять «інтерес» (у вузькому розумінні) і «суб'єктивне право», логічно-смісловий зв'язок між якими є очевидним: і те, й інше опосередковується об'єктивним правом, гарантується і охороняється державою тощо. Зокрема, і суб'єктивне право, і пов'язаний з ним інтерес є дозволами. Але перше є особливим дозволом, тобто дозволом, що відображається у відомій формулі: «Дозволено все, що передбачено у законі», а друге – простим дозволом, тобто дозволом, до якого можна застосовувати не менш відоме правило: «Дозволено все, що не забороняється законом». Інтерес, навіть перебуваючи під охороною закону чи права, на відміну від суб'єктивного права, не має такої правової можливості, як останнє, оскільки не забезпечується юридичним обов'язком іншої сторони. Законний інтерес відбиває лише легітимне прагнення свого носія до того, що не заборонено законом, тобто тільки його бажання, мрію, потяг до нього, а отже – й не юридичну, а фактичну (соці-

альну) можливість. Це прагнення у межах сфери правового регулювання до користування якимсь конкретним матеріальним або нематеріальним благом. Відмінність такого блага від блага, яке охоплюється змістом суб'єктивного права, полягає в тому, що користування благом, на яке особа має право, визначається можливістю в рамках закону, а до якого має законний інтерес – без вимог певних дій від інших осіб або чітко встановлених меж поведінки (абз. 1, 2 п. 3.6 рішення)» [12].

Утім, у процесуальній площині при захисті охоронюваного законом інтересу, який володіє рисами публічності, часто відбувається в процесуальній процедурі відбувається певне об'єднання охоронюваного інтересу й суб'єктивного права, що не зовсім відвіває їх правову природу. Водночас, такий підхід, на нашу думку, обумовлює практичну мету – отримати дієвий судовий захист в разі порушення або загрози порушення у майбутньому певного становища особи.

Обґрунтуємо цю позицію детальніше. Особливістю змісту права на звернення до суду при ініціюванні цивільної справи є те, що воно спрямоване на специфічний об'єкт судового захисту, яким виступають порушене або оспорюване право чи охоронюваний законом інтерес, оскільки якщо об'єкт судового захисту відсутній, судовий процес стає безпредметним та позбавляється своєї мети. Вказане положення знайшло своє закріплення також і в статті 2 ЦПК України, яка закріплює завдання цивільного судочинства й визначає предметну сферу цивільного процесу.

Наприклад, СК України визначає категорію «інтереси», у різних значеннях і проявах, зокрема: «в інтересах сім'ї» (ч. 1 ст. 54, ст. 65 СК України), «в інтересах держави» (ст. 27 СК України), «в інтересах суспільства» (ч. 3 ст. 7 СК України), «в інтересах подружжя» (ч. 1 ст. 27 СК України), «в інтересах дитини» (ч. 1 ст. 42, ч. 6 ст. 19, ст. 207 СК України), гарантуючи реалізацію інтересів, що не опосередковані суб'єктивними сімейними правами [16, с. 133].

Отже, актів матеріально-правового законодавства, а також приписи чинного цивільно-процесуального законодавства встановлюють, що звертатися до суду можуть не будь-які особи, а виключно ті суб'єкти, які звертаються за захистом «своїх прав, свобод чи інтересів», тобто повинні мати юридичну заінтересованість. У теорії цивільного процесуального права це визнається суб'єктивною передумовою на звернення до суду.

Публічний інтерес при визначенні об'єкта судового захисту характеризується такими властивостями. Прояв публічних інтересів залежить від сучасного і правильного усвідомлення суспільних інтересів, актуальних у конкретний період розвитку суспільства і які являють собою сукупність інтересів усіх індивідів. Зазвичай законодавець визначає інтерес у формі цілей й принципів відповідних нормативних актів, а публічні інтереси поглинають у себе виключно ті потреби, які скеровані на існування та розвиток суспільства і не є простим поєднанням приватних інтересів [15, с. 63].

Публічні інтереси є інтересами, які можуть бути реалізовані з допомогою інших осіб або спільно. Ключовим виступає у цьому те, що індивід не може задовольнити такі інтереси самостійно. До публічних інтересів, зокрема, можна віднести організацію системи охорони здоров'я, освіти, організацію різних видів організації діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, які володіють специфічними повноваженнями, організації інфраструктури тощо [15, с. 69]. Вважаємо, що саме це має врахувати особа, яка звертається до суду, суб'єктивне цивільне право яких опосередковане публічним інтересом.

Публічний інтерес проявляється у більшому чи меншому ступені при вирішенні органами судової влади будь-якої справи. Така теза впливає із розгляду раніше залежності реалізації публічного інтересу як передумови для реалізації інтересу кожного суб'єкта – носія права. Відповідно, реалізація права на судовий захист – це прояв публічного інтересу. Такий висновок підтверджується зарубіжним досвідом захисту права суспільних інтересів у США, під яким визначало розуміти права на реальну процесуальну рівність у процесі і ефективний судовий захист економічно і соціально слабкої сторони [11, с. 161].

Завершуючи розгляд впливу публічного інтересу на порядок і процесуальні особливості розгляду цивільної справи судом, зауважимо, що у самому широкому смислі публічний інтерес полягає в ефективній реалізації права на судовий захист, в тому числі порушення публічного інтересу є підставою для перегляду судового акта, що буде досліджено у подальших наукових публікаціях з цієї проблематики.

**Висновки.** Публічний інтерес має матеріально-правовий характер, але за своїм змістом, дещо інший, ніж приватний інтерес в аналогічному позовному провадженні. Його відмінністю є те, що публічний інтерес забезпечений правом, як правило пов'язаний із певною масовістю або істотною суспільною значимістю для конкретної сторони спірного правовідношення, яке слід вирішити суду. Публічний інтерес при визначенні об'єкта судового захисту характеризується

такими властивостями. Прояв публічних інтересів залежить від сучасного і правильного усвідомлення суспільних інтересів, актуальних у конкретний період розвитку суспільства і які являють собою сукупність інтересів усіх індивідів. Публічні інтереси є інтересами, які можуть бути реалізовані з допомогою інших осіб або спільно. Ключовим виступає у цьому те, що індивід не може задовольнити такі інтереси самотійно. Розглядаючи вплив публічного інтересу на порядок і процесуальні особливості розгляду цивільної справи судом, зауважимо, що у самому широкому смислі публічний інтерес полягає в ефективній реалізації права на судовий захист.

Прояв публічного права у цивільному процесуальному праві в межах цього підрозділу будемо розглядати, принаймні, з таких аспектів: 1) як складова принципу пропорційності у цивільному судочинстві, який впливає на порядок здійснення провадження у справі; 2) як критерій, який має враховувати суддя під час розгляду цивільної справи, коли аналізує фактичні обставини справи і здійснює підбір нормативної бази, на підставі якої він вирішуватиме цю справу (процедурна складова аналізу попереднього аспекту); 3) як можливий безпосередній предмет судового захисту в цивільному судочинстві; 4) як мета, яку прагнуть досягнути сторони, захищаючи власне суб'єктивне цивільне право, порушення якого пов'язане із певною масовістю; 5) як правова мета, яку досягає у процесі діяльності суд.

#### Список використаних джерел:

1. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. 784 с.
2. Венедіктова І. В. Захист охоронюваних законом інтересів у цивільному праві: дис. ... д-ра юрид. наук. К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2013. 430 с.
3. Вінник О. М. Теоретичні аспекти правового забезпечення реалізації публічних і приватних інтересів в господарських товариствах: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2004. 631 с.
4. Колесов П. П. Процессуальные средства защиты права. В. Новгород: НовГУ имени Ярослава Мудрого, 2004. 220 с. (Серия «Монографии»; Вып. 2).
5. Кубко А. Є. Реалізація публічних інтересів у цивільному праві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2012. 225 с.
6. Кузбагаров А. Н. Примирение сторон по конфликтам частноправового характера: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.15. СПб., 2006. 359 с.
7. Курбатов А. Я. Защита прав и законных интересов в условиях «модернизации» правовой системы России. М.: Юстицинформ, 2013. 172 с.
8. Максимов И. В. «Соразмерность» как общеправовая категория. *Вестник Саратовской государственной академии*. 2012. № 2 (84). С. 163–169.
9. Михайлова Е. В. Процессуальные формы защиты субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов в Российской Федерации (судебные и несудебные): монография. М.: Проспект, 2014. 280 с.
10. Полянский, В. В. Публичные и частные интересы в конституционном праве: проблемы и гармонизация. *Интерес в публичном и частном праве*: сб. ст. М., 2002. С. 48–53.
11. Решетникова І. В. Доказательственное право Англии и США. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1997. 240 с.
12. Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року № 18-рп/2004. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/511>
13. Тихомиров Ю. А. Публичное право. М.: НОРМА, 1995. 680 с.
14. Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты. Л.: Изд. ЛГУ. 1986. 189 с.
15. Чугурова Т. В. Процессуальные формы защиты публичных интересов в российском праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Самара: Самарский государственный экономический университет, 2007. 221 с.
16. Чурпіта Г. В. Суб'єктивні сімейні права та охоронювані законом інтереси як об'єкт судового захисту. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 130–136.

## ВОЛЕФОРМУВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ПРИ ВЧИНЕННІ ПРАВОЧИНУ

У цій статті автор розглядає процес волеформування юридичної особи для вчинення правочинів. Досліджуються та аналізуються погляди різних науковців з цього приводу. Визначено стратегії прийняття юридичною особою рішення стосовно укладення правочину.

**Ключові слова:** правочин, воля, юридична особа.

В этой статье автор рассматривает процесс волеобразования юридического лица для совершения сделок. Исследуются и анализируются взгляды разных учёных с этого повода. Определены стратегии принятия юридическим лицом решения относительно совершения сделки.

**Ключевые слова:** сделка, воля, юридическое лицо.

In the article the author considers the will-making process of the legal entity for the concluding transactions. Different opinions of the scientists are researching and analysing from this matter. It was determined strategies of acceptance the decision by the legal entity relative to the concluding of the transaction.

**Key words:** transaction, will, legal entity.

Високий рівень розвитку цивільного обороту є ознакою країни з ринковою економікою. Останню нині неможливо собі уявити без наявності юридичних осіб приватного права. Саме вони у період розбудови нашої державності починають відігравати якщо не вирішальну, то системоутворюючу роль, акумулюючи величезні інтелектуальні та матеріальні ресурси.

Створюючи юридичну особу суб'єкти цивільного права прагнуть досягти певної мети, розв'язавши таким чином проблему, яку одноосібно вони не в змозі вирішити. Зрозуміло, що під час реалізації цього наміру, юридична особа повинна вступати у правовідносини з іншими суб'єктами. Як відомо, найпоширенішою підставою набуття цивільних прав та обов'язків є правочини. Проте для того, щоб укласти правочин, юридична особа повинна спочатку сформувати волю, яка виражається у прийнятому рішенні.

Питанню волеформуванню юридичної особи присвячували увагу такі вчені як В. П. Грибанов, Н. В. Козлова, В. М. Кравчук, Г. В. Цепов, Б. Б. Черепакін та багато інших. Але висновки проведених досліджень не завжди повною мірою висвітлюють проблематику з окресленого питання, а, отже, не дають можливості цілісного розкриття механізму волеформування. Звідси, метою статті є комплексний аналіз категорії волі юридичної особи, її специфіки та особливостей.

Як зазначає Н. В. Козлова, конструкція будь-якої юридичної особи передбачає наявність механізму, який дозволяє приймати рішення, якими юридична особа буде керуватися у своїй діяльності, тобто формувати волю юридичної особи. Воля юридичної особи формується за допомогою її органів і виражається в рішеннях, які приймаються такими органами. Однак на процес волеутворення юридичної особи здійснює вплив воля людей, які безпосередньо входять до складу такого органу, а отже мають змогу визначати напрям діяльності юридичної особи [1, с. 230]. Воля юридичної особи пов'язана з людиною. Безумовно, що фізична особа, яка наділена правом впливати на процес формування волі юридичної особи, використовує надані їй можливості для того, щоб юридична особа здійснила чи утрималась від здійснення певних дій, які зазначена фізична особа вважає найбільш важливими й правильними. Поряд з цим, якщо воля декількох фізичних осіб, які мають рівні можливості не співпадає, рішення має прийматися за правилами, що встановлені законодавством або установчими актами юридичної особи [2, с. 14]. Воля одноособового виконавчого органу може бути обмежена волею колегіального органу (загальних

зборів), якщо справа набуває рис не простої поточної діяльності, а може стосуватися істотних стратегічних планів.

З позиції дослідження важливо з'ясувати чи володіє юридична особа самостійною волею чи остання їй не властива, а формується та виражається за допомогою «справжніх» суб'єктів цивільного права – фізичних осіб. Для того, щоб відповісти на це питання, зупинимося на основних теоріях юридичної особи.

Історично першою сформувалася *теорія фікції* юридичної особи. Її засновником вважають папу Інокентія IV, який у 1245 році на Ліонському соборі проголосив, що союз це *popen intellectuale et res incorporalis* (найменування інтелектуальне для речей безтілесних). Він указав також, що союз є *res inanimata* (рід бездуховна) тобто *persona ficta* (особа фіктивна). Папа Інокентія IV займався проблемою союзів у зв'язку з питанням про можливість їх анафемі (відлучення від лона церкви) та відповідав на нього негативно, оскільки союзи не можуть володіти самостійною волею, нею володіють лише люди, які входять до їх складу. Прихильниками цієї теорії у різний час були такі видатні правники, як Ф. К. фон Савінї, Ю. Барон, Д. Д. Грім, Г. Ф. Шершеневич, В. В. Єфімов, М. Л. Дювернуа. Нині представником цього напрямку можна назвати Н. В. Козлову. Суть теорії фікції полягає в тому, що юридична особа є штучним суб'єктом права, який існує лише у юридичній уяві, в ідеї, але не у дійсності. Отже, юридична особа, в розумінні самостійного суб'єкта, є лише фікцією. Ф. К. ф. Савінї заперечує окрему волездатність юридичної особи через відсутність психічної волездатності, але вона ліквідується шляхом волездатних органів, які входять до складу юридичної особи [3, с. 553]. На схожу обставину звертав увагу В. В. Єфімов [4, с. 79, 82] та Ю. Барон [5, с. 72]. Таким чином, юридичну особу представники теорії фікції розглядали як недієздатного суб'єкта, який може діяти лише за допомогою представництва, функція якого покладалася на його органи. Прикладом цього слугує позиція Є. В. Васильовського, яка полягає у тому, що приписуючи юридичним особам правоздатність, фікція не дає їм дієздатності. У цьому відношенні вони схожі на малолітніх, божевільних, яких також вважають нездатними до юридичних дій і можуть вчиняти їх за допомогою представників – опікунів [6, с. 68].

У цілому, не зупиняючись на перевагах теорії фікції (визнання юридичної особи суб'єктом права, вказівка на джерело походження такого суб'єкта – юридичну норму) зазначимо її основні недоліки, які не дозволяють її застосовувати. Так, до останніх належить:

- 1) відсутність відповіді на питання про належність майна юридичної особи;
- 2) заперечення дієздатності юридичної особи через відсутність волездатності, яка повинна реалізовуватися органами як її представниками.

Як відомо, те що стверджується або заперечується стосовно цілого, стверджується або заперечується стосовно його частин. Це загальновідомий логічний закон, який не потребує додаткового аргументування. Але автори теорії фікції стверджують, що волездатністю наділені органи юридичної особи. Виходячи з логічного аналізу, представники цієї теорії не повинні були б визнавати волездатність органів юридичної особи, оскільки вони є складовими частинами юридичної особи. З цих причин органи юридичної особи не можуть розглядатися як її представники. Звернемо увагу й на той факт, що згідно з чинним законодавством юридична особа набуває правоздатності та дієздатності одночасно – з моменту її державної реєстрації, що не відповідає вченню представників фікційної теорії.

Багато прихильників має *теорія колективу* (С. М. Братусь, Е. А. Флейшиц, В. П. Грибанов, В. А. Ойгензіхт), яку висунув А. В. Венедіктов. Учений вперше обґрунтував те положення, що субстратом органу юридичної особи є колектив працівників, які очолюються їх керівником. Кожна юридична особа, на його думку, – це «реальний колектив живих людей» [7, с. 663, 664]. Видатним представником цієї концепції став С. М. Братусь, у працях якого вона отримала свій розвиток [8, с. 104–114]. Далеко не тільки дії органів, але й дії працівників і службовців, – стверджує Е. А. Флейшиц, – є діями самої юридичної особи. Поза цими діями нема і діяльності юридичної особи [9, с. 112]. Схожу позицію займав В. П. Грибанов, на думку якого за юридичною особою стоять ті, хто визначає і формує її волю, хто здійснює діяльність юридичної особи, за чій дії вона несе відповідальність [10, с. 46–52].

Теорія колективу була актуальною у період планової економіки СРСР, оскільки повністю відповідає її потребам. Однак нині трудовий колектив працівників, наприклад, у АТ чи ТОВ навряд чи серйозно може впливати на діяльність юридичної особи, а особливо формувати стратегію її діяльності. Ця функція покладається на загальні збори учасників, а здійснення поточної діяльності – на виконавчий орган, у якого відсутній обов'язок враховувати думку трудового колективу, зокрема, з питання укладення, зміни, припинення договорів. Крім того, у цивільному

праві відсутній такий суб'єкт як трудовий колектив. Якщо ми визнаємо його суб'єктом, то це призведе до асиміляції стосовно правового регулювання відносин трудового та цивільного права. А цього допустити не можна на тій підставі, що кожна з цих галузей має свій предмет регулювання, власні, неповторні притаманні лише їм, особливості.

Окреме місце в проблемі сутності юридичної особи займає теорія директора (Ю. К. Толстой, Ф. І. Гавзе). Положення цієї концепції зводяться до того, що посадова особа – директор творчо виконує волю юридичної особи, яка трансформується у волю самого керівника. У правовідносинах керівником, таким чином, виражається його власна воля, але її зміст визначено волею юридичної особи [11, с. 70]. Погоджується з цим Ф. І. Гавзе, позиція якого ґрунтується на тому, що директор формує і виражає волю юридичної особи [12, с. 78–83]. Варто зазначити, що ця теорія має не виправдану подвійність: з однієї сторони є воля юридичної особи, а з іншої – воля керівника (директора), який виражає її. Вважаємо, що немає жодних підстав для такої подвійності. Крім того, не виправдано ототожнювати волю однієї особи (директора) з волею самої юридичної особи, оскільки це різні категорії, не виправдане звуження суб'єкта права до виразника його волі. Саме воля юридичної особи є єдиною, неповторною та аутентичною, яку не можна зводити до волі окремої особи – директора. Інша точка зору приведе до визнання того, що теоретично будь-який працівник юридичної особи є носієм її волі.

На нашу думку теорією, яка відповідає дійсному стану речей, є *органічна теорія* Отто фон Гірке. Її суть автор пояснював тим, що юридична особа настільки ж реальна, як і особа фізична. Юридична особа – це особливий тілесно-духовний організм, це союзна особа. «Союзна особа, – зазначає О. Гірке, – є визнана правопорядком діяльність людського союзу, який виступає у якості відмінного від суми поєднаних у союзі осіб єдиного цілого, яке є суб'єктом прав і обов'язків» [13, с. 469]. Союзна особа, на думку цього науковця, є дійсною, а не вдуманною особою. Згідно з цією теорією юридична особа дієздатна, вона не потребує обов'язкового представництва, тобто має власну волю та може діяти. У той же час О. Гірке не заперечує особливого статусу органу, оскільки саме через нього діє юридична особа. Але це уже не представництво, тобто не заміщення однієї особи іншою, а представлення цілого через частину. Воля юридичної особи, на думку О. Гірке, складається із частин волі людей, які входять до складу союзу [13, с. 470–472]. Дійсно, якщо особа не має волі, то не може бути правочину, немає правочину – немає права, немає права – немає відповідальності. Логічний ланцюг відповідальності бере свій початок від волі. Отже, якщо юридична особа – це особа, яка не має волі, то тоді неможливо притягнути її до відповідальності, немає самостійного учасника цивільного обороту. Органічна теорія вийшла з цього глухого кута, було визнано за юридичною особою статус дієздатного суб'єкта з самостійною, а не підмінною волею.

Варто зазначити, що існує критика і цієї теорії. Так, С. М. Братусь вказує, що недоліки органічної теорії загальновідомі. Це перш за все біологізація поняття реальної союзної особи [14, с. 103]. Але як далі зазначає цей автор, сам О. Гірке прийшов до висновку, що між людиною і людським союзом існує лише певна схожість і що тільки за аналогією людський союз можна назвати організмом [14, с. 103]. Другим недоліком органічної теорії, на думку С. М. Братуся, є відсутність історичного підходу до явищ [14, с. 103]. Проаналізуємо ж ці недоліки. Справді, це можна спостерігати безпосередньо у її визначенні – «тілесно-духовний організм». Тут варто погодитися з критикою, оскільки «тіла» як біологічного явища юридична особа не має (коли ми дивимося на будівлю, у якій розташована юридична особа, то ми маємо справу не з тілом такого суб'єкта, а з його майном). Мабуть, сам О. Гірке, розуміючи цей недолік вказує: «Ми прирівнюємо соціальне тіло до індивідуального організму і разом з останнім підкорюємо їх родовому поняттю живого організму» [15, с. 12]. Звідси, органічна теорія – теорія реальності юридичної особи поступово у творах автора непомітно для нього самого трансформується у *соціальну теорію*. Ознака соціальності вбачається у тому, що сам О. Гірке вважає волю юридичної особи – волею соціальною. Однак М. Л. Дювернуа вважає таку соціальну волю неіснуючою та неприродною [3, с. 562]. Якщо до вирішення цього питання застосувати загальнофілософський метод дослідження, то з'ясується, що все у цьому світі складається із відповідної матерії. Остання поділяється на неживу, живу та соціально-впорядковану. Обґрунтовувати тезу, що соціально-впорядкованої матерії не існує – все одно, що заперечувати існування держави, нації тощо. З цієї позиції доволі спірними виглядають твердження проф. М. Л. Дювернуа з приводу неіснування соціальної волі юридичної особи, оскільки не варто так палко заперечувати що-небудь лише з тієї причини, що не можеш побачити це своїми очима. Адже якщо суб'єкт існує і він є самостійним, тобто може нести відповідальність, то заперечення факту наявності волі виглядає вкрай непереконливо.

Прихильником теорії О. Гірке у дореволюційний час був В. М. Хвостов, який вважав, що юридична особа – соціальна організація. Для того, щоб володіти суб'єктивним правом, потрібно володіти волею. Але ця воля не повинна обов'язково бути волею окремої людини; для цивільного права достатньо волі, яка виробляється штучно за допомогою певної соціальної організації. Хоча зміст цієї волі і встановлюється окремими людьми, але вона вважається не волею цих людей, а незалежною від них соціальною єдністю. Тому права і обов'язки належать у цьому разі такому соціальному цілому, а не окремим людям, які входять до його складу [16, с. 251]. Вважаю, що позицію В. М. Хвостова стосовно розуміння природи волі юридичної особи необхідно підтримати, звертаючи увагу саме на соціальність походження її змісту. З цього приводу слухним є висловлювання Алфена – відомого юриста Давнього Риму, який вважав, що корпорація (юридична особа) є особливе ціле, і існування його не залежить від зміни окремих людей, які входять до його складу – членів корпорації [16, с. 253]. Тобто воля юридичної особи не зводиться до суми окремих воель учасників такої юридичної особи та не може бути ототожнена з волею одного з її членів, оскільки набуває відмінних від неї рис – рис соціальності.

Концепцію соціальної реальності у радянський період захищав Д. М. Генкін [17, с. 92]. Але, на думку В. А. Ойгензіхта, вона не відповідала на питання про субстрат юридичної особи, про те, чию волю виражає її діяльність [18, с. 151–152]. Взагалі питання з приводу того, чию волю виражає діяльність юридичної особи, виглядає доволі дивно. Звичайно, що власну, оскільки юридична особа є право- та дієздатним суб'єктом, наділеним власною волею. Проте зрозуміти, а тим паче прийняти це положення прихильнику теорії колективу [19] доволі складно, зважаючи на обмеженість при дослідженні проблеми соціальності природи юридичної особи. Як зазначалося, критика теорії О. Гірке С. М. Братусем також будувалася на тому, що у неї відсутній історичний підхід до явищ. Але чи не свідчить саме про історичність підходу наявність розвиненого вчення, підтримуваного спочатку О. Гірке, а потім В. М. Хвостовим та Д. М. Генкіним у дореволюційні та радянські часи відповідно і це лише з огляду на час випуску в світ монографії С. М. Братуся, який критикував це вчення. Вважаю, що цей аргумент не витримує критики наведених положень. До того ж зазначимо, що прихильником теорії соціальності був і О. О. Красавчиков, вчення якого ґрунтувалося на тому, що сутність організації не у самих по собі людях, а у тих зв'язках, у яких об'єднані люди знаходяться стосовно один одного. Юридична особа – це організація, яка наділена певними ознаками, і тому вона представляє собою систему важливих соціальних зв'язків [20, с. 12–22]. Доповнимо це твердження лише тим, що нині згідно з чинним законодавством до складу засновників (учасників) юридичної особи можуть входити будь-які суб'єкти цивільного права, у тому числі й інші юридичні особи.

Притримується позиції стосовно соціальності природи юридичної особи у сучасний період В. М. Кравчук, що, безумовно, не може не свідчити про життєздатність цієї концепції [21, с. 33]. Проте навіть цей науковець наводить приклад критики соціальної теорії, яка, на його думку, не дає повністю приєднатися до цієї концепції [22, с. 172–173]. Її суть полягає в тому, що юридична особа може визнаватися і там, де немає соціального організму: університет залишається юридичною особою без студентів і викладачів. Проаналізуємо це твердження. Якщо застосувати до категорії «юридична особа» діалектичну категорію «зміст – форма» ситуація виглядатиме дещо інакше. Як відомо, кожне явище (у нашому випадку юридична особа) має внутрішній зміст та зовнішню його об'єктивацію, яка отримала назву форми. Змістом будь-якої юридичної особи, з урахуванням всього вищенаведеного, варто визнати її соціальні зв'язки – природу соціального. Форма ж, яку отримують ці соціальні зв'язки, становить каркас юридичної особи, тобто її легальне начало. Запитується: якщо у явища забрати його суть, то чи буде воно справді явищем. Відповідь очевидна – звичайно що ні. Крім того, не форма визначає зміст, а зміст форму, тобто беззмістовної форми бути просто не може. Якщо у наведеному прикладі з університетом у нього забираються соціальні зв'язки, то наявною є не «юридична особа» у прямому сенсі цього слова, а лише її потенція, її можливість, яка невідомо чи перетвориться у справжню дійсність. Безумовно, норма права важлива для створення юридичної особи. Про це свідчить і саме законодавство, визначаючи юридичну особу як організацію, проте таку, яка зареєстрована у встановленому законом порядку. Отже, юридична особа – єдність суб'єктивного і об'єктивного, єдність соціального визнаного правовою нормою.

Це ще не всі теорії походження формування і волевиявлення юридичної особи. Розглянуті лише найактуальніші в наш час. Досі серед учених триває дискусія стосовно кожної з них, створюючи плуралізм поглядів який тільки збагачує юридичну науку. Проте надалі керуватимемося у своїх дослідженнях соціальною теорією юридичної особи.



Звертаючись безпосередньо до проблеми механізму волеформування юридичної особи, зазначимо, що Б. Б. Черепакін розмежує волеутворення і волевиявлення такого суб'єкта права [23, с. 43–50]. Як видається, ці функції волеутворення та волевиявлення повинні виконувати різні органи, проте можлива ситуація, коли вони поєднуються в одному (наприклад, з питань здійснення поточної господарської діяльності волеутворюючим та волевиражаючим органом є виконавчий орган). Цей же автор вважає, що цивільна правосуб'єктність юридичної особи проявляється не тільки у зовнішніх вольових актах, що здійснюється її керівним органом: правочинах, процесуальних актах та інших правомірних юридичних діях. Вольовим актам керівного органу, що представляє юридичну особу в зовнішніх відносинах, в тому числі при укладенні правочину, передують і сприяють вольові акти внутрішнього характеру, в яких виявляється діяльність колективу працівників юридичної особи. Однак для зовнішніх актів внутрішні акти мають тільки підготовче значення. Юридично вони не представляють одного цілого із зовнішніми актами [24, с. 468–471]. Навпаки, В. А. Мусін вважає, що внутрішні вольові акти утворюють єдине складне ціле із зовнішніми актами юридичної особи [25, с. 69]. Проте це не зовсім так, оскільки згідно з абз. 2 ч. 3 ст. 92 ЦК України у відносинах із третіми особами обмеження повноважень щодо представництва юридичної особи не має юридичної сили, крім випадків, коли юридична особа доведе, що третя особа знала чи за всіма обставинами не могла не знати про такі обмеження.

У цілому зазначимо, що формування волі юридичної особи – складний процес. Для того, щоб укласти правочин юридична особа повинна спочатку сформувати свою волю, яка виражається у прийнятому рішенні. Цей процес залежить від організаційно-правової форми, конструкції органів юридичної особи, визначеного законом або установчим документом порядку реалізації їх компетенції. Прийняти певне рішення означає сформувати волю юридичної особи, яка згодом стане елементом майбутнього правочину. У літературі загальноновизнаною є теза, що волю юридичної особи формують її органи, які можуть бути разом з тим і волевиражаючими (наприклад, виконавчий орган ТОВ). Разом з тим, не виключена ситуація, коли орган може виконувати лише функцію формування волі без наявності можливості її виражати (наприклад, загальні збори учасників). Саме загальні збори товариства є тим органом, який відповідно до законодавства наділений компетенцією вирішувати будь-яке питання. Однак основне його призначення – визначати загальну стратегію діяльності всього товариства, надання згоди на укладення «значних правочинів». З урахуванням цього буде здійснюватися поточна господарська діяльність, яка «лежатиме на плечах» виконавчого органу.

Звідси, важливим як в теорії, так і на практиці є питання волеформування юридичної особи для наступного укладення правочинів. Як пише І. В. Амірханова, на сьогодні, на жаль, не розроблено питання правового забезпечення співвідношення можливості волеформування юридичної особи та її засновників (учасників) [26, с. 172].

Формування волі юридичної особи носить, як правило, колективний характер (виняток становить випадок наявності одноособового волеформуючого органу). А волевиявлення здійснює тільки певний орган або уповноважений цими органами представник, що діє на підставі довіреності. Суб'єктом же відносин у таких випадках виступає сама юридична особа, а не її орган. Досліджуючи питання волеформування юридичної особи, Г. В. Цепов зазначає, що процес формування і вираження волі юридичної особи складається із трьох етапів:

- 1) вираження суб'єктами управління волі, яку вони бажали б видати за волю юридичної особи;
- 2) припущення, що ця воля є волею юридичної особи;
- 3) вираження цієї волі перед третіми особами вже як волі юридичної особи [27, с. 90–91].

Не важко помітити, що на другому етапі застосована презумпційна юридична конструкція (проставлення знаку рівності між волею органу юридичної особи і самої юридичної особи). Цей прийом доволі виправданий, оскільки при формуванні волі юридичної особи як цілісного феномену беруть участь члени органу юридичної особи, між якими неминуче виникає соціальний зв'язок, спрямований на вироблення спільного рішення, а в підсумку і волі юридичної особи. Все це також залежить і від компетенції відповідного органу юридичної особи. Таким чином, воля органу трансформується у волю самої юридичної особи як квінтесенція результату його функції.

З'ясуємо ж як відбувається процес волеформування та які механізми можуть до нього застосовуватися. Юридична теорія не розробила цілісного власного підходу до вирішення вказаної проблематики, разом з тим багато цікавого можна знайти у працях із соціальної психології та економіки. Вважаю напрацювання цих наук доволі цінними не тільки у царині власного предмету дослідження, але й для правової науки, оскільки, як правило, механізм вироблення рішен-

ня, закріплюється локальними актами юридичної особи (статуті, засновницькому договорі – на найвищому рівні, положенні – стосовно діяльності окремого органу юридичної особи). Серед стратегій прийняття рішення можна виділити такі:

*I. Стратегія простої більшості*

Часто застосовується на практиці й полягає у тому, що рішення вважається прийнятним, якщо за нього віддана більшість голосів. Використання цієї стратегії має місце, зокрема, у повному товаристві, де голосування відбувається за принципом одна особа – один голос, а не за принципом майнової участі. У цілому цей механізм є характерним для юридичних осіб, які є «об'єднанням осіб», а не капіталів. Перевага стратегії полягає у тому, що їй притаманна демократичність, оскільки враховуються уподобання більшості учасників, але поряд з цим вона ігноруються інтереси меншості.

*II. Стратегія сумування рангів*

Відповідно до цієї стратегії альтернатива, у якій сума рангів у індивідуальних уподобаннях нижче, визнається більш цінною, більш раціональною для юридичної особи за альтернативу з більш високою сумою рангів. Наприклад, перед юридичною особою стоїть вибір: придбати земельну ділянку, єдиний майновий комплекс, вкласти гроші в іноземний інвестиційний проект чи надати кошти у кредит. З приводу цих альтернатив кожен із учасників (взьмемо за приклад ТОВ, у якому три учасники) може мати різні погляди стосовно їх економічної привабливості. Схема стратегії сумування рангів має працювати наступним чином: частка учасника перемножується на ранг альтернативи та додається до аналогічних величин інших учасників з перемноженням отриманої суми на 100%. Чим більший відсоток отримується, тим більшим є уподобання прийнятого рішення з позиції самої юридичної особи.

| №  | I (40%) | II (30%) | III (30%) | % уподобання |
|----|---------|----------|-----------|--------------|
| A1 | 1       | 2        | 3         | 65           |
| A2 | 4       | 1        | 2         | 55           |
| A3 | 3       | 3        | 4         | 31           |
| A4 | 2       | 4        | 1         | 57,5         |

Розрахунок виглядатиме так:

$$A1 \text{ (альтернатива 1): } 0,4 \times 1 + (0,3 \times 0,5) + (0,3 \times 0,33) \times 100\% = 65\%$$

$$A2 \text{ (альтернатива 2): } 0,4 \times 0,25 + (0,3 \times 1) + (0,3 \times 0,5) \times 100\% = 55\%$$

$$A3 \text{ (альтернатива 3): } 0,4 \times 0,33 + (0,3 \times 0,33) + (0,3 \times 0,25) \times 100\% = 31\%$$

$$A4 \text{ (альтернатива 4): } 0,4 \times 0,5 + (0,3 \times 0,25) + (0,3 \times 1) \times 100\% = 57,5\%$$

Виходячи з вищевикладеного, рішення юридичної особи повинно бути на стороні першої альтернативи, оскільки вона найбільш повно відповідає її інтересам. Ця стратегія, на мою думку, якнайповніше притаманна юридичним особам об'єднанням майна, особливо тоді, коли жоден з учасників не має можливості самостійно вирішувати питання й доводиться домовлятися.

Розглядаючи стратегії прийняття рішень ми, до цього часу керувалися особистими уподобаннями осіб, які відповідно до закону (установчих документів) мають право впливати на процес волеформування юридичної особи. Але для юридичної особи, особливо тієї, яка створена з метою отримання прибутку, велике значення має не тільки особисте уподобання його учасника, але й корисність прийнятого рішення, іншими словами, те яку вигоду отримує у цілому такий суб'єкт права. Для спрощення ситуації припустимо, що у ТОВ два учасника, які оцінюють дві наявні альтернативи. Зрозуміло, що кожен із них буде здійснювати це з позиції досягнення бажаного результату (зупинення на одній із наявних альтернатив може позитивно або негативно позначитися на підприємницькій діяльності того з учасників, який також, цілком ймовірно, може мати корпоративний інтерес не тільки у межах однієї юридичної особи). Наприклад, ТОВ може надати кошти у кредит, але ризик неповернення останнього складає 20%. Або юридична особа може вкласти гроші в інвестиційний проект, проте відсоток невдачі цієї операції становить 40%. Як у такому разі повинні поводити себе учасники, якщо припустити, що з приводу кожної з цих альтернатив можливо отримати різні суми прибутку.

Припустимо, що корисність була визначена за допомогою однорідної шкали корисності, яка надає можливість порівняти оцінки різних учасників.

| Учасники     | Альтернативи              |     |                    |     |
|--------------|---------------------------|-----|--------------------|-----|
|              | A1 (Інвестиційний проект) |     | A2 (Надати кредит) |     |
| % корисності | 60%                       | 40% | 80%                | 20% |
| I            | + 6                       | - 2 | + 10               | - 6 |
| II           | + 14                      | - 4 | + 9                | - 8 |

Встановити тепер коефіцієнт корисності для кожної з альтернатив з позиції учасників.

Коефіцієнт корисності для першого учасника:

I (A1) становить:  $(0,6 \times 6) - (0,4 \times (-2)) = 2,8$ ;

I (A2) становить:  $(0,8 \times 10) - (0,2 \times (-6)) = 6,8$ .

Для учасника № 2 коефіцієнт вираховується так:

II (A1) становить:  $(0,6 \times 14) - (0,4 \times (-4)) = 6,8$ ;

II (A2) становить:  $(0,8 \times 9) - (0,2 \times (-8)) = 5,6$ .

Таким чином, перший учасник буде наполягати на першій альтернативі, оскільки коефіцієнт її корисності для нього – 6,8. Інший же учасник буде навпаки прихильником другої альтернативи, так як її корисність для нього складатиме також 6,8. Ситуація була б ідеальною, якщо для кожного з учасників одна з альтернатив була б з найбільшим коефіцієнтом. Разом з тим, на практиці часто трапляється по-іншому і кожен з учасників не бажає поступитися своєю позицією. Виникає питання про саму можливість застосування стратегії вибору. Вирішення пропонує Х. Райф [28, с. 164]. Воно засноване на середніх величинах, відповідно до яких вираховується середня корисність та середні витрати (потенційні збитки).

|    |        |     |
|----|--------|-----|
|    | 0,7    | 0,3 |
| A1 | + 8    | - 4 |
| A2 | + 11,5 | - 6 |

Середня величина для A1 становить:  $(0,7 \times 8) - (0,3 \times (-4)) = 4,4$ .

Середня величина для A2 відповідно:  $(0,7 \times 11,5) - (0,3 \times (-6)) = 6,25$ .

Таким чином, намагаючись максимізувати корисний ефект від вчиненого правочину, учасники юридичної особи оберуть альтернативу № 2. Вважаємо, що ця стратегія допоможе краще зорієнтуватися при прийнятті складного для юридичної особи рішення, а особливо у тому випадку, коли жоден з учасників не уповноважений одноосібно виконувати цю функцію. У будь-якому разі, застосовуючи цю стратегію юридична особа тільки виграє.

У цілому зазначимо, що процес волеформування юридичної особи, який закінчується прийняттям рішення, може залежати не тільки від уподобань учасників, коефіцієнту корисності наявних альтернатив, але й від інших факторів, серед яких можуть бути такі, як наявність зобов'язань юридичної особи, законодавча політика тощо. Вивчення шляхів і особливостей формування волі юридичної особи як загалом, так і при укладенні та виконанні правочинів, – до сих пір залишається однією з найважливіших завдань юридичної науки.

#### Список використаних джерел:

1. Козлова Н. В. Правосубъектность юридического лица / науч. ред. В. С. Ем. М.: Статут, 2005. 476 с.
2. Эбзеев Б. Б. Участие акционерных обществ в гражданском обороте: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Москва, 2001. 249 с.
3. Дювернуа Н. Л. Чтения по гражданскому праву. Изд. 4-е. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1902. Т. 1. Введение и часть общая (Вып. 2. Лица. Вещи). 670 с.
4. Ефимов В. В. Догма Римского права. Вып. 1. Общая часть. Вещное право. Посмертное перераб. изд-е. Петроград: Сенат. тип., 1918. 395 с.
5. Барон Ю. Система римского гражданского права : курс лекций. Вып. 1. Кн. 1. Общая часть / переводчик Л. И. Петражицкий. 3-е изд-е, испр. по 9-му немецкому изданию. СПб.: Изд. юрид. кн. маг. Маргынова Н. К., 1909. 250 с.
6. Васильковский Е. В. Учебник гражданского права. Вып. 1. Введение и общая часть. СПб.: Тип. Контрагентства ж. д., 1894. 169 с.

7. Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1948. 839 с.
8. Братусь С. Н. Субъекты гражданского права. М.: Гос. изд-во юрид. литературы, 1950. 368 с.
9. Флейшиц Е. А. Обязательства из причинения вреда и из неосновательного обогащения. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1951. 239 с.
10. Грибанов В. П. Юридические лица : монография. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1961. 115 с.
11. Толстой Ю. К. Содержание и гражданско-правовая защита права собственности в СССР. Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1955. 219 с.
12. Гавзе Ф. И. Социалистический гражданско-правовой договор. М.: Юрид. лит., 1972. 168 с.
13. Gierke O. Deutsches Privatrecht. Erster Band. Allgemeiner Teil und Personenrecht. Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot, 1895. 897 s.
14. Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве (понятие, виды, государственные юридические лица). *Ученые труды. Вып. 12. Юридические лица в советском гражданском праве ( понятие, виды, государственные юридические лица)*. М.: Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1947. 364 с.
15. Gierke O. Das Wesen der menschlichen Verbände rede, bei Antritt des rektorats gehalten in der aula der Königlichen Friedrich-Wilhelms-universität am 15. Oktober 1902. 32 s.
16. Хвостов В. М. История римского права: курс лекций. 5-е изд-е, испр. и доп. М.: Тип. Т-ва И. Д. Сытина, 1910. 463 с.
17. Генкин Д. М. Юридические лица в советском гражданском праве. *Проблемы социалистического права*. 1939. № 1. С. 86–105.
18. Ойгензихт В. А. Воля и волеизъявление : очерки теории, философии и психологии права / ред. С. А. Раджабов. Душанбе: Дониш, 1983. 256 с.
19. Ойгензихт В. А. Юридическое лицо и трудовой коллектив: сущность, поведение, ответственность: учебное пособие. Душанбе: ТГУ, 1988. 115 с.
20. Красавчиков О. А. Сущность юридического лица. *Советское государство и право*. 1976. № 1. С. 12–22.
21. Кравчук В. М. Корпоративне право: науково-практичний коментар до законодавства та судової практики. Київ: Істина, 2008. 720 с.
22. Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права. СПб.: Юрид. ин-т, 1998. 183 с.
23. Черепяхин Б. Б. Волеобразование и волеизъявление юридического лица. *Правоведение*. 1958. № 2. С. 43–50.
24. Черепяхин Б. Б. Труды по гражданскому праву. М.: Статут, 2001. 479 с.
25. Мусин В. А. Волевые акты государственных предприятий и проблема сущности юридического лица. *Правоведение*. 1963. № 1. С. 60–69.
26. Амирханова И. В. Гражданско-правовое обеспечение развития предпринимательств Республики Казахстан. Алматы: «Казак университеті», 2003. 369 с.
27. Цепов Г. В. Понятие органа юридического лица по российскому законодательству. *Правоведение*. 1998. № 3. С. 89–93.
28. Raiffa H. Decision analysis. Introductory lectures on choices under uncertainty. Addison-Wesley Series in Behavioral Sciences: Quantitative Methods. Reading, Mass. etc.: Addison-Wesley Publishing Company. XXIV, 1968. 309 p.

УДК: 347.214.2 (477)

ЛЕЩИНСКАЯ-ВИОНЦЕК МАГДАЛЕНА

### ПОНЯТИЕ РЕСТИТУЦИИ СОБСТВЕННОСТИ В ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ

В статье рассмотрены научные подходы, касающиеся реституции в гражданском праве. Предложено рассматривать реституцию в гражданском праве как широкое понятие, предусматривающее все случаи, связанные с восстановлением прежних прав, которые были нарушены неправомерными действиями, а именно: недействительная сделка, принудительное отчуждение собственности, основанном на психологическом или физическом насилии. Общими признаками реституции определены: 1) цель – защита собственности и восстановление первоначального законного состояния владения; 2) способ защиты права собственности; 3) особый характер защиты собственности, при котором происходит вторжение публично-го элемента в частноправовую сферу имущественных отношений; 4) реализация механизма реституции в пределах гражданского права. Выделено две группы реституционных отношений: возникающие из реституции, как следствия недействительной сделки, и из реституции незаконно экспроприруемой собственности.

**Ключевые слова:** реституция, защита собственности, владение, ответственность, недействительность сделки, восстановление прав.

В статті розглянуто наукові підходи щодо реституції в цивільному праві. Запропоновано розглядати реституцію в цивільному праві як широке поняття, що передбачає всі випадки, пов'язані з відновленням колишніх прав, які були порушені неправомерними діями, а саме: недійсний правочин, примусове відчуження власності, засноване на психологічному чи фізичному насильстві. Спільними ознаками реституції визначені: 1) мета – захист власності і відновлення початкового законного стану володіння; 2) спосіб захисту права власності; 3) особливий характер захисту власності, при якому відбувається вторгнення публічного елемента в приватноправову сферу майнових відносин; 4) реалізація механізму реституції в межах цивільного права. Виділено дві групи реституційних відносин: ті, що виникають із реституції, як наслідок недійсної угоди, а також ті, що виникають з реституції незаконно експропрійованої власності.

**Ключові слова:** реституція, захист власності, володіння, відповідальність, недійсність угоди, відновлення прав.

The author of the article has studied scientific approaches concerning the restitution in civil law. The author has offered to consider restitution in civil law as a broad concept that envisages all cases related to the restoration of former rights that were violated by unlawful acts, namely: an invalid transaction, forced alienation of property based on psychological or physical violence. The author has defined common features of restitution: 1) the objective – protection of property and restoration of the original legal status of ownership; 2) the method of protecting the property rights; 3) the special nature of property protection, when an invasion of a public element occurs into the private law sphere of property relations; 4) realization of the mechanism of restitution within civil law. Two groups of restorative relations have been distinguished: arising from restitution, as consequences of an invalid transaction, and from restitution of illegally expropriated property.

**Key words:** restitution, property protection, ownership, liability, invalidity of a transaction, restoration of the rights.

**Постановка проблеми.** Реституція в гражданському праві найбільше часто розглядається як наслідок визнання угоди недействительною. В українській науці гражданского права таке розуміння вважається найбільш розповсюдженим, що обумовлено позицією законодавця (речь йде об абз. 2 ч. 1 ст. 216 Гражданського кодексу України: «При недействительності угоди кожна із сторін зобов'язана повернути другій стороні в натурі все, що вона отримала за виконання цієї угоди, а в разі неможливості такого повертання, в частині тоді, коли отримане заключається в користуванні майном, виконаній роботі, наданій послугі, – відшкодувати вартість того, що отримано, за цінами, існуючими на момент відшкодування» [1]). Незважаючи на усталене думку по питанню реституції, в Україні є необхідність розглянути це поняття з іншого боку. Це обумовлено тим, що Україна прагне стати членом в Європейському союзі і Організації Північноатлантичного договору (НАТО). При цьому одним із критеріїв, який використовувався для оцінки демократичного прогресу держав, прагнуть стати членами в Європейському союзі і НАТО, а також показником ефективності верховенства права в демократичній державі (згідно офіційної позиції США) вважається успішна програма реституції власності [2]. З урахуванням цього актуальним питанням гражданского права вважається перегляд доктринальних основ реституції власності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Реституція в гражданському праві була предметом дисертаційного дослідження Д. О. Тузова «Реституція в гражданському праві» (1999 г.), М. Н. Комашко «Реституція як спосіб захисту права» (2010 г.), А. Н. Касатенко «Культурна політика Росії в питаннях реституції культурних цінностей» (2013 г.), А. Н. Джанаєвої «Поняття реституції: порівняльно-правовий аналіз інституту в російській і англо-американській системах права» (2015 г.), Д. І. Виденєєва «Прогресивне розвиток інституту міжнародно-правової захисту культурних цінностей» (2017 г.). В сфері історичних наук була захищена дисертація Д. І. Гетьмана «Повернення і реституція історико-культурних цінностей в українсько-польсько-російських відносинах (1920-е – 1930-е роки)» (2010 г.). Незважаючи на існуюче увагу до вивчення реституції в історичному, культурному і правовому аспектах, багато питань реституційного повернення власності залишаються відкритими. Згадана проблематика актуальна для сучасної правової системи України і особливо для науки гражданского права.

**Ціль статті** – визначити поняття реституції власності в гражданському праві.

**Изложение основного материала.** Питанням відновлення первісного стану (реституції) була присвячена праця римських юристів. Використання реституції допускалось після виконання юридичного факта, якщо виникали несприятливі або навіть шкідливі наслідки для однієї із сторін угоди. Тому виникала необхідність виправити несправедливе становище. Претори створили для цього *restitutio in integrum* – повернення в первісний стан. Сторона, для якої настали негативні наслідки угоди, зверталась до претору з проханням визнати факт угоди недействительним і повернути сторони в первісний стан [3, с. 305]. Аналізуючи правила реституції в римському праві, слід виділити її характерні риси: 1) застосовувалась як наслідок недействительної угоди; 2) застосовувалась для відновлення первісного володіння; 3) відновлення володіння було необхідним для відновлення справедливості в правовідносинах; 4) обов'язковим елементом реституційних правовідносин публічного елемента в разі примусу однієї із сторін виконати обов'язок по поверненню володіння в первісний стан; 5) була одним із способів преторського захисту. Слід звернути увагу, що реституція розглядалась виключно як наслідок недействительності угоди. При цьому її метою було відновлення справедливого первісного стану. Згаданий ознак реституції слід враховувати і при розгляді реституційних відносин в сфері націоналізованої власності.

В українській юридичній науці реституція найбільше часто розглядається як наслідок недействительної угоди. А. В. Дзера вказує, що реституція може бути як двосторонньою, так і односторонньою. Одностороння реституція виникає як наслідок недействительної угоди, при якій угоду виконує лише одна сторона. Двостороння реституція застосовується незалежно від наявності або відсутності вини в діях учасників угоди [4, с. 527]. І. В. Спасібо-Фатєєва звертає увагу на те, що для застосування реституції слід дотримуватися загальних вимог про давність (ст. 257 ГК України). Якщо людина не звертається до суду в термін трьох років, то в подальшому захистити своє право на

имущество становится для него проблематичным, хотя не исключено, что пропущенные сроки суд восстановит (ст. 267 ГК) [5, с. 34]. А. Л. Зайцев, рассматривая реституцию, подчеркивает, что цель реституции – восстановление имущественного положения стороны, т.е. она прежде всего выполняет правосстанавливающую функцию [6, с. 219]. Р. И. Ташьян подчеркивает, что модель реституции, существующая в гражданском праве Украины, существенно отличается от модели недействительности сделок в немецком праве, в котором предусмотрено кондицию [7]. В судебной практике Украины реституция рассматривается как способ защиты гражданского права и применяется только в случае наличия между сторонами заключенного договора, который является ничтожным или признан недействительным. В связи с этим требование о возвратении имущества, переданного во исполнение недействительной сделки, по правилам реституции может быть предъявлено только стороной недействительной сделки [8]. Следовательно, в украинском гражданском законодательстве реституция рассматривается как последствие недействительной сделки, которое применяется на основании решения суда, для восстановления имущественного положения, существовавшего до заключения недействительной сделки. Такой подход соответствует римской традиции.

Следует подчеркнуть, что каждое государство самостоятельно определяет правила реституции. Например, в Республике Казахстан заложен иной подход. Речь идет о специальных последствиях недействительности сделок в виде: а) возврата каждой из сторон полученного по сделке (двусторонняя реституция п. 3 ст. 157 ГК РК), б) конфискации полученного по сделке обеими сторонами (недопущение реституции п. 4 ст. 157 ГК РК), или в) конфискации полученного по сделке одной из сторон (односторонняя реституция п. 5 ст. 157 ГК РК). При этом случаи конфискации (второе и третье последствия), т.е. взыскание в доход государства, не могут признаваться гражданско-правовыми последствиями недействительности сделок [9]. В нормативном постановлении Верховного Суда Республики Казахстан от 7 июля 2016 года № 6 «О некоторых вопросах недействительности сделок и применении судами последствий их недействительности» разграничивается виндикация и реституция. Так, в п. 15 данного постановления разъясняется, что при реституции требование о возврате полученного имущества по недействительной сделке по общему правилу влечет возврат встречного предоставления за полученное имущество. При виндикации ввиду отсутствия обязательственных отношений между истцом и ответчиком последний не может заявлять какие-либо требования к истцу (виндиканту) [10]. Анализируя гражданское законодательство Республики Казахстан можно сделать вывод, что правила реституции являются более четкими, чем в украинском гражданском праве. В частности, будучи способом защиты гражданских прав, реституция является элементом виндикационного и кондиционного иска. Ее цель – возврат утраченного имущества. Требование о реституции может быть предъявлено сторонами сделки, а также заинтересованными лицами, надлежащим государственным органом либо прокурором. Реституция предусматривает возмещение в натуре, а при невозможности возврата в натуре (в том числе, когда полученное выражается в пользовании имуществом, выполненной работе или предоставленной услуге) – возместить стоимость подлежащего возврату имущества, стоимость пользования имуществом, выполненных работ или оказанных услуг в деньгах (п. 3 ст. 157-1 Гражданского Кодекса Республики Казахстан) [11].

Изложенное подчеркивает, что реституция в гражданском праве Украины и Республике Казахстан рассматривается исключительно как способ защиты гражданских прав, в случае признания сделки недействительной. При этом не учтен аспект международного права, в котором реституция является формой ответственности государства за применение неправомерного акта в отношении объектов собственности. Восстановление права собственности возможно только путем применения механизмов гражданского законодательства, поэтому рассматривать реституцию собственности вне гражданского права государства невозможно. Например, в п. 2 ст. 2 Общих положений Закона Эстонской Республики «О реформе собственности» от 13.06.1991 р. было закреплено положение, что в ходе реформы собственности возвращение или компенсация собственности бывшим владельцам или их правопреемникам не должны отрицательно влиять на законные интересы других лиц или создавать новую несправедливость. Часть 1 ст. 3 указанного Закона устанавливает, что во время реформы собственности незаконно экспроприированная собственность возвращается или возмещается. Статья 6 Закона определяет понятие незаконной передачи имущества как лишение имущества против воли владельца или его (ее) помещения, когда он (она) вынуждены сдать или отказаться от имущества из-за угрозы реальных репрессий, если нормативные акты, на основании которых имущество было передано, были объявлены незаконными или имущество было отчуждено в следствие незаконных решений или

произвола чиновников. Национализация, коллективизация, отчуждение имущества при незаконных репрессиях, включая массовые репрессии, считаются незаконной передачей имущества в период с 16 июня 1940 до 1 июня 1981 г. [12]. Следует отметить, что эстонский законодатель четко определил принципы возвращения имущества бывшим собственникам: 1) оно должно быть справедливым; 2) не должно отрицательно влиять на законные интересы других лиц. Важно и то, что в Законе определены случаи и временной период незаконной передачи частного имущества государству. По своей правовой природе нормы эстонского Закона являются частноправовыми и регулируют имущественные правоотношения. Реституционные правоотношения возникают из юридического акта государства, что указывает на вторжение публичной воли в сферу частноправовых отношений. При этом последствия реализации таких правоотношений носят имущественный характер. Это подчеркивает то, что реституция собственности бывшим владельцам соотносится с отраслью гражданского права.

В начале статьи упоминалась о «классической» модели реституции в гражданском праве, поэтому при рассмотрении реституции незаконно экспроприруемой собственности возникает вопрос о соотношении этих понятий. Для этого следует обратить внимание на значение слова «реституция», которое происходит от латинского «*Restitutio*» и означает восстановление прежних прав, состояния, возвращение, т.е. реституция – это механизм, позволяющий возобновить первоначальное состояние, которое существовало до определенного акта, действий в сфере правоотношений. В этом просматривается и цель реституции – защитить собственность способом восстановления прав. При таком подходе можно выявить единые признаки как реституции, представляющей собой последствие признания сделки недействительной, так и реституции незаконно экспроприруемой собственности. Речь идет о следующих признаках: 1) цель – защита собственности и восстановление первоначального законного состояния владения; 2) способ защиты права собственности; 3) особый характер защиты собственности, при котором происходит вторжение публичного элемента в частноправовую сферу имущественных отношений; 4) реализация механизма реституции в пределах гражданского права. Выявленные общие признаки для различных видов реституции позволяют утверждать о существовании широкого понятия реституции в гражданском праве.

Реституция, как широкое понятие, предусматривает все случаи, связанные с восстановлением прежних прав, которые были нарушены неправомерными действиями, в частности недействительной сделкой, принудительным отчуждением собственности, основанном на психологическом и физическом насилии. В современном гражданском праве демократического государства следует выделять две группы реституционных отношений: 1) возникающих из реституции, как следствия недействительной сделки; 2) возникающих из реституции незаконно экспроприруемой собственности. Различие между указанными правоотношениями состоит в том, что в первом случае возникают правоотношения, возникшие из факта недействительной сделки, которая привела к искажению воли сторон и лишению законного владения; во втором случае отношения возникают из юридических актов государства или органов местного самоуправления, направленных на принудительное лишение права собственности, основанного на насилии в отношении субъекта собственности, нарушению прав человека и нарушения принципа справедливости. В обоих случаях возникает необходимость защитить права человека на законную собственность.

Следует обратить внимание, что для применения реституции предусмотрены различные механизмы восстановления права собственности. Для реституции, как следствия недействительной сделки, обязательно необходимо судебное решение, т.е. восстановление права происходит путем всестороннего рассмотрения спора в суде. В отношении незаконно экспроприруемой собственности механизм восстановления права собственности значительно усложнен. Для его применения необходимо издание нормативного акта, определяющего факт незаконной экспроприации собственности, устанавливающего принципы, способы восстановления нарушенного права собственности. Каждое государство имеет право самостоятельно определиться с механизмом ответственности перед бывшими собственниками, их наследниками и правопреемниками.

**Выводы.** На основании изложенного можно предложить следующие выводы. В современном гражданском праве демократического государства реституцию следует рассматривать в широком понимании: как следствие недействительной сделки и как способ восстановления незаконно экспроприруемой собственности. Поэтому целесообразно понятие и характеристику реституции экспроприруемой собственности изучать в рамках гражданского права, как частноправовую категорию. Это является одним из перспективных направлений исследования в науке гражданского права.



**Список использованных источников:**

1. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
2. Property Restitution in Central and Eastern Europe. URL: <https://www.state.gov/p/eur/rt/hlcst/c12070.htm>
3. Римське право: підручник / О. А. Підпригора, Є. О. Харитонов. 2-ге вид. Київ: Інтер. 2009. 528 с.
4. Дзера О. В. Правові наслідки недійсності договору. *Цивільне право України. Загальна частина*: підручник / за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової, Р. А. Майданика. 5-ге вид. стереотипне. Київ: Юрінком Інтер. 2017. 976 с.
5. Спасибо-Фатєєва І. В. Окремі питання застосування реституції. *Актуальні проблеми приватного права*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 92-й річниці з дня народж. д-ра юрид. наук, проф., чл.-кор. АН УРСР В. П. Маслової, 28 лют. 2014 р. Харків. 2014. С. 34–37.
6. Зайцев О. Л. Реституція у цивільному праві // Сучасні проблеми цивільного права та процесу: навч. посіб. / С. О. Сліпченко, О. В. Синегубова, В. А. Кройтор та ін.; за ред. Ю. М. Жорнокуя та Л. В. Красицької. Харків: Право. 2017. 808 с.
7. Таш'ян Р. І. Недійсність правочинів та її правові наслідки у цивільному праві Німеччини. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 1 (88). С. 152–16
8. Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними: постанова Пленуму Верховного Суду України від 06.11.2009 р. № 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-09?find=1&text=%F0%E5%F1%F2%E8%F2#w11>.
9. Скрябин С. В. Соотношение виндикации и реституции в гражданском праве Казахстана. URL: <https://www.zakon.kz/4795088-sootnoshenie-vindikatsii-i-restitutsii.html>.
10. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 7 июля 2016 года № 6 «О некоторых вопросах недействительности сделок и применении судами последствий их недействительности». URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=39073607#pos=55;-47](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39073607#pos=55;-47).
11. Гражданский кодекс Республики Казахстан. Общая часть. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1006061&doc\\_id=1006061#activate\\_doc=2&pos=226;-100.19999694824219&pos2=2010;-25.199996948242188](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1006061&doc_id=1006061#activate_doc=2&pos=226;-100.19999694824219&pos2=2010;-25.199996948242188).
12. Eesti Vabariigi omandireformi aluste seadus: Vastu võetud 13.06.1991, RT 1991, 21, 257, jõustumine 20.06.1991. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/1032866>.

УДК 347.961

**ШИНКАРУК А.І.**

**ДО ПРОБЛЕМИ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ НОТАРІУСІВ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ**

У статті, на основі аналізу наукової літератури та норм чинного законодавства України, розглянуто дисциплінарну відповідальність нотаріусів за порушення законодавства у сфері державної реєстрації. Надано авторське визначення поняття «дисциплінарної відповідальності нотаріуса за порушення законодавства у сфері державної реєстрації». Наголошено, що зазначений вид відповідальності є найбільш специфічним та суперечливим, а дисциплінарні стягнення, які можуть бути застосовані до нотаріуса, мають достатньо суворий характер.

**Ключові слова:** юридична відповідальність, дисциплінарна відповідальність, нотаріус, порушення законодавства, державна реєстрація.

В статье, на основе анализа научной литературы и норм действующего законодательства Украины, рассмотрена дисциплинарная ответственность нотариусов за нарушение законодательства в сфере государственной регистрации. Предоставле-

но авторское определение понятия «дисциплинарной ответственности нотариуса за нарушение законодательства в сфере государственной регистрации». Отмечено, что данный вид ответственности является наиболее специфическим и противоречивым, а дисциплинарные взыскания, которые могут быть применены к нотариусу, имеют достаточно строгий характер.

**Ключевые слова:** юридическая ответственность, дисциплинарная ответственность, нотариус, нарушения законодательства, государственная регистрация.

In the article, on the basis of analysis of scientific literature and norms of the current legislation of Ukraine, the disciplinary responsibility of notaries was considered for violation of the legislation in the field of state registration. Author's definition of the concept of "disciplinary liability of the notary for violating the legislation in the field of state registration" is provided. It is emphasized that this type of liability is the most specific and controversial, and the disciplinary penalties that can be applied to the notary have a sufficiently strict character.

**Key words:** legal liability, disciplinary liability, notary, violation of legislation, state registration.

**Постановка проблеми.** В Україні з прийняттям Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» запропонований законодавцем удосконалений механізм державної реєстрації, який спрямований на забезпечення оптимізації та спрощення процедури державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Наділення нотаріуса певною частиною функцій державного реєстратора прав на нерухоме майно дозволить забезпечити належний рівень захисту, гарантованих Конституцією України, речових прав фізичних та юридичних осіб на нерухоме майно, шляхом мінімізації кількості інстанцій, отримання інформації, яка потрібна для вчинення нотаріальних дій [1]. Варто відзначити, що для здійснення діяльності у сфері державної реєстрації на нотаріуси покладається досить велика кількість владних повноважень, що в свою чергу свідчить про особливий правовий статус цих суб'єктів. Втім, для того, щоб забезпечити неухильне виконання нотаріусами своїх обов'язків у досліджуваній сфері, особливого значення набуває інститут юридичної відповідальності. Що ж стосується конкретних видів юридичної відповідальності у досліджуваній сфері, то відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01 липня 2004 року, державні реєстратори, державні кадастрові реєстратори, нотаріуси, державні виконавці за порушення законодавства у сфері державної реєстрації прав несуть дисциплінарну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність у порядку, встановленому законом. Однак, варто відзначити, що вказаний перелік видів відповідальності, до яких може бути притягнуто нотаріусів у сфері державної реєстрації не є вичерпним, до нього слід також включити дисциплінарну відповідальність, наявність якої підтверджується статтями 166-11 та 166-23 КУпАП України, в яких визначено підстави притягнення до адміністративної відповідальності державного реєстратора. А відтак, нотаріусів за порушення законодавства у сфері державної реєстрації може бути притягнуто до наступних видів юридичної відповідальності: дисциплінарної, цивільно-правової, адміністративної та кримінальної. Нажаль, рамки представленого наукового дослідження не дають змоги розкрити зміст всіх видів юридичної відповідальності у досліджуваній сфері, а тому нами буде приділено детальну увагу дисциплінарній відповідальності нотаріусів.

**Стан дослідження.** Окремі проблемні питання юридичної відповідальності нотаріусів за порушення законодавства у сфері державної реєстрації у своїх наукових працях розглядали: В. Б. Авер'янов, Г. Л. Сергієнко, М. В. Співак, В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін, М. Н. Оніщенко, Л. Л. Попова, Т. С. Ківалова, О. В. Зайчук, М. Н. Оніщенко, Л. Л. Попова, В. І. Шинкарук, І. А. Городецька, О. В. Кузьменко та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових праць, єдиного комплексного дослідження, присвяченого дисциплінарній відповідальності нотаріуса у досліджуваній сфері, так проведено і не було.

Саме тому **метою статті** є: розглянути дисциплінарну відповідальність нотаріусів за порушення законодавства у сфері державної реєстрації.

**Виклад основного матеріалу.** У найбільш загальному розумінні «відповідальність» – це відношення залежності людини від чогось такого, що сприймається людиною, як визначальна база для прийняття і реалізації рішень. Відповідальність має кілька значень: це те за що людина відповідає це її життя, життя оточуючих її людей її дії та вчинки, оточуючий світ, а також людина має бути відпо-

відальною перед суспільством та соціумом, яким вона оточена. Бути відповідальним означає думати про близьких їй людей та про наслідки своїх вчинків чи не принесуть вони шкоди [2]. Означений термін активно використовується людьми у побуті та багатьох інших сферах суспільного життя, втім в останні роки поняття «відповідальності» є найбільш дослідженим саме в юридичній науці. Зазначене в свою чергу обумовило існування великої кількості підходів щодо його розуміння.

Юридична відповідальність, зазначають О. С. Семерак та І. О. Семерак, – це вид соціальної відповідальності, що полягає в застосуванні державою до правопорушника певних заходів примусу, передбачених санкціями правових норм. Єдиною підставою для юридичної відповідальності є склад правопорушення. Якщо поведінка суб'єкта не має ознак правопорушення, то ця особа не підлягає юридичній відповідальності [3]. В. В. Костицький відмічає, що юридична відповідальність існує як один із засобів забезпечення виконання вимог законодавства щодо охорони довкілля і використання природних ресурсів, а ефективність використання даного засобу в значній мірі залежить від державних органів, уповноважених застосовувати заходи юридичної відповідальності до порушників законодавства [4, с. 93].

І. С. Самощенко та М. Х. Фарукшина під юридичною відповідальністю потрібно розуміти реакцію з боку держави на скоєне протиправне діяння. Юридична відповідальність, на їхню думку, має примусовий характер і за змістом, і за формою [5, с. 44–49]. В. І. Червонюк звертає увагу на те, що юридична відповідальність має подвійну сутність, що надає змогу розкрити її у широкому та у вузькому значенні. У широкому (філософському) значенні поняття юридичної відповідальності визначається як ставлення особи до суспільства і до держави, до інших осіб з точки зору виконання нею певних обов'язків по відношенню до суспільства, держави або інших осіб. У вузькому (спеціально-юридичному) значенні юридична відповідальність інтерпретується як реакція держави на скоєне правопорушення. Підкреслюючи зазначений подвійний характер сутності юридичної відповідальності, вчений наголошує на тому, що юридична відповідальність являє собою обов'язок особи пережити певні позбавлення державно-владного характеру, що передбачені законом за скоєне правопорушення [6, с. 565–566].

Відповідно до точки зору В. Н. Хропанюка, юридична відповідальність – це важливий вид захисту інтересів особистості, суспільства і держави. Вона настає внаслідок порушення приписів правових норм та виявляється в формі застосування до правопорушника заходів державного примусу. Для правопорушника юридична відповідальність означає застосування до нього санкцій правових норм, означених в них певних заходів відповідальності. Це його обов'язок зазнавати заходи державного примусу, застосовані на підставі норм права [7, с. 334]. Досить розгорнуте визначення юридичної відповідальності надає С. М. Братусь, який визначає вказане поняття як стан державного примусу до виконання порушеного обов'язку, як виконання юридичного обов'язку під впливом державного примусу, «якщо особа... не виконує його добровільно», тобто під юридичну відповідальність підводиться будь-який обов'язок, що добровільно не виконується суб'єктом, в тому числі договірні обов'язки, які виникають в результаті правомірних дій (укладення договору), заохочуваних суспільством й державою, котрі опосередковують нормальні економічні відносини, спрямовані на задоволення інтересів осіб і котрі, як правило, покладаються на себе суб'єктами добровільно в межах, допустимих законом. Виконання таких юридичних обов'язків може бути здійснено й у примусовому порядку, якщо вони не виконуються їх носіями добровільно, оскільки одним з елементів змісту юридичного обов'язку є забезпеченість його виконання мірами державного примусу [8].

На переконання Ю. А. Ведернікова та А. В. Папірної, юридична відповідальність – це юридичний обов'язок правопорушника зазнати примусового позбавлення його певних соціальних благ чи цінностей (матеріальних, духовних чи особистих), які належали йому до факту правопорушення [9]. До найбільш важливих характерних особливостей досліджуваного терміну науковці відносять: це один з видів державного примусу у формах каральних і правовідновлювальних заходів; це негативна реакція держави на правопорушення та суб'єкта, винного в його вчиненні; виникає тільки за наявності правопорушення; здійснюється лише за умови встановлення складу правопорушення; має зовнішній характер; здійснюється компетентним органом відповідно до закону та при дотриманні певного процедурно-процесуального порядку та форм; виражається в обов'язку особи (правопорушника) зазнати певних втрат особистого, організаційного чи матеріального характеру [9].

Таким чином, узагальнюючи все вказане вище вважаємо, що в контексті представленого наукового дослідження під юридичною відповідальністю необхідно розуміти негативну реакцію з боку держави на неправомірні дії (правопорушення та/або злочин) нотаріусів у сфері державної реєстрації, які призвели до негативних наслідків для третіх осіб, та за вчинення яких передбачається застосування до них (нотаріусів) негативних наслідків, що передбачені чинним законодавством України.

Переходячи до розгляду поняття дисциплінарної відповідальності в першу чергу слід вказати точку зору Л. П. Грузінової та В. Г. Короткіна охарактеризували дисциплінарну відповідальність як

обов'язок працівника відповідати перед роботодавцем за скоєний ним дисциплінарний проступок і понести дисциплінарні стягнення, передбачені нормами трудового права. При цьому дослідники зазначають, що дисциплінарна відповідальність розглядається у двох аспектах: як певна реакція на дисциплінарний проступок у сфері трудових відносин, можливість застосування до порушника заходів дисциплінарного стягнення, визначених у трудовому законодавстві; як наслідок невиконання чи неналежного виконання трудових обов'язків конкретним працівником із застосуванням санкцій за порушення трудової дисципліни. У цьому аспекті дисциплінарна відповідальність є ретроспективною і полягає в обов'язкові порушника відповідати за вчинений дисциплінарний проступок і зазнати негативних наслідків у вигляді обмежень особистого, організаційного чи майнового порядку. Зі сторони роботодавця реакція на дисциплінарний проступок полягає в тому, щоб зажадати пояснення від порушника трудової дисципліни; застосування до працівника санкцій у порядку, визначеному трудовим законодавством [11, с. 18–19]. В контексті визначеної в роботі проблематики нас цікавить саме негативний (ретроспективний) аспект дисциплінарної відповідальності.

Л. Л. Попов зазначає, що дисциплінарна відповідальність – це застосування заходів дисциплінарного впливу в порядку службового підпорядкування за вчинення дисциплінарного проступку або за інші неправомірні дії, що не переслідуються в кримінальному порядку. Підстави відповідальності, види дисциплінарних стягнень, права органів виконавчої влади та керівників по їх накладання, а також порядок застосування та оскарження з урахуванням конкретних умов і виду державної служби встановлюються чинним законодавством, статутами і положеннями про дисципліну [12]. Відповідно до точки хору Ю. П. Битяка, дисциплінарна відповідальність – це винне порушення трудової дисципліни і службових обов'язків. Такі порушення, підкреслює науковець, можуть бути виражені як у діях, так і у бездіяльності, допускаються як свідомо, так і з необережності [13]. Досить розгорнуте визначення представленого терміну надає К. Ю. Мельник, який доводить, що дисциплінарна відповідальність – це один із видів юридичної відповідальності, який полягає в обов'язку працівника, який порушив трудову дисципліну, понести покарання, передбачене нормами трудового законодавства. Вчений також відмічає, що основною підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності є дисциплінарний проступок. К. Ю. Мельник також звертає увагу, що сутність дисциплінарної відповідальності полягає в тому, що до винного в здійсненні дисциплінарного проступку застосовуються дисциплінарні стягнення, а у встановлених у законодавстві випадках – заходи дисциплінарного і громадського впливу. Особливістю дисциплінарної відповідальності є застосування стягнень суб'єктом трудових правовідносин, а саме роботодавцем, через що дисциплінарна відповідальність є одним із виявів владних повноважень роботодавця стосовно працівника, що уклав із ним трудовий договір [14, с. 321].

Погоджуючись із точкою зору В. В. Середи відзначимо, що до найбільш характерних ознак даного виду відповідальності слід віднести: її підставою є дисциплінарний проступок; за такий проступок передбачено накладення дисциплінарного стягнення; стягнення застосовує уповноважений на те орган (посадова особа) в порядку підлеглості; межі «дисциплінарної влади» цього органу (посадової особи) чітко встановлено правовими нормами; службовець, на якого накладено дисциплінарне стягнення, може його оскаржити у вищий орган (вищій посадовій особі) або в суд; за один дисциплінарний проступок може бути накладено лише одне дисциплінарне стягнення [15, с. 19].

Таким чином, дисциплінарна відповідальність нотаріуса за порушення законодавства у сфері державної реєстрації представляє собою можливість настання для останнього заходів негативного характеру у разі вчинення ним дисциплінарного проступку. В свою чергу дисциплінарним проступком нотаріуса слід вважати невиконання та/або неналежне виконання ним своїх обов'язків у сфері державної реєстрації, а також перевищення повноважень, яким його наділено відповідно до норм чинного законодавства України. Говорячи про дисциплінарну відповідальність нотаріуса слід відзначити, що в чинному законодавстві відсутній єдиний нормативно-правовий акт, в якому визначається порядок притягнення цього суб'єкту до вказаного виду юридичної відповідальності. А відтак можна говорити про те, нотаріус притягується до дисциплінарної відповідальності на тих же засадах, що і інші суб'єкти у сфері державної реєстрації, однак при цьому відмінними є лише види стягнень.

В першу чергу необхідно вказати, що уповноваженим суб'єктом, який може застосовувати заходи дисциплінарного характеру до нотаріусів у разі вчинення ними дисциплінарного проступку є Міністерством юстиції України. Основними видами дисциплінарних стягнень, що можуть бути застосовані до нотаріуса є [16; 17]:

– анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю внаслідок неодноразового порушення нотаріусом чинного законодавства при вчиненні нотаріальних дій або грубого порушення закону, яке завдало шкоди інтересам держави, підприємств, установ, організацій, громадян [16; 17];

- анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю через знищення нотаріусом або з його вини архіву нотаріуса або окремих документів [16; 17];
- анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю через розголошення відомостей, що становлять нотаріальну таємницю [16; 17];
- заходи реагування після проведення перевірок діяльності нотаріуса на предмет дотримання правил ведення нотаріального діловодства [16; 17];
- зупинення або припинення нотаріальної діяльності приватного нотаріуса. В контексті цього стягнення слід відзначити позицію О. Коротюк, яка доводить, що важливою особливістю є те, що дисциплінарна відповідальність передбачає покарання за порушення трудової дисципліни, тобто невиконання або неналежне виконання працівником своїх трудових обов'язків, але не включає в себе покарання за завдання шкоди іншим особам. Інакше кажучи, дисциплінарна відповідальність існує у взаємовідносинах між органом, що надав особі право займатися нотаріальною діяльністю, та нотаріусом, у межах їх трудової взаємодії. Таким чином, зазначає О. Коротюк, застосування до нотаріуса таких заходів стягнення, як анулювання свідоцтва, зупинення або припинення професійної діяльності, тягне за собою професійні обмеження особи, яка займає посаду нотаріуса, що означає покарання її як працівника, але не як правопорушника. Останнє, слушно підкреслює вчена, видається можливим у рамках адміністративної та кримінальної відповідальності [18].

**Висновок.** Завершуючи розгляд дисциплінарної відповідальності нотаріусів за порушення законодавства у сфері державної реєстрації слід відзначити, що зазначений вид відповідальності є найбільш специфічним та суперечливим, що в першу чергу пов'язано із тим, що нотаріуси фактично не знаходяться у прямому підпорядкуванні до суб'єкта, що уповноважений накладати відповідні стягнення. Крім того, хотілося б відмітити, що дисциплінарні стягнення, які можуть бути застосовані до нотаріуса мають достатньо суворий характер, оскільки вони прямим чином впливають на подальшу діяльність нотаріуса.

#### Список використаних джерел:

1. Дякович М. М. Нотаріус як державний реєстратор прав на нерухоме майно за законодавством України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 7. С. 73–77.
2. Етика сьогодні // Актуально про етику та мораль. URL: <http://www.etica.in.ua/vidpovidalnist-yak-sutnisna-oznaka-lyudini/>
3. Семерак О. С., Семерак І. О. Основи правознавства: навч. посіб. К.: Знання, 2008. 480 с.
4. Костицький В. В. Лісове право України. К.: ЗАТ «НІЧЛАВА», 1999. 164 с.
5. Самощенко І. С., Фарукшин М. Х. Ответственность по советскому законодательству. М.: Юрид. лит., 1976. 240 с.
6. Червонюк В. И. Теория государства и права: учебник. М.: ИНФРА-М, 2006. 704 с.
7. Хропанюк В. Н. Випробування українського кримінального законодавства на «європейськість». *Віче*. 2005. № 3. С. 57–62.
8. Братусь С. Н. Спорные вопросы теории юридической ответственности. *Советское государство и право*. 1973. № 4. С. 27–35.
9. Ведерников Ю. А., Папірна А. В. Теорія держави і права: навч. посіб. К.: Знання, 2008. 333 с.
10. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15/ed20150325>
11. Грузінова Л. П., Короткін В. Г. Трудове право України: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. К.: МАУП, 2003. Ч. 4. 152 с.
12. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2005. 425 с.
13. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Х.: Право, 2001. 528 с.
14. Мельник К. Ю. Трудове право України: підручник. Харків: Діса плюс, 2014. 480 с.
15. Серета В. В. Дисциплінарна відповідальність: поняття, принципи та види. *Університетські наукові записки*. 2014. № 1 (49). С. 18–25.
16. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12>
17. Святецька І. Деякі питання юридичної відповідальності нотаріуса. *Мала енциклопедія нотаріуса*. 2013. № 2. С. 56–59.
18. Коротюк О. Науково-практичний коментар Закону України «Про нотаріат». Х.: Право, 2012. 641 с.

**ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО**

УДК 640:002

**ТЕРЕШКО А.Р.**

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОБУТОВИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ**

Стаття присвячена дослідженню нормативно-правовому регулюванню надання побутових послуг населенню. На підставі аналізу законодавства у сфері надання побутових послуг здійснено їх класифікації та зроблено висновок, що надання побутових послуг в Україні здійснюється нормативними актами різної спрямованості, що належать до різних галузей права, які становлять розгалужену систему, об'єднану загальною метою правового регулювання надання якісних побутових послуг.

**Ключові слова:** побутові послуги, суспільні відносини, правове регулювання, нормативні акти, класифікація законодавства.

Стаття посвящена исследованию нормативно-правовому регулированию предоставления бытовых услуг населению. На основании анализа законодательства в сфере оказания бытовых услуг осуществлено их классификации и сделан вывод, что предоставление бытовых услуг в Украине осуществляется нормативными актами различной направленности, принадлежащих к различным отраслям права, составляют разветвленную систему, объединенную общей целью правового регулирования предоставления качественных бытовых услуг.

**Ключевые слова:** бытовые услуги, общественные отношения, правовое регулирование, нормативные акты, классификация законодательства.

The article is devoted to the study of normative legal regulation of the provision of household services to the population. On the basis of the analysis of legislation in the sphere of provision of domestic services, their classification was made and it was concluded that the provision of domestic services in Ukraine is carried out by regulatory acts of various directions belonging to various branches of law, which form an extensive system, united by the general purpose of legal regulation of providing quality households services.

**Key words:** domestic services, social relations, legal regulation, normative acts, classification of legislation.

Будь-яка сфера суспільних відносин потребує нормативно-правового регулювання. Чинна нормативно-правова база правового регулювання надання побутових послуг в Україні характеризується розгалуженою нормативною базою державних актів у вигляді законів та підзаконних актів, положення яких визначають види діяльності побутових послуг, існуючий порядок надання побутових послуг, діяльність суб'єктів підприємницької діяльності з надання побутових послуг, а також уповноважених суб'єктів публічної адміністрації у цій сфері суспільних відносин. Незважаючи на різноманітність побутових послуг, предметом правового регулювання побутових послуг є суспільні відносини, які покликані задовольнити інтереси громадян, як найбільшої групи суб'єктів відповідних відносин, так і інтереси суспільства. Забезпечення надання побутових послуг в державі – це завдання як публічних органів та їх посадових осіб, так і приватних суб'єктів. Проте, будь-які суспільні відносини потребують правового регулювання. Не є виключенням із цього і сфера побутових послуг.

---

© ТЕРЕШКО А.Р. – асистент кафедри цивільного та господарського права (Національний університет біоресурсів і природокористування України)

Підґрунтям для написання цієї статті стали наукові здобутки представників різних галузей права: В. В. Апопій, І. С. Похиленко, А. Ю. Язикова та ін. Проте, питанню дослідження побутових послуг як об'єкта адміністративно-правових відносин є малодослідженим, що й обумовлює актуальність цієї статті.

**Метою публікації статті** є розкриття специфіки правового регулювання надання побутових послуг в Україні.

Сфера побутових послуг охоплює широке коло взаємопов'язаних соціально-економічних, політичних, організаційних, релігійних та правових відносин. В Україні провідну роль в регулюванні побутових послуг відіграє нормативно-правовий акт. Здійснений аналіз нормативно-правової бази у досліджуваній сфері свідчать, що ці акти становлять розгалужену систему, об'єднану завданням і метою правового регулювання надання побутових послуг. Проте, ці акти не є однорідними й виконують різні функції.

За юридичною силою провідне місце в правовому регулюванні побутових послуг відіграють законодавчі акти. Специфічність побутових послуг потребує відповідного правового регулювання, залежно від виду побутових послуг – це різноманітні нормативно-правові акти. Сфера застосування законів у сфері надання побутових послуг визначена Конституцією України. Згідно частини третьої ст. 42 Конституції держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів [1].

За відсутності спеціального законодавчого акту у сфері правового регулювання надання побутових послуг комплексним законодавчим актом є Закон України «Про захист прав споживачів» [2]. Відзначаючи специфічність побутових послуг, варто зазначити, що такий вид побутових послуг, як ритуальні послуги, регулюються декількома законодавчими актами. Крім спеціального законодавчого акту – Закону України «Про поховання та похоронну справу» [3], це також норми й інших нормативних актів. Оскільки, надання таких побутових послуг, як ритуальні послуги, неможливо розглядати від норм земельного та екологічного законодавства, звернемо свої погляди на Земельний кодекс України, норми якого визначають: повноваження публічних органів у галузі земельних відносин (ст. ст. 6 –17-1); категорії земель (ст. 20); зонування земель (ст. 180); організацію та порядок здійснення землеустрою (ст. 185); контроль за використанням та охороною земель (ст. ст. 188–189); державний земельний кадастр (ст. ст. 193–189) тощо [4].

Ряд норм Податкового кодексу України регулюють окремі питання пов'язані із суб'єктами оподаткування. Так, ст. 197.1.10., податкового кодексу визначає постачання послуг з поховання та постачання ритуальних товарів державними та комунальними службами [5]. Процедуру державної гарантії конфіденційності інформації про померлого, надання такої інформації, визначає Закон України «Про інформацію» [6]. Окреме місце в регулюванні відносин у сфері надання побутових послуг займають норми у галузі будівництва житла. В першу чергу це стосується норм Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Вказаний Закон встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності і спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів [7].

Отже, джерела законодавчого регулювання надання побутових послуг є багатогранними, що впливає з їх суспільного призначення, а також із конкретних питань надання побутових послуг, що у свою чергу потребує використання різноманітних правових засобів публічного впливу.

Акцентуючи увагу на правовому регулюванні побутових послуг, варто зазначити, що ця сфера охоплює широке коло різноманітних економічних, політичних, культурних, національних та регіональних відносин, які охороняється державою. Враховуючи значимість побутових послуг для громадян та суспільства, ця сфера є надзвичайно чутливою, оскільки має відношення як до матеріальних, так і нематеріальних цінностей.

Норми Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначають правові засади розміщення, забудови і розвитку населених пунктів, що здійснюються за рішенням місцевих рад з урахуванням екологічної ємкості територій, додержанням вимог охорони навколишнього природного середовища, дотримання суб'єктами господарювання екологічних вимог тощо [8], мають безпосереднє відношення до побутових послуг.

Діяльність у сфері надання побутових послуг неможлива без дотримання встановлених правил у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення. Законодавчим актом, який регулює суспільні відносини, які виникають у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя, визначає відповідні права і обов'язки державних органів, підприємств, установ, організацій та громадян, встановлює порядок організації державної санітарно-

епідеміологічної служби і здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду в Україні здійснюється відповідно до Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благоулуччя населення» [9].

Крім вищенаведених законодавчих актів, норми цивільного, господарського та адміністративного законодавства, теж мають вагомий вплив на сферу побутових послуг. Так, ст. 901 «Договір про надання послуг» Цивільного кодексу України дає визначення договору про надання послуг, відповідно до якого за договором про надання послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням другої сторони (замовника) надати послугу, яка споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності, а замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлено договором [10].

Обов'язковість укладання договору у сфері надання побутових послуг передбачено пунктом 9 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження правил побутового обслуговування населення» № 313 від 16 травня 1994 р., відповідно до якої побутові послуги надаються замовникам згідно з угодами, документальним підтвердженням укладення яких є такі документи: договір, розрахунковий документ встановленої форми [11].

Основні засади надання побутових послуг в Україні, регулювання господарських відносин, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання регулюється Господарським кодексом України. Це також стосується і судового захисту. Згідно ст. 39 ГК України споживачі, які перебувають на території України, під час замовлення послуг з метою задоволення своїх потреб мають право на: державний захист своїх прав; належну якість послуг; безпеку послуг; необхідну, доступну та достовірну інформацію про кількість, якість послуг; відшкодування збитків, завданих послугами неналежної якості, а також шкоди, заподіяної небезпечними для життя і здоров'я людей послугами, у випадках, передбачених законом; звернення до суду та інших уповноважених органів влади за захистом порушених прав або законних інтересів [12].

Відзначаючи важливість норм різних галузей права у регулюванні суспільних відносин, варто підкреслити важливу роль норм адміністративного права в регулюванні відносин у сфері побутових послуг, які мають різноманітний вплив як на об'єкт адміністративно-правового регулювання, так і на суб'єктів адміністративно-правових відносин. Як приклад, за порушення правил надання послуг, громадянами, які займаються підприємницькою діяльністю у сфері надання побутових послуг (ст. 155 КУпАП), винні особи притягуються до адміністративної відповідальності [13].

Аналіз правового регулювання у сфері надання побутових послуг засвідчує, що провідне місце у регулюванні цих відносин належить законам і кодексам України. Водночас, важливу роль в регулюванні відносин у сфері надання побутових послуг відіграють постанови Кабінету Міністрів України. Згідно ст. 117 Конституції України акти Кабінету Міністрів України приймаються в межах своєї компетенції, який видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом [1].

Здебільшого нормативні акти Кабінету Міністрів України стосуються правил надання побутових послуг, затвердження положень, різноманітних стандартів і нормативів, порядку здійснення діяльності органів виконавчої влади, тощо, і теж відіграють важливу роль у вказаній сфері суспільних відносин.

З метою захисту своїх прав та законних інтересів громадяни можуть об'єднуватися на добровільній основі у громадські організації споживачів (об'єднання споживачів), також держава забезпечує громадянам захист їх інтересів як споживачів, надає можливість вільного вибору послуг, набуття знань і кваліфікації, необхідних для прийняття самостійних рішень під час надання послуг відповідно до їх потреб, і гарантує придбання або одержання іншими законними способами послуг в обсягах, що забезпечують рівень споживання, достатній для підтримання здоров'я і життєдіяльності. Права споживачів, механізм реалізації захисту цих прав та відносини між споживачами послуг і виробниками (виконавцями,) регулюються законом про захист прав споживачів та іншими законодавчими актами [14].

Водночас, окремі діючі нормативно-правові є застарілими і не в повній мірі відображають сучасний стан надання побутових послуг в Україні. Про це свідчить судова справа № 8/399-07(18/26-07), зміст якої полягає в тому, що судами попередніх інстанцій встановлено, що ремонт та технічного обслуговування радіоелектронних приладів, як діяльності не



відноситься до побутових послуг. Проте, колегія суддів Вишого господарського суду України вважає, що судами обґрунтовано взято до уваги положення Галузевого класифікатора «Класифікація послуг і продукції у сфері побутового обслуговування» (ГК 201-01-2001), затвердженого наказом Мінекономіки та з питань європейської інтеграції України від 19.02.02 р. № 51, та Державного класифікатора України ДК 009-96 «Класифікація видів економічної діяльності», затвердженого Держстандартом України від 22.10.96 р. № 441, згідно яких послуги і продукція у сфері побутового обслуговування – це побутові послуги, які пов’язані з веденням домашнього господарства, виконанням різноманітних ремонтних робіт, забезпеченням санітарно-гігієнічних та інших потреб населення... Отже, поняття «ремонт та технічне обслуговування радіоелектронних приладів» охоплюється поняттям «побутові послуги» [15].

Наведене є свідченням того, що сфера побутових послуг потребує й прийняття спеціального законодавчого акту, який би врегулював ці відносини, але це питання потребує окремого дослідження.

**Висновки.** Здійснене дослідження правового регулювання суспільних відносин щодо надання побутових послуг, дало підстави встановити, що надання побутових послуг здійснюється відповідно до чинних нормативно-правових актів, що належать до різних галузей права, які становлять розгалужену систему, об’єднану загальною метою правового регулювання надання якісних побутових послуг.

Вказані фактори є основою для їх класифікації на такі нормативні акти адміністративного, екологічного, земельного, інформаційного, господарського, цивільного, санітарно-епідемічного, інформаційного, податкового та процесуального законодавства.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 р. № 1023-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 30. Ст. 379.
3. Про поховання та похоронну справу: Закон України від 12.05.1991 р. № 1102-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 7. Ст. 2004.
4. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2002 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
5. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–16, 17. Ст. 112.
6. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
7. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 11.02.2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 34.
8. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
9. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 27. Ст. 218.
10. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.
11. Про затвердження правил побутового обслуговування населення: Постанова Кабінету Міністрів України № 313 від 16.05.1994 р. (в редакції постанови № 974 від 04.06.1999 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/313-94-p>
12. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18–22. Ст. 144.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. № 51. Ст. 1112.
14. Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг: Закон України від 06.07.1995 р. № 265/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 28. Ст. 205.
15. Вищий господарський суд України. Справа № 8/399-07(18/26-07) від 11.06.2008 р. URL: [http://www.arbitr.gov.ua/docs/28\\_1979240.html](http://www.arbitr.gov.ua/docs/28_1979240.html)

**ТРУДОВЕ ПРАВО,  
ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

УДК 349.314

ГАГУН А.А.

**ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ НЕЩАСНОГО ВИПАДКУ НА ВИРОБНИЦТВІ  
ЯК ПІДСТАВИ ДЛЯ МАТЕРІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ТА НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ ЗА ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВИМ  
ДЕРЖАВНИМ СОЦІАЛЬНИМ СТРАХУВАННЯМ**

В даній статті аналізуються підходи до розуміння нещасного випадку на виробництві як в нормах національного законодавства, так і в положеннях міжнародних нормативно-правових актів, нормах законодавства інших країн, визначені ознаки нещасного випадку на виробництві, підстави для класифікації певної події як нещасного випадку на виробництві.

**Ключові слова:** працівник, нещасний випадок, виробництво, державне соціальне страхування.

В данной статье анализируются подходы к пониманию несчастного случая на производстве, как в нормах национального законодательства, так и в положениях международных нормативно-правовых актов, нормах законодательства других стран, определены признаки несчастного случая на производстве, основания для классификации определенного события как несчастного случая на производстве.

**Ключевые слова:** работник, несчастный случай, производство, государственное социальное страхование.

Approaches to understanding the occupational accident in norms of national legislation and in provisions of international legal acts as well as norms of legislation of other countries, identified signs of occupational accident, the basis for the classification of a specific event as an occupational accident are analyzed in this article.

**Key words:** employee, occupational accident, production, state social insurance.

**Постановка проблеми.** Державна політика в галузі охорони праці повинна бути спрямована на створення належних, безпечних і здорових умов праці, запобігання нещасним випадкам та професійним захворюванням. Проте статистичні дані щодо виробничого травматизму кожного року показують стабільно високі показники кількості нещасних випадків на виробництві. Причини високого рівня виробничого травматизму і професійних захворювань носять складний, комплексний характер. Вони невіддільні від загальноекономічної ситуації в країні. До основних причин виробничого травматизму можна віднести: недостатню економічну зацікавленість роботодавців у забезпеченні безпечних умов праці та зниженні виробничих ризиків; старіння основних виробничих фондів, помітне скорочення капітального і профілактичного ремонту промислових будівель, споруд, машин і обладнання; скорочення, а часто і повне припинення розробок зі створення нових технологій виробництва; зниження відповідальності роботодавців і керівників виробництв за станом умов праці та дотримання вимог з охорони праці; повільне вдосконалення законодавчої та нормативної бази з охорони праці; ослаблення відомчого контролю за технічною безпекою виробництв в результаті руйнування галузевої системи управління охороною праці, скорочення служб охорони праці в органах управління і безпосередньо в орга-

---

© ГАГУН А.А. – аспірант кафедри цивільно-правових дисциплін, господарського та трудового права (Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди)

нізаціях та на підприємствах та інші причини [7]. Не менш актуальною проблемою на сьогодні є приховування нещасних випадків на виробництві. Реальний стан виробничого травматизму насправді дуже відрізняється від того, що нам показують статистичні дані. Зменшенню кількості зареєстрованих нещасних випадків сприяє окрім всього іншого й недосконалість чинного законодавства, а саме його невідповідність вимогам сьогодення. Як наслідок, частина нещасних випадків, які стаються з працівниками не розслідуються, оскільки їх не пов'язують з виробництвом, а отже такі нещасні випадки не можуть бути підставою для отримання відповідних соціальних послуг та матеріального забезпечення особами, які опинилися в складних життєвих ситуаціях.

Певні аспекти до розуміння нещасного випадку на виробництві були предметом дослідження вчених трудового права, зокрема Андрієва В. М., Бойка М. Д., Болотіної Н. Б., Буряка В. Я., Іванської О. В., Моїсєєнко О., Синчук С. М., Щербини В. І. та інших, однак комплексного дослідження не проводилося, що в свою чергу підтверджує актуальність даного питання.

**Мета статті** полягає у аналізі підходів до розуміння нещасного випадку на виробництві як в нормах національного законодавства, так і в положеннях міжнародних нормативно-правових актів, нормах законодавства інших країн, визначити ознаки нещасного випадку на виробництві, підстави для класифікації певної події як нещасного випадку на виробництві, а також запропонувати власне визначення зазначеного терміну.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Чинне українське законодавство в ч. 1 ст. 1 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» визначає нещасний випадок як обмежену в часі подію або раптовий вплив на працівника небезпечного виробничого фактору чи середовища, що сталися у процесі виконання ним трудових обов'язків, внаслідок яких заподіяно шкоду здоров'ю або настала смерть [1]. У ДСТУ 2293:2014 «Охорона праці. Терміни та визначення основних понять» встановлено, що нещасний випадок на виробництві – це обмежена в часі подія чи раптовий вплив на працівника небезпечного виробничого чинника, що сталися під час виконання ним трудових обов'язків, унаслідок чого завдано шкоди здоров'ю чи трапилася смерть [4].

Всі нещасні випадки, що сталися з працівниками як на території виробництва, так і за його межами під час виконання ним трудових обов'язків підлягають розслідуванню. Розслідування проводиться у разі виникнення нещасного випадку, а саме обмеженої в часі події або раптового впливу на працівника небезпечного виробничого фактора чи середовища, що сталися у процесі виконання ним трудових обов'язків, внаслідок яких зафіксовано шкоду здоров'ю, зокрема від одержання поранення, травми, у тому числі внаслідок тілесних ушкоджень, гострого професійного захворювання і гострого професійного та інших отруєнь, одержання сонячного або теплового удару, опіку, обмороження, а також у разі утоплення, ураження електричним струмом, блискавкою та іонізуючим випромінюванням, одержання інших ушкоджень внаслідок аварії, пожежі, стихійного лиха (землетрусу, зсуву, повені, урагану тощо), контакту з представниками тваринного і рослинного світу, які призвели до втрати працівником працездатності на один робочий день чи більше або до необхідності переведення його на іншу (легшу) роботу не менше як на один робочий день, зникнення, а також настання смерті працівника під час виконання ним трудових (посадових) обов'язків [3].

Дещо відмінним є розуміння нещасного випадку в Резолюції Міжнародної організації праці «Про статистику виробничого травматизму». Так, нещасний випадок на виробництві визначається як несподівана та незапланована подія, включаючи дії умисного, насильницького характеру, яка виникає внаслідок трудової або пов'язаної з нею діяльності, що призводить до травмування, хвороби або смерті [2]. Як бачимо, термін МОП не обмежує поняття нещасного випадку впливом небезпечного або шкідливого чинника, а пов'язує його з процесом трудової діяльності, що більш повно розкриває картину виробничого травматизму.

Цікавими для наукового дослідження є підходи до визначення нещасного випадку на виробництві в законодавстві інших країн. Так, Бельгійський закон визначає нещасний випадок на виробництві як такий, що включає наступні ознаки: раптовий випадок, заподіяння шкоди працівнику, під час та внаслідок виконання трудового договору. Нещасний випадок, який трапляється на шляху до роботи або від роботи, також вважається нещасним випадком на виробництві та є підставою для компенсації працівникам за умови, що аварія сталася на «звичному шляху» до роботи або від роботи.

У Франції нещасний випадок визначається як будь-яка аварія, незалежно від причин її настання, яка виникає як наслідок або під час робочого часу з будь-якою особою, яка є робітником або працює в будь-якій мірі для одного чи кількох роботодавців чи директорів компаній.

Німецьке законодавство визначає нещасний випадок на виробництві як випадок, що стався із застрахованими особами через застраховану діяльність. Має бути зв'язок між працевлаштуванням

та діяльністю працівника, так як і між діяльністю та нещасним випадком. При чому маршрут між роботою та домом теж застрахований. Цікавий для вивчення є підхід законодавства Італії, оскільки нещасний випадок на виробництві пов'язують із наступними ознаками: насильницька подія, стається під час робочого часу, а також дорогою з дому на роботу та з роботи додому, наслідком є травми чи фізична хвороба, внаслідок якої працівник не може працювати більше трьох днів [5].

Проаналізувавши підходи до визначення поняття нещасного випадку на виробництві в законодавстві зарубіжних країн, можна зазначити, що загалом існує подібний підхід до розуміння даного поняття, проте все-таки є і певні відмінності, зокрема: 1) якщо нещасний випадок стався по дорозі від дому до роботи і в зворотньому напрямку, в законодавстві деяких країн така подія може класифікуватися як нещасний випадок на виробництві; 2) у законодавстві деяких країн дорогу між домом та роботою пов'язують із такою характеристикою, як «звичний шлях». Тобто, можна припустити, що в разі, якщо особою було змінено маршрут, то нещасний випадок в такій ситуації вже не зможе бути визнаний як нещасний випадок на виробництві; 3) особливості законодавства деяких країн (зокрема, Італії) є те, що нещасний випадок на виробництві пов'язують із насильницькою подією, а в інших країнах критерієм є лише раптовість настання події; 4) законодавство одних країн встановлює мінімальний строк непрацездатності особи для класифікації нещасного випадку на виробництві як такого, в інших країнах таких обмежень не існує.

Отже, даний аналіз показує, що хоча підходи до розуміння нещасного випадку на виробництві мають багато спільного, наявні відмінності все ж таки здатні вплинути на кваліфікацію подій як нещасних випадків на виробництві і як наслідок на наявність або відсутність підстав для матеріального забезпечення та надання соціальних послуг.

Одним із дискусійних питань є, зокрема, питання щодо трактування нещасних випадків, що трапляються на дорогах (нешасні випадки, що трапляються на шляху до роботи та повернення додому після роботи) як таких, що пов'язані з виробництвом. Існують різні думки з приводу того, чи повинні бути такі випадки підставою для матеріального забезпечення та надання соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням. Відповідно до методології Європейської статистики нещасних випадків на виробництві, нещасний випадок на виробництві визначається як дискретний випадок в процесі роботи, що призводить до фізичної або психічної шкоди. Фраза «в процесі роботи» означає «під час заняття професійною діяльністю або протягом часу, проведеного на роботі». Ця методологія виключає з переліку нещасних випадків ті, що стаються, наприклад, по дорозі на роботу чи з роботи додому, оскільки обмежуються лише тими випадками, що виникають виключно на робочому місці або під час професійної діяльності [6]. Українське законодавство дещо по-іншому вирішує дане питання. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 року «Деякі питання розслідування та обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві» до обставин за яких нещасний випадок визнається таким, що пов'язаний з виробництвом відносяться не всі випадки, що трапляються з працівником по дорозі між роботою та домом, а лише проїзд на роботу на транспортному засобі, що належить підприємству, або на іншому транспортному засобі, наданому роботодавцем відповідно до укладеного договору; використання власного транспортного засобу в інтересах підприємств з дозволу або за письмовим дорученням роботодавця чи безпосереднього керівника робіт; перебування потерпілого у транспортному засобі або на його стоянці, на території вахтового селища, у тому числі під час змінного відпочинку, якщо настання нещасного випадку пов'язане з виконанням потерпілим трудових (посадових) обов'язків або з впливом на нього небезпечних чи шкідливих виробничих факторів чи середовища; прямування потерпілого до об'єкта (між об'єктами) обслуговування за затвердженим маршрутом або до будь-якого об'єкта за дорученням роботодавця; прямування потерпілого до місця чи з місця від'їзду згідно з установленим завданням, у тому числі на транспортному засобі будь-якого виду та форми власності [3]. Таким чином, можна зробити висновок, що не всі нещасні випадки на дорозі з працівниками за українським законодавством визнаються такими, що пов'язані з виробництвом, а лише ті, які сталися під час виконання розпоряджень керівництва чи за дорученням останнього. Вважаємо такий підхід справедливим, з огляду на економічну ситуацію, стан доріг та транспортного сполучення в Україні. Не думаємо, що на сьогоднішній день доцільно покладати відповідальність на роботодавця за всі випадки, які можуть статися з працівником по дорозі, навіть якщо такий шлях буде відповідати критерію «звичний шлях між роботою та домом», як це встановлено в законодавстві деяких країн.

Таким чином, проаналізувавши вищезазначене, можна виділити такі основні ознаки нещасного випадку на виробництві, зокрема: 1) це певна незапланована подія; 2) певний нега-

тивний вплив на працівника (тобто, така подія може статися з підстав, що не залежать від волі людини або ж у зв'язку з діями якоїсь особи чи осіб, які можуть бути у формі умислу чи необережності); 3) це подія, яка сталася у процесі виконання безпосередньо трудових обов'язків або ж обов'язків, які пов'язані з трудовими; 4) обов'язкова наявність наслідків у вигляді шкоди для здоров'я, хвороби або смерті; 5) це подія, що сталася на робочому місці або за його межами, але при виконанні трудових обов'язків або обов'язків, пов'язаних з трудовими.

Вважаємо справедливим підхід МОП за якого нещасний випадок на виробництві слід розуміти дещо ширше, а ніж це визначено на сьогодні в українському законодавстві, зокрема, не обмежуватися такими критеріями як вплив на працівника небезпечного виробничого фактору чи середовища, а також критерієм наслідків у вигляді втрати працівником працездатності на один робочий день чи більше або у необхідності переведення його на іншу (легшу) роботу не менше як на один робочий день. Факт наявності шкоди здоров'ю, яка була завдана в результаті трудової діяльності працівника вже повинен бути достатнім (за наявності інших вищеперерахованих ознак) для класифікації нещасного випадку як такого, що стався на виробництві.

Більше того, актуальним на сьогодні є питання не лише щодо фізичної шкоди, але й щодо моральної шкоди, яка може бути завдана працівнику. Чи можна дані факти також класифікувати як нещасні випадки на виробництві. Це стосується, наприклад, ситуацій, коли працівник піддається систематичному незаконному тиску, приниженню, дискримінації на робочому місці, внаслідок чого його здоров'ю також може бути завдана шкода. На нашу думку, такі випадки можуть бути кваліфіковані як нещасні випадки на виробництві, якщо буде встановлено причинно-наслідковий зв'язок між трудовою діяльністю та наслідками, які настали.

Таким чином, враховуючи все вищевикладене, нещасний випадок на виробництві можна визначити як певну подію, що сталася з підстав, що не залежать від волі людини або ж безпосередньо внаслідок певних умисних чи необережних дій, має негативний вплив на працівника і проявляється у формі настання шкоди здоров'ю працівника, стався внаслідок виконання працівником своїх трудових обов'язків або пов'язаних з трудовими обов'язками як безпосередньо на території підприємства, установи, організації, так і за межами, якщо працівник знаходився в такому місці за розпорядженням роботодавця або ж на підставі договору між працівником та роботодавцем чи за інших підстав, визначених роботодавцем.

Аналіз підходів до розуміння нещасного випадку на виробництві в чинному українському законодавстві, міжнародних нормативно-правових актах, законодавстві інших країн, дає підстави для висновку, що норми українського законодавства дещо вузько визначають нещасний випадок на виробництві, а тому потрібно удосконалити чинне законодавство з огляду на сучасні суспільні потреби.

#### Список використаних джерел:

1. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1105-14>
2. Resolution concerning statistics of occupational injuries (resulting from occupational accidents), adopted by the Sixteenth International Conference of Labour Statisticians (October 1998). URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms\\_087528.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087528.pdf)
3. Деякі питання розслідування та обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1232-2011-%D0%BF>
4. Охорона праці. Терміни та визначення основних понять: ДСТУ 2293:2014 від 02 грудня 2014 року. URL: [http://web.kpi.kharkov.ua/safetyofliving/wp-content/uploads/sites/171/2017/10/dstu\\_2293\\_2014.pdf](http://web.kpi.kharkov.ua/safetyofliving/wp-content/uploads/sites/171/2017/10/dstu_2293_2014.pdf)
5. Managing a serious work accident. URL: <https://www.globalhrlaw.com/content/filestore/Public%20Files/Managing-work-accident.pdf>
6. Методологія Європейської статистики нещасних випадків на виробництві. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5926181/KS-RA-12-102-EN.PDF/56cd35ba-1e8a-4af3-9f9a-b3c47611ff1c>
7. Страхование от несчастных случаев на производстве: актуальные основы / В. Н. Баскаков, О. Н. Андреева, М. Е. Баскакова, Г. Д. Карташов, Е. К. Крылова; под ред. В. Н. Баскакова. М.: Academia, 2001. URL: [http://www.actuaries.ru/lib/?SECTION\\_ID=256](http://www.actuaries.ru/lib/?SECTION_ID=256)

УДК 349.2

ДАШУТІН І.В.

### ТЕНДЕНЦІЇ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У ТРУДОВИХ ВІДНОСИНАХ

У статті визначено тенденції подальшого розвитку правового регулювання забезпечення законності у трудових відносинах. Охарактеризовано особливості кожної з них.

**Ключові слова:** тенденція, правове регулювання, забезпечення законності, трудові відносини, праця.

В статье определены тенденции дальнейшего развития правового регулирования обеспечения законности в трудовых отношениях. Охарактеризовано особенности каждой из них.

**Ключевые слова:** тенденция, правовое регулирование, обеспечение законности, трудовые отношения, труд.

In the article the tendencies of further development of legal regulation of maintenance of legality in labor relations are determined. Characterized by the features of each of them.

**Key words:** tendency, legal regulation, provision of legality, labor relations, labor.

Оскільки свого часу було підготовлено низку проектів Трудового кодексу, теоретична база для зміни правового регулювання забезпечення законності у трудових відносинах вже на сьогодні є наявною, проте взагалі не дослідженою на науковому рівні. Окрім того, фактично жодних практичних кроків у даному напрямку не зроблено. Враховуючи, що чинний Кодекс законів про працю України [1] у багатьох аспектах не відповідає сучасному стану розвитку трудових відносин, формально встановлений принцип законності у трудових відносинах може не отримувати реального підтвердження, що обумовлює необхідність дослідження питання тенденцій подальшого розвитку правового регулювання забезпечення законності у трудових відносинах. Очевидним є те, що без фундаментальних наукових досліджень можливих напрямів розвитку досліджуваного інституту та без урахування змін у стратегії розвитку нашої держави перехід на якісно новий рівень функціонування трудових правовідносин в Україні неможливий.

Незважаючи на те, що забезпеченню законності у трудових відносинах в нашій державі приділяється суттєва увага з боку законодавця, перманентна зміна векторів її розвитку обумовлює необхідність постійного оновлення нормативно-правової бази, у тому числі й законодавства про працю. Проте низка реформ у новітній українській історії, спрямованих на наближення вітчизняного законодавства до європейських стандартів, ніяким чином не торкнулись питання забезпечення законності у трудових відносинах. Кодекс законів про працю України [1] за період незалежності України зазнав незначних змін, а прийняття нового Трудового кодексу України відтерміновано на невизначений період. Тому існують підстави стверджувати, що питання, пов'язані із забезпеченням законності у трудових відносинах, на сьогодні не отримали належної повноти розкриття та законодавчого врегулювання, а отже, існує підґрунтя для подальшого удосконалення правового регулювання у цій сфері.

Тенденції є можливостями тих чи інших подій розвиватися у визначеному напрямку, тобто тимчасовими явищами, які є чинними від моменту їх розробки до кінцевого втілення у життя. Питання тенденцій правового регулювання забезпечення законності у трудових відносинах у цілому фактично недосліджені у вітчизняній науці з огляду на наступні причини: по-перше, відсутність еволюції законодавства про працю обумовлює дефіцит інтересу з боку науковців до встановлення сутності окремих інститутів трудового права; по-друге, сучасні науковці переважно досліджують тенденції правового регулювання в трудових відносинах виключно у контексті більш загальних питань. Тож зробимо висновок, що на кожному етапі розвитку правового регулювання забезпечення законності у трудових відносинах тенденції відрізняються та згодом

втрачають свою актуальність. Саме тому важливим є встановлення тих тенденцій, які актуальні на сьогодні та стосуються чинного законодавства про працю. Звернемо увагу також на те, що у зв'язку з майбутнім прийняттям нового Трудового кодексу України більшість існуючих нечисленних наукових розробок на дану тематику втраять свою актуальність. За таких умов дослідження питання тенденцій подальшого розвитку правового регулювання забезпечення законності у трудових відносинах є актуальним.

Дана проблема характеризується незначним рівнем наукової уваги, проте окремим питанням, пов'язаним із тенденціями розвитку правового регулювання забезпечення законності у контексті правового регулювання трудових правовідносин, все ж були присвячені наукові праці, які, втім, не мали комплексного характеру.

Серед дослідників, які працювали над даною тематикою, виділимо таких, як Л. П. Амелічева, Ю. Г. Барабаш, Н. Б. Болотіна, В. С. Венедіктов, С. В. Вишновецька, Н. Д. Гетьманцева, М. М. Грекова, І. О. Гуменюк, С. Ф. Гуцу, В. В. Жернаков, Т. І. Костишева, О. В. Лаврінченко, К. В. Мельник, Т. В. Салівон, О. М. Ярошенко та інші. Проте зазначені раніше особливості обумовлюють необхідність здійснення комплексного дослідження тенденцій розвитку правового регулювання забезпечення законності у трудових відносинах.

Дослідження правової доктрини нашої держави засвідчило, що наукових розробок з проблеми тенденцій подальшого розвитку правового регулювання забезпечення законності у трудових відносинах на сьогодні фактично немає. Вітчизняні науковці, аналізуючи питання тенденцій розвитку правового регулювання трудових правовідносин у цілому, переважно оминають питання, пов'язані із їх законністю. Н. Д. Гетьманцева до тенденцій реформування трудового законодавства України віднесла:

1) забезпечення рівноваги прав працівників і роботодавців, балансу їх інтересів й інтересів держави;

2) посилення договірних начал у трудовому праві;

3) зміну ролі трудового договору й надання сторонам реальної можливості домовлятися про умови праці та заробітної плати;

4) посилення приватноправових начал трудового права;

5) забезпечення правових умов для узгодження інтересів працівника, роботодавця та держави;

6) визначення меж державного та договірної регулювання трудових правовідносин;

7) створення комплексу норм, що безпосередньо регулюють трудові правовідносини з інземним елементом [2, с. 65–68]. У контексті теми нашого дослідження звернемо увагу на те, що деякі із тенденцій у певній мірі стосуються забезпечення законності у трудових відносинах. Наприклад, **тенденція забезпечення рівноваги прав працівників і роботодавців, балансу їх інтересів й інтересів держави** сприятиме забезпеченню законності у трудових відносинах, оскільки чинним законодавством про працю працівники та роботодавці наділяються кореспондуючими правами та обов'язками. Це проявляється, зокрема, у статті 21 Кодексу законів про працю України [1], згідно з нормами якої при укладанні трудового договору працівник бере на себе обов'язок виконувати роботу, визначену цією угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядкові, а власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи фізична особа-підприємець зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін. Відповідно, будь-яке порушення даної норми спричиняє невідповідність рівноваги прав працівників і роботодавців, а отже, і недотримання законності у трудових правовідносинах. Таким чином, тенденцію забезпечення рівноваги прав працівників і роботодавців, балансу їх інтересів й інтересів держави дійсно можна віднести до тенденцій подальшого розвитку правового регулювання забезпечення законності у трудових відносинах. Схожим чином варто роз'яснити і запропоновану тенденцію забезпечення правових умов для узгодження інтересів працівника, роботодавця та держави, адже в її основі перебуває законність укладеного трудового договору між працівником та роботодавцем. Проте необхідність забезпечення правових умов для узгодження інтересів працівника, роботодавця та держави обумовлює існування правового регулювання трудових відносин у цілому. Тому даний напрям не можна віднести до тенденцій, оскільки за своїм змістом він є близьким до мети правового регулювання забезпечення законності у трудових відносинах.

У свою чергу, І. О. Гуменюк до напрямів розвитку трудового законодавства України відносить наступні аспекти:

1) визнання суспільних відносин, пов'язаних із використанням особистої праці, трудовими, незалежно від способу їх офіційного оформлення;

2) розвиток гарантій дотримання трудових прав і механізму їх реалізації;  
 3) оновлення механізму правового регулювання трудових відносин;  
 4) особливу увагу законодавця до норм, які регулюють охорону праці та передбачають заходи попередження масових звільнень (прийняття імперативних норм, які встановлюють не мінімальні вимоги, а стандарти європейського соціального законодавства, процес наближення до якого є пріоритетним у розвитку вітчизняного законодавства, в тому числі і трудового) [3, с. 82–83]. Запропоновані дослідницею тенденції у меншій мірі відповідають тенденціям подальшого розвитку правового регулювання забезпечення законності у трудових відносинах, аніж попередня проаналізована нами концепція. Так, зокрема напрям оновлення механізму правового регулювання трудових відносин полягає передусім у прийнятті нового законодавства про працю, у тому числі Трудового кодексу України. Тенденція визнання суспільних відносин, пов'язаних із використанням особистої праці, трудовими, незалежно від способу їх офіційного оформлення за своїм обсягом є більш масштабною, аніж дещо вужче поняття законності, й полягає у необхідності застосування комплексу як теоретичних, так і законодавчих дій. Дотримання трудових прав і механізму їх реалізації у цілому входить до поняття законності, оскільки не можуть бути законними такі трудові правовідносини, у яких від самого початку були порушені трудові права будь-якої із сторін, проте відзначимо загальний характер формулювання даного напрямку. Дотримання трудових прав і механізму їх реалізації є однією з причин існування трудового права як галузі, тому дане положення не варто виділяти як тенденцію. Приблизно у тій же мірі до окремих аспектів законності можна віднести **тенденцію забезпечення правового регулювання охорони праці та попередження масових звільнень**, адже порушення відповідних норм законодавства про працю має вплив на визнання відповідних трудових правовідносин такими, що суперечать принципу законності. Проте, з іншого боку, охорона праці та попередження звільнень є одними із найгостріших питань сфери трудового права в останні десятиліття. Враховуючи, що вони і на сьогодні залишаються предметом дослідження вітчизняних науковців, зробимо висновок, що їх належне правове регулювання не здійснено і наразі. Тому дана тенденція не втрачає своєї актуальності.

С. Ф. Гуцу до тенденцій реформування трудового законодавства України відносить:

- 1) оптимальне збалансування захисної та виробничої функцій трудового права, за допомогою яких має бути забезпечена рівновага інтересів найманих працівників і роботодавців;
- 2) недопущення звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів;
- 3) внесення кардинальних змін лише до тих положень чинного законодавства, які не відповідають вимогам ринкової економіки;
- 4) використання в процесі підготовки нового Кодексу досвіду МОП, а також законодавства ЄС та країн з перехідною економікою з тим, щоб забезпечити належну гармонізацію законодавства України про працю з міжнародними правовими нормами у цій сфері;
- 5) зміщення центру ваги правового забезпечення трудових відносин з законодавчого рівня на рівень договірної регулювання, передусім – колективно-договірної, з максимальним використанням механізмів соціального партнерства із залученням роботодавців та профспілок;
- 6) забезпечення недискримінації працівників за ознаками статі, раси, політичних переконань та інших обставин, визначених у Конституції України, із збереженням підвищених умов захисту праці жінок і молоді та реальною заборонаю дитячої і примусової (обов'язкової) праці;
- 7) рівне ставлення до чоловіків та жінок (гендерна рівність);
- 8) забезпечення диференціації правового регулювання праці, тобто максимальне врахування особливостей праці працівників малого бізнесу, кооперативів, окремих категорій працівників, які працюють у нетипових формах зайнятості, та з використанням цивільно-правових договорів;
- 9) повнота і чіткість правового регулювання трудових відносин з мінімальним використанням бланкетних норм [4, с. 110–111].

Деякі із запропонованих тенденцій є концептуальними, тобто спрямованими на вдосконалення трудового законодавства у цілому щодо:

- мінімального використання бланкетних норм;
- переходу на колективно-договірне регулювання;
- спрямування на забезпечення функціонування ринкової економіки;
- рівноваги інтересів найманих працівників і роботодавців.

Тенденція недопущення звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів також стосується законодавчих процедур. Інші тенденції, у свою чергу, відносяться саме до забезпечення законності у трудових відносинах. Концепція, запропонована С. Ф. Гуцу,



є найбільш близькою до тенденцій подальшого розвитку правового регулювання забезпечення законності у трудових відносинах, адже переважно базується на змісті актуального на момент написання її праці проекту Трудового кодексу України. Проте на сьогодні розроблено новий, більш сучасний проект цього документа.

Варто зазначити, що «Великий тлумачний словник сучасної української мови» трактує поняття «тенденції» як «напрямок розвитку чого-небудь» [5, с. 1440]. Тобто в контексті теми нашого дослідження його цілком можливо розглядати як конкретний напрям розвитку правового регулювання забезпечення законності у трудових відносинах. Оскільки тенденції не є сталими, а швидше тимчасовими напрямками, дійдемо до висновку, що вони визначають певну поточну можливість досліджуваного інституту розвиватись у стратегічно важливих напрямках. Більшість проаналізованих нами робіт датовані періодом 2011–2013 років, а їх часткову актуальність і на даний момент можна пояснити тим, що протягом наступних років суттєвих змін до законодавства про працю не було внесено. Проте важливим у контексті нашого дослідження є розробка у 2014 році та подальше доопрацювання проекту Трудового кодексу України [6], який на сьогодні перебуває на стадії внесення поправок. Тому визначення чинних тенденцій подальшого розвитку правового регулювання забезпечення законності у трудових відносинах ми вбачаємо як у аналізі правової доктрини нашої держави, так і у зверненні до вищезазначеного проекту Кодексу.

Із вищенаведеного аналізу наукових джерел можна зробити висновок, що **тенденціями подальшого розвитку правового регулювання забезпечення законності у трудових відносинах на думку вітчизняних авторів є:**

- 1) забезпечення недискримінації працівників за ознаками статі, раси, політичних переконань та інших обставин, у тому числі рівне ставлення до чоловіків та жінок;
- 2) забезпечення рівноваги прав працівників і роботодавців, балансу їх інтересів й інтересів держави;
- 3) забезпечення диференціації правового регулювання праці, тобто максимальне врахування особливостей праці окремих категорій працівників, які працюють у нетипових формах зайнятості, за цивільно-правовими договорами тощо;
- 4) забезпечення правових умов для узгодження інтересів працівника, роботодавця та держави;
- 5) забезпечення правового регулювання охорони праці та попередження масових звільнень;
- 6) європейська інтеграція у забезпеченні законності в трудових відносинах та використанні зарубіжного досвіду забезпечення законності у трудових відносинах.

Актуальність кожної із наведених тенденцій має бути проаналізована із огляду на відповідність нормам проекту Трудового кодексу України [6]. Окрім того, у процесі відповідного аналізу можуть бути встановлені напрями, на які не було звернуто увагу на науковому рівні. Тенденція європейської інтеграції у забезпеченні законності в трудових відносинах та використання зарубіжного досвіду забезпечення законності у трудових відносинах не потребує додаткового підтвердження, адже вона є актуальною на сьогодні для фактично будь-якого інституту вітчизняної правової системи і має бути розглянутою більш детально.

Звертаючись до норм проекту Трудового кодексу України [6], знаходимо підтвердження актуальності тенденції забезпечення недискримінації працівників за ознаками статі, раси, політичних переконань тощо. Так, у статті 3 «Недопущення дискримінації у сфері праці» мова йде про те, що забороняється будь-яка дискримінація у сфері праці, зокрема порушення принципу рівності прав і можливостей, пряме або непряме обмеження прав працівників залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного, соціального та іноземного походження, віку, стану здоров'я, інвалідності, підозри чи наявності захворювання на ВІЛ/СНІД, сімейного та майнового стану, сімейних обов'язків, місця проживання, членства у професійній спілці чи іншому об'єднанні громадян, участі у страйку, звернення або наміру звернення до суду чи інших органів за захистом своїх прав або надання підтримки іншим працівникам у захисті їхніх прав, за мовними або іншими ознаками, не пов'язаними з характером роботи або умовами її виконання. Відзначимо, що зазначена норма була продубльована і в чинному Кодексі законів про працю України [1] внаслідок відповідних змін від 12.11.2015. Принципова відмінність полягає у тому, що у статті 3 Проекту надається роз'яснення того, що являє собою дискримінація за ознакою статі. У даному контексті мова йде, зокрема, про сексуальні домагання, які виражаються у діях сексуального характеру, поведінки (включаючи жести, вирази і фізичний контакт), що є загрозовим, образливим, таким, що піддає експлуатації або змушує до сексуальних відносин. Окрім того, Проектом надається пояснення того, що не є дискримінацією у сфері праці, а саме: обмеження прав і можливостей або надання переваг працівникам залежно

від певних видів робіт, які стосуються віку, рівня освіти, стану здоров'я, статі, інших відповідних обставин, необхідності посиленого соціального та правового захисту деяких категорій осіб, а також переваги для засновників і членів господарських товариств (крім акціонерних), виробничих кооперативів, фермерських господарств, громадських організацій при наданні роботи, переведенні на іншу роботу та залишенні на роботі у разі вивільнення. Також відзначимо, що особам, які вважають, що вони зазнали дискримінації у сфері праці, надано право звернутися до суду із заявою про відновлення порушених прав, відшкодування матеріальної та моральної шкоди. Тобто **тенденція недопущення дискримінації у трудових відносинах полягає у наступному:**

- 1) визначенні вичерпного переліку підстав, за яких порушення законності у трудових відносинах є дискримінацією;
- 2) зверненні особливої уваги на дискримінацію за ознакою статі як порушенні законності у трудових відносинах;
- 3) визначенні того, що не є дискримінацією у трудових відносинах;
- 4) наданні можливості особам, які вважають, що вони зазнали дискримінації у сфері праці, права звернутися до суду із заявою про відновлення порушених прав, відшкодування матеріальної та моральної шкоди.

Підсумовуючи здійснене дослідження, дійдемо до висновку, що питання тенденцій подальшого розвитку правового регулювання забезпечення законності у трудових відносинах є новим для вітчизняної науки, оскільки жодна із проаналізованих існуючих концепцій не є досконалою у контексті виділеної тематики. Аналіз наукової літератури засвідчив, що чинні на сьогоднішній день тенденції закріплені передусім у нормах актуального проекту Трудового кодексу України, який наразі перебуває на стадії внесення поправок. Дослідження його норм продемонструвало наявність значних відмінностей у порівнянні із нормами Кодексу законів про працю України, які загалом сприятимуть забезпеченню законності у трудових відносинах.

#### **Список використаних джерел:**

1. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. № 50. Ст. 375.
2. Гетьманцева Н. Д. Тенденції та пріоритети реформування трудового законодавства України. *Науковий вісник Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича: збірник наукових праць*. Чернівці: Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, 2011. С. 65–69.
3. Гуменюк І. О. Напрямки розвитку трудового законодавства України: окремі аспекти проблеми. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 5. С. 81–84.
4. Гуцу С. Ф. Актуальні питання реформування трудового законодавства України. *Гуманітарний часопис*. 2013. № 3. С. 108–112.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
6. Проект Трудового кодексу України № 1658 від 27.12.2014. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53221](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221)

### ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПЕНСІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених, надано авторське визначення поняття «пенсійні правовідносини», під яким запропоновано розуміти майнові правовідносини, що виникають з приводу надання окремим категоріям громадян, у визначених законом випадках, пенсійного забезпечення відповідними державними та недержавними органами за рахунок спеціально створених для цього цільових (страхових) фондів. Виокремлено вичерпний перелік характерних ознак вказаного терміну.

**Ключові слова:** *правовідносини, пенсійні правовідносини, об'єкт правовідносин, суб'єкт правовідносин.*

В статье на основе анализа научных взглядов ученых, предоставлено авторское определение понятия «пенсионные правоотношения», под которым предложено понимать имущественные правоотношения, возникающие по поводу предоставления отдельным категориям граждан, в определенных законом случаях, пенсионного обеспечения соответствующими государственными и негосударственными органами, за счет специально созданных для этого целевых (страховых) фондов. Выделен исчерпывающий перечень отличительных признаков указанного срока.

**Ключевые слова:** *правоотношения, пенсионные правоотношения, объект правоотношения, субъект правоотношений.*

In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists, the author's definition of the concept of "pension legal relationship" was proposed, which suggests to understand the property relations arising from the provision of certain categories of citizens in the cases of pensions provided by the law by the relevant state and non-state bodies at the expense of specially created target (insurance) funds for this purpose. An exhaustive list of characteristic features of the given term is specified.

**Key words:** *legal relations, pension legal relations, object of legal relations, subject of legal relations.*

**Постановка проблеми.** Дослідження правовідносини посідає одне з центральних місць в юридичній науці і, поряд з цим, є одним з найбільш дискусійних питань як загальної теорії держави і права, окремих галузей права, так і права соціального забезпечення, підінститутом якого є пенсійне забезпечення. Хоча слід відзначити і те, що деякі вчені, наприклад І. М. Сирота, пенсійне право виділяють в окрему галузь [1]. Важливість правовідносини полягає у тому, що вони є результатом реалізації правових норм і права взагалі, виступають головним критерієм життєздатності та впливовості правової системи на соціальні, економічні, політичні та інші суспільні відносини. Вивчення правовідносин свідчить про досить високий рівень пізнання даної правової категорії.

**Стан дослідження.** Пенсійні правовідносини є одним із видів суспільних відносин і особливою формою здійснення права на пенсію. Вони складають найбільшу групу правовідносин щодо пенсійного забезпечення. Пенсійні правовідносини завжди були в центрі уваги науковців, які досліджували проблеми соціального забезпечення, оскільки вони утворюють їх вагомий частину. До проблем пенсійних правовідносин звертались такі вчені, як В. С. Андреев, В. А. Ачаркан, О. Д. Зайкін, М. Л. Захаров, В. О. Тарасова, П. Г. Тучкова, Я. М. Фогель та інші. Серед сучасних українських науковців – такі як В. М. Андрійв, Н. Б. Болотіна, В. С. Венедиктов, В. Я. Гоц, Л. М. Князькова, О. В. Лаврінченко, А. І. Процевській, І. М. Сирота, С. М. Сивак, Б. І. Сташків та ін.

© КЛЕМПАРСЬКИЙ М.М. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри загально-правових дисциплін (Донецький юридичний інститут МВС України)

Проте сучасні процеси реформування всієї системи пенсійного забезпечення в Україні зумовлюють необхідність перегляду та оновлення існуючих досліджень у зазначеній галузі. Розширення кола пенсійних правовідносин, істотні зміни у їх складі, характері та змісті правовідносин вимагають застосування якісно нових підходів під час їх дослідження, аналізу, систематизації та відповідного наукового обґрунтування, що сприятиме їх подальшому успішному розвитку та вдосконаленню.

Саме тому **метою статті є:** розглянути поняття та визначити особливості пенсійних правовідносин.

**Виклад основного матеріалу.** У загальній теорії права правовідносини розглядаються як особлива форма соціальної взаємодії, що об'єктивно виникає у суспільстві відповідно до закону, учасники якої мають взаємні кореспондуючі права-обов'язки і реалізують їх з метою задоволення своїх потреб та інтересів в особливому порядку, який не заборонений державою чи гарантований і охороняється нею в особі певних органів [2, с. 16]. Ще у 70-х роках ХХ століття, визначаючи необхідність існування поняття правовідносин як одного з фундаментальних понять правової науки, Р. О. Халфіна наголошує, що дослідження правовідносин надає можливість оцінити в якій мірі вимоги об'єктивних закономірностей знаходять адекватне відображення в нормах, та чи відповідає правова норма цілям і завданням розвитку суспільних відносин [3]. Одним із основних зв'язків, що визначають сутність правовідношення, Р. О. Халфіна виділяє зв'язок норми права і правовідношення, характер якого визначається як реалізація норми, проте, не кожна норма реалізується у правовідношенні. Специфіка ж самої правової норми полягає в тому, що обов'язковість її застосування забезпечується примусовою силою держави.

У 80–90-х роках ХХ століття плідними дослідженнями в сфері теорії правовідносин були праці А. І. Дудіна, М. І. Матузова, О. В. Малько, П. М. Рабіновича, О. Ф. Скакун, Ю. Г. Ткаченко та деяких інших науковців. Так, А. І. Дудін зазначає, що правовідношення відіграє роль сполучного кільця між усіма правовими категоріями та поняттями, що об'єднує їх у єдину субординаційну систему. На його думку, категорія правовідношення є найціннішим надбанням правової науки і єдина категорія, що стисло відтворює всі відомі науці суттєві зв'язки права з реальним життям, із суспільними відносинами, а отже закономірності його виникнення та розвитку. Він виводить поняття правовідношення з протиріччя двох інших понять: фактичного суспільного відношення (правового буття) та норм права (правової свідомості). До структури правовідношення він також включає і суб'єкт правовідношення, і об'єкт, і зміст та юридичний факт [4, с. 109–117].

М. І. Матузов та О. В. Малько правовідношення визначають як урегульоване правом та охоронюване державою суспільне відношення, учасники якого виступають в якості носіїв взаємно кореспондуючих один одному юридичних прав та обов'язків [5, с. 479]. На їх думку, правовідносини можна умовно поділити на такі, що утворились шляхом надання нової якості вже існуючим суспільним відносинам за допомогою правової норми, внаслідок чого вони стають правовими, набувають юридичну оболонку; та правовідносини, які вже виникають як правові і в іншому вигляді не існують, тобто правовідносини у „чистому вигляді”, які утворюють дійсно самостійний вид або тип суспільних відносин. До найбільш характерних ознак правовідносин вчені відносять: 1) виникають, припиняються або змінюються лише на підставі правових норм, які їх безпосередньо породжують; 2) наявність суб'єктивних прав та обов'язків у суб'єктів правовідносин, що утворюють двосторонній зв'язок між учасниками, що і є, власне, правовідношенням; 3) правовідношення завжди має вольовий характер, бо в ньому відбивається як воля держави, так і в переважній більшості випадків воля самих учасників; 4) правовідносини охороняються державою; 5) правовідношення характеризується індивідуалізованістю суб'єктів, суворою визначеністю їх взаємної поведінки, персоналізацією прав та обов'язків, це завжди конкретний зв'язок «когоось» із «кимось» [5, с. 472–477].

П. М. Рабінович, наголошує, що правовідносини мають створювати суб'єктам права конкретні соціальні можливості для задоволення певних їхніх потреб або власними діями, або діями інших суб'єктів. На його думку, правове відношення – це передбачене гіпотезою юридичної норми ідеологічне суспільне відношення, яке виражається у взаємних юридичних правах і обов'язках суб'єктів права [6, с. 127]. В цілому таке визначення виглядає лаконічним але, разом з тим, лаконічність негативно впливає на його зміст. Воно не містить достатньої інформації щодо сутності самих правовідносин.

О. Ф. Скакун під правовідносинами розуміє врегульовані нормами права вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між правомочними і зобов'язаними суб'єктами – носіями суб'єктивних юридичних прав, обов'язків, повноважень і відповідальності – і забезпечуються державою [7, с. 345]. До ознак правовідносин вчена відносить: 1) становлять

різновид суспільних відносин, соціальний зв'язок; 2) є ідеологічними відносинами – результатом свідомої діяльності (поведінки) людей; 3) є вольовими відносинами, які проявляються в двох аспектах: а) у втіленні в них волі (інтересу) держави, оскільки правовідносини виникають на підставі правових норм; б) у втіленні в них волі (інтересу) учасників правовідносин – вони зв'язані предметом інтересу, досягненням його результату; 4) виникають, припиняються або змінюються, як правило, на основі норм права у разі настання передбачених правовою нормою фактів, виступають як спосіб реалізації норм права, або, інакше, норми права втілюються в правовідносинах, відбувається їх індивідуалізація стосовно суб'єктів і реальних ситуацій; 5) мають, як правило, двосторонній характер і є особливою формою взаємного зв'язку між конкретними суб'єктами через їх права, обов'язки, повноваження і відповідальність, які закріплені в правових нормах. Одна сторона має точно визначені суб'єктивні юридичні права (правомочна сторона), на іншу покладені відповідні суб'єктивні юридичні обов'язки (зобов'язана сторона); 6) охороняються державою, забезпечуються заходами державного впливу [7, с. 346–347].

Ю. Г. Ткаченко зазначає, що правове регулювання проникає у всі сфери суспільного життя: політичну, економічну, соціальну, духовну, тощо. Це призводить до того, що відносини, які регулюються правом, з функціональної точки зору можна назвати правовими, проте варто пам'ятати, що регулювання не змінює самого характеру відносин, тобто вони залишаються або економічними, або політичними, або духовними. Аналізуючи дві точки зору науковців щодо правового відношення, вона розмежовує, виходячи з цих позицій, поняття правовідношення «відношення» та правовідношення «модель», проте визначає власну позицію. Називаючи відносини правовими, Ю. Г. Ткаченко наголошує, що „ми йдемо на умовність, при цьому не визнаючи правовідношення самостійним видом суспільних відносин. Вона впевнена, що не існує суто правових відносин, а є лише правовий спосіб регулювання суспільних відносин [8, с. 92–93].

Приймаючи до уваги вищевказані підходи вчених щодо з'ясування поняття правовідносини, вважаємо що доцільним буде їх визначення як врегульованих нормами права вольових суспільних відносини, які виникають на підставі юридичних фактів, а також характеризуються зв'язком між безпосередніми учасниками суспільних відносин та державою, яка через правові норми встановлює (санкціонує), охороняє та забезпечує суб'єктивні юридичні права, обов'язки та встановлює юридичну відповідальність за їх невиконання. До структурних елементів правовідносин слід віднести: правові норми, які регулюють відповідні правовідносини; суб'єктів правовідносин, у тому числі і державу; об'єкт правовідношення; зміст правовідносин (права і обов'язки учасників).

Перейдемо до безпосереднього розгляду напрацювань вчених щодо визначення сутності пенсійних правовідносин. Так, О. Д. Зайкін під пенсійним правовідношенням розумів таке юридичне відношення, в якому одна сторона – що досягла певного віку, або непрацездатний громадянин за наявності окремих об'єктивних підстав пенсійної аліmentaції має безумовне право на отримання регулярної (періодичної) виплати соціально-аліментарного призначення (пенсії), а друга сторона – орган матеріального забезпечення – зобов'язана здійснювати таку виплату та вчиняти на користь пенсіонера інші дії, передбачені законом [9, с. 27–28]. Т. М. Кузьміна визначає пенсійне правовідношення як таке, що виникає за волевиявленням громадянина та на основі рішення органу спеціальної компетенції, юридичне відношення, в якому один суб'єкт – правоздатний громадянин або сім'я – має право на отримання регулярних виплат соціально-аліментарного характеру та зобов'язаних виконувати вимоги, що пред'являються законом до пенсіонера, а другий – забезпечувальний суб'єкт – зобов'язаний сплачувати йому пенсію певного виду та у визначеному розмірі [10, с. 106].

У більш загальному вигляді пропонує визначення пенсійного правовідношення В. С. Андреев. На його думку, пенсійне правовідношення – це юридичне відношення, в якому одна сторона – орган, що здійснює функції соціального забезпечення, – зобов'язана виплачувати пенсію, а друга сторона – громадянин чи його сім'я – виконувати передбачені законом вимоги, що пред'являються до пенсіонера, та отримувати пенсію [11, с. 121]. На думку І. М. Сироти пенсійні відносини є правовими відносинами (в іншому виді вони практично не існують), оскільки виникають лише за наявності норм пенсійного законодавства [12, с. 60]. Дійсно, це істотна особливість пенсійних правовідносин, яка відрізняє їх від інших правовідносин.

Насамперед, пенсійні правовідносини в реальному житті існують у вигляді індивідуально-визначених, конкретних правовідносин. Це означає, що вони виникають з приводу надання певного грошового забезпечення конкретній одній фізичній особі (виключення складає сім'я як суб'єкт пенсійних правовідносин щодо надання пенсії в разі втрати годувальника) за її волевиявленням, за умови наявності у неї спеціальної правоздатності.

Для пенсійних правовідносин характерна різноманітність їх видів. Отже, видів пенсійних правовідносин стільки ж, скільки видів пенсій. Законодавством встановлено чотири види пенсій: за віком, з інвалідності, у разі втрати годувальника, а для деяких категорій державних службовців, зокрема працівників органів внутрішніх справ – за вислугу років. Відповідно до цього розрізняються чотири види пенсійних правовідносин. Кожне з видів пенсійного забезпечення реалізується в конкретних індивідуальних правовідносинах, вирізняючись суб'єктами, підставами для їх виникнення, обсягом повноважень їх учасників та ін. У теоретичній площині ці правовідносини можна розглядати як однорідні, оскільки їм властиві загальні, істотні родові риси та ознаки. Пенсійні правовідносини характеризуються тим, що їх учасники (суб'єкти) мають певні взаємні права і на них покладено відповідні обов'язки. Обсяг прав та обов'язків встановлено нормами права. Правовідносини завжди бувають двосторонніми: праву одного суб'єкта (юридичної чи фізичної особи) відповідає обов'язок іншого, і навпаки. Так, орган, який здійснює пенсійне забезпечення, повинен призначити у встановлені строки пенсію, а пенсіонер має право вимагати своєчасного її призначення і виплати. У свою чергу, пенсіонер зобов'язаний співіщати відповідні органи пенсійного забезпечення про різні обставини, які тягнуть за собою зміну розміру пенсії чи припинення її виплати.

**Висновок.** Підсумовуючи вищенаведене, до ознак пенсійних правовідносин слід віднести: *по-перше*, вони можуть існувати лише за наявності норм пенсійного законодавства. *По-друге*, підставою виникнення всіх без виключень пенсійних правовідносин обов'язково служить юридичний склад як сукупність юридичних фактів [11, с. 128]. Для кожного виду пенсійних правовідносин властивий свій юридичний склад, проте, спільними юридичними фактами для різних видів правовідносин виступають волевиявлення громадянина на призначення йому пенсії та рішення відповідного компетентного органу про призначення пенсії. Іншими найбільш розповсюдженими юридичними фактами, з урахуванням конкретного виду пенсійного забезпечення, можуть бути: вік особи, трудовий (страховий) стаж, інвалідність, втрата годувальника, вислуга років тощо. З прийняттям Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та виникненням відповідних забезпечувальних правовідносин і пенсійного страхування, до юридичних фактів відноситься і визначений законом страховий випадок, як підстава виникнення права особи на пенсійне забезпечення з пенсійного страхування, а значить і як підстава виникнення відповідних правовідносин. *По-третє*, пенсійні правовідносини мають тривалий характер, тобто не обмежені в часі та існують протягом невизначеного терміну. Наприклад, пенсії за віком та за вислугою років призначаються довічно. Хоча в ряді випадків норми пенсійного законодавства вказують або на абсолютно певні строки дії пенсійних правовідносин у часі (наприклад, правовідносини пенсійного забезпечення неповнолітніх дітей у зв'язку з утратою їх годувальника до досягнення ними 18-літнього віку, а якщо вони вчаться – є студентами, курсантами, то до закінчення навчальних закладів, але не більше, ніж до досягнення ними 23-річного віку), або на відносно певні строки їхньої дії – на час до зміни одного з елементів юридичного складу, який викликав даний вид пенсійних правовідносин (наприклад, одужання інваліда III групи і визнання його здоровим означають закінчення його інвалідності і тим самим тягнуть за собою припинення пенсійних правовідносин з інвалідності). *По-четверте*, пенсійні правовідносини мають вольовий характер, бо в ньому відбивається як воля держави, так і в деяких випадках (недержавне пенсійне страхування) воля самих учасників пенсійних правовідносин. *По-п'яте*, пенсійним правовідносинам властивий нормативно-імперативний характер, оскільки вони виникають виключно за наявності відповідних норм пенсійного законодавства, які містяться як у загальних нормативних актах, так і в спеціальному законодавстві. Імперативний характер обумовлений повною детальною регламентацією прав та обов'язків сторін (які не можуть бути змінені за їх бажанням), підстав виникнення, зміни та припинення пенсійних правовідносин. *По-шосте*, пенсійні правовідносини є майновими відносинами, оскільки виникають з приводу надання непрацездатним та престарілим особам матеріального забезпечення у вигляді грошових коштів (пенсій) шляхом перерозподілу суспільних спеціалізованих фондів. *По-сьоме*, типовою рисою пенсійних правовідносин є застосування до них (у разі забезпечення пенсією за віком, з інвалідності, та внаслідок втрати годувальника і за вислугу років) принципу диференціації розмірів пенсій. *По-восьме*, одна сторона пенсійних правовідносин (застраховані особи, а в окремих випадках, визначених Законом, – члени їхніх сімей та інші особи) має точно визначені суб'єктивні юридичні права (правомочна сторона), на іншу (страхувальник) покладені відповідні суб'єктивні юридичні обов'язки (зобов'язана сторона). *По-дев'яте*, пенсійні правовідносини охороняються державою, забезпечуються заходами державного впливу.

Таким чином, під пенсійними правовідносинами необхідно розуміти майнові правовідносини, що виникають з приводу надання окремим категоріям громадян (сім'ям) у визначених законом випадках пенсійного забезпечення відповідними державними та недержавними органами за рахунок спеціально створених для цього цільових (страхових) фондів.

**Список використаних джерел:**

1. Сирота І. М. Право соціального забезпечення в Україні. Х.: «Одиссей», 2002. 382 с.
2. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 1996. 472 с.
3. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974. 352 с.
4. Дудин П. М. Диалектика правоотношения. Саратов: Издат. Саратовского ун-та, 1983. 121 с.
5. Теория государства и права / под ред. М. И. Матузова, А. В. Малько. М.: Юристъ, 1997. 672 с.
6. Рабинович П. М. Основы загалної теорії права та держави. К.: Основа, 1994. 236 с.
7. Скакун О. Ф. Теория государства и права: учебник. Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
8. Ткаченко Ю. Г. Методологические вопросы теории правоотношений. М.: Юрид. лит., 1980. 176 с.
9. Зайкин А. Д. Правоотношения по пенсионному обеспечению. М.: Издательство МГУ, 1974. 192 с.
10. Кузьмина Т. М. Советское право социального обеспечения. Саратов: Издат. Саратовского ун-та, 1982. 127 с.
11. Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР: учебник. М.: Юрид. лит., 1987. 352 с.
12. Сирота І. М. Право соціального забезпечення в Україні. Х.: «Одиссей», 2002. 382 с.

УДК 349.3:364.4-058.862

**САВЧУК О.Я.**

**ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕТЕРМІНАНТИ «СОЦІАЛЬНЕ СИРІТСТВО»  
ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ**

У статті здійснено ґрунтовну характеристику детермінанти «соціальне сирітство» та досліджено похідні категорії, такі як «сирітство», «сирота», «соціальна сирота», «дитина-сирота» та «дитина, позбавлена батьківського піклування» тощо. Також визначено основні особливості поняття «соціальне сирітство».

**Ключові слова:** сирітство, сирота, соціальна сирота, дитина-сирота та дитина, позбавлена батьківського піклування.

В статье осуществлен основательную характеристику детерминанты «социальное сиротство» и исследованы производные категории, такие как «сиротство», «сирота», «социальная сирота», «ребенок-сирота» и «ребенок, лишенный родительской опеки» и другие. Также определены основные особенности понятия «социальное сиротство».

**Ключевые слова:** сиротство, сирота, социальная сирота, ребенок-сирота и ребенок, лишенный родительской опеки.

The article defines the "social orphan" determinants and explores derivative categories such as orphans, orphans, social orphans, orphans and children deprived of parental care. Also, the main features of the concept of "social orphanhood" are defined.

**Key words:** orphan, orphan, social orphan, orphan child and child deprived of parental care.

© САВЧУК О.Я. – аспірант кафедри фінансового права та фіскального адміністрування (Національна академія внутрішніх справ)

**Постановка проблеми та її значення.** Сирітство як соціальне явище існує в будь-якому суспільстві: завжди були, є і будуть діти, які з різних причин залишаються без батьків, а їх розвиток відбувається або в іншій сім'ї, або в спеціально створених для цього установах. Однак, з на сьогодні особливо гостро постала проблема соціального сирітства. Оскільки, 98% дітей-сиріт - це соціальні сироти та лише 2% - біологічні. Причини, через які діти залишаються без батьківського піклування та виховання, різні, але наслідок один - дитина позбувається конституційного права на сімейне виховання, тому багато в чому подальша доля дітей-сиріт залежить від ставлення до цієї проблеми як суспільства, так і держави.

**Аналіз останніх досліджень проблеми.** Деякі актуальні проблеми соціального сирітства відображені у наукових працях Балім Л.В. [1], Вейланде Л.В. [2], Коваленко О.О [3] Комарова Н.В. [4], Мельничук Л.М. [4], Терновець О.М. [12], Лопатченко І.М. [5] Комарова Н.М., Пеша І.В. [8] Потопахіна О.М. [6].

**Метою статті** є дослідження нормативно-правової складової механізму державного управління щодо забезпечення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і розробка практичних рекомендацій щодо покращення ефективності механізмів виконання та дотримання прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування на регіональному рівні.

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративно-правова захист дитинства та її прав в Україні, є стратегічним загальнонаціональним пріоритетом. Ратифікувавши Конвенцію ООН про права дитини, Україна взяла на себе зобов'язання, що складаються з чотирьох основних принципів: першочерговість інтересів дитини; забезпечення повноцінного життя; залучення до життя спільноти; відсутність дискримінації, у тому числі це стосується й такого соціально незахищеного прошарку населення суспільства як дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Стабільність держави, її соціально-економічний розвиток значною мірою залежить від фізичного та духовного розвитку дитини, ставлення держави до проблем дітей, їх інтересів та потреб, а також особливих потреб дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Для будь-якого суспільства характерним є закономірний зв'язок, а саме: зі зниженням потенціалу загальнолюдських і духовних цінностей у суспільстві активно виявляється феномен сирітства при якому зростає кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Ця ознака, на жаль, не обминула і нашого суспільства.

Треба відзначити, що зростання соціального сирітства, дитячої бездоглядності так само як демографічна катастрофа, мають в основі своїй загальну сімейну кризу. Неймовірна духовна, економічна, політична та соціальна криза приводить до збільшення числа сімей з тим або іншим рівнем соціальної, психологічної або структурної дезорганізації. Так, серйозною тенденцією останніх років є відокремлення сім'ї від батьківства, яка проявляється у значному збільшенні неповних сімей часто у результаті свідомої відмови від реєстрації шлюбу, з метою отримання соціальної допомоги від держави. Також різке зубожіння українських родин призводить до відмови від дитини у зв'язку з відсутністю можливості прогодувати її та утримувати. Усі кризові явища в суспільстві підштовхнули до зростання злочинності, наркоманії, алкоголізму, психічних захворювань, розширивши витоки дитячого неблагополуччя та бездоглядності. Особливо гостро це торкнулося сімей з дітьми: у 2016 р. серед родин із двома дітьми 50% жили за межею бідності, із трьома дітьми і більше – 64% [7, с. 1]. Усе це й призводить до поширення соціального сирітства, яке зумовлює збільшення кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що має особливо загрозливий характер для суспільства в цілому.

Прояв подібних негативних явищ у суспільстві призводить до існування такої категорії населення, яка потребує особливої уваги, а саме це є діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування. В Україні особливо складне соціально-економічне становище значної кількості населення, послаблення виховної функції сім'ї загострили проблеми дитячої бездоглядності й безпритульності. В умовах девальвації моральних цінностей, різкого зниження життєвого рівня населення збільшується кількість бездоглядних, безпритульних дітей, в результаті чого збільшується сирітство. У нових соціально-економічних умовах проблеми захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, не тільки не втратили своєї актуальності, а й набули особливої гостроти. Понад 80 тис. сімей з різних причин не виконують виховні функції щодо власних дітей Зберігається тенденція до зростання кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Нині в Україні понад



185 тис. дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. На профілактичному обліку служб у справах дітей перебуває майже 250 тис. дітей, які бродяжать та жебракують. Щорічно в притулках перебуває від 35 до 50 тис. дітей. Майже 20 тис. дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, потребують влаштування. В Україні лише кожна десята дитина, яка перебуває під опікою держави, дійсно не має рідних. Інші – так звані «соціальні сироти», яких дедалі стає більше [7, с. 3].

Треба відзначити, що однією із головних причин збільшення рівня соціального сирітства є незадовільний рівень державної сімейної політики, відсутність дієвих програм допомоги різним категоріям кризових сімей і, як наслідок, зростання соціального сирітства. Ще однією причиною відмови батьків від виховання власних дітей називається зниження рівня моральності населення України, зниження традиційних цінностей сім'ї (38%). Істотними визначаються також злочинна діяльність батьків (30%), агресивна поведінка батьків (25%), брутальне та жорстоке поводження з дітьми, що становить загрозу дитячому життю та здоров'ю (25%), збільшення рівня смертності населення (25%), психічні захворювання (22%) [8, с. 6–7].

Із зазначеного вище стає не зовсім зрозуміло хто є «соціальною сиротою», а хто є «дитиною, яка перебуває під опікою держави, яка дійсно не має рідних».

Саме тому, назріла необхідність у аналізі понять і термінів, що використовуються у законодавстві щодо дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, котре має як теоретичне, так і практичне значення. Треба відзначити, що на науковому рівні комплексне дослідження зазначених детермінантів на сьогодні відсутнє, а правозастовча практика є надто суперечливою.

Із вище визначеного, вважаємо за необхідне дослідити такі детермінанти як «сирітство», «соціальне сирітство», «сирота», «соціальна сирота», «дитина сирота» та «дитина, позбавлена батьківського піклування».

Вважаємо за необхідне, здійснити характеристику детермінанти «сирітство», як узагальнюючого явища для похідних від нього детермінант.

В загальному, термін «сирітство» є соціальним поняттям, яке відображає становище дітей-сиріт [9].

Так, *сирітство* – це соціальне явище, поява якого зумовлена наявністю в суспільстві дітей, батьки яких померли, а також дітей, які залишилися без піклування батьків у результаті позбавлення останніх батьківських прав або визнання їх в установленому порядку недієздатними, безвісти відсутніми [10].

Треба відзначити що у наукових джерелах виділяють два основних види сирітства:

– *повне сирітство* – діти стали сиротами, у зв'язку із смертю або загибеллю батьків;

– *соціальне сирітство* – діти батьків, які не виконують своїх обов'язків з різних причин, саме такі діти складають одну з основних категорій серед неблагополучних дітей [11, с. 8].

Вважаємо за необхідне, розглянути поняття «соціальне сирітство» в цілому, як негативне явище у суспільстві.

Соціальне сирітство є відносно новий феномен у житті українського соціуму. Поява цього явища засвідчує про кризу інституту сім'ї, нездатність її протистояти соціально-економічним і політичним перетворенням. Основна проблема полягає в такому: незважаючи на успішне вирішення багатьох суспільних завдань, розширення меж реалізації людських можливостей, масштаби соціального сирітства не зменшуються, а зростають, а саме воно набуває нового вигляду та різноманітних форм. Визначення шляхів вирішення зазначеної проблеми є основною задачею сучасної молодіжної політик в Україні [5].

Вільна енциклопедія Вікіпедія відзначає, що соціальне сирітство як соціальне явище, яке виникло ще у XXI столітті.

Дане явище розглядається у міждисциплінарних дослідженнях різноманітними точками зору.

Так, у *соціокультурному аспекті* соціальне сирітство розглядається як явище, зумовлене соціально-економічними та культурно-ціннісними факторами, що створюють цілісну системну єдність. Фундаментальна та багатоаспектна база соціології дитинства як самостійної соціологічної науки дає змогу враховувати історичні, соціальні, культурні, економічні та психологічні фактори, що впливають на його поширення [12, с. 55].

В *юриспруденції* проблема соціального сирітства розглядається в контексті причин виникнення цього явища та його профілактики; у *педагогіці* – в контексті вибору 83 правильного стилю виховання, який не зводиться до контролю за поведінкою дитини, дозволяям, а полягає в її підтримці, збереженні внутрішнього духовного зв'язку дорослих із підлітком; у *психології* –

у контексті запобігання деформації міжособистісних відносин дитини-сироти з людьми, які її оточують; у *соціалній педагогіці* – в контексті соціально-педагогічного аналізу явища сирітства, причин, які суттєво впливають на бездоглядність, та заходів профілактики та подолання цього явища [13, с. 54]. Не менш важливе місце займають *історико-етнографічні дослідження*, присвячені проблемі соціального сирітства, які зробили істотний внесок у вивчення дитинства та дитячої бездоглядності як самостійних явищ, зумовлених різноманітними суспільними та громадськими факторами [13, с. 55].

Л.В. Вейланде вважає, що «соціальне сирітство» – це аномальне явище, результат соціальних потрясінь у житті суспільств, яке характеризується дефіцитом громадських та державних інститутів, які забезпечують дотримання основних прав та свобод дитини; явище, яке свідчить про кризу інституту сім'ї, негативний вплив соціуму на формування особистості у соціальному, моральному, інтелектуальному та фізичному плані [2, с. 15].

*З приводу цього, треба відзначити те, що, соціальне сирітство не можна розглядати лише як психологічне або соціальне явище, на наш погляд, воно є інтегральним явищем, яке відображає різні прояви як соціологічного так і психологічного неблагополуччя особистості, незалежно від його першопричин, генезису та ступеню прояву.*

О.О. Коваленко сутність «соціального сирітства» трактує як особливий стан дитинства, обумовлений його місцем в умовах певної соціальної структури, у системі соціальних відносин суспільства, що розглядає усіх дітей, які залишилися без належної опіки та виховання, поза залежністю від соціального статусу батьків [3, с. 32]. При цьому в соціокультурній перспективі соціальне сирітство характеризується послабленням поля соціального контролю з боку базисних соціальних інститутів (сім'ї, школи), порушенням процесу міжособистісної комунікації, обмеженням доступу до необхідних ресурсів та можливостей індивідуального розвитку [20, с. 32].

Н.В. Комарова, Л.М. Мельничук, І.В. Пеша визначають *соціальне сирітство* як соціальне явище, спричинене ухиленням або відстороненням батьків від виконання батьківських обов'язків по відношенню до неповнолітньої дитини [4, с. 5].

Л.О. Коробова вважає, що «соціальне сирітство» є складовою частиною поняття «сирітство», з токи зору інтересів дитини, яка з різних причин втратила батьківське піклування, де найбільш принциповим є те, що така дитина позбавлена можливості мати соціальні зв'язки з батьками або одним із них [7, с. 3].

І.П. Тернова вважає, що «соціальне сирітство» виникає у випадку де діти батьків, які не виконують своїх обов'язків з різних причин, саме такі діти складають одну з основних категорій серед неблагополучних дітей [11, с. 8].

*На наш погляд, дане трактування носить невизначений характер по відношенню батьків, до своїх дітей, так як не виконання своїх обов'язків батьками не завжди призводить до сирітства дитини. Що ж стосується віднесення цих дітей до неблагополучних дітей, то дана позиція також є не зовсім зрозумілою, так як автор І.П. Тернова, взагалі не розмежовує поняття сирітства в цілому, соціального сирітства як різновиду сирітства та сутність поняття неблагополучної дитини. Де, сирітство є соціальне явище, що характеризує стан дитини, яка тимчасово чи постійно перебуває поза сімейним оточенням унаслідок втрати батьків, а також дитини, яка не може з певних причин чи з власних інтересів залишитися в сімейному оточенні, потребує захисту чи допомоги з боку держави [13]. А щодо поняття категорії «неблагополучна дитина», ми вважаємо що дане трактування є некоректним, а побутує трактування «дитина із неблагополучної сім'ї» як такої, що через об'єктивні або суб'єктивні причини втратила свої виховні можливості, внаслідок чого в ній виникають несприятливі умови для виховання дитини, а діти, в свою чергу фактично не отримують від батьків достатній набір духовних та матеріальних благ, що необхідний для їх розвитку.*

В.Г. Бочарова «соціальне сирітство» визначає як інтегральне явище, що відображає різні прояви соціального неблагополуччя особистості дитини незалежно від його першопричини, природи і ступеня прояву.

*Соціальне сирітство* – явище, зумовлене ухиленням або відстороненням батьків від виконання батьківських обов'язків стосовно неповнолітньої дитини [14].

Л.П. Яшук трактує поняття «соціальне сирітство» як порушення прав неповнолітньої дитини шляхом ухилення або відсторонення батьків від виконання батьківських обов'язків через втрату або зниження потенціалу загальнолюдських і духовних цінностей у родині та деформацію соціальних і моральних цінностей у суспільстві [15].

О.М. Терновець трактує поняття «соціальне сирітство» як певний стан дитинства, який характеризується тим, що діти при живих батьках, незалежно від офіційно визнаного статусу сім'ї, живуть без необхідної опіки й виховання, без емоційної підтримки та участі з боку своєї родини [12, с. 67].

**Отже, соціальне сирітство це не сам стан дитини (дітей), а це соціальне негативне явище у суспільстві по відношенню батьків до дитини (дітей), яке спричинене ухиленням або відстороненням батьків від виконання батьківських обов'язків одразу після народження або в процесі виховання (до повноліття), в результаті соціального неблагополуччя особистості дитини (дітей) при якому ця дитина (діти) вимушена (і) мешкати на вулиці, оскільки батьки кинули їх напризволяще.**

**Ознаки соціального сирітства:**

- це соціальне негативне явище у суспільстві по відношенню батьків до дитини;
- присутність ухилення або відсторонення батьків від виконання батьківських обов'язків;
- визначений вік: від народження до повноліття;
- вимушеність батьками дітей мешкати поза сім'єю;
- наявність соціального неблагополуччя особистості дитини.

**Список використаних джерел:**

1. Балим Л.В. Юридичний статус дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. *Соціальна робота в Україні: теорія та практика*. 2005. № 1. С. 65–68.
2. Вейланде Л.В. Підготовка студентів університету до роботи з підлітками девіантної поведінки: автореф. дис. ... канд. педаг. наук: 13.00.04 – теорія і методика професійної освіти. Одеса, 2005. 19с.
3. Коваленко О.О. Соціальне сирітство як соціокультурний феномен: дис. кан. соціол. наук: 22.00.03 / НАН України, Ін-т соціології. К., 2006. 212 с.
4. Комарова Н.В., Мельничук Л.М., Пеша І.В. Питання формування ефективності родинних форм влаштування дітей, позбавлених батьківського піклування. К.: ДПКСМ, 2004. 18 с.
5. Лопатченко І.М. Сутність соціального сирітства та його профілактика в державному управлінні. URL: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-2/doc/2/07.pdf>
6. Потопахіна О. М. Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення. О., 2008. 22 с.
7. Коробова Л.І. Соціальне сирітство в Україні як соціально-педагогічне явище. 2009. URL: [http://library.udpu.org.ua/library\\_files/stud\\_konferenzia/2009/visnuk\\_26.pdf](http://library.udpu.org.ua/library_files/stud_konferenzia/2009/visnuk_26.pdf)
8. Комарова Н.М., Пеша І.В. Методичні рекомендації для соціальних працівників, державних службовців щодо розвитку сімейних форм виховання. К.: Держ. Ін-т проблем сім'ї та молоді, 2006. 92 с.
9. Сирітство як соціальна робота. Соціальна робота з безробітними. URL: <http://ua-referat.com>
10. Богданова І.М. Социальная педагогика. URL: [https://uchebnikonline.com/pedagogika/sotsialna\\_pedagogika\\_-\\_bogdanova](https://uchebnikonline.com/pedagogika/sotsialna_pedagogika_-_bogdanova)
11. Терновая И.П. История и современное состояние проблемы социального сиротства в России: монография / отв. ред. В.В. Гура. Таганрог: Таганрог. гос. пед. ин-т, 2009. 90 с.
12. Терновець О.М. Соціальне сирітство як предмет міждисциплінарного дослідження. *Вісник ЛНУ ім. Тараса Шевченка*. 2012. Ч. I. № 5 (240). URL: [http://alma-mater.luguniv.edu.ua/magazines/visnyk/2012/Visnuk\\_ped\\_2012\\_5\\_1.pdf](http://alma-mater.luguniv.edu.ua/magazines/visnyk/2012/Visnuk_ped_2012_5_1.pdf)
13. Діти «групи ризику»: психологічні, соціальні та правові аспекти. К., 2001. 192 с.
14. Соціальна педагогіка. URL: [http://pidruchniki.com/12120124/pedagogika/sotsialno-pedagogichna\\_diyalnist\\_ditmi\\_zalishilisya\\_bez\\_pikluvannya\\_batkiv](http://pidruchniki.com/12120124/pedagogika/sotsialno-pedagogichna_diyalnist_ditmi_zalishilisya_bez_pikluvannya_batkiv)
15. Яшук О.П. Сучасне розуміння соціального сирітства та значення територіальної громади як фактора соціалізації / Л.П. Яшук // <http://academy.gov.ua/ej/ej19/PDF/11.pdf>

УДК 349.2

СИРОТНІКОВА Я.Є.

### ЮРИДИЧНІ ФІКЦІЇ В НОРМАХ ТРУДОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню норм чинного трудового законодавства, в яких реалізовано юридичну фікцію, як засіб юридичної техніки.

*Ключові слова:* фікція, трудове право, фікції в трудовому праві, юридична техніка.

Статья посвящена исследованию норм действующего трудового законодательства, в которых реализовано юридическую фикцию, как средство юридической техники.

*Ключевые слова:* фикция, трудовое право, фикции в трудовом праве, юридическая техника.

The article is dedicated to the study of current labor law rules, in which a legal fiction is implemented as a means of legal technique.

*Key words:* fiction, labor law, fictions in labor law, legal technique.

**Постановка проблеми.** Юридичні фікції, як засіб юридичної техніки є фундаментом побудови багатьох юридичних конструкцій норм трудового права. Виокремлення з масиву норм – правових фікцій надасть можливість оцінити з позиції належності кожен норму, у створенні якої використано юридичну фікцію та зробити висновки про їх позитивний чи негативний вплив на учасників відносин в сфері праці.

**Мета даної роботи** полягає в дослідженні норм діючого трудового законодавства, сконструйованих законодавцем за допомогою юридичної фікції, як засобу юридичної техніки.

**Аналіз останніх досліджень.** Прояву юридичних фікцій в трудовому праві присвячено праці Танімова О. В., Смірнова Д. О., Слюсаря А. М. Між тим, окремого дослідження, присвяченого юридичним фікціям в нормах трудового законодавства в трудовому праві України досі немає

**Виклад основного матеріалу.** Юридична фікція є одним із видів прийомів (засобів) юридичної техніки. За допомогою юридичної фікції здійснюється правотворчість та виникає норма права (правова фікція), яка є загальнообов'язковою та охороняється законом.

За допомогою використання юридичної фікції, як засобу юридичної техніки можливе створення таких нормативних схем: 1) визнання існуючого факту, що не існує в дійсності, тобто не існує в матеріальному світі; 2) визнання неіснуючим факту, що насправді існує в дійсності (матеріальному світі).

Норми, що породжуються за допомогою фікції, мають різну історію розвитку та різний ступень складності. За допомогою юридичної фікції створюються як й інститути права, так і окремі нормативні положення, що регулюють конкретні суспільні відносини.

На переконання Смірнова Д. О. в трудовому праві фікція як особливий глибинний прийом юридичної техніки не знайшла свого застосування. Вона виникає там, де є суперечність між понятійними структурами галузі права та інших наук або здоровим глуздом [1, с. 55; 2, с. 130–131].

Між тим, Танімов О. В. вказує на те, що фікції знаходять свій вираз в нормах трудового права та передусім за допомогою слова «вважається», адже найчастіше законодавець який-небудь факт, або подію, які не відбулись при деяких обставинах умовно вважає такими, що сталися [3, с. 215–217].

Слюсар А. М., досліджуючи правову природу фікцій в трудовому праві, наводить низку прикладів реалізації юридичної фікції та робить висновок, що вони становлять необхідну умову існування правових норм, як-то: умова універсальності, чіткості й упорядкованості правил правової регламентації суспільних відносин. Єдиним застереженням при цьому є невідв'язність фік-

---

© СИРОТНІКОВА Я.Є. – здобувач кафедри трудового права (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

ції від реальних правовідносин, для врегулювання яких вона створюється, та очевидність такого зв'язку для всіх суб'єктів соціально-трудоових правовідносин [4, с. 33–34].

З власного аналізу норм чинного трудового законодавства видається, що використання юридичної фікції здійснюється не у виключних випадках, а в будь-яких випадках коли виникає необхідність створення норми права для врегулювання відносин в сфері трудового права, які є невизначеними. Тобто, в усіх випадках, коли виникає необхідність компенсувати будь-яку незаповненість у відносинах та спертись на який-небудь юридичний факт.

Зокрема, досить розповсюдженими правовими фікціями є норми, що стосуються обчислення строків. Законодавець запровадив дуже дієвий механізм, який із зручністю дозволяє пристосувати правові строки до життя, з його вихідними та святковими днями та автоматично продовжувати відносини у випадку «мовчазної згоди», бездіяльності сторін.

Так, правовою фікцією є приписи статті 39-1 Кодексу законів про працю України стосовно продовження дії строкового трудового договору на невизначений строк. Строк трудового договору є істотною умовою та повинен бути оговорений сторонами такого договору. Однак законодавець передбачив, що якщо після закінчення строку трудового договору (пункти 2 і 3 статті 23) трудові відносини фактично тривають і жодна із сторін не вимагає їх припинення, дія цього договору вважається продовженою на невизначений строк (частина 1 статті 39-1 КЗпП України). Трудові договори, що були переукладені один чи декілька разів, за винятком випадків, передбачених частиною другою статті 23, вважаються такими, що укладені на невизначений строк (частина 2 статті 39-1) [5].

В даному випадку за допомогою правової фікції, статті 39-1 Кодексу законів про працю України, законодавець усуває прогалини у відносинах між суб'єктами трудового права, що були допущені останніми. Тобто, у разі якщо учасники вчасно не вирішили питання щодо продовження дії трудового договору, то завдяки застосуванню юридичної фікції цей строк вважається таким, що триває на умовах, які були закріплені раніше. Вказана правова фікція здатна економити час учасників відносин та захищати, передусім, право на працю працівника.

Також юридичну фікцію реалізовано в статті 241-1 Кодексу законів про працю України згідно якої, якщо останній день строку припадає на святковий, вихідний або неробочий день, то днем закінчення строку вважається найближчий робочий день [5]. Вказана норма визнає існуючим факт, після того, як він виник в дійсності.

Іншим прикладом правової фікції є стаття 43 Кодексу законів про працю України, яка регламентує порядок розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу за попередньою згодою виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника). Зокрема, частиною 5 вказаної статті передбачено, що виборний орган первинної профспілкової організації (профспілковий представник) повідомляє власника або уповноважений ним орган про прийняте рішення у письмовій формі в триденний строк після його прийняття. У разі пропуску цього строку вважається, що виборний орган первинної профспілкової організації (профспілковий представник) дав згоду на розірвання трудового договору [5]. Аналогічне положення міститься в статті 39 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [6].

Зазначені правові норми є прикладом вираження юридичної фікції за допомогою слова «вважається», тобто законодавець пропонує будь-який факт чи подію, які не відбулись в реальному світі, при певних умов вважати такими, що здійснились [3, с. 216]. В даному випадку юридична фікція, яка закладена в побудову статті покликана впорядкувати взаємодію роботодавця та виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника), спонукає останнього до прийняття рішення, а у випадку його відсутності – передбачає конкретний наслідок. Тобто в будь-якому випадку зумовлює до вирішення питання, навіть у випадку бездіяльності виборного органу.

Дещо схожою по своїй конструкції із попереднім прикладом є стаття 28 Кодексу законів про працю України: коли строк випробування закінчився, а працівник продовжує працювати, то він вважається таким, що витримав випробування, і наступне розірвання трудового договору допускається лише на загальних підставах. При цьому частина 2 цієї статті надає право роботодавцю виявити невідповідність працівника займаній посаді або виконуваній роботі саме протягом строку випробування та здійснити звільнення до закінчення строку такого випробування.

Отже, частина 1 статті 28 Кодексу законів про працю України є правовою фікцією, яка направлена на захист прав робітника, зокрема відповідна норма унеможливує затягування питання проходження випробування та захищає працівника від звільнення з підстав не проход-

ження випробування після закінчення строку. Тобто, у разі сплину строку випробування, за умови не надання роботодавцем протягом такого строку заперечень, особа буде вважатися такою, що пройшла випробування, навіть у тому разі, коли це не відповідає дійсності, однак строк, коли роботодавець мав здійснити звільнення – закінчився.

В конструкції даних норм присутнє юридичне припущення, яке стає загальнообов'язковим правилом поведінки, вказівкою до наступних дій та обумовлюється прагненням законодавця надати захист тим чи іншим суб'єктивним правам.

**Висновки.** Здійснений аналіз окремих проявів юридичної фікції в нормах трудового законодавства дає підстави вважати, що законодавець обґрунтовано використовує юридичну фікцію як засіб правотворчої техніки. В означених вище випадках правові фікції слугують важливим засобом обмеження негативного впливу учасників трудових відносин один на одного, сприяють охороні прав суб'єктів трудового права, подоланню невизначеності в правозастосуванні. Таким чином видається, що юридичні фікції здатні спрощувати та розширювати сферу правозастосування. Разом з тим, використання юридичних фікцій повинно бути виваженим, щоб уникнути порушення принципів балансу інтересів учасників трудових відносин та ні в якому разі не призводити до зайвої формалізації права.

**Список використаних джерел:**

1. Смирнов Д. А. Проблема фикций в трудовом праве: реальная или надуманная? *Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова. Право.* 2017. С. 51–55.
2. Смирнов Д. А. Нетипичные нормативно-правовые предписания в системе норм трудового права: монографія. Москва: Проспект, 2015. С. 152.
3. Танимов О. В. Теория юридических фикций: монографія / отв. ред. д.ю.н., проф. Т. В. Кашанина. М.: Проспект, 2016. С. 224.
4. Слюсар А. М. Щодо питання юридичних фікцій у трудовому праві. *Право та інновації.* К.; Х.: Право, 2016. № 1. С. 30–34.
5. Кодекс законів про працю України // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

УДК 349.3

ХРЕНОВА Т.Ю.

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ЩОДО РОЗУМІННЯ СУТНОСТІ ЖИТЛОВОЇ СУБСИДІЇ**

У статті наголошено на тому, що житлова субсидія є одним із важливих видів соціальної допомоги, спрямованої на здійснення соціального захисту громадян, які цього потребують. Досліджено розуміння поняття «субсидії» з різних точок зору, а саме: як певної економічної категорії; як відповідної фінансової допомоги, що надається державою; з точки зору виду недобросовісних методів торгівлі; як форми державного втручання; з точки зору їх розуміння як бюджетних трансфертів; як пільги, за якої держава виплачує за людину частину грошей, які вона повинна сплачувати за проживання у квартирі, будинку, гуртожитку за житлово-комунальні послуги тощо. Автором проаналізовані нормативно-правові визначення поняття «субсидія», які містяться як у національних актах, так і в Угоді про субсидії та компенсаційні заходи, а також запропоновано власне розуміння поняття житлової субсидії.

**Ключові слова:** субсидія, житлова субсидія соціальний захист, соціальна допомога, комунальні послуги.

В статті отмечено, що жилищна субсидія являється одним из важных видов социальной помощи, направленной на осуществление социальной защиты граждан, которые в этом нуждаются. Изучено понимание понятия «субсидии» с разных точек зрения, а именно: как определенной экономической категории; как соответствующей финансовой помощи, предоставляемой государством; с точки зрения вида недобросовестных методов торговли; как формы государственного вмешательства; с точки зрения их понимания как бюджетных трансфертов; как льготы, при которой государство выплачивает за человека часть денег, которые он должен заплатить за проживание в квартире, доме, общежитии за жилищно-коммунальные услуги и тому подобное. Автором проанализированы нормативно-правовые определения понятия «субсидия», которые содержатся как в национальных актах, так и в Соглашении о субсидиях и компенсационных мерах, а также предложено собственное понимание понятия жилищной субсидии.

**Ключевые слова:** субсидия, жилищная субсидия, социальная защита, социальная помощь, коммунальные услуги.

The article emphasizes that a housing subsidy is one of the important types of social assistance aimed at the social protection of citizens who need it. It is indicated that the subsidy is usually considered from the point of view of social law. The scientist considers the terminological understanding of the concept of "subsidy" from different points of view, namely: as a certain economic category; as appropriate financial assistance provided by the state; in terms of the kind of unfair trading methods; as a form of state intervention; in terms of their understanding of how budget transfers; as a privilege in which the state pays for a person a part of the money that she has to pay for living in an apartment, house, dormitory for housing and communal services, etc. The author analyzed the normative and legal strengthening of the understanding of the concept of "subsidy" both in national acts and in the Agreement on subsidies and compensatory measures, as well as a proper understanding of the concept of "housing subsidy"

**Key words:** subsidy, housing subsidy, social protection, social assistance, utilities.

Роль та суть державного управління полягає не тільки в забезпеченні належного механізму функціонування держави, її органів, виконання функцій держави, а й забезпеченні стабільного соціального та економічного розвитку держави на умовах конкурентоспроможної економіки та подальшого розвитку всіх без виключення суспільних відносин у державі. Важливе місце відведено соціальному захисту населення України, дотримання тих прав, свобод та законних інтересів, які передбачені Конституцією України та Законами України, оскільки як передбачено нормами Основного Закону людина, її життя, честь та гідність, недоторканість та свобода визнаються найбільшою соціальною цінністю в державі. На виконання норм Конституції та ряду міжнародно-правових документів у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина, наша держава взяла на себе обов'язок здійснювати захист прав своїх громадян. Одним із найбільш актуальних на сьогодні є здійснення саме соціального захисту пересічних громадян. На сьогодні, на жаль, в Україні значна кількість людей, перебувають за межею бідності, не мають власного житла, постійної роботи, будь-яких інших засобів для виживання, є малозабезпеченими тощо. Саме для таких осіб єдиним способом вижити є допомога держави, яка може виражатися у здійсненні соціального страхування, надання соціальної допомоги, дотацій, пільг тощо.

Одним із найбільш поширеним, на сьогодні, видом соціальної допомоги, яка надається державою є саме житлові субсидії. Тарифи на оплату житлово-комунальних послуг постійно підвищуються, в той же час рівень отриманих доходів більшості населення в Україні залишається на тому ж рівні, або підвищення зовсім не співвідноситься з рівнем підвищення тарифів на опалення, газ, світло, воду тощо. В такому випадку виникає заборгованість за комунальні послуги, стягнення якої, в більшості випадків, є досить проблематичним. Шукаючи відповідні механізми вирішення проблем забезпечення стовідсоткового погашення послуг за спожиті комунальні послуги, держава, керуючись останніми роками активно запроваджує надання населенню соціальної допомоги у вигляді субсидій. Проте, питання надання та отримання субсидій в Україні є недостатньо дослідженим з наукової точки зору, що звичайно ж негативно впливає на їх практичну реалізацію. Наголосимо на тому, що питання призначення житлових субсидій зазвичай

розглядається в контексті права соціального забезпечення. У той же час, питання надання субсидій у окремих наукових працях майже не досліджувалось. Загалом субсидії розглядали виключно з точки зору права соціального забезпечення такими зарубіжними та вітчизняними вченими як: В. С. Андреев, Є. І. Астрахан, В. А. Ачаркан, Н. Б. Болотіна, М. О. Буянова, М. А. Вігдорчик, В. О. Гончаров, О. Д. Зайкін, М. Л. Захаров, Р. І. Іванова, М. Л. Захарова, М. М. Клемпарський, О. Є. Мачульська, Т. О. Постовалова, С. М. Прилипка, В. Д. Роїк, С. М. Синчук, Б. І. Сташків, Е. Г. Тучкова, О. М. Ярошенко. Проте, питання надання житлових субсидій для України залишається відкритим, особливо з точки зору розгляду їх як організаційно-правових форм соціального забезпечення населення, а отже потребує подальшого наукового дослідження.

**Метою статті** є дослідження сутності та змісту житлової субсидії. Для досягнення поставленої мети у статті вирішуються наступні завдання: розгляд наукових підходів до термінологічного розуміння поняття «субсидії» з різних точок зору, аналіз як наукових підходів вказаного поняття, так і його законодавчого закріплення.

Субсидії є одним із видів соціальної допомоги не тільки в Україні, але є досить поширеними й у зарубіжних країнах, навіть у тих, які характеризуються високим рівнем соціально-економічного розвитку. Наголосимо на тому, що у законодавстві зарубіжних країн субсидії мають досить різноманітні назви. Так, субсидії у ФРН мають назву «допомога», «дотація»; у Франції – спеціальні субвенції, глобальна дотація на устаткування; у Польщі – спеціальні дотації (на самостійно розроблені програми видатків); у Швеції – цільові субсидії; у ФРН – цільові дотації для комун; у Франції – глобальна дотація на децентралізацію; у Польщі – спеціальні дотації; у Латвії – бюджетні гранти; у Литві – спеціальні субсидії [1, с. 147]. Таким чином, можна констатувати, що у зарубіжних країнах термінологічне розуміння поняття субсидії може носити досить різноманітний характер та мати різні назви, проте суть та мета їх надання залишається єдиною для більшості країн – надання соціальної допомоги тим верствам населення, які цього дійсно потребують з метою підтримання їх соціального буття, забезпечення їх соціальної стабільності та підтримки життєдіяльності на достатньому рівні.

Переходячи до безпосереднього розгляду поняття «житлової субсидії» зазначимо, що у науковій літературі не має єдиного підходу до термінологічного розуміння поняття «субсидії», що, на нашу думку, значно ускладнює розуміння вказаного поняття, а отже зумовлює певні труднощі із визначенням ролі, мети, призначення та значення субсидій, виділення їх різновидів тощо. Існують різні підходи до наукового тлумачення поняття «субсидія», суть яких зводиться до виділення тих чи інших ознак, особливостей, характеристик тощо. Пропонуємо проаналізувати окремі із них.

Одним із перших підходів є розуміння субсидії як певної економічної категорії, оскільки остання пов'язана із відповідними платежами, фінансами, допомогою, яка має грошовий еквівалент. Якщо звернутися до словника сучасної економічної теорії Макміллана субсидією вважають платежі, що здійснюються державою (а, можливо, і приватною особою) і як би вбивається клин між ціною для споживача і витратами виробника, в результаті чого ціна може бути менше граничних витрат» [2, с. 459]. Подібне положення визначене у статті 1.1. Угоди про субсидії та компенсаційні заходи від 15.04.1994, яка прийнята Світовою організацією торгівлі та визначає субсидію як фінансове сприяння, що надається на території Члена СОТ урядом або будь-яким державним органом, яке зумовлює вигоду [3]. Тобто, з точки зору розгляду субсидії як економічної категорії можна в цілому говорити про відповідне фінансове сприяння державою окремим громадянам з метою підвищення рівня їх соціально-економічного становища у державі у певний проміжок часу. Хоча субсидія в цілому і пов'язана із грошовими активами та може виражатися в грошовому еквіваленті, вважаємо, що здійснювати розгляд субсидії виключно з економічної точки зору є недоцільним. На нашу думку, в обов'язковому порядку має бути врахований і соціальний аспект субсидії, який спрямований на забезпечення нормального соціального буття людини у суспільстві, забезпечення її соціальної стабільності.

З іншої точки зору, субсидію ототожнюють із фінансовою допомогою держави. Як зазначає з цього приводу відомий економіст-міжнародник І.І. Дюмулен, субсидія – це фінансова дотація з боку уряду або громадського органу шляхом прямого переказу коштів або шляхом надання фінансових пільг, що зменшують витрати виробника, експортера або імпортера товарів, надання зазначеним особам товарів і послуг за пільговими цінами» [4, с. 410]. Під поняттям «субсидія», на думку К.В. Ялового, потрібно розуміти фінансовий внесок держави. Виходячи з того, що не всі державні програми фінансування приватного бізнесу є субсидіями, не до всіх підприємств, які знаходяться в торгівельних відносинах з ЄС та країнами СОТ можуть застосовуватись антидемпінгові заходи, особливо, що стосується країн з перехідною ринковою системою, антисубсидійні



міжнародно-правові норми можуть застосовуватись до державного фінансування тих галузей, які суттєво спотворюють стимул для торгівлі. Зокрема, якщо держава надає товари та послуги за ринковими цінами, вигода не утворюється, і, отже, не має місця питання субсидіювання цієї продукції [5, с. 32–33]. Науковець здійснює характеристику субсидій на рівні підприємств та торговельних відносин у країнах Європейського Союзу. Проте, наведену науковцем думку, в цілому можна співвіднести із наданням субсидій звичайним громадянам. Так, субсидії надаються не всім, а виключно тим особам, які цього дійсно потребують. Зазначимо, що на законодавчому рівні встановлюються певні вимоги щодо надання субсидій, в тому числі, житлових субсидій, зокрема, це стосується сукупного доходу сім'ї, розміру опалювальної площі, наявності у особи чи члена його сім'ї на праві власності транспортного засобу, з дати випуску якого минуло менше 5 років тощо. При призначенні субсидії управління соціального захисту населення здійснює детальний аналіз не тільки документів, поданих для призначення субсидії, а й аналізує всю історію субсидіанта, яка стосується призначення субсидії. З точки зору позиції К.В. Ялового можна зробити висновок, що отримання житлової субсидії громадянами створює для окремих з них певні переваги у здійсненні оплати житлово-комунальних послуг. Всі інші переваги, які можуть надаватися щодо оплати комунальних послуг та не пов'язані із тими умовами, які передбачені для надання субсидій не можуть розглядатися як отримання субсидії. Як приклад, пропонуємо навести інші пільги, які в певному випадку зменшують оплату послуг на оплату комунальних послуг, проте не пов'язані із наданням субсидії – пільги на оплату комунальних послуг учасникам антитерористичної операції, пільги учасникам Великої Вітчизняної війни, дітям війни тощо.

Субсидію, наприклад у торгівлі, розглядають й з точки зору виду недобросовісних методів торгівлі. Щодо нашої тематики дослідження, то в даному випадку мова йтиме про недобросовісне отримання субсидії особами, які, в принципі, не мають права на її отримання. Безумовно у таких ситуаціях має місце факт порушення законодавства як самою особою субсидіантом так і службовими особами, до компетенції яких віднесено право на призначення субсидій. При призначенні таких субсидій можуть надаватися недостовірні відомості про доходи, право власності, приховуватися відомості про майновий та сімейний стан, факти проживання за адресою домоволодіння інших осіб тощо.

Інші науковці розглядають субсидію як форму державного втручання. Так, Н.М. Легенда, зазначає, що слово «субсидія» походить від латинського слова *subsidium* і означає «допомога». Науковець вказує на те, що на даний момент не існує чіткого визначення поняття «субсидії», а одним з найбільш поширених є наступне визначення: «Субсидія – це форма державного втручання, в результаті якого ціна товару для споживача стає нижчою за ринкову ціну, або вищою для виробників, або що приводить до зниження витрат і для споживачів, і для виробників завдяки прямій чи непрямій підтримці підприємств» [6, с. 28–30]. Дійсно, субсидія є певною формою державного втручання у суспільні відносини, оскільки надання відповідної фінансової допомоги державою при існуючій системі соціального захисту населення, рівнем доходів населення, цінами на комунальні послуги, держава розуміє необхідність свого втручання у відповідні справи з метою надання відповідної фінансової допомоги, а отже посилюється значення субсидій у державному та суспільному житті. У той же час, М.В. Кущовий вказує на те, що надання субсидій стає не просто формою оплати наданої третім особам послуги, а скоріше формою фінансування публічно значущої діяльності, здійснюваної організацією на основі взаємодії з публічним суб'єктом в рамках укладеного в цих цілях угоди [7, с. 121]. Окремі науковці вказують й на те, що субсидії, поряд з тарифами, є основним інструментом державного регулювання відносин між населенням і підприємствами сфери житлово-комунальних послуг: в умовах, що склалися необхідно уточнити розмір надаваної субсидії за житлово-комунальні послуги з урахуванням не тільки встановленої законодавчим стандартом частки витрат на житлово-комунальні послуги в доходи сімей, але і з урахуванням технічного стану житла і ступеня його фізичного зносу [8, с. 95–96]. Інші науковці у субсидіях вбачають широко використовуваний інструмент бюджетного процесу; вона використовується для взаємодії, між бюджетами різного рівня, між бюджетом і позабюджетними фондами, а також між бюджетами та юридичними і фізичними особами [9, с. 186–187].

Цікавим щодо розуміння поняття «субсидії» є підхід зазначений в Угоді про субсидії та компенсаційні заходи, у якій визначаються основні форми субсидії, а саме: а) фінансове сприяння, що надається на території держави-члена СОТ урядом або державним органом, зокрема, коли уряд практикує пряме переведення грошових коштів (наприклад дотацій, позик або вливань капіталу), потенційну пряму передачу грошових коштів або зобов'язань (наприклад, гарантій за позиками); коли уряд відмовляється від доходів, що йому належать, або не стягує їх (наприклад,

такі фіскальні стимулюючі заходи, як податкові кредити); (б) ситуація, коли уряд надає товари та послуги, крім загальної інфраструктури, або закуповує товари чи послуги; (в) ситуація, коли уряд здійснює платежі в рамках певного механізму фінансування, або доручає, або наказує приватній установі виконувати одну чи більше функцій, які б за звичайних умов виконувалися урядом, причому практика їх застосування такою установою фактично не відрізняється від практики, яку здебільшого здійснював би уряд; (г) підтримка доходів чи цін у будь-якій формі у розумінні Статті XVI ГАТТ, а також вигода, що надається таким чином [10, с. 156]. Аналізуючи вказане визначення варто відзначити, що термінологічне поняття субсидії відповідно до Угоди про субсидії та компенсаційні заходи, пов'язується із фінансовим сприянням, отриманням відповідної вигоди, здійсненням відповідних платежів у зменшеному розмірі, зменшенні фінансування окремих товарів та послуг, надання фінансових переваг певним підприємствам, установам, організаціям тощо. І це з точки зору економічних відносин дійсно так.

Окремими науковцями висловлюються думки з приводу того, що субсидії розглядають з точки зору їх розуміння як бюджетних трансфертів. Широке за своєю сутністю поняття «трансфертні платежі» у бюджетній сфері трансформується та конкретизується за допомогою поняття «субсидії». У кожній країні є своя специфіка у наданні субсидій, проте всі їх різноманітні види можна об'єднати у дві основні групи: безумовні (або загальні) та умовні (або спеціальні) [1, с. 144]. Субсидія як вид бюджетного трансферту закріплюється і на законодавчому рівні. Зокрема у бюджетному кодексі Республіки Білорусь субсидія розглядається як бюджетний трансферт, який надається організації, фізичній особі, в тому числі індивідуальному підприємцю, на умовах участі у фінансуванні (співфінансуванні) для виробництва та (або) реалізації товарів (робіт, послуг) або часткового відшкодування цільових витрат [11].

Що стосується термінологічного поняття «житлової субсидії» зазначимо, що у науковій літературі вказане поняття майже не досліджувалось. Деякі визначення містяться у нормативно-правових актах, які регулюють порядок надання житлових субсидій громадянам України. Зокрема у Постанові Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1995 р. № 848 «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива» зазначено, що житлова субсидія є безповоротною адресною державною соціальною допомогою громадянам – мешканцям домогосподарств, що проживають в житлових приміщеннях (будинках) і не можуть самотужки платити за житлово-комунальні послуги, оплачувати витрати на управління багатоквартирним будинком [12]. Наукова доктрина розглядає житлову субсидію як пільгу, за якої держава виплачує за людину частину грошей, які вона повинна сплачувати за проживання у квартирі, будинку, гуртожитку за житлово-комунальні послуги [13, с. 181]. За іншим визначенням житлова субсидія – субсидія для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива. Отже, суть житлової субсидії полягає у відшкодуванні витрат на оплату житлово-комунальних послуг, відповідно до якої одну частину сплачує особа, а іншу частину за неї сплачує держава. На покриття витрат на оплату житлово-комунальних послуг в державі передбачено відповідні цільові надходження, кошти виділяються у чіткій відповідності до норм законодавства. Науковці М.А. Мащенко та І.В. Пивовар зазначають, що державна житлова субсидія по суті – це соціальна допомога мало-забезпеченим сім'ям, яка стала першою соціальною програмою ринкового типу і забезпечила адресну підтримку найменш захищених сімей і громадян в умовах поступового підвищення частки покриття населенням собівартості житлово-комунальних послуг і енергоносіїв [14, с. 179].

На основі проаналізованих наукових позицій вчених та законодавчого закріплення поняття субсидії, пропонуємо надати власне визначення поняттю «житлова субсидія», під яким варто розуміти адресну, систематичну соціальну допомогу особам, які з тих чи інших причин не можуть забезпечити себе самостійно, фінансування якої здійснюється за рахунок Державного бюджету України та є безповоротною формою допомоги, яка надається виключно на передбачені спеціальними правовими актами цілі (на оплату житлово-комунальних послуг) у чітко встановленому порядку її надання та метою якої є здійснення соціальної підтримки, гідного рівня життя осіб.

Як висновок зазначимо, що субсидія, є перш за все, різновидом соціальної допомоги, яка надається державою з метою матеріальної підтримки тих осіб, які з тих чи інших підстав не можуть себе забезпечити самостійно. Суть надання субсидій полягає у забезпеченні соціальної підтримки громадян, забезпеченні гідного рівня життя населення, підвищенні рівня соціального забезпечення держави в цілому.

**Список використаних джерел:**

1. Шинкарюк О.В, Кушлак О.І. Оцінки міжнародного досвіду формування та використання міжбюджетних трансфертів (у контексті побудови системи державного управління регіональним людським розвитком. *Управління економікою: теорія та практика*: Зб. наук. пр. К.: ІЕП НАНУ, 2014. С. 141–156.
2. Словарь современной экономической теории Макмиллана. М.: ИНФРА-М, 1997. 608 с.
3. Угода про субсидії та компенсаційні заходи від 15.04.1994, прийнята Світовою організацією торгівлі. *Офіційний вісник України*. 2010. № 84. Стор. 446. Ст. 2989.
4. Дюмулен И.И. Международная торговля. Экономика, политика, практика. М.: ВАВТ, 2010. 448 с.
5. Яловий К.В. Регулювання Європейським Союзом та Світовою організацією торгівлі захисних заходів у сфері зовнішньої торгівлі. *Юридична наука і практика*. 2011. № 1. С. 31–37.
6. Легейда Н.М. Непрямі субсидії в Україні: оцінка, тенденції та наслідки для економічної політики. *Наукові матеріали*. 2001. № 10. URL: [http://www.ier.com.ua/files/publications/WP/2001/Wp10\\_ukr.pdf](http://www.ier.com.ua/files/publications/WP/2001/Wp10_ukr.pdf)
7. Кустова М.В. Проблемы правового регулирования субсидий как инструмента финансового обеспечения публично-частного партнерства. *Закон*. 2013. № 3. С. 121.
8. Смородина О.В. Использование рыночных инструментов в сфере жилищно-коммунальных услуг. Дис. на соискание научного степени. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством». Ростов-на-Дону. 2003. 160 с.
9. Бексултанов К.Б. Субсидии как инструмент социально-экономического развития региона: дис.: 08.00.10. – Финансы, денежное обращение и кредит. Москва, 2011. 213 с.
10. Смирнова К.В. Поняття державної допомоги та її роль у правовому конкурентному середовищі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Вип. 44. Т. 2. С. 155–159.
11. Бюджетний кодекс Республіки Білорусь 16 июля 2008 г. № 412-3. URL: <http://etalonline.by/document/?regnum=Нк0800412>
12. Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива: постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1995 р. № 848. *Інформаційний бюлетень НКРЕ*. 2004. № 8.
13. Караман О.Л. Соціально-виховна робота з неповнолітніми засудженими: навч.-метод. посіб. / Держ. закл. «Луган. нац. ун-т імені Тараса Шевченка». Луганськ: Вид-во ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка», 2014. 378 с.
14. Мащенко М.А. Пивавар І.В. Державне регулювання соціального захисту населення. *Інноваційна економіка*. 2013. № 2. С. 177–182.

УДК 349.2

ЧУМАЧЕНКО І.М.

### ОСОБЛИВОСТІ СТРУКТУРНОЇ ПОБУДОВИ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН У ТРУДОВОМУ ПРАВІ

У статті, на основі аналізу норм чинного законодавства України та наукових поглядів вчених, окреслено особливості структурної побудови процесуальних правовідносин у трудовому праві. Обґрунтовано, що особливості структури таких правовідносин визначаються специфікою їх суб'єктного складу та характеру взаємозв'язків між учасниками даних правовідносин, а також специфікою їх правової регламентації.

**Ключові слова:** правовідносини, процесуальні правовідносини, структурна будова, трудове право.

В статье, на основе анализа норм действующего законодательства Украины и научных взглядов ученых, определены особенности структурного построения процессуальных правоотношений в трудовом праве. Обосновано, что особенности структуры таких правоотношений определяются спецификой их субъектного состава и характера взаимосвязей между участниками данных правоотношений, а также спецификой их правовой регламентации.

**Ключевые слова:** правоотношения, процессуальные правоотношения, структурное строение, трудовое право.

In the article, on the basis of analysis of the norms of the current legislation of Ukraine and scientific views of scientists, the features of structural construction of procedural legal relations in labor law are outlined. It is substantiated that the peculiarities of the structure of such legal relations are determined by the specifics of their subjective composition and the nature of the relationships between the participants in the data of legal relationships, as well as the specifics of their legal regulation.

**Key words:** legal relations, procedural legal relations, structural structure, labor law.

**Постановка проблеми.** Процесуальні правовідносини у трудовому праві як і будь-які інші правовідносини являють собою складне утворення, що має власну внутрішню структурну організацію, будову. Варто відзначити що в юридичній літературі поняття структури досить часто отожднюють із терміном система, що на нашу думку є невірним. Ми переконані, що вказані вище категорії хоча і не тотожні, однак тісно пов'язані і невіддільні один від одного, оскільки система – це форма організації певної сукупності взаємопов'язаних між собою елементів. У той час як структура відображає спосіб розміщення, розташування складових елементів системи, наявні між ними взаємозв'язки, відношення (співвідношення). Тобто немає системи без структури, і навпаки – якщо є декілька розміщених у певному порядку, послідовності елементів, між якими є ті чи інші зв'язки, то можемо вести мову про систему. Розмірковуючи про структурну побудову процесуальних правовідносин у трудовому праві, які являють собою систему, слід звернути увагу на особливий склад даних правовідносин, а також сутність та характер зв'язків між структурними елементами даної системи.

**Стан дослідження.** Окремі проблемні питання структурної побудови процесуальних правовідносин у трудовому праві у своїх наукових працях розглядали: Д. О. Новіков, Я. А. Слісаренко, В. В. Жернаков, П. А. Бущенко, А. М. Слюсар, В. В. Безусий, С. О. Бондар, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова, В. С. Венедіктов, А. М. Куліш та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, єдиного комплексного дослідження, присвяченого особливостям структурної побудови процесуальних правовідносин у трудовому праві, так проведено і не було.

---

© ЧУМАЧЕНКО І.М. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного права (Запорізький національний університет)

Саме тому метою статті є визначити та розглянути особливості структурної побудови процесуальних правовідносин у трудовому праві.

**Виклад основного матеріалу.** Як і будь-які інші правовідносини процесуальні, зокрема ті, що виникають та реалізуються у сфері трудового права, мають своїй структурі суб'єктів, об'єкт та зміст. Також вбачається за доцільне віднести до складу досліджуваних правовідносин і юридичний факт, адже він виступає тією умовою, обставиною, що прямим чином обумовлює виникнення, напрямку розвитку, зміни та припинення досліджуваних правовідносин. Що ж стосується безпосередньо особливостей структурної організації процесуальних правовідносин у трудовому праві, то до них, на наше переконання, слід віднести такі:

1. Суб'єктний склад. По-перше, щонайменше одним із учасників процесуальних відносин у трудовому праві є колективний суб'єкт, наділений юрисдикційними повноваженнями. У випадку коли йдеться про процесуальні відносини, що супроводжують вирішення колективних трудових конфліктів, спорів колективних суб'єктів таких правовідносин мінімум двоє, однак юрисдикційними повноваженнями володіє завжди лише один суб'єкт, до компетенції якого належить вирішення трудових конфліктів, спорів. По-друге, залежно від характеру та змісту трудового спору він може вирішуватися різними юрисдикційними органами, а саме:

а) індивідуальний трудовий спір: комісією по трудових спорах, у передбачених законодавством випадках; судами;

б) колективний трудовий спір: примирна комісія; трудовий арбітраж.

По-третє, важливою особливістю суб'єктного складу даних процесуальних відносин є те, що вирішення трудового конфлікту, спору у позасудовому порядку здійснюється юрисдикційним органом (тобто комісія по трудових спорах, примирна комісія, трудовий арбітраж), який формується, за участі сторін конфлікту, спору. Так, згідно статті 223 КЗпПУ порядок обрання, чисельність, склад і строк повноважень комісії визначаються загальними зборами (конференцією) трудового колективу підприємства, установи, організації. При цьому кількість робітників у складі комісії по трудових спорах підприємства повинна бути не менше половини її складу [1]. Щодо примирної комісії та трудового арбітражу, то перша – це орган, призначений для вироблення рішення, що може задовольнити сторони колективного трудового спору (конфлікту), та який складається із представників сторін; а другий – орган, який складається із залучених сторонами фахівців, експертів та інших осіб і приймає рішення по суті трудового спору (конфлікту) [2].

У даному дослідженні ми не будемо детально вдаватися в особливості суб'єктного складу процесуальних правовідносин у трудовому праві, лише зауважимо на тому, що ані у сфері цивільного, ані кримінального, ані господарського, ані адміністративного права сторони конфлікту, спору (тобто сторони процесуальних правовідносин) не мають безпосереднього відношення до створення юрисдикційного органу, що вирішує (розглядає) конфлікт, спір. У трудовому ж праві сторони процесуальних правовідносин самостійно уповноважують відповідний орган (окрім випадків, коли справу розглядає суд) на вирішення наявної між ними спірної ситуації. При цьому вважаємо за необхідне акцентувати увагу на тому, що у даному випадку звісно ж не йдеться про те, що кожний окремий працівник, під час вирішення у комісії по трудових спорів індивідуального трудового спору за його участі, обирає склад даного юрисдикційного органу. Однак він є членом трудового колективу, який відповідно до статті 223 КЗпПУ формує (обирає) склад КТС. Тобто трудовим законом передбачена можливість існування процесуальних відносин поза участі представника публічної влади, як то суд чи інший орган держави, його посадова особа, що виконують юрисдикційні функції.

Не можна не звернути увагу й на те, що трудове право не визначає правового становища таких учасників процесуальних відносин як свідки та експерти. Д. О. Новіков з цього приводу пише, що серед суб'єктів трудового права відсутні свідки та різні експерти, які нерідко є необхідними суб'єктами при вирішенні трудових спорів. Це пов'язане з тим, що трудове право за своєю суттю є матеріальною галуззю, а згадані суб'єкти властиві процесуальним галузям права [3, с. 12–13]. Н. А. Плахотіна також у своїх працях підкреслює, що такі суб'єкти трудових процесуальних правовідносин, як свідки, експерти, представники явно не входять у коло суб'єктів матеріального трудового права, хоча важко заперечувати їхню значимість при вирішенні трудових спорів і конфліктів [4, с. 144].

2. Зв'язки між учасниками процесуальних правовідносин у трудовому праві. Перш за все слід звернути увагу на те, що сторонами досліджуваних процесуальних правовідносин завжди є роботодавець та найманий працівник або трудовий колектив, тобто суб'єкти, які перебувають у трудових правовідносинах. Так, відповідно до статті 221 Кодексу законів про працю України індивідуальний трудовий спір виникає між найманим працівником та і власником або уповноваженим ним органом.

Згідно статті 3 чинного закону «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 3 березня 1998 року N 137/98-ВР сторонами колективного трудового спору (конфлікту) є:

– на виробничому рівні – наймані працівники (окремі категорії найманих працівників) підприємства, установи, організації чи їх структурних підрозділів або первинна профспілкова чи інша уповноважена найманими працівниками організація та роботодавець. За дорученням інтереси роботодавця у колективному трудовому спорі (конфлікті) може представляти інша особа, організація роботодавців, об'єднання організацій роботодавців;

– на галузевому, територіальному рівнях – наймані працівники підприємств, установ, організацій однієї або декількох галузей (професій) або адміністративно-територіальних одиниць чи профспілки, їх об'єднання або інші уповноважені цими найманими працівниками органи та організації роботодавців, їх об'єднання або центральні органи виконавчої влади, або місцеві органи виконавчої влади, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

– на національному рівні – наймані працівники однієї або декількох галузей (професій) чи профспілки або їх об'єднання чи інші уповноважені найманими працівниками органи та всеукраїнські об'єднання організацій роботодавців або Кабінет Міністрів України. Уповноважений найманими працівниками на представництво орган є єдиним повноважним представником найманих працівників до моменту припинення такого спору (конфлікту) [2]. Отже, наявність матеріальних трудових відносин між сторонами процесуальних правовідносин у трудовому праві є необхідною передумовою виникнення останніх. Зауважимо, що у випадках коли вирішується спір щодо законності припинення трудових відносин, трудового зв'язку між сторонами спору вже не існує, однак саме його наявність у минулому, стала підставою для виникнення трудових та (або) цивільних процесуальних правовідносин. Отже, можемо стверджувати, що процесуальні правовідносини у трудовому праві є похідними від матеріальних трудових відносин і виконують по відношенню до останніх обслуговуючу роль. Зауважимо, що процесуальні відносини у трудовому праві вирівнюють юридичне становище сторін трудового спору, конфлікту. Адже у звичайних трудових відносинах найманий працівник перебуває у підпорядкованому становищі по відношенню до роботодавця, який є уповноваженою стороною, що здійснює управління трудовим процесом та реалізує правозастосовну діяльність по відношенню до найманих працівників. Однак у межах процесуальних відносин дана нерівність зникає, оскільки: по-перше, чинним українським законодавством, передбачено, що усі учасники судового процесу є рівними. Так, у законі «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII встановлено, що одним із ключових принципів судочинства в країні є рівність перед законом і судом. Зокрема у статті 9 цього нормативно-правового акту передбачено, що правосуддя в Україні здійснюється на засадах рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак. Суд створює такі умови, за яких кожному учаснику судового процесу гарантується рівність у реалізації наданих процесуальних прав та у виконанні процесуальних обов'язків, визначених процесуальним законом [5]; по-друге, юрисдикційні органи, що вирішують трудові конфлікти, спори, створюються роботодавцем і працівниками на паритетних засадах і не є безпосереднім представником, виразником інтересів однієї із сторін спору, конфлікту, а функціонують як незалежні учасники досліджуваних правовідносин, завданням яких є законне врегулювання конфлікту спору і відновлення правової справедливості.

Також слід звернути увагу на характер взаємозв'язків між сторонами трудового конфлікту, спору та юрисдикційним органом, який його вирішує. Специфікою даного взаємозв'язку є те, що сторони по-перше, як ми зазначали вище по тексту, приймають участь у формуванні юрисдикційних органів, що вирішують трудові конфлікти спори у позасудовому порядку; по-друге, вони здійснюють у передбачених законом випадках і розмірах організаційне та матеріально-технічне забезпечення вказаних позасудових юрисдикційних органів. Так згідно чинного КЗпПУ організаційно-технічне забезпечення комісії по трудових спорах (надання обладнаного приміщення, друкарської та іншої техніки, необхідної літератури, організація діловодства, облік та зберігання заяв працівників і справ, підготовка та видача копій рішень і т. ін.) здійснюється власником або уповноваженим ним органом [1]. Також у законі «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 3 березня 1998 року N 137/98-ВР закріплено, що організаційне та матеріально-технічне забезпечення роботи трудового арбітражу здійснюється за домовленістю сторін, а якщо сторони не досягли згоди – в рівних частках [2].

3. Правова регламентація процесуальних відносин у трудовому праві. Дані правовідносини у трудовому праві, як і будь-які інші процесуальні правовідносини, слугують, перш за все, для того, щоб сприяти реалізації правоохоронних та правовідновлюючих норм і механізмів. Враховуючи важливість

функціонального призначення процесуальних відносин, держава встановлює чіткий та обов'язковий порядок (процедуру, процес) протікання таких відносин, реалізації їх учасниками. При цьому процесуальні регламентуються процесуальні відносини положеннями нормативно-правових актів вищої юридичної сили як то: Конституція, відповідні процесуальні кодекси та закони. Процесуальні відносини у сфері трудового права також регламентуються положеннями законів, однак не менш важливу роль у даному питанні відіграють і підзаконні нормативно-правові акти. Так, регламентація досліджуваних відносин здійснюється: Кодексом законів про працю, законом «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 3 березня 1998 року N 137/98-ВР, наказами Національної служби посередництва і примирення «Про затвердження Положення про примирну комісію» від 18.11.2008 року № 130 [7] та «Про затвердження Положення про трудовий арбітраж» від 18.11.2008 року № 135 [6]. Однак найбільш важливим у контексті предмету даного дослідження, характерною особливістю процесуальних відносин у трудовому праві є те, що чинне законодавство не забороняє учасникам даних правовідносин визначати додаткові вимоги щодо порядку вирішення трудових конфліктів, спорів. Звісно можливості сторін у даному випадку не настільки просторі і обмежуються законом, втім такий підхід дозволяє сторонам досліджуваних процесуальних відносин більш гнучко підійти до врегулювання наявних між ними розбіжностей, протиріч, конфліктів, а також усунути, недоліки і прогалини, якщо такі є, у централізованому законодавстві. Найбільш яскраво дана специфіка врегулювання процесуальних відносин у трудовому праві проявляється при вирішенні колективних трудових конфліктів, спорів, де питанню взаємного погодження приділяється особлива увага. Так, у вище зазначених наказах Національної служби посередництва і примирення «Про затвердження Положення про примирну комісію» від 18.11.2008 року № 130 [6] та «Про затвердження Положення про трудовий арбітраж» від 18.11.2008 року № 135 [7]. Закріплено, що Правила розгляду колективного трудового спору (конфлікту) трудовим арбітражем, примирною комісією визначаються Законом України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів(конфліктів)», вказаними Положеннями та Регламентом роботи трудового арбітражу і Регламентом роботи примирної комісії по розгляду і вирішенню колективного трудового спору (конфлікту), що затверджується НСПП. З питань, не врегульованих Регламентом роботи трудового арбітражу, примирної комісії по розгляду і вирішенню колективного трудового спору (конфлікту) щодо правил розгляду колективного трудового спору (конфлікту), трудовий арбітраж, примирна комісія застосовує норми Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» та можуть визначити власні правила розгляду лише в тій частині, що не суперечить принципам організації та діяльності трудового арбітражу, примирної комісії які визначені Законом України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» [6; 7].

**Висновок.** Резюмуючи проведені дослідження можемо з упевненістю стверджувати, що процесуальні відносини у сфері трудового права маю ряд особливостей у питанні їх організації, устрою, що визначаються специфікою їх суб'єктного складу та характеру взаємозв'язків між учасниками даних правовідносин, а також специфікою їх правової регламентації. Звісно, наведений нами перелік особливостей структурної побудови процесуальних правовідносин у трудовому праві не претендує на вичерпність, однак на нашу думку, саме ці ознаки найбільш повно та всебічно відображають специфіку цих правових відносин.

#### Список використаних джерел:

1. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10 грудня 1971 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/322-08>
2. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів): Закон України від 3 березня 1998 року № 137/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1998, № 34. Ст. 227.
3. Новіков Д. О. Трудове процесуальне право: навч. посібник. Харків: ХНПУ імені Г. С. Сковороди, 2017. 129 с.
4. Плахотіна Н. А. Класифікація суб'єктів трудових процесуальних правовідносин. *Право і Безпека*. 2007. Т. 6. № 2. С. 144–148. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2007\\_6\\_2\\_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2007_6_2_39)
5. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 31. Ст. 545.
6. Про затвердження Положення про трудовий арбітраж: Наказ від 18.11.2008 року № 135. URL: <http://www.nspp.gov.ua/normativno-pravova-baza-nspp/polozhennya/5017-polozhennia-pro-prumyrnu-komisiiu>
7. Про затвердження Положення про примирну комісію: Наказ Національної служби посередництва і примирення від 18.11.2008 року № 130. URL: <http://www.nspp.gov.ua/normativno-pravova-baza-nspp/polozhennya/5021-polozhennia-pro-trudovyi-arbitrazh>

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ;  
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

УДК 343.326

**БАЛИЧЕВ О.Ю.**

**ПРОБЛЕМИ КВАЛІФІКАЦІЇ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ ЗЛОЧИНІВ,  
ПЕРЕДБАЧЕНИХ СТАТТЯМИ 258-4 ТА 258-5 КК УКРАЇНИ**

У статті проаналізовано склад злочинів «Сприяння вчиненню терористичного акту» (ст. 258-4 КК України) та «Фінансування тероризму» (ст. 258-5 КК України). Уточнено такі поняття як: вербування, озброєння, навчання, використання особи з метою вчинення терористичного акту, а також – фінансування тероризму, фінансове та матеріальне забезпечення. Визначено предмет злочину, передбаченого ст. 258-5 КК України.

**Ключові слова:** Тероризм, терористична діяльність, терористичний акт, сприяння вчиненню, фінансування тероризму, вербування, озброєння, навчання, використання особи.

В статті проведено аналіз складових преступлений «Содействие совершению террористического акта» (ст. 258-4 УК Украины) и «Финансирование терроризма» (ст. 258-5 УК Украины). Уточнены такие понятия как: вербовка, вооружение, обучение, использование лица с целью совершения террористического акта, а также – финансирование терроризма, финансовое и материальное обеспечение. Определен предмет преступления, предусмотренного ст. 258-5 УК Украины.

**Ключевые слова:** терроризм, террористическая деятельность, террористический акт, содействие совершению, финансирование терроризма, вербовка, вооружение, обучение, использование лица.

The article analyzes the composition of crimes «Facilitating the commission of a terrorist act» (Article 258-4 of the Criminal Code of Ukraine) and «Financing of Terrorism» (Article 258-5 of the Criminal Code of Ukraine). Such concepts are specified as: recruiting, armament, studies, use of person with the aim of assassinating, and also is financing of terrorism, financial and material providing. The article of crimes, envisaged in the Criminal Code of Ukraine is certain in the 258-5 Criminal code of Ukraine.

**Key words:** terrorism, terrorist activity, terrorist act, facilitation, financing of terrorism, recruiting, armament, studies, use of person.

**Вступ.** Однією з найгостріших проблем сьогодення є здійснення терористичної діяльності як в Україні та на території іноземних держав, так і у світовому масштабі. У зв'язку зі збройним конфліктом в Україні виникла нагальна необхідність в проведенні антитерористичних операцій у східних регіонах держави. Але складнощі виникають не тільки під час безпосередньої протидії тероризму, а і при його кримінально-правовому визначенні та кваліфікації злочинів терористичної спрямованості. Тож цілком зрозумілі причини спрямованості державної політики на збільшення ефективності заходів боротьби з тероризмом, зокрема і шляхом удосконалення кримінально-правової законодавчої бази.

За існування тероризму відповідають багато факторів, зокрема його фінансування, будь-яке сприяння терористичному акту, втягнення у вчинення терористичного акту тощо.

---

© БАЛИЧЕВ О.Ю. – аспірант кафедри кримінального права (Інститут права імені Володимира Сташиса Класичного приватного університету)



Тероризм є складним та багатооб'єктним за своєю природою поняттям, яке використовується як в широкому так і в вузькому розумінні. Дотепер не одне з його існуючих визначень не може бути визнано загальноприйнятим. Тероризм включає в себе як терористичну діяльність загалом, так і окремі її прояви, за які законодавцем передбачено відповідальність у Кримінальному кодексі України (далі – КК України). Тобто це окремі статті Особливої частини КК України, такі як ст. ст. 258, 258-1, 258-2, 258-3, 258-4, 258-5, сутність яких полягає в сприянні тероризму тим чи іншим способом.

Кінцевим проявом тероризму є вчинення терористичного акту (ст. 258 КК України), але задля його вчинення винним завжди необхідна більш-менш тривала підготовка, та, найчастіше, певне сприяння зі сторони інших осіб такої злочинної діяльності.

Дослідженню тероризму, як суспільно небезпечного явища, проблемам кримінальної відповідальності за діяння, пов'язані з тероризмом, приділялася та приділяється значна увага у науці кримінального права і інших галузях права. Свої роботи цим питанням присвячували П. В. Агапов, В. Ф. Антипенко, В. О. Глушков, М. М. Васілін, А. І. Долгова, В. П. Ємельянов, В. С. Зеленецький, А. Е. Изетов, М. П. Кіреєв, В. А. Ліпкан, В. П. Тихий, Г. О. Чорний, П. Л. Фріс, О. В. Шамара та інші науковці, беззаперечно зробивши великий внесок у дослідження означених проблем. Проте й до тепер фактично залишається не достатньо розробленою кримінально-правова характеристика таких проявів терористичної діяльності, як сприяння вчиненню терористичного акту та фінансування тероризму, бракує поглибленого аналізу всіх ознак цих складів злочину.

**Мета статті.** Уточнити поняття вербування, озброєння, навчання, використання особи з метою вчинення терористичного акту, фінансування тероризму, фінансове та матеріальне забезпечення.

**Результати.** Стаття 258-4 КК України «Сприяння вчиненню терористичного акту» наголошує, що кримінально караним є діяння, яке полягає у вербуванні, озброєнні, навчанні особи з метою вчинення терористичного акту, а так само використання особи з цією метою [1]. Тож об'єктивна сторона даного злочину включає в себе дії спрямовані на допомогу у вчиненні терористичного акту (при цьому об'єктивна сторона злочину може бути реалізована виключно шляхом активних дій) та виражається у чотирьох формах: 1. вербування особи задля вчинення терористичного акту; 2. її озброєння з такою ж метою; 3. навчання особи, для вчинення нею терористичного акту; 4. використання особи з цією ж метою. Злочин є закінченим з моменту вчинення будь-якої з вказаних дій.

Вербування (від німецького – werben) – наймання людей на військову службу, один із способів комплектування військ [2]. За тлумачним словником української мови вербувати (вербування) означає залучати до якоїсь діяльності, до участі у якій-небудь організації, наймати, набирати людей на роботу (у тому числі і до війська) [3, с. 326]. У розглядуваному випадку відбувається наймання осіб задля участі у злочинній діяльності – вчинення терористичного акту. При цьому слід розмежовувати поняття «участь у вчиненні терористичного акту» та «участь у терористичній групі чи терористичній організації», так само як розрізняють у ст. 257 КК України «Бандитизм» поняття «участь у банді» та «участь у вчинюваному бандою нападі». Особа або є учасником злочинної організації (терористичної групі, терористичної організації, банди, не передбаченого законом воєнізованого або збройного формування), або ж є співучасником злочину, чиненого такою організацією. Отже вербування особи з метою вчинення терористичного акту виражається в її залученні до вчинення терористичного акту (як правило – одиночного та за винагороду). Таке вербування також включає підшукування особи, що, можливо, має спеціальні навички, або ж бореться за свою віру чи якусь ідею, хай і оманливу.

Озброєння особи з метою вчинення терористичного акту припускає надання їй зброї (вогнепальної чи холодної), боєприпасів, вибухівки для вчинення терористичного акту (як конкретного, так і в майбутньому). Дехто з науковців вважає, що під озброєнням слід розуміти також надання особі військового спорядження [4, с. 100]. Але з цим важко погодитись. На нашу думку слід розмежувати та уточнити поняття «озброєння» та «військове спорядження» щодо ст. 258-4 КК України, адже поняття «озброєння» походить від слова «зброя».

Свого часу у великій радянській енциклопедії давалося визначення військового спорядження – комплект предметів, необхідних для носіння особистою зброєю, боєприпасів, засобів захисту, шанцевого інструмента, запасів продовольства, води та інше [5]. До нього відносилося наступне: для сержантів і солдат мотострілкових військ входили: поясний ремінь, плечова лямка, сумки (гранатна, для магазинів до автомата), чохла (для фляги, малої лопати, маслянки, для захисних панчоха і рукавичок), речовий мішок, в який укладаються плащ-намет і шолом (коли вони не використовуються), казанок, кухоль, запас продовольства. У кишеню речового мішка

вміщуються туалетні обладнання, рушник, ложка і предмети господарського побуту. Речові мішки, як правило, перевозилися і зберігалися в бойових і транспортних машинах. Військове спорядження сержантів і солдат інших родів військ і вояцьких спеціальностей відрізнялося в основному предметами, призначеними для носіння боєприпасів відповідно видам встановленої ним зброї. У комплект військового спорядження для офіцерів входили: поясний і плечовий реміні, польова сумка і кобура для пістолета [5].

Конструкція і склад військового спорядження залежали від роду військ та від розвитку озброєння, тактики і технічного оснащення.

Відповідно до п. 22 «Інструкції про організацію речового забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України в мирний час та особливий період» № 232 від 29.04.2016 р. спорядженням до зброї є кобура, сумка для ручних гранат і патронів тощо [6].

У довідникових словниках української мови військове спорядження визначається як – предмети озброєння, одягу та побутового вжитку бійця, а також пристрої для їх перенесення, тобто: бойове спорядження, військове спорядження; спорядження авіаторів – комбінезони, шоломофони, окуляри, парашути [6, с. 38].

У Постанови пленуму верховного суду України (далі – ППВС України) № 3 від 2002 р. «Про судову практику в справах про викрадення та інше незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами, вибуховими пристроями чи радіоактивними матеріалами» наголошується – характерною ознакою зброї, бойових припасів, вибухових речовин, вибухових пристроїв та радіоактивних матеріалів є їх призначення – ураження живої цілі, знищення чи пошкодження оточуючого середовища [8, с. 214]. А у п. 13 ППВС України № 15 від 2003 р. «Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень» зазначається, що зброєю визнаються предмети, призначені для ураження живої цілі, і що вона може бути як вогнепальною (у тому числі гладкоствольною), так і холодною». При цьому, такі предмети не повинні мати іншого виробничого чи господарсько-побутового призначення [8, с. 362]. Предмети ж, які підпадають під поняття «військове спорядження» мають і інше призначення (наприклад – побутове). Тож, було б доцільним доповнити диспозицію ст. 258-4 КК України, та викласти її, наприклад, у наступній редакції: «Вербування, навчання, озброєння особи або надання їй військового спорядження чи інших засобів з метою вчинення терористичного акту, а так само використання особи з цією метою...».

Навчання для вчинення терористичного акту передбачає проведення занять з особами, які будуть вчинювати терористичний акт, їх інструктаж. Це діяння, також, може виражатися у підготовці якихось навчальних матеріалів, посібників, цілеспрямованим викладенням у всесвітню мережу Інтернет такої інформації. Тобто, будь-які дії, спрямовані на надання особам знань та вмінь, необхідних для вчинення терористичного акту.

Під використанням особи для вчинення терористичного акту слід мати на увазі не просто її задіяння у терористичній діяльності або, безпосередньо, під час вчинення терористичного акту, а і застосування особи (навіть як «засобу» вчинення злочину). Мається на увазі, наприклад, використання терористів-смертників, які самі гинуть під час вчинення терористичного акту.

Відповідно до ст. 258-5 КК України, фінансуванням тероризму є будь-які дії, вчинені з метою фінансового або матеріального забезпечення окремого терориста чи терористичної групи (організації), організації, підготовки або вчинення терористичного акту, втягнення у вчинення терористичного акту, публічних закликів до вчинення терористичного акту, сприяння вчиненню терористичного акту, створення терористичної групи (організації) [1]. Об'єктивна сторона цього злочину полягає у вчиненні активних дій щодо: 1. фінансового забезпечення; 2. матеріального забезпечення терористичної діяльності. Чим же відрізняються ці два наведені поняття, і що, відповідно, можна розцінювати як предмет розглядуваного злочину?

Фінансування – це будь-які дії в результаті яких кошти (валютні цінності) поступають одержувачу.

Відповідно до п. 1 ст. 4 Митного кодексу України (далі – МК України) під валютними цінностями розуміється: 1) валюта України – грошові знаки у вигляді банкнотів, казначейських білетів, монет та в інших формах, які перебувають в обігу та є законним платіжним засобом на території України, а також вилучені з обігу або такі, що вилучаються з нього, але підлягають обмінові на грошові знаки, які перебувають в обігу [9]. Тобто це національна валюта; 2) іноземна валюта, а саме – іноземні грошові знаки у вигляді банкнотів, казначейських білетів, монет, які перебувають в обігу та є законним платіжним засобом на території відповідної іноземної держави, а також вилучені з обігу або такі, що вилучаються з нього, але підлягають обмінові на грошові знаки, які перебувають в обігу. 3) платіжні документи та цінні папери [9] (у тому випадку, якщо вони виражені у валюті

України, в іноземній валюті або банківських металах). 4) банківські метали, тобто золото, срібло, платина, метали платинової групи, доведені (афіновані) до найвищих проб відповідно до світових стандартів, у зливках і порошках, що мають сертифікат якості, а також монети, вироблені з дорогоцінних металів [9] (якщо ці предмети можна реалізувати, отримавши кошти, які будуть використані для вчинення терористичного акту або іншого злочину терористичної спрямованості).

Що ж слід мати на увазі, говорячи саме про фінансування тероризму? У ст. 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» № 25 від 2003 р., вказується: фінансування тероризму – це надання чи збір активів будь-якого роду з усвідомленням того, що їх буде використано повністю або частково: 1) для будь-яких цілей окремим терористом, терористичною групою або терористичною організацією; 2) для організації, підготовки і вчинення окремим терористом, терористичною групою або терористичною організацією визначеного Кримінальним кодексом України терористичного акту, втягнення у вчинення терористичного акту, публічних закликів до вчинення терористичного акту, створення терористичної групи чи терористичної організації, сприяння вчиненню терористичного акту, будь-якої іншої терористичної діяльності, а також спроби здійснення таких дій [10].

Законодавець, характеризуючи фінансування тероризму, оперує поняттям «активи», не враховуючи понятійної бази. Цей термін, зазвичай, використовується в економічних науках. У енциклопедіях з економіки надається наступне визначення поняттю «актив». Активи (лат. *activus* – дійсний) – сукупність майна, інтелектуальної власності, грошових ресурсів, що належить підприємству, фірмі, компанії (будівлі, споруди, машини й устаткування, матеріальні запаси, банківські вклади, вкладення в цінні папери, патенти, авторські права та ін.), в які вкладено кошти власників та інших осіб [11, с. 14]. Наприклад, такі категорії як: результати інтелектуальної власності, патенти та авторські права ніяк не можуть бути предметами, призначеними для фінансування тероризму. Між тим, існує термін «ліквідні активи», тобто – готівка, золото, залишки грошових засобів до запитання на рахунках, депозити терміном до одного календарного місяця, цінні папери, комерційні векселі та інші засоби, які легко реалізуються. Отже, характеризуючи поняття «фінансування тероризму» було б більш правильним використовувати терміни «ліквідний актив» або «валютні цінності».

Тобто, відповідно до зазначеного, предметом злочину, передбаченого ст. 258-5 КК України можуть виступати, перш за все, кошти (валютні цінності).

Також, об'єктивна сторона «Фінансування тероризму» може виражатися у вчиненні дій з метою матеріального забезпечення окремого терориста чи терористичної групи (організації) чи іншої терористичної діяльності. Тобто це забезпечення матеріальними цінностями, іншою мовою – майном.

Можна навести визначення поняття «майно», яке дається у ППВС України «Про судову практику у справах про корисливі злочини проти приватної власності». Майно – це: житлові будинки, квартири, предмети домашнього господарства, продуктивна й робоча худоба, засоби виробництва, виготовлена продукція, транспортні засоби, грошові кошти, акції, інші цінні папери, а також інше майно споживчого й виробничого характеру [12, с. 132]. Тож грошові кошти охоплюються поняттям «майно». Відповідно ж до Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) майном як особливим об'єктом вважаються окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки. Майнові права є неспоживною річчю та визнаються речовими правами (ст. 190) [13]. В свою чергу, речі можуть бути рухомі та нерухомі. До нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення (ст. 181 ЦК України) [13].

Отже, предметом злочину, передбаченого ст. 258-5 КК України можуть бути фінанси та матеріальні блага, речі матеріального характеру (все те, за рахунок чого можна щось оплатити та (або) придбати), зокрема і реалізувавши майнові права. Це може бути майно (в тому числі – валютні цінності) та право на майно.

#### Список використаних джерел:

1. Кримінальний кодекс України в діючій редакції, офіційний веб-портал Верховної ради України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page?text=%F1%E0%EC%EE%EF%F0%E0%E2%F1%F2%E2%EE>
2. Академічний тлумачний словник. URL: <http://vseslova.com.ua/word/Вербування-17007u>
3. Словник української мови: в 11 томах / А. П. Білоштан, А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, В. П. Градова, П. П. Доценко, І. О. Кільчевський, А. В. Лягутіна, С. П. Пригожий, Л. К. Рак; отв. ред. І. К. Білодід. К.: Наукова думка, 1970. Т. 1. 799 с.

4. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України: у 2 т. / П. П. Андрушко, О. Ф. Бантишев, О. О. Бахуринська, П. С. Берзін, Т. В. Варфоломєєва та ін.; за заг. ред. П. П. Андрушка, В. Г. Гончаренка, Є. В. Фесенка. К.: Атлетика: КНТ; Центр учбової літератури, 2009. Т. 2. 624 с.
5. Большая советская энциклопедия. URL: <https://slovar.cc/enc/bse/2042403.html>
6. Інструкція про організацію речового забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України в мирний час та особливий період № 232 від 29.04.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0768-16>
7. Головащук І. Словник-довідник з українського літературного слововживання. К.: Наук. думка, 2004. 448 с.
8. Постанови Пленуму Верховного Суду України у кримінальних справах. 4-те вид., змін. і доп. К.: Скіф, 2009. 536 с.
9. Митний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2012, № 44-45, № 46-47, № 48. Ст. 552. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
10. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15>
11. Золотоголов В. Г. Энциклопедический словарь по экономике. Минск: Польша, 1997. 575 с.
12. Збірник постанов Пленуму Верховного Суду України в кримінальних справах 1973–2000 рр. Х.: Одиссей, 2000. 448 с.
13. Цивільний кодекс України в діючій редакції // Офіційний веб-портал Верховної ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page4>

УДК 343.13

ДРОЗД А.В.

#### АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕДОТОРКАНОСТІ ПРАВА ВЛАСНОСТІ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ ОБШУКУ ОСОБИ

Стаття присвячена визначенню сучасних проблем забезпечення недоторканості права власності під час проведення обшуку особи. Вказано, що відсутність у діючому кримінальному процесуальному законодавстві України єдиної норми, яка б регулювала питання сутності та порядку проведення особистого обшуку створює сприятливе підґрунтя для порушення права власності особи. На підставі проведеного дослідження запропоновано передбачити у КПК України окрему норму (ст. 234-1), присвячену порядку проведення обшуку особи, наведено зміст цієї статті, в якій визначено мету даної слідчої (розшукової) дії, випадки її проведення без ухвали слідчого судді.

**Ключові слова:** кримінальне провадження; право власності; обшук; обшук особи; затримання, тимчасове вилучення майна.

Стаття посвящена определению современных проблем обеспечения неприкосновенности права собственности при проведении обыска лица. Указано, что отсутствие в действующем уголовном процессуальном законодательстве Украины единой нормы, которая бы регулировала вопросы сущности и порядка проведения личного обыска создает благоприятную почву для нарушения права собственности лица. На основании проведенного исследования предложено предусмотреть в УПК Украины отдельную норму (ст. 234-1), посвященную порядку проведения обыска лица, приведено содержание этой статьи, в которой определены цели данного следственного (розыскного) действия, случаи ее проведения без постановления следственного судьи.

**Ключевые слова:** уголовное производство; право собственности; обыск; личный обыск; задержание, временное изъятие имущества.

© ДРОЗД А.В. – аспірант (Харківський національний університет внутрішніх справ)

The article is devoted to the definition of modern problems of ensuring the inviolability of the right of ownership during a search of a person. It is indicated that the absence in the current criminal procedural legislation of Ukraine of a single norm, which would regulate the issues of the nature and procedure of conducting a personal search, creates favorable conditions for the violation of a person's right to property. Based on the study, it was proposed to provide for a separate standard in the Criminal Procedure Code of Ukraine (Art. 234-1), devoted to the search procedure for a person, the content of this article, which defines the objectives of this investigative (investigative) action, cases of its conduct without a decision of the investigating judge.

**Key words:** *criminal proceedings; property rights; search; personal search; detention, temporary seizure of property.*

**Постановка проблеми.** Забезпечення недоторканості права власності особи є одним із основних завдань держави, яке відбувається шляхом розробки та прийняття норм законодавства з подальшим контролем за реалізацією та впровадженням даних положень у життя суспільства. Обмеження права власності особи у кримінальному провадженні може відбуватись під час здійснення огляду житла чи іншого володіння особи, обшуку, тимчасового доступу до речей або документів, арешту майна тощо. Незважаючи на наявність у чинному кримінальному процесуальному законодавстві України нормативного закріплення порядку проведення вказаних процесуальних дій, в практичній діяльності непоодинокі випадки недотримання вимог закону, що неминуче призводить до порушення недоторканості права власності особи, в тому числі під час здійснення особистого обшуку. Відсутність в КПК України єдиних уніфікованих положень з питань визначення сутності та порядку проведення особистого обшуку призводить до порушення права власності особи.

**Стан дослідження.** Проблема проведення особистого обшуку досліджували такі вчені, як С.А. Альперт, В.Д. Берназ, Т.В. Варфоломеева, В.І. Бояров, Є.Г. Коваленко, Л.М. Лобойко, Г.М. Омеляненко, В.О. Попелюшко, В.Т. Маляренко, В.В. Молдаван, В.М. Тертишник та ін. Утім, вказані вчені досліджували це питання за часів дії КПК України 1960 року без урахування норм КПК України 2012 року. Останнім часом проблема регламентації даної слідчої (розшукової) дії вивчається такими правниками, як О.Г. Комарницька, О.Ю. Татаров, Л.Д. Удалова та інші. Разом з тим, слід наголосити, що на сьогодні проблема правової регламентації особистого обшуку залишається невирішеною, що вимагає від нас висловлення власної позиції з окресленого питання.

**Метою статті** є визначення сучасних проблем забезпечення недоторканості права власності під час проведення особистого обшуку особи та висловлення пропозицій щодо вдосконалення чинного КПК України в аспекті дослідженого питання.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи дослідження, слід вказати, що, на відміну від чинного КПК України, у положеннях ст. 184 КПК України 1960 р. було регламентовано порядок проведення обшуку особи. Тож, не зрозумілою залишається позиція законодавця, який «обійшов» нормативне закріплення і регламентацію особистого обшуку особи як окремої слідчої (розшукової) дії.

У зв'язку з відсутністю чіткої правової регламентації особистого обшуку серед науковців висловлюються протилежні позиції щодо сутності та порядку проведення даної слідчої (розшукової) дії. За дослідженням Л.Д. Удалової, особистий обшук є особливим видом обшуку та має власний специфічний порядок проведення [1, с. 11]. Протилежну позицію висловлює М.В. Капустина, яка вважає, що особистий обшук не є самостійною слідчою дією, а проявляється у тимчасовому вилученні майна, в наслідок чого не потребує додатково законодавчого закріплення [2]. З такою позицією важко погодитись, оскільки у даному випадку відбувається змішування різних процесуальних дій, які різняться між собою сутністю, завданням, метою тощо.

Системний аналіз чинного кримінального процесуального законодавства надає можливість зробити наступні попередні висновки щодо порядку проведення особистого обшуку:

1) особистий обшук може проводитися під час затримання уповноваженою службовою особою (ч. 3 ст. 208 КПК України) та під час обшуку житла чи іншого володіння особи (ч. 5 ст. 236 КПК України).

2) порядок проведення особистого обшуку як самостійної слідчої (розшукової) дії чинним КПК України не регламентовано;

3) особистий обшук під час затримання може проводити уповноважена службова особа, слідчий, прокурор (ч. 3 ст. 208 КПК), а під час обшуку житла чи іншого володіння особи лише слідчий або прокурор (ч. 5 ст. 236 КПК);

4) в ході проведення особистого обшуку обов'язкова присутність двох понять;

5) особистий обшук здійснюється особою тієї самої статі, що і обшукуваний;

6) існує можливість тимчасового вилучення майна у затриманої особи в ході її обшуку;

7) результатом особистого обшуку є складання протоколу затримання особи, або відображення даного факту у протоколі обшуку житла чи іншого володіння особи.

Поряд із цим, слід погодитись з О. Комарницькою, яка зауважує, що у переважній більшості на практиці застосовується два випадки проведення особистого обшуку: під час її затримання особи та під час обшуку особи, яка перебуває в житлі чи іншому володінні і відносно якої є достатні дані вважати, що вона переховує на собі предмети або документи, які мають значення для кримінального провадження. Власне кажучи, за змістом КПК України це є вичерпний перелік безпосередніх підстав проведення особисто обшуку, який на жаль не задовольняє вимоги практики [3, с. 45].

Спірним залишається питання, чи потрібно отримувати ухвалу слідчого судді на особистий обшук. Так, окремі науковці виокремлюють певні випадки, коли проведення особистого обшуку дозволяється без ухвали слідчого судді, а саме: 1) під час фізичного захоплення особи уповноваженими на те службовими особами, якщо є достатні підстави вважати, що така особа має при собі зброю, предмети, які вилученні законом з обігу або інші предмети, які становлять загрозу для оточуючих, чи намагається звільнитися від речей, які викривають її чи інших осіб у вчиненні кримінального правопорушення; 2) під час затримання особи з метою приводу на підставі ухвали слідчого судді або суду; 3) під час затримання особи уповноваженою службовою особою без ухвали слідчого судді або суду; 4) під час виконання ухвали слідчого судді або суду про здійснення приводу; 5) під час виконання ухвали слідчого судді або суду про застосування щодо підозрюваного (обвинуваченого) запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою; 6) під час виконання ухвали слідчого судді про застосування тимчасового або екстрадиційного арешту; 7) за наявності достатніх підстав вважати, що особа, яка перебуває в приміщенні, де проводиться обшук, приховує при собі предмети або документи, які мають значення для кримінального провадження [4, с. 297].

Неоднозначною є й судова практика з окресленого питання. Так, загалом, слідчі судді відмовляють у задоволенні клопотання про проведення особистого обшуку, посилаючись на відсутність правової регламентації розгляду такого клопотання. Наприклад, ухвалою Тальнівського районного суду Черкаської області по справі № 704/2044/13-к слідчий суддя не задовольнив клопотання про проведення особистого обшуку, яке ініціював слідчий та прокурор, аргументуючи необхідність проведення даної слідчої (розшукової) дії у зв'язку із причетністю «Особа\_2» до розбійного нападу, а також наявності достатніх підстав вважати, що дана особа може носити при собі вогнепальну зброю. Суд, аргументуючи залишення даного клопотання без розгляду, вказує на те, що чинним КПК України не передбачений розгляд на стадії досудового розслідування клопотання на проведення особистого обшуку [5].

Отже, можна зрозуміти, що фактично особистий обшук особи існує як різновид слідчої (розшукової) дії, втім отримати дозвіл суду на його проведення не уявляється можливим внаслідок відсутності чіткого законодавчого врегулювання даного питання.

Як було вище вказано, обшук особи може бути здійснено під час затримання особи в порядку (ч. 3 ст. 208 КПК України). Крім того, на вимогу ч. 1 ст. 168 КПК України, особа, яка здійснила законне затримання, зобов'язана одночасно із доставленням затриманої особи до слідчого, прокурора, іншої уповноваженої службової особи передати їй тимчасово вилучене майно. Процедура передачі майна, яке було тимчасово вилучено в ході затримання, фіксується у протоколі, що є гарантією захисту недоторканності права власності особи.

Слід зазначити, що в основному затримання правопорушника та подальше доставлення його до органу досудового розслідування відбувається до моменту внесення відомостей до ЄРДР. А отже й вилучення майна також необхідно проводити на даному етапі, а саме тоді, коли досудове розслідування ще не розпочате. Втім, тимчасове вилучення майна як захід забезпечення кримінального провадження можливий бути здійснений лише після внесення відомостей до ЄРДР. У зв'язку з тим, у практичній діяльності виникає низка питань. Чи можна тимчасово вилучити майно під час фактичного затримання особи, якщо є підстави вважати, що при особі знаходяться речі чи предмети, що вилучені з обігу, або інші предмети, застосування

яких створює реальну загрозу оточуючим? Чи можна здійснити особистий обшук особи під час фактичного затримання особи?

Відповідь на ці питання не є однозначною. Це пов'язано із тим, що затримання особи в порядку ст. 208 КПК України як захід забезпечення кримінального провадження відбувається після внесення відомостей в ЄРДР. Відповідно під час фактичного захвату особи, тобто до початку досудового розслідування, здійснювати процесуальні дії, в тому числі тимчасове вилучення майна та обшук особи, не дозволено. Натомість, як було вище вказано, законодавець дозволив під час затримання особи тимчасово вилучати в неї речі та здійснювати її обшук.

У такому випадку, слід врахувати, що необхідність вилучення знаряддя злочину або інших предметів виникає одразу після фактичного затримання особи, тобто коли досудове розслідування ще не розпочате. Відповідно, якщо такі дії здійснюються співробітниками Національної поліції, вони проводяться в межах повноважень, наданих їм ст. 37 Закону України «Про Національну поліцію України», якою регламентовано порядок тимчасового обмеження фактичним володінням річчю для запобігання небезпеці [6]. Слід також зазначити, що положеннями Закону України «Про національну поліцію» не закріплено порядок проведення огляду речей або особистого обшуку, а всі вищевказані процесуальні дії реалізуються в рамках проведення поверхової перевірки та огляду (п. 3 ч. 1 ст. 31).

Особистий обшук такої затриманої особи може бути проведено слідчим або прокурором після внесення відомостей про скоєне правопорушення до ЄРДР. Отже, закріплена у законі норма щодо можливості проведення обшуку затриманої особи, окрім слідчим, прокурором, ще й уповноваженою службовою особою фактично не реалізується, оскільки така особа не має право здійснювати слідчі (розшукові) дії. На підставі вищевикладеного вважаємо доцільним виключити уповноважену службову особу з кола суб'єктів, які відповідно до ч. 3 ст. 208 КПК України мають право проводити особистий обшук особи.

Слід також звернути увагу на положення ч. 3 ст. 168 КПК України, якими встановлено процесуальний обов'язок слідчого, прокурора або іншої уповноваженої службової особи під час затримання або обшуку і тимчасового вилучення майна або негайно після їх здійснення скласти протокол. Враховуючи, що дане положення відноситься до порядку тимчасового вилучення майна, то мова йде саме про протокол тимчасового вилучення майна. Втім, за наявності обґрунтованих підстав для проведення особистого обшуку особи, повинен бути складений окремий протокол, про що доцільно внести зміни у діюче кримінальне процесуальне законодавство.

Отже, з урахуванням вищевикладеного, стає зрозумілим, що порядок проведення особистого обшуку або обшуку особи чітко на законодавчому рівні не визначено, що викликає низку питань теоретичного і практичного характеру. Ми переконані, що введення до національного законодавства єдиної норми, яка б закріплювала процесуальний порядок проведення особистого обшуку, створила б сприятливе підґрунтя для недопущення зловживання правами службовими особами та, як наслідок, сприяло б захисту прав особи, у тому числі, права на власність.

На підставі вищевикладеного вважаємо доцільним діючий КПК України доповнити новою окремою статтею 234-1 КПК України «Обшук особи», в якій визначити поняття даної слідчої (розшукової) дії, підстави її проведення, випадки проведення без ухвали слідчого судді та за ухвалою слідчого судді. Можливо для реалізації таких змін потрібно провести більш детальне дослідження. Втім, в якості пропозиції, зміст статті 234-1 КПК України «Обшук особи» пропонуємо викласти у такій редакції:

1. Обшук особи проводиться з метою виявлення та вилучення у особи знаряддя кримінального правопорушення або предметів, документів, речей, що можуть містити відомості про обставини вчинення кримінального правопорушення та знаходяться на його тілі, в одязі чи в наявних при ньому речах.

2. Обшук особи здійснюється згідно з правилами цього Кодексу, передбаченими для обшуку.

3. Слідчий, прокурор мають право провести обшук особи без ухвали слідчого судді у випадку затримання особи; під час проведення обшуку житла чи іншого володіння особи за наявності достатніх підстав вважати, що особа переховує при собі предмети або документи, які мають значення для кримінального провадження; під час виконання ухвали слідчого судді або суду про здійснення приводу, про застосування щодо підозрюваного, обвинуваченого запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, тимчасового арешту, екстрадиційного арешту.

**Висновки.** Отже, з урахуванням викладеного, слід наголосити, що закріплення у КПК України окремої норми, присвяченої порядку проведення обшуку особи на сьогодні є доцільним, адже, по-перше, сприятиме правовій визначеності тій процесуальній дії, яка законодавчо невре-

гульована, а по-друге, гарантуватиме недопущення зловживання правами службовими особами та, як наслідок створюватиме додатковий захист права особи на недоторканість власності. Отже, вважаємо, що існуючі на сьогоднішній день проблеми порушення права власності, які виникають в ході проведення особистого обшуку можна врегулювати введенням у КПК України два окремих поняття, а саме «особистий обшук» та «обшук», провівши чітке розмежування в залежності від підстав та мети їх проведення.

**Список використаних джерел:**

1. Удалова Л.Д. Деякі проблемні питання правозастосування кримінального процесуального законодавства. *Актуальні питання кримінального процесуального законодавства України*: збірник матеріалів міжвузівської наукової конференції / Національна академія прокуратури України, м. Київ, 26 квітня 2013 р. Київ: Алерта. С. 8–12.
2. Капустіна М.В. Тимчасовий доступ до речей і документів: проблеми унормування та застосування. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Юридичні науки*. 2016. Випуск 5. Том 2. С. 150–154.
3. Комарницька О. Особистий обшук: сучасний стан та перспектива. *Часопис Академії адвокатури України*. 2014. № 2 (23). Том 7. С. 41–46.
4. Степанова Г.О., Степанов О.С., Кулик Х.М. Обшук особи за КПК України: проблемні питання та шляхи вдосконалення. *Підприємство, господарство і право*. 2017. Вип. 2. С. 294–298.
5. Ухвала слідчого судді Тальнівського районного суду Черкаської області від 11.12.2013 № 704/2044/13-к // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36726836>.
6. Про Національну поліцію України: Закон України № 580-VIII від 2.07. 2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. Ст. 379

УДК 343.01

ПАДАЛКА А.М.

**ТИПОВІ ТЕХНОЛОГІЇ ОРГАНІЗОВАНОЇ ЗЛОЧИННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ  
У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ**

В статті розглянуто основні технології злочинної діяльності (комплекси взаємопов'язаних злочинів), що характерні для сучасної організованої злочинної діяльності у сфері оподаткування.

**Ключові слова:** технологія злочину, технології злочинного збагачення, структура технології злочинної діяльності, цілісність, ієрархічність, структурність, організована злочинність у сфері оподаткування.

В статье рассмотрены основные технологии преступной деятельности (комплексы взаимосвязанных преступлений), характерные для современной организованной преступной деятельности в сфере налогообложения.

**Ключевые слова:** технология преступления, технологии преступного обогащения, структура технологии преступной деятельности, целостность, иерархичность, структурность, организованная преступность в сфере налогообложения.

The article deals with the main technologies of criminal activity (complexes of interrelated crimes) that are characteristic of modern organized criminal activity in the field of taxation.

**Key words:** crime technology, technology of criminal enrichment, structure of technology of criminal activity, integrity, hierarchy, structural, organized crime in the field of taxation.

© ПАДАЛКА А.М. – кандидат юридичних наук, начальник кафедри фінансових розслідувань (Університет державної фіскальної служби України)



**Постановка проблеми.** З набуттям незалежності України одним із наслідків докорінних змін, які відбулись в економічній і політичній системах, є зростання економічної злочинності. В нових економічних умовах суттєво змінилися старі, а також виникли нові способи та елементи механізмів злочинних посягань. Злочини в сфері оподаткування займають суттєву частку в структурі економічної злочинності. Різноманіття способів їх вчинення, використання винними особами складних прийомів і операцій з їх підготовки та приховування, груповий характер злочинної діяльності, застосування корупційних зв'язків для протидії розслідуванню та інші фактори призводять до значних труднощів у слідчій діяльності. Це, у свою чергу, вимагає від криміналістичної науки розроблення дієвих науково-обґрунтованих рекомендацій щодо виявлення та розслідування зазначених злочинів.

У широкому розумінні технологія злочинного збагачення – це сукупність корисливих дій (прийомів та методів) з підготовки (планування), вчинення та приховання слідів злочину, що спрямовані на систематичне отримання кримінальних доходів із залученням у таку діяльність широкого кола осіб [2, с. 32].

Структура технології злочинної діяльності передбачає наявність комплексу взаємопов'язаних між собою злочинів: основних та вторинних чи допоміжних. Ці злочини об'єднані між собою єдиною метою – протиправне (злочинне) збагачення.

Досудове розслідування цієї категорії кримінальних правопорушень має труднощі у доказуванні злочинних дій, бо вони є дуже складними та заплутаними. Коли проводиться розслідування то важливо довести необхідний зв'язок між окремими діями (злочинами), що складають загальну «картину» технології злочинного збагачення. А це, як вказує слідчо-судова практика зробити досить важко.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальні положення криміналістичної характеристики злочинної технології збагачення, у тому числі питання стосовно структури окремих методик розслідування злочинів, неодноразово були предметом дослідження в працях Р. С. Белкіна, Г. А. Густова, В. А. Журавля, І. М. Лузгіна, Г. А. Матусовського, М. П. Яблокова. Проте окремі аспекти, що стосуються механізмів зазначених злочинів, розглядалися у працях В. З. Багінського, А. Ф. Волобуєва, Р. С. Довбаша, Н. С. Карпова, В. П. Корж, А. В. Старушкевича, С. С. Чернявського, та інших учених.

**Метою статті** є з'ясування технологій злочинного збагачення, характерних для організованих злочинних груп у сфері оподаткування.

**Виклад основного матеріалу.** Нині термін «технологія» використовується у різних значеннях. В сучасній науковій літературі досить часто його можна зустріти, як позначення складної злочинної діяльності, що включає способи, прийоми і операції, які застосовують злочинці при підготовці, вчиненні і приховуванні злочинів, зокрема тих, що діють у сфері оподаткування. Визначення сутності таких технологій не мають єдиної думки. Це викликає труднощі не тільки в аспекті криміналістичного дослідження певних різновидів злочинів, але й щодо формування міжвидових і комплексних криміналістичних методик.

В. П. Корж використовує поняття «технологія злочину». Стосовно до злочинів, вчинених організованими злочинними утвореннями, вона розглядає технологію як сукупність дій, операцій, прийомів, методів, форм впливу, спрямованих на вибір сфери і предмета злочинного посягання, способу злочину (який, як правило, включає кілька способів самостійних складів злочину), його планування, здійснення різних підготовчих дій щодо вчинення економічного злочину, приховування його слідів, а також на забезпечення безпеки організованої злочинної діяльності та її суб'єктів за допомогою корумпованих зв'язків зі службовими особами державних органів влади і управління з метою одержання злочинних доходів та їх легалізації [3, с. 104].

Такий підхід можна в цілому підтримати, однак він потребує певного уточнення та деталізації.

Перш за все, організовані злочинні групи привертає увагу перспектива одержання злочинним шляхом величезних коштів через використання можливостей підприємств. Аналіз матеріалів кримінальних проваджень про злочини, вчинені з використанням суб'єктів господарської діяльності, показує, що для цих діянь властива «інтелектуальність», організованість, використання досягнень високих технологій. При цьому організованими злочинними групами скоюються не одиничні злочини, а сукупності (комплекси) різних, але взаємопов'язаних однією метою. Це дає підстави для висновку про існування технологій злочинної діяльності, як спеціально розроблюваного засобу [6, с. 274].

Так, злочинна технологія збагачення – це комплекс взаємопов’язаних злочинів, що вчиняється ОЗГ з метою отримання матеріальної вигоди і з використанням легальних форм господарської діяльності. У структурі злочинної технології можуть бути виділені основний (предикатний) і вторинні (підпорядковані) злочини.

Аналіз слідчо-судової практики дає підстави вирізнити кілька актуальних на даний час технологій злочинного збагачення, характерних для організованих злочинних груп у сфері оподаткування.

*Технологія злочинного збагачення шляхом афери – укладання фіктивного господарського договору (купівлі-продажу) на довірчій умові попередньої оплати з наступним заволодінням коштами партнера.* Така злочинна діяльність характерна для організованих злочинних груп, які спеціалізуються на пошуку підприємців, схильних до ризикованих операцій заради великих прибутків. Шахрайство у цьому випадку обов’язково супроводжується підrobкою документів і печаток, фіктивним підприємництвом, «відмиванням» коштів, одержаних злочинним шляхом, та деякі інші підпорядковані злочини [5, с. 122].

*Технологія розкрадання безготівкових коштів з використанням комп’ютерної техніки для здійснення фіктивних електронних платежів.* Дана технологія характерна для сфери банківської діяльності, коли службовцем банку чи «хакером» викрадаються кошти з рахунків клієнтів банку. Її складає комплекс злочинів, у якому основним злочином є розкрадання коштів шляхом зловживання службовим становищем або шляхом шахрайства, а підпорядкованими цій злочинній діяльності, є – підrobка документів (в електронній формі), незаконне втручання в роботу комп’ютерних систем, фіктивне підприємництво.

*Технологія злочинного збагачення шляхом заснування інвестиційної фірми (довірного товариства, пенсійного фонду, страхової компанії) з наступним заволодінням коштами вкладників властива організованим злочинним групам, які використовують ідею «фінансової піраміди» [7, с. 264].* Заволодіння чужими коштами у цьому випадку супроводжується підrobкою документів, порушенням порядку випуску (емісії) та обігу цінних паперів, зловживанням службовим становищем та іншими злочинами.

*Технологія розкрадання коштів шляхом введення в обіг фіктивних платіжних документів.* Характерна для злочинних груп чи окремих злодіїв, які підrobляють платіжні доручення, векселі, акредитиви та інші цінні папери, які є засобами платежу. Ця злочинна технологія збагачення відома правоохоронним органам багатьох країн СНД як шахрайство з використанням банківських «авізо».

*Технологія злочинного збагачення шляхом обманного одержання і присвоєння кредиту.* Властива підприємцям-шахраям, які при укладанні кредитного договору з банком подають фіктивні (підrobлені) документи, які свідчать про гарантії повернення кредиту [7, с. 326]. Шахрайство у такому випадку поєднується з низкою інших злочинів: фіктивним підприємництвом, підrobкою документів і печаток, «відмиванням» одержаних у такий спосіб коштів та деякими іншими.

*Технологія злочинного збагачення шляхом одержання безпідставного відшкодування з державного бюджету податку на додану вартість (ПДВ).* Використовується підприємцями-шахраями, які подають до державних податкових адміністрацій фіктивні документи про здійснення експорту товарів. Відповідно до Закону України «Про податок на додану вартість» (ст. 5) експортні операції вітчизняних виробників стимулюються звільненням таких операцій від сплати ПДВ (через повернення сплачених сум). Використовуючи підrobлені документи, злочинні групи, до яких залучаються працівники податкових адміністрацій, контролери митних постів, «викачують» у такий спосіб з бюджету величезні кошти [1, с. 12]. У цій ситуації з шахрайством поєднується низка господарських та службових злочинів.

*Технологія розкрадання бюджетних коштів шляхом придбання у комерційних структур товарів, одержання від них послуг за завищеними цінами.* Використовується службовими особами – розпорядниками бюджетних коштів різного рівня. Її сутність полягає в укладанні службовими особами бюджетних установ чи організацій не вигідних господарських договорів, в результаті яких державні кошти перетікають у кишені чиновників і наближених до них підприємців. У такому випадку має місце комплекс злочинів, у якому основним є заволодіння коштами шляхом зловживання службовим становищем або шахрайства, а підпорядкованими – порушення законодавства про бюджетну систему (використання бюджетних коштів усупереч їх цільовому призначенню), службове підrobлення та інші.

*Технологія злочинного збагачення шляхом використання при укладанні господарських договорів реквізитів фіктивних підприємств і, відповідно, переказання на них обов’язку*

сплати податків. Ця злочинна технологія використовується недобросовісними підприємцями для ухилення від сплати податків (основний злочин), що, перш за все, вимагає створення фіктивних підприємств, виготовлення пакету фіктивних документів, печаток, підшукування співучасників.

*Технологія злочинного збагачення шляхом створення так званих «конвертаційних центрів» та надання за їх допомогою незаконних послуг.* Конвертаційний центр являє собою своєрідну протиправну фінансову систему, що містить у собі кілька елементів: а) мережу фіктивних підприємств (zareєстровані, як правило, на підставах осіб); б) комерційні банки; в) обмінні пункти валют [5, с. 346]. Такі офіційно zareєстровані комерційні структури об'єднані єдиним задумом на вчинення тінювих фінансово-господарських операцій за певною злочинною технологією. Зокрема, вони надають платні «послуги» керівникам підприємств різних форм власності для ухилення від сплати податків, легалізації злочинно отриманих коштів, незаконного зняття з банківських рахунків готівкової гривні та перерахуванням останньої на рахунки в закордонних банках.

Зазначені комплекси злочинів, що складають певну технологію злочинної діяльності, володіють такими системними ознаками як цілісність, ієрархічність, структурність.

Цілісність передбачає наявність такого співвідношення між частинами системи, коли зміни в якійсь частині закономірно викликають зміни у всіх інших частинах і у всій системі в цілому. Зміна одного з елементів комплексу злочину (наприклад, зміна мети у суб'єкта злочину) тягне зміну іншого елемента (наприклад, способу вчинення одного зі злочинів). Цілісність забезпечується наявністю загальної мети злочинної діяльності.

Ієрархічність означає включення в систему підсистем нижчого рівня. Підсистемами в технологіях злочинної діяльності виступають окремі злочини, а також посткримінальні заходи для протидії розкриттю і розслідуванню вчинених злочинів. У свою чергу, діяння, що утворює окремий злочин також може складатися з підсистем дій співучасників цього злочину, вчиненого з розподілом ролей [6, с. 198].

Структурність означає наявність в об'єкті якісно визначеного і відносно стійкого порядку внутрішніх зв'язків і відносин між підсистемами, що визначають функцію даної системи і характер її взаємодії з іншими системами і навколишнім середовищем. У технологіях злочинної діяльності виконання окремих складових її ланок розподіляється між членами злочинної групи. Тому вчинений організованою групою основний злочин можна порівняти з мозаїчною картиною, фрагменти якої виконані різними особами. Кожна окремо взята ланка (діяння) може містити ознаки закінченого якого-небудь підпорядкованого злочину, але може і не мати таких ознак. При розслідуванні організованої злочинної діяльності у сфері оподаткування важливо довести наявність необхідного зв'язку між окремими діяннями-ланками, що, як показує слідчо-судова практика, досить непросто.

Так, під технологією злочинної діяльності слід розуміти сукупність взаємопов'язаних злочинів, що вчиняються в межах єдиного задуму, серед яких один злочин є головним, а решта – допоміжними та супутніми.

Головним системоутворюючим фактором у технологіях злочинної діяльності, на наш погляд, є злочинна мета, яка відображена у сутності основного злочину (незаконне одержання прибутку, ухилення від сплати податків, заволодіння чужим майном). Підпорядковані ж злочини є своєрідними етапами досягнення зазначеної мети (підробка документів, створення фіктивного підприємства, перекручування чи знищення комп'ютерної інформації). При цьому вибір комплексу підпорядкованих злочинів залежить від таких факторів як: предмет зазіхання (нерухомість, товарно-матеріальні цінності, кошти в готівковій чи безготівковій формі), особистісні якості суб'єкта (наявність певних знань, досвіду, соціальних зв'язків), зовнішніх умов (пробіли в законодавстві, неефективна робота контролюючих і правоохоронних органів держави) і деяких інших.

З огляду на це, чітка диференціація технологій організованої злочинної діяльності в сфері оподаткування має суттєве значення не тільки для наукового осмислення відповідних питань, а і для розроблення загальних основ відповідної криміналістичної методики, а також окремих видових, підвидових і комплексних методик в практичній діяльності, що є перспективним напрямом подальших наукових досліджень.

**Список використаних джерел:**

1. Довбаш Р. С. Методика розслідування злочинів, пов'язаних з незаконним відшкодуванням податку на додану вартість: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. К., 2009. 20 с.
2. Карпов Н. С., Євдокименко С. В. Злочинна діяльність. К.: Нац. акад. внутр. справ України, 2001. 60 с.
3. Корж В. П. Методика расследования экономических преступлений, совершаемых организованными группами, преступными организациями. *Руководство для следователей*: научно-практическое пособие. Х.: Изд-во «Лицей», 2002. 280 с.
4. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року / станом на 6 жовтня 2018 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
5. Протидія економічній злочинності / П. І. Орлов та ін. Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2004. 568 с.
6. Лубин А. Ф. Методология криминалистического исследования механизма преступной деятельности: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.09. Новгород, 1997. 337 с.
7. Чернявський С. С. Теоретичні та практичні основи методики розслідування фінансово-го шахрайства: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.09. К., 2010. 610 с.

**КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА;  
СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

УДК 343.615

**БОНДАРЕНКО О.Г.**

**ОСОБЛИВОСТІ ДОПИТУ РІЗНИХ УЧАСНИКІВ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ЗАПОДІЯННЯ ТЯЖКИХ ТІЛЕСНИХ УШКОДЖЕНЬ, ЩО СПРИЧИНИЛИ СМЕРТЬ ПОТЕРПІЛОГО**

В статті проаналізовано особливості допиту різних учасників кримінального провадження під час розслідування заподіяння тяжких тілесних ушкоджень, що спричинила смерть потерпілого. Окрім цього, розглянуто питання побудови слідчих версій, підготовки слідчого до проведення допиту таких учасників як підозрюваних і свідок, а також надано пропозиції щодо удосконалення його проведення.

**Ключові слова:** *кримінальне провадження, допит, тілесні ушкодження, слідчий, підозрюваний, смерть потерпілого.*

В статье проанализированы особенности допроса различных участников уголовного судопроизводства при расследовании причинения тяжких телесных повреждений, повлекшее смерть потерпевшего. Кроме этого, рассмотрены вопросы построения следственных версий, подготовки следователя к проведению допроса таких участников как подозреваемый и свидетель, а также даны предложения по совершенствованию его проведения.

**Ключевые слова:** *уголовное производство, допрос, телесные повреждения, следователь, подозреваемый, смерть потерпевшего.*

The article analyzes the peculiarities of questioning of various participants in criminal proceedings during the investigation of causing serious bodily injuries, which caused the death of the victim. In addition, the issue of construction of investigative versions, the preparation of the investigator for the interrogation of such participants as a suspect and a witness, as well as suggestions on how to improve its conduct were discussed.

**Key words:** *criminal proceedings, questioning, bodily injuries, investigator, suspect, death of the victim.*

**Постановка проблеми.** Тактика і методика допиту учасників кримінального провадження на етапі досудового розслідування займає важливе місце у розслідуванні кримінальних правопорушень. Відповідно до ст.ст. 42, 55, 65 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) від 13.04.2012 року найчастіше учасниками кримінального провадження є підозрюваний, потерпілий і свідок. Розглядаючи теоретичний і практичний аспект допиту вищезазначених категорій щодо злочинів пов'язаних із заподіянням тяжких тілесних ушкоджень, що спричинили смерть потерпілого, зустрічаються певні складнощі у його проведенні. Ці труднощі, насамперед, пов'язані як і з досвідом уповноваженої особи яка проводить допит так і з обранням тактики та методики проведення допиту учасників кримінального провадження по зазначеній категорії злочинів. Тому на сьогодні є актуальним дослідження проведення такої слідчої (розшукової) дії як допит з метою застосування слідчим ефективної тактики та методики, яка і допоможе встановити важливі дані та в подальшому зібрати необхідну докази, використавши при цьому найкоротшу і найефективнішу процедуру розслідування.

---

© БОНДАРЕНКО О.Г. – аспірант (Інститут права імені князя Володимира Великого Міжрегіональної академії управління персоналом)

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості допиту учасників кримінального провадження розглядалися у працях таких науковців, як В. П. Бахін, І. В. Борисенко, В. К. Весельський, А. К. Гаврилов, М. О. Громов, С. П. Єфімічев, А. А. Закатов, В. С. Комарков, В. Е. Коновалова, М. В. Костенко, В. С. Кузьмічов, А. І. Кунтій, І. Б. Лебедев, В. С. Мацишин, В. В. Печерський, М. І. Порубов, В. Ф. Родін, С. М. Стахівський, О. П. Снігерьев, А. В. Старушкевич, Л. Д. Удалова, В. Л. Цветков, А. О. Шульга та ін.

Однак у сучасній українській криміналістичній науці ще не було комплексно досліджено питання тактики та методики допиту учасників кримінального провадження щодо розслідування злочинів пов'язаних із заподіянням тяжких тілесних ушкоджень, що спричинили смерть потерпілого на етапі досудового розслідування.

**Метою статті** є висвітлення особливостей організації та проведення допиту учасників кримінального провадження щодо злочинів пов'язаних із заподіянням тяжких тілесних ушкоджень, що спричинили смерть потерпілого на етапі досудового розслідування.

**Виклад основного матеріалу** дослідження. Загальновідомо, що допит є слідчою (розшуковою) дією передбаченою у КПК України, яка полягає в одержанні слідчим, прокурором від потерпілого, підозрюваного, свідка, обвинуваченого, експерта та інших учасників кримінального провадження показань про обставини, що мають значення для конкретного кримінального провадження. Виходячи з зазначеного вище, можемо стверджувати, що допит осіб, які володіють інформацією, яка має значення для об'єктивного, повного, всебічного дослідження всіх обставин у кримінальному провадженні – один із засобів отримання доказів у ході розслідування злочину.

Сьогодні проблема допиту стали темою досліджень багатьох наук. І це цілком закономірно, оскільки дана тема є невичерпною. Адже постійно нагромаджується і узагальнюється практичний матеріал, впроваджуються нові психологічні та науково-організаційні методи проведення допиту. До того ж кожен з дослідників вкладає в поняття допиту елементи, що є притаманними лише для науки, яку він представляє [1, с. 14].

У трактуванні М. І. Порубова сутність допиту полягає в отриманні від допитуваного показань за допомогою прийомів, розроблених на основі слідчої і судової практики криміналістичною тактикою. На його думку, допит – це слідча і судова дія, що полягає в отриманні органом розслідування або судом відповідно до правил, встановлених процесуальним законом, від допитуваних відомостей про відомі їм факти, що мають значення для правильного вирішення справи. З позиції теорії інформації допит є процесом отримання інформації, що має значення для справи [2, с. 12].

Українські науковці-криміналісти тлумачать допит як процесуальну дію, що являє собою регламентований кримінально-процесуальними нормами інформаційно-логічний процес спілкування осіб, котрі беруть у ньому участь, та спрямований на отримання інформації про відомі факти, що мають значення для встановлення істини у кримінальному провадженні [3, с. 252].

За результатом допиту отримується значна частина відомостей про злочин, встановлюються мотиви та мета злочину, а також умови, за яких він вчинявся. На законодавчому рівні поняття допиту як слідчої (розшукової) дії не наведено, а також не сформульована мета його проведення, як наприклад, огляду чи обшуку [4, с. 387–388].

У переважній більшості випадків допит – це складний психологічний процес спілкування слідчого, прокурора з іншими учасниками слідчої дії, що вимагає від кожного з її учасників уваги, напруження розумових здібностей, пригадування подій минулого, контролю за поведінкою співрозмовника і власною, і це викликає швидку втому. Тривалий допит напружує обстановку і сприяє продуктивному процесу встановлення істини [5, с. 488].

Допит свідка і потерпілого одна з найбільш розповсюджених слідчих дій, що полягає в обов'язку з'явитися за викликом особи, що проводить розслідування і надати показання, однак в практика показує, що переважна більшість потерпілих внаслідок завдання їм тяжких тілесних ушкоджень помирає, і лише є невеликий відсоток кримінальних проваджень, де потерпілі надають свої показання до моменту своєї смерті.

Стаття 121 Кримінального кодексу України (далі – КК України) від 05.04.2001 року передбачає кримінальну відповідальність за умисне тяжке тілесне ушкодження. У ч. 1 ст. 121 вищезгаданого кодексу вказано, що це умисне тілесне ушкодження, небезпечне для життя в момент заподіяння, чи таке, що спричинило втрату будь-якого органу або його функцій, психічну хворобу або інший розлад здоров'я, поєднаний зі стійкою втратою працездатності не менш як на одну третину, або переривання вагітності чи непоправне знівечення обличчя [6]. За своєю класифікацією це є тяжкий злочин. Особливу увагу звернули на кваліфікуючі ознаки і однією, як ми визначаємо найнебезпечнішою є тяжке тілесне ушкодження, що спричинило смерть потерпілого.

Слідчий за результатом аналізу отриманої інформації з місця події, відомостей про потерпілого, складає план слідчих (розшукових) дій, висуває слідчі версії вчиненого кримінального правопорушення та визначає заходи, які потрібно здійснити спільно з підрозділами кримінальної поліції для їх відпрацювання.

Перш ніж розпочати таку слідчу (розшукову) дію як допит, необхідно ретельно вивчити особу потерпілого, спосіб його життя, сферу інтересів, коло спілкування, взаємовідносини з рідними, близькими, колегами та друзями, його матеріальний стан та ін.

Слідчий повинен детально відтворити останні години життя потерпілого, місця, де він перебував і з ким спілкувався. Вказані характеристики потерпілого допоможуть окреслити коло осіб, які могли вчинити кримінальне правопорушення або йому сприяти, чи встановити свідків злочину.

У справах даної категорії вибудовуються слідчі версії. Перш за все, усі особи, які становлять інтерес встановлюються і викликають на допит до слідчого з метою: вивчення особи потерпілого, встановлення зв'язків та кола спілкування; визначення кола осіб, зацікавлених у смерті потерпілого, які мали мотив заподіяння тілесних ушкоджень; одержання відомостей про комерційну чи професійну діяльність потерпілого; одержання відомостей про приналежність потерпілого до злочинного світу та ін.

Слідчим Національної поліції при розслідуванні злочину передбаченого ч. 2 ст. 121 КК України, а саме завдання потерпілому тяжкого тілесного ушкодження, що спричинило смерть потерпілого слід особливо підходити до обрання тактики та методики допиту учасників кримінального провадження, особливо це стосується допиту підозрюваного.

При розслідуванні зазначеного виду злочину слідчому необхідно встановити:

- чи мало місце заподіяння тілесного ушкодження;
- час і місце вчинення злочину;
- яке тілесне ушкодження заподіяне, чи було воно небезпечним в момент заподіяння;
- спосіб заподіяння ушкодження;
- знаряддя, яким було заподіяне ушкодження;
- чи не скоєно діяння в стані необхідної оборони або крайньої необхідності;
- чи не є заподіяне тілесне ушкодження при перевищенні меж необхідної оборони;
- чи не мало місце систематичне завдання побоїв або інших насильницьких дій, що

носять характер мордування або катування;

Також слідчий встановлює:

- ким заподіяне тілесне ушкодження;
- тілесне ушкодження заподіяне навмисно чи з необережності;
- яке ставлення до дії і до наслідків злочину, чи передбачав він, чи бажав і чи повинен був передбачати настання цих наслідків;
- мотиви і цілі скоєння злочину;
- чи не заподіяне тілесне ушкодження в стані сильного душевного хвилювання [7].

У даному випадку, якщо потерпілий помер від тяжкого тілесного ушкодження, то особливу увагу допиту потрібно приділяти підозрюваному та свідкам злочину.

Допит підозрюваного (підозрюваних) повинен бути заздалегідь сплановано. Насамперед з'ясовуються всі обставини, що передували знайомству з потерпілим і встановлення дружніх чи ділових контактів. Під час допиту підозрюваного, який заперечує вчинення злочину, потрібно ставити наступні запитання: Чи знайомий він з потерпілим, якщо знайомий, то з якого часу і які були в них взаємовідносини, якщо не знайомий, то в який момент вперше його побачив, в якому місці? Де саме він перебував у момент вчинення злочину? Попросити відтворити в пам'яті той день (у хронологічному порядку), коли було завдано тілесних ушкоджень потерпілому, що призвели до його смерті? У що він був одягнений?

Окрім цього, важливим для слідчого є встановлення психологічного контакту з учасниками кримінального процесу від самого початку проведення допиту, намагатися підтримувати та зберігати його до закінчення такої слідчої (розшукової) дії як допит і упродовж проведення інших слідчих (розшукових) дій. Інколи лише по закінченні комунікативної слідчої (розшукової) дії вдається досягти психологічного контакту. Тобто слідчий встановлює психологічний контакт для отримання достовірних відомостей від учасників кримінального провадження, в даному випадку підозрюваного. Якщо слідчий переконає підозрюваного про те, щоб він говорив достовірну інформацію шляхом перевірки правдивості його показань іншими запитаннями на початку проведення допиту, які побічно стосуються кримінального провадження, то в подальшому підозрюваний буде розуміти, що слідчий володіє арсеналом тактичних засобів для встановлення неправдивості його показань.

Слідчий може обрати методику на випередження, а саме презентувати певні докази чи продемонструвати фото чи відео матеріали з місця злочину для того, щоб підозрюваний усвідомив, що слідчі органи провели здобули значний обсяг криміналістично значущої інформації.

У процесі розслідуванні вказаного виду злочину, потрібно приділяти і увагу перевірці алібі підозрюваного. Тому слідчим мають бути допитані не лише його родичі, близькі, друзі, які в основному є зацікавленими особами в кримінальному провадженні, а також і інші малознайомі особи підозрюваному, які об'єктивно оцінюючи ситуацію в більшості випадків і надаватимуть достовірнішу інформацію.

Під час розслідування слідчий може запропонувати підозрюваному пройти опитування з використанням поліграфа. Поліграф – різновид спеціального психофізіологічного технічного засобу, який здійснює реєстрацію динаміки протікання не менше п'яти незалежних психофізіологічних процесів людини (грудного і діафрагмального дихання, серцево-судинної активності, електропровідності шкіри, рухової активності) у відповідь на пред'явлення за спеціальною методикою певних психологічних стимулів (запитань, зображень, предметів), не завдаючи шкоди життю, здоров'ю людини та навколишньому середовищу [8].

Як наголошує Чернявський С.С., за необхідності перевірки істинності вербальної інформації, отриманої на стадії досудового розслідування від підозрюваного, потерпілого або свідка, у слідчій практиці України застосовується призначення так званої психофізіологічної експертизи. Питання, що вирішує експерт під час даного виду дослідження, цілком відповідають критеріям, які висуваються до психологічного дослідження, що узгоджується з ч. 1 ст. 242 КПК України [9, с. 8].

У ході проведення слідчих (розшукових) дій з використанням допомоги спеціаліста поліграфолога є можливість визначити:

- достовірність показань особи відносно обставин конкретного злочину;
- наявність самообмов й ілюзорних уявлень особи про нібито вчинений ним злочин;
- коло осіб, причетних до злочину, або тих, які володіють інформацією відносно конкретного злочину;
- місце знаходження матеріальних доказів на місцевості та приміщенні, в тому числі, і безпосередньо під час обшуку;
- спрямування проведення психологічного обґрунтованого правомірного впливу на підозрюваного з метою його схилення до дачі правдивих показань;
- достовірність показань при проведенні впізнання, комплексної психолого-психіатричної експертизи та інших процесуальних дій;
- правдивість показань свідків, достовірність даних, отриманих від очевидців, потерпілих чи заявників [10].

Слідчий має можливість підтвердити чи спростувати версію, що якщо під час допиту особи, яка підозрюється у заподіянні тяжких тілесних ушкоджень, що спричинили смерть потерпілого і яка при цьому надала дозвіл пройти опитування з використанням поліграфа, може бути не причетною до його вчинення. Звіривши цю версію з результатами поліграфа, у слідчого може вибудуватися певний вектор руху по іншим слідчим версіям.

Очевидно, що законодавством України результати поліграфа не визнаються доказом у кримінальному судочинстві, однак отримана інформація носить орієнтувальний характер і у сукупності з іншими доказами може допомогти встановити особу, яка вчинила цей злочин.

Частіше злочини зазначеної категорії вчиняються групою осіб. У такому випадку у слідчого по кримінальному провадженню може бути декілька підозрюваних. Тому слід детально аналізувати їх показання, встановити усі протиріччя і розбіжності. Адже особливою проблемою кваліфікації виступає умисел особи на заподіяння таких тілесних ушкоджень, що спричинили смерть, а також враховується і рівень безпеки загрози життю і здоров'ю в момент заподіяння відповідних ушкоджень.

Відповідно у слідчого виникають логічні питання під час допиту підозрюваного: «Хто наніс заключний удар особі, внаслідок якого настала смерть?». У такому випадку слідчому потрібно аналізувати великий обсяг доказової інформації (показання свідків, підозрюваного, обставини при яких було вчинено злочин, спосіб вчинення і т. д.) і не обмежуватись тільки допитом, адже є і інші слідчі (розшукові) дії, наприклад, доцільно в згаданому випадку провести слідчий експеримент.

Аналізуючи сучасний процесуальний статус слідчого, слід констатувати, що він не дозволяє йому ефективно проводити розслідування, тому потребує корекції кримінально-процесу-



альний статус слідчого – фактичного центральної фігури стадії досудового розслідування. Під час аналізу положення ст. 40 КПК є підстави констатувати, що процесуальний статус слідчого виписаний не досить чітко, а за кількома позиціями його повноваження значно звужені порівняно із правилами, які передбачалися ст. 114 КПК (1960) [11, с. 673].

**Висновки.** Таким чином, правильно обрана тактика та методика слідчим проведення допиту учасників кримінального процесу по зазначеній категорії злочинів надає можливість ефективно здійснити розслідування і отримати необхідну інформацію. Метою допиту учасників кримінального провадження є з'ясування місця, часу, способу вчинення та обстановки, мотиву, характеристик особи потерпілого, що є запорукою у встановленні усіх важливих обставин у кримінальному провадженні.

**Список використаних джерел:**

1. Стахівський С. М. Слідчі дії як основні засоби збирання доказів: Науково-практичний посібник. К.: Атіка, 2009. 64 с.
2. Порубов Н. И. Допрос в советском уголовном судопроизводстве. Минск, 1973. 368 с.
3. Криміналістика: підручник / кол. авт.: В. М. Глібко, А. Л. Дудніков, В. А. Журавель та ін.; за ред. В. Ю. Шепітька. К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2001. 684 с.
4. Кунтій А. І. Тактика допиту неповнолітнього свідка під час розслідування умисного вбивства, вчиненого в стані сильного душевного хвилювання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. С. 386–393.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар / за заг. Ред. проф. В. Г. Гончаренка, В. Т. Нора, М. Є. Шумила. Юстиніан, 2012. 1224 с.
6. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
7. Настільна книга слідчого (колектив авторів). К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. 708 с.
8. Про затвердження Інструкції про порядок використання поліграфів у Національній поліції України: наказ МВС від 13.11.2017 року № 920. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1472-17>
9. Чернявський С. С. Проблеми використання поліграфів під час досудового розслідування. *Використання поліграфа в правоохоронній діяльності: проблеми та перспективи*: матеріали III Міжнарод. наук.-практ. конф., м. Київ, 7–8 лютого 2015 р. К.: Нац. акад. внутр. Справ, 2015. С. 7–10.
10. Половникова Ж. Ю. Применение полиграфа в системе МВД Украины. URL: <http://www.poligraph.com.ua/crimpol/article2.htm>.
11. Аленін Ю. П. Напрями удосконалення законодавства з метою підвищення ефективності діяльності органів досудового розслідування. *Кримінальний процесуальний кодекс 2012 року: ідеологія та практика правозастосування*: колективна монографія / за заг. ред. Ю. П. Аленіна. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 656–679.

**ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ТА ЗАХИСТУ ОСІБ,  
ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ**

Розглянуто питання оперативно-розшукового забезпечення безпеки та захисту осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні. Проведено теоретичний аналіз поглядів науковців щодо поняття забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства як наукової категорії. Визначені заходи безпеки, що можуть здійснюватися до взятих під захист осіб у залежності від характеру і ступеню небезпеки для їх життя, здоров'я та майна. Наведено форми протидії на стадії досудового розслідування кримінальних проваджень, що свідчать про необхідність і доцільність їх подолання за допомогою застосування комплексу оперативно-розшукових сил, заходів і засобів. Обґрунтовано, що забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства має процесуальний статус і розглядається як функціональний обов'язок оперативних і слідчих підрозділів Національної поліції.

**Ключові слова:** *забезпечення безпеки, учасники кримінального процесу, правове регулювання, заходи безпеки, форми протидії, механізм забезпечення безпеки.*

Рассмотрены вопросы оперативно-розыскного обеспечения безопасности и защиты лиц, участвующих в уголовном производстве. Проведен теоретический анализ взглядов ученых относительно понятия обеспечения безопасности участников уголовного судопроизводства как научной категории. Определены меры безопасности, которые могут осуществляться к взятым под защиту лицам в зависимости от характера и степени опасности для их жизни, здоровья и имущества. Перечислены формы противодействия на стадии досудебного расследования уголовных производств, свидетельствующие о необходимости и целесообразности их преодоления путем применения комплекса оперативно-розыскных сил, мероприятий и средств. Обосновано, что обеспечение безопасности участников уголовного судопроизводства имеет процессуальный статус и рассматривается как функциональная обязанность оперативных и следственных подразделений Национальной полиции.

**Ключевые слова:** *обеспечение безопасности, участники уголовного процесса, правовое регулирование, меры безопасности, формы противодействия, механизм обеспечения безопасности.*

Issues of operational-search security and protection of persons involved in criminal proceedings are considered. A theoretical analysis of the views of scientists on the concept of ensuring the security of participants in criminal justice as a scientific category is carried out. The security measures that may be taken to protect persons are determined, depending on the nature and degree of danger to their lives, health and property. The forms of counteraction at the stage of pre-trial investigation of criminal proceedings, which testify to the necessity and expediency of overcoming them by means of the use of a complex of operational-search forces, measures and means, are presented. It is substantiated that ensuring the security of participants in criminal proceedings has a procedural status and is considered as a functional duty of operational and investigation units of the National Police.

**Key words:** *ensuring the security, participants in the criminal process, legal regulation, security measures, forms of counteraction, mechanism of ensuring the security.*

**Постановка проблеми.** Важливою запорукою підтримання правопорядку, побудови громадянського суспільства та правової держави є стабільне функціонування системи кримінального судочинства. Зазначена стабільність досягається шляхом забезпечення у межах кримінального провадження безперешкодного та безпечного виконання процесуальних функцій усіма його учасниками, особливо щодо надання свідчень під час допитів та сприяння проведенню інших процесуальних дій. Сьогодні злочинність намагається всіляко створити умови власної вседозволеності всупереч соціальному та державному контролю, заснованого на залякуванні, жорстокості, насильстві та широкомасштабній корупції [1, с. 5]. Водночас, зважаючи на значний ступінь протиправного впливу на учасників кримінального процесу в державі, судові та правоохоронні органи не в змозі забезпечити у повному обсязі гарантії безпеки їхньому життю, здоров'ю, житлу чи майну. Підозрювані й обвинувачені, які вирішують сприяти правосуддю у викритті злочинної діяльності організованої групи або злочинної організації, найчастіше не мають можливості безпечно виконання свого громадського обов'язку.

Тому, у зв'язку із загостренням кримінальної ситуації в країні, посиленням організованих форм злочинної діяльності, проблема нейтралізації протидії кримінального середовища розслідуванню злочинів та забезпечення безпеки учасників кримінального процесу придбала важливе значення для теорії оперативно-розшукової діяльності. Обумовлюється це тим, що своєчасно виявити, попередити або припинити організовані прояви протидії кримінального середовища розслідуванню злочинів можна лише за допомогою застосування оперативно-розшукових сил, заходів і засобів.

**Мета статті** полягає в проведенні дослідження діючого законодавства та наукового аналізу поглядів науковців щодо забезпечення безпеки та захисту осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні, а також шляхів удосконалення цієї діяльності в сучасних умовах.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питання організації безпеки учасників кримінального процесу засобами оперативно-розшукової діяльності були предметом дослідження О. М. Бандурки, А. Ф. Волобуєва, Г. О. Душейка, В. Л. Ортинського, М. А. Погорецького, В. Д. Пчолкіна, Ю. А. Сухарського, Р. В. Тарасенка, О. В. Федосової та інших вчених [2; 3; 4; 5; 6; 7]. Крім того, серед вітчизняних науковців треба виділити наукові дослідження В. С. Зеленецького, М. В. Куркіна, де розглядаються питання забезпечення безпеки суб'єктів кримінального процесу та подолання протидії злочинного середовища розслідуванню злочинів [8, с. 37–42]. Слід зазначити, що комплексній розробці теоретико-правових та організаційно-тактичних основ забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства були присвячені роботи Р. В. Тарасенка, що підготовлені за темою його дисертаційного дослідження. [3]. Так, науковець, під забезпеченням безпеки учасників кримінального судочинства пропонує розуміти науково обґрунтовану та нормативно врегульовану діяльність правоохоронних органів та органів судової влади зі здійснення дій і заходів (кримінального процесуального, оперативно-розшукового, адміністративного та іншого характеру), які проводяться на гласній та (або) негласній основі, з дотриманням режиму конфіденційності даних про зміст проваджуваних дій (заходів) і відомостей про взятих під захист осіб, спрямованих на захист їхнього життя, житла, здоров'я та майна від протиправних посягань, з метою створення необхідних умов для належного відправлення правосуддя [3, с. 23]. Головна відмінність такого визначення від наданих у теорії раніше полягає у тому, що забезпечення безпеки охоплює не тільки проведення самих заходів безпеки (процесуальних і непроцесуальних), а і діяльність поза межами таких заходів, зокрема, щодо отримання та перевірки інформації про загрозу учасникам кримінального судочинства, попередження протиправних дій щодо учасників процесу, документування зазначених протиправних дій.

Аналізуючи оперативну інформацію, оперативні підрозділи, вважає О.М. Бандурка, зобов'язані відслідковувати ситуацію, що складається навколо розслідування. Не залишати без уваги, а негайно реагувати на відомості про можливу загрозу працівникам суду, правоохоронних органів, особам, які приймають участь у кримінальному судочинстві [9, с. 236–237]. Оперативна інформація про таку загрозу може поступити як до прийняття рішення про забезпечення безпеки так і під час здійснення оперативно-розшукових заходів щодо забезпечення безпеки. В таких випадках, враховуючи додаткову інформацію, повинно прийматися рішення щодо адекватних заходів безпеки, про що має бути проінформована особа, що охороняється.

**Виклад основного матеріалу.** Правова основа забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні, безперечно має комплексний характер і складається із системи законодавчих та значної кількості відомчих нормативно-правових актів. Так, правовою підставою для проведення оперативно-розшукової діяльності в ході кримінального провадження

є норми чинного законодавства України. Зокрема, на підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, згідно з п. 6 ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», покладається обов'язок «забезпечити із залученням інших підрозділів безпеку працівників суду і правоохоронних органів, осіб, які надають допомогу, сприяють оперативно-розшуковій діяльності, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей та близьких родичів цих осіб» [10]. Також, відповідно до положень законів України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [11], «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [12], а також Кримінального процесуального кодексу України [13] цей елемент оперативно-розшукового забезпечення кримінального судочинства отримав процесуальний статус і розглядається як функціональний обов'язок оперативних підрозділів Національної поліції. Згідно зі ст. 246 Кримінального процесуального кодексу України проведення негласних слідчих (розшукових) дій здійснюється у випадках, якщо відомості про злочин та особу, яка його вчинила, неможливо отримати в інший спосіб, а також з метою подолання протидії розслідуванню та забезпеченню безпеки учасників кримінального процесу [13].

Важливим також є положення статті 13 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», в якій закріплено механізм соціального і правового захисту осіб, які залучаються до виконання завдань оперативно-розшукової діяльності [10]. Цією нормою держава визначає, що під її захистом перебувають особи, які співробітничать з органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність [14, с. 82–85]. Правовий захист осіб, залучених для виконання завдань оперативно-розшукової діяльності, здійснюється з урахуванням характеру виконуваних ними завдань, пов'язаних у ряді випадків з ризиком для життя і здоров'я, особливим режимом діяльності та конфіденційності такої роботи. Ці питання знайшли відображення і у відомчих нормативно-правових актах. Так, згідно з Інструкцією про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні, у разі здійснення заходів безпеки щодо співробітників оперативних підрозділів, які проводили негласні слідчі (розшукові) дії або залучались до їх проведення, відомості про цих осіб у протоколі зазначаються із забезпеченням конфіденційності в порядку, визначеному законодавством [15].

Соціальна значущість забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства полягає у тому, що ця діяльність спрямована на підвищення ефективності судової і правоохоронної систем, захист прав і свобод громадян, протидію злочинності. Слід зазначити, що суспільно-небезпечні діяння, що вчиняються відносно учасників кримінального судочинства, спрямовані на перешкоджання надання ними свідчень та сприяння правосуддю.

Так, протидія на стадії досудового розслідування кримінальних проваджень проявляється переважно в таких формах:

- встановлення неофіційних контактів з потерпілими, свідками обвинувачення, експертами та іншими учасниками процесу з метою психологічного впливу чи підкупу, зміни показань і т. ін.;
- спроби компрометації працівників поліції, прокурорів, суддів, інших учасників кримінального провадження з метою затягування розслідування або винесення неправомірного рішення;
- використання за допомогою адвокатів суперечностей та прогалін у кримінальному законодавстві на користь підсудних;
- підкуп або загроза фізичною розправою представникам поліції, прокуратури і судових органів з метою зміни останніми запобіжного заходу, знищення речових доказів, знарядь злочину або матеріалів кримінального провадження;
- підкуп охорони та конвою з метою організації втечі з-під варти;
- терористичні акти проти учасників судового процесу і т. ін.

Перелічені та інші форми протидії розслідуванню з очевидністю свідчать про їх підвищену суспільну небезпеку, адже вони можуть спричинити незворотні наслідки (перекваліфікацію, пом'якшення кримінальної відповідальності, винесення необґрунтованого виправдувального вироку і т. ін.), що стимулює зростання рецидивної та організованої злочинності.

Протидія кримінального середовища продовжується і на стадії виконання вироку суду, тобто в умовах функціонування кримінально-виконавчої системи. На цій стадії протидія проявляється у формі створення найбільш сприятливих умов для відбування покарання засудженими, підтримки нелегальних зв'язків зі співучасниками злочинів на волі.

Наведені форми протидії кримінального середовища з очевидністю свідчать про необхідність і доцільність оперативно-розшукового забезпечення їх подолання за допомогою комплексу оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих (розшукових) дій. Знання форм, способів і

прийомів кримінальної протидії розслідуванню кримінальних проваджень може бути враховано практичними працівниками при моделюванні ймовірних загроз з боку злочинців і розробці заходів щодо оперативно-розшукового забезпечення їх нейтралізації.

Враховуючи викладене, діюче законодавство в сучасних умовах передбачає використання засобів та заходів оперативно-розшукової діяльності під час кримінального провадження для забезпечення безпеки працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей та близьких родичів цих осіб. При наявності загрози життю, здоров'ю, житлу і майну громадян, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей та близьких родичів, орган, уповноважений на прийняття рішення, зобов'язаний перевірити отриману заяву або повідомлення і в строк не більше трьох діб, а в невідкладних випадках – негайно прийняти рішення про застосування або відмову у застосуванні заходів безпеки [16, с. 207]. Про прийняте рішення терміново в письмовій формі повідомляється заявник [12].

Згідно діючого законодавства до осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві та мають право на забезпечення безпеки відносяться: 1) особи, які заявили до правоохоронного органу про кримінальне правопорушення або в іншій формі брали участь чи сприяли виявленню, попередженню, припиненню або розкриттю кримінальних правопорушень; 2) потерпілий та його представник у кримінальному провадженні; 3) підозрюваний, обвинувачений, захисники і законні представники; 4) цивільний позивач, цивільний відповідач та їх представники у справі про відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням; 5) представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження; 6) персонал органу пробачії; 7) свідок; 8) експерт, спеціаліст, перекладач і понятій; 9) члени сімей та близькі родичі осіб, перелічених вище осіб, якщо шляхом погроз або інших протиправних дій щодо них робляться спроби вплинути на учасників кримінального судочинства [12].

Рішення про застосування заходів безпеки приймається слідчим, прокурором, судом, у провадженні яких знаходяться кримінальні провадження щодо кримінальних правопорушень, у розслідуванні чи судовому розгляді яких брали або беруть участь особи, що мають право на забезпечення безпеки, а також органом (підрозділом), що здійснює оперативно-розшукову діяльність, щодо осіб, які брали участь або сприяли виявленню, попередженню, припиненню злочинів. Також, рішення про застосування заходів безпеки може бути прийнято слідчим суддею у випадках, передбачених статтею 206 КПК України [13].

Взяті під захист особи мають право: подавати клопотання про вжиття заходів безпеки або про їх скасування; знати про застосування щодо них заходів безпеки; вимагати від слідчого, прокурора, суду застосування додаткових заходів безпеки або скасування здійснюваних заходів; оскаржувати незаконні рішення чи дії органів, які забезпечують безпеку, до відповідного органу вищого рівня або прокурору або до суду.

Серед заходів безпеки, які здійснюються відповідними органами, можуть бути: особиста охорона, охорона житла і майна; видача спеціальних засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку; використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; заміна документів та зміна зовнішності; зміна місця роботи або навчання; переселення в інше місце проживання; поміщення до дошкільної виховної установи або установи органів соціального захисту населення; забезпечення конфіденційності відомостей про особу; закритий судовий розгляд.

У залежності від характеру і ступеню небезпеки для життя, здоров'я та майна осіб, взятих під захист, можуть здійснюватися й інші заходи безпеки, такі як: маскування джерел інформації, легендування поведінки, встановлення протипожежної та охоронної сигналізації при охороні житла і майна осіб, взятих під захист, заміна номерів їх квартирних телефонів і державних номерних знаків транспортних засобів, що їм належать. В разі наявності небезпеки для життя і здоров'я осіб, взятих під захист, їм можуть видаватися з додержанням вимог чинного законодавства спеціальні засоби індивідуального захисту та сповіщення про небезпеку. У місцях із спеціальним режимом або місцях позбавлення волі, забезпечення безпеки осіб відбувається згідно зі ст. 19 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» з урахуванням вимог, передбачених режимом їх перебування у таких установах [12].

Заходи безпеки стосовно осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, здійснюються конфіденційно. Розголошення відомостей про заходи безпеки особами, які їх здійснюють, або особами, які прийняли рішення про ці заходи, тягне за собою дисциплінарну відповідаль-

ність, а у випадках, коли розголошення таких відомостей спричинило тяжкі наслідки, – кримінальну відповідальність згідно з чинним законодавством.

Важливо зазначити, що Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» встановлена система особливих заходів державного захисту працівників суду і правоохоронних органів від перешкод виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а так само від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їх близьких родичів у зв'язку із службовою діяльністю цих працівників. Такими заходами є: особиста охорона, охорона житла і майна; видача зброї, засобів індивідуального захисту і оповіщення про небезпеку; встановлення телефону за місцем проживання; використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; тимчасове розміщення у місцях, що забезпечують безпеку; забезпечення конфіденційності даних про об'єкти захисту; переведення на іншу роботу, направлення на навчання, заміна документів, зміна зовнішності, переселення в інше місце проживання [11].

Необхідно звернути увагу на закріплення у ст. 13 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» механізму соціального і правового захисту особи, яка залучається до виконання завдань оперативно-розшукової діяльності [10]. Подібний підхід української держави важливий не тільки для організації оперативної роботи, але й для ефективного функціонування відповідних психологічних механізмів. Наприклад, закріплена і контрольована система гарантій громадянам, які співробітничать з оперативними підрозділами Національної поліції, про недоторканність їх життя, здоров'я, житла, майна, інших соціальних цінностей, неухильне дотримання принципу конспірації, захисту їх і членів сімей від погроз застосування насильства, інших протиправних дій позитивно впливають на психічні властивості і стан громадян, мотивацію негласної розвідувально-пошукової діяльності. Це дозволить знизити в мотиваційній сфері актуальність мотивів безпеки, збільшити частку соціальних, пізнавальних мотивів і т. ін.

**Висновки.** З урахуванням проведеного аналізу діючого законодавства та наукових поглядів вчених можна дійти висновку, що за часи незалежності України було зроблено значний внесок у розробку питань оперативно-розшукового забезпечення безпеки учасників кримінального процесу засобами оперативно-розшукової діяльності. Чинне законодавство України містить значний та всеохоплюючий масив джерел, які регламентують відносини у рамках реалізації безпеки осіб, які беруть участь в кримінальному провадженні. Існуючі нормативно-правові акти врегульовують як загальні питання забезпечення безпеки осіб у кримінальному процесі, так і спеціальні, що пов'язані із забезпеченням їх захисту уповноваженими суб'єктами.

За таких умов, для підтримання правопорядку в суспільстві вкрай важливо, щоб свідки та потерпілі мали можливість безперешкодно свідчити в ході досудового розслідування чи надавати допомогу оперативним і слідчим підрозділам Національної поліції. В свою чергу інші учасники кримінального судочинства, що наділені владними повноваженнями – співробітники оперативних і слідчих підрозділів Національної поліції, прокурори, судді, повинні мати можливість безперешкодно виконувати свої функції, оскільки в сукупності покликані забезпечувати неухильне дотримання законодавства, висувати державне обвинувачення, здійснювати функцію правосуддя, приймати рішення на різних стадіях кримінального процесу, пов'язані з наданням дозволів на обмеження прав та свобод при здійсненні оперативно-розшукових заходів та слідчих (розшукових) і негласних слідчих (розшукових) дій, обранням запобіжних заходів, винесенням постанов, ухвал, рішень тощо.

Однак, у зв'язку з загостренням кримінальної ситуації в країні, посиленням організованих форм злочинної діяльності, реалізація самого механізму оперативно-розшукового забезпечення безпеки учасників кримінального процесу в практичній діяльності потребує вдосконалення і подальшої комплексної наукової розробки. У цьому зв'язку доцільним вбачається прийняття на державному рівні концепції вдосконалення системи забезпечення безпеки учасників кримінального провадження [17, с. 56]. Основні її положення мають бути спрямовані на систематизацію нормативного забезпечення зазначеного виду діяльності, визначення шляхів підвищення дієвості заходів безпеки в кримінальному провадженні, встановлення джерел фінансування, моніторинг узагальнення практики застосування діючого законодавства та міжнародний досвід забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні.

**Список використаних джерел:**

1. Тарасенко Р. В. Забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства: монографія. Одеса: ОДУВС, 2013. 360 с.
2. Волобуев А. Ф. Противодействие расследованию экономических преступлений и его преодоление. *Государство и право*. 2002. № 4. С. 42–47.
3. Тарасенко Р. В. Теоретико-правові та організаційно-тактичні основи забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». Одеса, 2015. 38 с.
4. Душейко Г. О. Проблеми правового забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві. *Вісник Запорізького юридичного університету*. 2004. № 2 (27). С. 209–216.
5. Ортинський В. Л. Протидія нелегальній економіці засобами оперативно-розшукової діяльності: монографія. Львів: ЛЮІ, 2004. 436 с.
6. Погорецький М. А. Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі: монографія. Харків: Арсіс ЛТД, 2007. 567 с.
7. Пчолкін В. Д., Федосова О. В. Оперативно-розшукове забезпечення безпеки учасників кримінального процесу на стадії досудового слідства. *Право і безпека*. 2011. № 5 (42). С. 163–167.
8. Зеленецький В. С., Куркін М. В. Основні положення вчення про забезпечення безпеки суб'єктів кримінального процесу, що ведуть боротьбу з організованою злочинністю. *Прокуратура, людина, держава*. 2004. № 4. С. 37–42.
9. Бандурка О. М. Теорія і практика оперативно-розшукової діяльності: монографія. Харків: Золота миля, 2012. 620 с.
10. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 303.
11. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 року № 3781-ХІІ // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> (дата звернення: 26.08.2017).
12. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23 грудня 1993 року № 3782-ХІІ // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3782-12> (дата звернення: 26.08.2017).
13. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 26.08.2017).
14. Федосова Е. Правовое регулирование обеспечения безопасности участников уголовного процесса в Украине. *Закон и жизнь (Leges si Vita)*. 2015. № 7/3 (283). С. 82–85.
15. Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні: наказ ГПУ, МВС, СБУ, Адміністрації Державної прикордонної служби, Міністерства фінансів, Міністерства юстиції від 16 листопада 2012 року № 114/1042/516/1199/936/1687/5.
16. Сухарський Ю. А. Шляхи вдосконалення вимог щодо здійснення оперативними підрозділами оперативно-розшукових заходів по забезпеченню державного захисту та безпеки учасників кримінального судочинства. *Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2007. № 1. С. 207–210.
17. Качмар Б. М. Механізм забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві (кримінальний процесуальний аспект): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». Харків. 2017. 198 с.

УДК 343.1

ГАЛАСЬ І.А.

### ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ОКРЕМИХ СУБ'ЄКТІВ ТИМЧАСОВОГО ВИЛУЧЕННЯ МАЙНА

У статті, на основі наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України, надано характеристику окремим суб'єктам тимчасового вилучення майна. Доведено, що суб'єкти тимчасового вилучення майна та суб'єкти кримінального процесу не є тотожними категоріями. Наголошено, що суб'єктний склад такого заходу забезпечення кримінального провадження, як тимчасове вилучення майна, характеризується низкою особливостей, серед яких основною є те, що він проводиться виключно в рамках обшуку, огляду чи затримання особи та потребує в подальшому вирішення питання про арешт тимчасово вилученого майна.

**Ключові слова:** суб'єкт, майно, тимчасове вилучення майна, кримінальне провадження, прокурор, слідчий, уповноважена особа.

В статье, на основе научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины, охарактеризованы отдельные субъекты временного изъятия имущества. Доказано, что субъекты временного изъятия имущества и субъекты уголовного процесса не являются тождественными категориями. Отмечено, что субъектный состав такого мероприятия обеспечения уголовного производства, как временное изъятие имущества, характеризуется рядом особенностей, среди которых основной является то, что он проводится только в рамках обыска, осмотра или задержания лица и требует в дальнейшем решения вопроса об аресте временно изъятых имущества.

**Ключевые слова:** субъект, имущество, временное изъятие имущества, уголовное производство, прокурор, следователь, уполномоченное лицо

In the article, on the basis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, the characteristics of the separate subjects of temporal seizure of property are given. It is proved that subjects of temporal seizure of property and subjects of the criminal process are not identical categories. It was emphasized that the subjective composition of such a measure of criminal proceedings, such as the temporary seizure of property, is characterized by a number of peculiarities, among which the main thing is that it is carried out solely within the framework of a search, examination or detention of a person, and further resolution of the issue of the arrest of a person temporarily withdrawn property.

**Key words:** subject, property, temporary seizure of property, criminal proceedings, prosecutor, investigator, authorized person.

**Постановка проблеми.** У положеннях Конституції України закріплено право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, а також результатами своєї інтелектуальної діяльності [1]. Тому можна стверджувати, що власність та відповідні права на володіння нею, є непорушним, незалежним інститутом, який охороняється та забезпечується державою. Тобто, на власність будь-якого суб'єкта ніхто не має права посягати. З іншого боку, чинним законодавством передбачена ціла низка моментів, коли вказане право може бути порушено шляхом застосування до особи (власника) заходів державно-правового примусу. Найбільш авторитетними та дієвими є інститути кримінального процесуального права. Шляхом їх використання, з огляду на завдання вказаної галузі, можливо обмежувати права власності відповідних суб'єктів. Найбільш яскраво функціональність кримінального процесуального примусу в цій сфері можна



дослідити на прикладі такого заходу забезпечення кримінального провадження, як тимчасове вилучення майна. За його допомогою можна фактично позбавити суб'єкта відразу трьох складових елементів права власності: права користування, володіння та розпорядження [2, с. 210]. Наведене вище беззаперечно вказує на унікальність тимчасового вилучення майна.

**Стан дослідження.** Аналізу та визначення основних положень кримінального процесуального примусу взагалі, а також питань заходів забезпечення кримінального провадження, у своїх наукових працях торкалися: В. М. Махов, М. О. Пешков, Г. К. Кожевников, І. М. Гуткін, В. В. Назаров, О. Ю. Татаров, В. І. Фаринник, І. С. Яковець та інші зосередили свою увагу на вивченні інституту забезпечення кримінального провадження. Безпосередньо проблематику суб'єктного складу кримінального процесу переймалися такі науковці, як Т. В. Лукашкіна, С. М. Міщенко, Н. П. Сиза, Н. М. Басай, О. Г. Шило, Ю. В. Скрипіна та інші. Питання ж суб'єктів, які приймають участь у правовідносинах тимчасового вилучення майна, на сьогоднішній день науковою спільнотою майже не розглядались, що вкотре підтверджує виключну актуальність цієї тематики для проведення теоретико-правового аналізу.

Саме тому **метою статті є:** визначити суб'єкти тимчасового вилучення майна та аналізу їх правового статусу.

**Виклад основного матеріалу.** Характеристику суб'єктів тимчасового вилучення майна вважаємо доречним розпочати з такої групи, як основні суб'єкти, котрі безпосередньо тимчасово вилучають майно. З аналізу положень КПК України до вказаної групи варто відносити суб'єктів, уповноважених здійснювати затримання в порядку ст. ст. 207, 208 КПК України та проводити такі слідчі (розшукові) дії, як огляд і обшук. У зв'язку із зазначеним вважаємо за необхідне детальніше зупинитися на визначенні суб'єктів проведення вказаних процесуальних дій, так як вони будуть водночас і суб'єктами тимчасового вилучення майна.

Так, ст. ст. 207, 208 КПК України регламентують підстави та порядок затримання особи без ухвали слідчого судді, суду. Згідно з ч. 2 ст. 207 зазначеного нормативно-правового акта «кожен має право затримати без ухвали слідчого судді, суду будь-яку особу, крім осіб, зазначених у ст. 482 КПК: 1) при вчиненні або замаху на вчинення кримінального правопорушення; 2) безпосередньо після вчинення кримінального правопорушення чи під час безперервного переслідування особи, яка підозрюється у його вчиненні». При цьому законодавець відмічає, що в разі затримання неповноваженою особою, остання зобов'язана негайно доставити її до уповноваженої службової особи чи повідомити її про затримання та місцезнаходження особи, яка підозрюється у вчиненні кримінального правопорушення [3]. З наведеного можна помітити, що затримання особи на місці вчинення (замаху на вчинення) кримінального правопорушення чи одразу після його скоєння, в тому числі під час її безперервного переслідування, вправі здійснювати будь-яка особа.

Натомість затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину, за який передбачене покарання у виді позбавлення волі, у випадках: 1) якщо цю особу застали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення; 2) якщо безпосередньо після вчинення злочину очевидець, в тому числі потерпілий, або сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин; 3) якщо є обґрунтовані підстави вважати, що можлива втеча з метою ухилення від кримінальної відповідальності особи, підозрюваної у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого корупційного злочину, віднесеного законом до підслідності Національного антикорупційного бюро України, здійснюється виключно уповноваженою службовою особою. Окрім того, уповноважена службова особа згідно з ч. 2 ст. 208 КПК України вправі без ухвали слідчого судді, суду затримати особу, підозрювану у вчиненні злочину, за який передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі понад три тисячі неоподаткованих мінімумів доходів громадян, виключно у випадку, якщо підозрюваний не виконав обов'язки, покладені на нього при обранні запобіжного заходу, або не виконав у встановленому порядку вимог щодо внесення коштів як застави та надання документа, що це підтверджує [3]. Таким чином, законодавець розмежовує випадки, коли затримання особи вправі здійснювати кожен (як уповноважена, так і не уповноважена службова особа), а коли виключно уповноваженою службовою особою – особою, якій законом надано право здійснювати затримання.

Іншу групу суб'єктів, які вправі здійснювати в передбачених законом випадках затримання особи без ухвали слідчого судді, суду, а значить і тимчасове вилучення майна, становлять уповноважені службові особи. До вказаних осіб варто насамперед відносити 1) службових осіб органів досудового розслідування, а саме працівників слідчих підрозділів органів Національної поліції; органів безпеки; органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; органів державного бюро розслідувань; органів Державної кримінально-виконавчої служби Укра-

їни; підрозділу детективів, підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України; 2) службових осіб оперативних підрозділів Національної поліції; Державного бюро розслідувань; Служби безпеки України; Служби зовнішньої розвідки України; Державної прикордонної служби України; управління державної охорони; органів доходів і зборів; органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України; розвідувального органу Міністерства оборони України; Національного антикорупційного бюро України; 3) інших осіб, яким законом надано право здійснювати затримання.

Названі уповноважені службові особи під час затримання особи без ухвали слідчого судді, суду повинні дотримуватися встановленого положеннями існуючих нормативно-правових актів процесуального порядку. А саме – 1) з'ясувати наявність підстав для здійснення кримінального процесуального затримання особи; 2) затримати особу з дотриманням вимог закону; 3) повідомити затриманій особі: підстави затримання; у вчиненні якого злочину вона підозрюється; нормативно-правові акти, на підставі яких здійснюється обмеження її пересування; її права, встановлені законом; 4) з метою особистої безпеки, а також безпеки оточуючих і самого затриманого, здійснити поверхневу перевірку особи, за результатами якої прийняти рішення про доцільність проведення обшуку особи на місці затримання; 5) за результатами проведення затримання скласти протокол, в якому зазначаються відомості, передбачені ст. 104, ч. 5 ст. 208 КПК України; тощо [4, с. 199–200].

З приводу суб'єктів огляду й обшуку, то згідно з положеннями ст. ст. 223 «Вимоги до проведення слідчих (розшукових) дій», 233 «Проникнення до житла чи іншого володіння особи», 236 «Виконання ухвали про дозвіл на обшук житла чи іншого володіння особи», 237 «Огляд» КПК України вказані дії можуть проводитися прокурором і слідчим [3]. Відповідно суб'єктами тимчасового вилучення майна під час проведення огляду, обшуку будуть прокурор, слідчий. Іншими словами, суб'єктом тимчасового вилучення майна з боку держави виступає сторона обвинувачення, представлена працівниками органів досудового розслідування та прокурором. Діяльність даного учасника кримінального провадження направлена на фактичну реалізацію норм кримінального процесуального законодавства з метою виконання завдань цієї галузі. При цьому ролі слідчого та прокурора у механізмі проведення тимчасового вилучення майна є дещо різними. Слідчий відповідного органу досудового розслідування фактично відкриває кримінальне провадження шляхом внесення відомостей про факт вчинення кримінального правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань. На нього також покладаються інші права і обов'язки, наприклад, у ст. 40 КПК України передбачено, що слідчий уповноважений: 1) проводити слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії у випадках, встановлених КПК; 2) доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам; 3) звертатися за погодженням із прокурором до слідчого судді з клопотаннями про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій; 4) повідомляти за погодженням із прокурором особі про підозру; тощо [3]. Отже, саме слідчий відповідає за проведення тимчасового вилучення майна, адже він зобов'язаний підготувати клопотання до слідчого судді, щодо застосування того чи іншого заходу забезпечення кримінального провадження. Крім цього, визначений КПК порядок тимчасового вилучення майна передбачає проведення обшуку, огляду чи затримання особи, тобто, тих заходів, в яких слідчий приймає безпосередню участь.

Поряд із безпосереднім вилученням майна, яке підпадає ознаки, зазначені в ч. 2 ст. 167 КПК України, на особі, яка здійснила таке фактичне позбавлення права власності, лежить й обов'язок забезпечити схоронність вилученого майна з метою недопущення його знищення, пошкодження, підміни чи іншої фальсифікації. Зокрема, в ч. 4 ст. 168 КПК України зазначається, що «після тимчасового вилучення майна уповноважена службова особа зобов'язана забезпечити схоронність такого майна в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [3]. Такий Порядок, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19.11.2012 № 1104 «Про реалізацію окремих положень Кримінального процесуального кодексу України». Згідно з положеннями зазначеного нормативного правового акта схоронність тимчасово вилученого майна забезпечується відповідно до правил зберігання речових доказів, установлених у цьому Порядку, до повернення майна власнику у зв'язку з припиненням тимчасового вилучення майна або до постановлення слідчим суддею, судом ухвали про накладення арешту на майно. Відповідно тимчасово вилучене майно, крім того, що передане на відповідальне зберігання, зберігається в органі, у складі якого функціонує слідчий підрозділ, або інших місцях зберігання, визначених у цьому Порядку [5].

З аналізу зазначеного Порядку серед уповноважених службових осіб, зобов'язаних забезпечити схоронність тимчасово вилученого майна, можна виокремити слідчого, який здійснює таке провадження; посадова особа органу, у складі якого функціонує слідчий підрозділ, що при-

значається наказом керівника такого органу або слідчого підрозділу відповідно до повноважень (відповідальна особа); особа, яка заміщує відповідальну особу в разі її відпустки, відрядження чи тривалої відсутності з інших причин; особа, в якій на відповідальному зберіганні знаходиться дублікат ключів від обладнаного приміщення чи спеціального сейфа; прокурор; керівник слідчого підрозділу. Також до суб'єктів тимчасового вилучення, які забезпечують схоронність такого майна, окрім вищезазначених, слід відносити суб'єктів господарювання (за їх згодою); державні спеціалізовані установи, що здійснюють судово-експертну діяльність; Збройні сили або відповідні державні підприємства; органи Національної поліції; уповноважений банк, що обслуговує орган, у складі якого функціонує слідчий підрозділ; Державне сховище дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння; релігійні організації; Мінкультури або Укрдержархів [5].

Дещо інші повноваження у кримінальному провадженні має прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва [3; 6]. Здійснюючи свої повноваження, відповідно до положень КПК України прокурор є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, службові та інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення прокурора [3]. Останньому у механізмі тимчасового вилучення майна відводиться одна з ключових ролей. Якщо слідчий фактично реалізує вказаний захід забезпечення кримінального провадження шляхом проведення обшуку, огляду чи затримання особи, то прокурор визначає, чи є підстави для подальшого арешту вилученого майна. В тих випадках, коли позбавлення особи правомочностей володіння є безпідставним, прокурор видає постанову про повернення вилученого майна [3]. Водночас, саме від діяльності даного суб'єкта залежить, чи буде забезпечено застосування арешту майна до вилучених речей. Як приклад, в ст. 19 Листа Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 05.04.2013 року зазначається, що прокурор має назвати документи, які підтверджують право власності на майно, що підлягає арешту [7].

Окрім вищезазначених, серед основних суб'єктів тимчасового вилучення майна варто виокремити той, який наділений повноваженнями здійснювати контрольні функції. Мова йде про слідчого суддю, суд. При цьому, варто звернути увагу на те, що цей учасник кримінального провадження є в деякій мірі «універсальним». Правовий статус слідчого судді, як суб'єкта тимчасового вилучення майна, характеризується декількома моментами: по-перше, вказаний захід забезпечення кримінального провадження застосовується виключно в рамках обшуку, огляду чи затримання особи, тобто, під час проведення процесуальних дій, дозвіл на які дає слідчий суддя відповідної судової установи; по-друге, саме слідчий суддя, суд вирішує питання про наступний арешт тимчасово вилученого майна, іншими словами, від нього залежить повернуться речі законному власнику або право володіння ними буде фактично обмежено. Окрім вказаних моментів, у ст. 132 КПК України зазначено, що заходи забезпечення кримінального провадження застосовуються на підставі ухвали слідчого судді, суду [3]. Зокрема, неможливо без дозволу слідчого судді, суду арештувати тимчасово вилучене майно, тим самим надавши йому статусу доказу в кримінальному провадженні. Отже, представлений суб'єкт відіграє значну роль у механізмі застосування тимчасового вилучення майна. Звичайно, не можна стверджувати, що слідчий суддя, суд є ключовим учасником даного заходу забезпечення кримінального провадження, однак, він відповідає за стан законності і доцільності застосування відповідного інституту.

**Висновок.** Підсумовуючи все вищевикладене, ми можемо дійти до наступних умовиводів: 1) суб'єктний склад такого заходу забезпечення кримінального провадження, як тимчасове вилучення майна, характеризується низкою особливостей, серед яких специфіка застосування визначеного заходу – він проводиться виключно в рамках обшуку, огляду чи затримання особи та потребує в подальшому вирішення питання про арешт тимчасово вилученого майна; 2) суб'єкти тимчасового вилучення майна та суб'єкти кримінального процесу не є тотожними категоріями. Під суб'єктами тимчасового вилучення майна слід розуміти сукупність осіб, які безпосередньо приймають участь у проведенні даного заходу, набуваючи таким чином виключних процесуальних прав і обов'язків, або ж залучаються з метою надання правничої допомоги, застосування спеціальних знань; 3) увесь масив фактичних учасників заходу можна умовно поділити на групи за такими критеріями, як: спрямування діяльності (суб'єкти, які здійснюють тимчасове вилучення майна, й особи, по відношенню до яких застосовується вказаний захід забезпечення кримінального провадження (підозрюваний; інша особа, у володінні якої перебуває майно, що підлягає тимчасовому вилученню)); характер повноважень (особи, котрі здійснюють контрольні-наглядні функції за діяльністю з тимчасового вилучення майна й подальшого його арешту (слідчий

суддя, суд, прокурор); особи, які тимчасово вилучають майно (прокурор, слідчий, уповноважена особа); особи, які забезпечують схоронність тимчасово вилученого майна (особа, відповідальна за збереження речових доказів)); обов'язковість їх участі в тимчасовому вилученні майна (основні (слідчий суддя, суд, сторона обвинувачення (слідчий, прокурор), особи, відносно яких вирішується питання про тимчасове вилучення майна, що знаходиться у їх фактичному володінні) та додаткові (захисник, спеціаліст, експерт) учасники тимчасового вилучення майна).

**Список використаних джерел:**

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Осіпов О. О. Суб'єкти тимчасового вилучення майна. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 5. Т. 1. С. 210–215.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10, № 11-12, № 13. Ст. 88.
4. Рогальська В. В. Затримання уповноваженою службовою особою без ухвали слідчого судді: процесуальні аспекти. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 2. С. 198–201. URL: [http://www.pap.in.ua/2\\_2017/55.pdf](http://www.pap.in.ua/2_2017/55.pdf).
5. Про реалізацію окремих положень Кримінального процесуального кодексу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.11.2012 № 1104. *Офіційний вісник України*. 2012. № 91. Стор. 62. Стаття 3697. Код акта 64589/2012.
6. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
7. Про деякі питання здійснення слідчим суддею суду першої інстанції судового контролю за дотримання прав, свобод та інтересів осіб під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження: лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 05.04.2013 № 223-559/0/4-13. *Закон і Бізнес*. 2013. № 17.

УДК 343.98

ГАНЖА Т.В.

**ОСОБЛИВОСТІ ОГЛЯДУ МІСЦЯ ПОДІЇ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ  
УМИСНИХ ВБИВСТВ МАЛОЛІТНЬОЇ ДИТИНИ АБО ЖІНКИ,  
ЯКА ЗАВІДОМО ДЛЯ ВИННОГО ПЕРЕБУВАЛА У СТАНІ ВАГІТНОСТІ**

У статті розглянуто організаційні й тактичні особливості проведення огляду місця події під час досудового розслідування умисних вбивств малолітньої дитини або жінки, яка завідомо для винного перебувала у стані вагітності. Наведено типові місця реалізації такого роду злочинного умислу. Виокремлено особливості підготовчого, а також специфіку тактики робочого етапів зазначеної слідчої (розшукової) дії. Висвітлено зміст та засади фахової діяльності щодо техніко-криміналістичного забезпечення огляду місця події у кримінальних провадженнях відзначеної категорії.

**Ключові слова:** слідчий огляд, місце події, умисне вбивство, малолітня дитина, жінка у стані вагітності, криміналістична тактика.

В статье рассмотрены организационные и тактические особенности проведения осмотра места происшествия во время досудебного расследования умышленных убийств малолетнего ребёнка или женщины, заведомо для виновного находившейся в состоянии беременности. Приведены типичные места реализации такого рода преступного умысла. Выделены особенности подготовительного, а также специфику тактики рабочего этапов указанного следственного (розыскного) действия.

© ГАНЖА Т.В. – здобувач (Харківський національний університет внутрішніх справ)

Освещены содержание и основы профессиональной деятельности по технико-криминалистическому обеспечению осмотра места происшествия по уголовным производствам отмеченной категории.

**Ключевые слова:** следственный осмотр, место происшествия, умышленное убийство, малолетний ребёнок, женщина в состоянии беременности, криминалистическая тактика.

The article deals with the organizational and tactical peculiarities of conducting an overview of the place of the incident during the investigation of the deliberate killing of a young child or a woman who was known to be in a state of pregnancy for the perpetrator. The typical places of realization of such kind of criminal intent are shown. A number of peculiarities of the preparatory, as well as the specifics of the tactics of the working stages of the said investigative (search) action, are singled out. The content and principles of professional activity concerning the technical and forensic provision of the review of the place of the event in the criminal proceedings of the noted category are covered.

**Key words:** investigator's review, place of incident, intentional murder, young child, woman in pregnancy, forensic tactics.

**Постановка проблеми.** Умисне вбивство малолітньої дитини або жінки, яка завідомо для винного перебувала у стані вагітності, відзначається властивими та притаманними лише цьому негативному явищу матеріальними слідами. Їх своєчасне виявлення, фіксація та вилучення потребують використання значних сил й застосування спеціальних засобів. Дані складові елементи криміналістичної діяльності є невід'ємними практичними категоріями на шляху до з'ясування всіх обставин, що мають значення для кримінального провадження щодо злочинів зазначеного виду. Більше того, у процесуальному сенсі відзначена зладжена робота працівників органів досудового розслідування, науково-дослідних експертно-криміналістичних центрів Міністерства внутрішніх справ України в областях, закладів (установ, організацій) системи Міністерства охорони здоров'я України та інших, проявляється у формі самостійної слідчої (розшукової) дії. Йдеться саме про огляд місця події.

Поряд з цим, у науковій та навчальній літературі відсутні змістовні позиції та думки щодо особливостей проведення огляду місця події під час розслідування умисного вбивства малолітньої дитини або жінки, яка завідомо для винного перебувала у стані вагітності. Такий прорахунок й обумовлює актуальність даної наукової статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У криміналістичних та кримінально-процесуальних джерелах систематично висвітлюються думки вчених щодо слідчого огляду як невід'ємного засобу доказування у рамках кримінального провадження (кримінальної справи). Наприклад, у своїх наукових працях В. П. Бахін, Р. С. Белкін, В. К. Весельський, В. А. Журавель, Є. Г. Коваленко, В. О. Коновалова, В. Я. Колдін, О. Н. Колесниченко, М. В. Костицький, В. Т. Малярєнко, М. В. Салтєвський, М. О. Селіванов, В. М. Тертишник, В. Ю. Шепітько, М. П. Яблоков та інші частково торкаються питання щодо видів слідчого огляду, його змістовного наповнення, етапів проведення, процесуальних підстав здійснення, тактичних особливостей реалізації і т.п. Однак й досі відсутні ґрунтовні позиції та дослідження, які торкалися б саме специфіки огляді місця умисного вбивства малолітньої дитини або жінки, яка завідомо для винного знаходилась у стані вагітності.

**Виклад основного матеріалу.** Слідчий огляд – це слідча дія, яка здійснюється з метою виявлення слідів злочину та інших речових доказів, з'ясування обстановки події та обставин, які мають значення для кримінальної справи [1, с. 149–150]. Автор наведеної дефініції (В. Ю. Шепітько) притримується традиційного підходу більшої вітчизняних вчених-криміналістів та тлумачить вказану процесуальну дію у широкому розумінні.

Зауважимо, що сутність слідчого огляду варто розглядати в двох взаємопов'язаних та взаємодоповнюючих аспектах, а саме теоретичному та практичному. Так, у практичному розумінні значення огляду доволі важко переоцінити, оскільки він полягає в тому, що слідчий або прокурор безпосередньо сприймає об'єкт огляду (за допомогою слухових, зорових, тактильних відчуттів), досліджує й оцінює його стан, властивості, ознаки з метою виявлення та фіксації будь-яких відомостей щодо обставин кримінального правопорушення [2, с. 604]. Факт безпосереднього сприйняття працівником органу досудового розслідування речової обстановки на місці події, елементів

зовнішнього середовища на відкритій місцевості, зняття вчинення злочину на місці приховування протиправної діяльності або супутніх матеріально фіксованих слідів злочину в службово-му кабінеті слідчого дозволяє уникнути «подвійних» стандартів під час розумової діяльності за напрямом надання оцінки значимості та природи утворення доказів.

Особливого значення огляд набуває за обставин, коли у процесі його здійснення емпіричне пізнання слідчим об'єктів і явищ матеріального світу поєднується з логічним мисленням, з аналізом і оцінюванням того, що оглядається. Доказова інформація надходить при огляді до слідчого безпосередньо, без проміжних ланок, тому така передача інформації забезпечує її мінімальне спотворення. Інформація поступає до слідчого протягом всього огляду, безперервно. Одночасно з отриманням інформації слідчим на основі оцінювання відбувається її накопичення, відбір і переробка. У цьому полягає інформаційний смисл слідчого огляду [3, с. 274].

Щодо ж теоретичного аспекту, за слухним твердженням В. К. Весельського, огляд здійснюється шляхом застосування комплексу пізнавальних методів, процедур, прийомів. У цьому разі домінуючим виступає такий загальнонауковий метод пізнання як спостереження, оскільки поєднується з вимірюванням, порівнянням, описом, а за необхідності з експериментом, але результати їх використання реалізуються у процесі огляду по-різному. На його думку, огляд є незамінною слідчою дією і його зв'язок з іншими засобами доказування є інформаційним, причому можливі варіанти як прямого, так і зворотного зв'язку. Прямим буде, наприклад, зв'язок огляду з допитом особи, а прикладом зворотного може бути експертиза [4, с. 151–153]. Слід підтримати таку думку, адже дійсно для більшості слідчих (розшукових) дій, що в подальшому будуть проводитися в ході розслідування, огляд місця події має інформаційний характер і навіть буде визначати певні межі їх здійснення. Наприклад, допит доцільно проводити з урахуванням зафіксованої під час огляду місця події обстановки вчинення злочину, його способу, вилучених слідів, тощо. При цьому, слід брати до уваги й те, що протокол огляду місця події, виходячи із приписів ч. 2 ст. 84, п. 3 ч. 2 ст. 99 КПК України, сам по собі вже є процесуальним джерелом доказів, за виключенням випадку, якщо огляд проведений з порушенням вимог закону.

З урахуванням наведених вище положень стає зрозумілим, що мета та завдання слідчого огляду є похідними категоріями від його виду і, навпаки. У даному контексті доцільно висвітлити позицію А.П. Шеремета, котрий до різновидів слідчого огляду відносить: 1) за об'єктами огляду (огляд місця події, початковий зовнішній огляд трупа за місцем виявлення, огляд предметів і документів, огляд тварин і їх трупів, огляд ділянок місцевості, приміщень, що не є місцем події, освідування); 2) за обсягом (основний, додатковий); 3) за послідовністю проведення (початковий, повторний) [5, с. 256].

Слід звернути увагу, що у науковій літературі під місцем події розуміють приміщення або місцевість, де вчинено злочин або є матеріальні сліди, пов'язані з подією злочину. Місце злочину та місце події – це поняття, які не завжди збігаються, адже місце події – це поняття більш широке, оскільки пов'язано з виявленням ознак, що мають стосунок до події злочину. В той час як місце злочину – це місце безпосереднього вчинення злочинного наміру, що спричинило певні матеріальні зміни (наявність слідів злому, взуття, крові, тощо) [6, с. 217]. Відтак, присутній ще один причинно-наслідковий зв'язок між видом слідчого огляду та механізмом злочинної діяльності. Адже повно структурний чи усічений спосіб реалізації злочинного задуму вимагає від працівників органів досудового розслідування ініціалізації процедури проведення огляду місця підготовки до, безпосередньо вчинення та приховування наслідків кримінального правопорушення. В даному випадку виправданим виглядає висвітлене твердження про розмежування сутності місця події та місця злочину як двох взаємопов'язаних і, в той же час, різних за змістом понять.

Може виникнути ситуація, коли злочин вчинено в одному місці, а його сліди виявлено в іншому, то в такому разі наявне і місце злочину, і місце події. Якщо ж злочин було вчинено в тому місці, де було виявлено його сліди, то місце злочину і місце події збігаються. Слід пам'ятати, що існує нерозривний зв'язок між місцем події та злочином, що може виражатися в такому: а) злочин учинено за допомогою залишених на цьому місці знарядь; б) злочин спрямовано на один із об'єктів у цьому місці; в) на предметах залишилися сліди дії злочинця або ж на самому місці залишилися предмети, що належать злочинцеві; г) злочин вчинено в цій обстановці, хоча вона і не зазнала через це суттєвих змін [7, с. 161].

Узагальнення матеріалів кримінальних проваджень та архівних кримінальних справ дозволило нам виокремити у відсотковому співвідношенні найбільш типові місця реалізації злочинного умислу щодо позбавлення життя дитини віком до 14 років або вагітної жінки. До таких відносяться: 1) підсобні приміщення приватного чи житлового будинку, що пристосовані для

проживання (4%); 2) підсобні приміщення житлового будинку, що непристосовані для проживання (в т.ч. добудови, сараї, гаражі) (7%); 3) приміщення квартири чи приватного будинку (73%); 4) транспортні засоби (1%); 5) подвір'я, прилеглі чи прибудинкові території (12%); 6) природні або штучні території (в т.ч. лісосмуги, парки, сквери) (3%).

Отже, зважаючи на предмет нашого дослідження, можна стверджувати, що в разі вчинення умисного вбивства малолітньої дитини або жінки, яка завідомо для винного перебувала у стані вагітності, огляд місця події посідає одне з центральних місць в системі першочергових процесуальних дій та організаційних заходів, спрямованих на встановлення всіх обставин, що мають значення для кримінального провадження. Зазначене обумовлено тим, що він є невідкладно і вкрай необхідною слідчою (розшуковою) дією, що дозволяє оперативно зафіксувати обстановку і місце вчинення злочину в первинному вигляді, виявити та вилучити необхідні докази, встановити свідків, визначитися із подальшим оптимальним напрямком розслідування тощо. Саме тому зволікання з його проведенням може негативно вплинути на отримання важливої доказової інформації, призвести до втрати слідів злочину, знаряддя і засобів його вчинення, інформації про особу, яка скоїла кримінальне діяння, та ін.

Продовжуючи зазначимо, що загально визнаною є концепція поділу процесу огляду місця події на три окремі стадії, а саме: підготовчу, робочу та заключну. Так, підготовча стадія розпочинається з моменту формування складу слідчо-оперативної групи й триває до початку проведення огляду. Вона передбачає ряд особливостей з урахуванням обраного особою злочинця способу вчинення умисного вбивства, що нами розглядається. До таких доцільно віднести:

1) обов'язкове залучення до огляду місця події судово-медичного експерта або іншого медичного працівника закладу, установи, організації системи Міністерства охорони здоров'я України;

2) долучення до роботи слідчо-оперативної групи спеціалістів обласних Науково-дослідних експертно-криміналістичних центрів Міністерства внутрішніх справ України (для оптимізації сил та засобів, відзначений напрям доцільно реалізовувати з урахуванням наявної слідчої картини за фаховою обізнаністю відповідного спеціаліста-криміналіста, як то: вибухо- та пожежо-технік, біолог, хімік);

3) обговорення наявної вихідної інформації про злочин з метою формування вичерпного переліку криміналістичних та інших технічних засобів, необхідних для повного дослідження місця події (транспортних засобів, приладів для додаткового освітлення місцевості, засобів виявлення біологічних та інших слідів людини тощо);

4) складання плану дій кожного з учасників відзначеної слідчої (розшукової) дії, що передбачає дотримання принципів законності, всебічності та послідовності.

Наступною є робоча стадія проведення огляду місця події. Вона поділяється на загальний (початковий) та детальний (динамічний) етапи. Окрім цього, інтерв'ювання працівників органів досудового розслідування, що мають досвід розслідування умисних вбивств малолітньої дитини або жінки, яка завідомо для винного перебувала у стані вагітності показало, що у 31% випадках перехідною межею від підготовчої до робочої стадії огляду місця події є рекогносцировка. Остання дозволяє правильно розподілити ролі кожного з учасників відзначеної слідчої (розшукової) дії.

Рекогносцировка місця події надає можливість попередньо зіставити отримувану в ході слідчої (розшукової) дії інформацію з реальною обстановкою. Даний вихід допоможе: 1) з'ясувати окремі деталі події залежно від особливостей місцевості; 2) не залишити поза увагою окремі частини цієї місцевості; 3) виявити протиріччя обстановки місця події з вихідною інформацією про скоєний злочин; 4) забезпечити належну охорону та розміщення всіх учасників на місці події в ході проведення його огляду; 5) визначити найбільш оптимальний порядок використання науково-технічних засобів тощо [8, с. 97–98].

Крім того, вже на початковому етапі може бути виконана уявна реконструкція події злочину, що дозволить висунути по справі певні версії, а шляхом їх подальшої перевірки з'ясувати й об'єктивну істину [9, с. 74–96]. Беззаперечно такий різновид слідчого огляду є одним із найбільш інформативно значимих слідчих (розшукових) дій, яка зосереджена не лише у вигляді процесуальної фіксації слідів злочину, але й у додатковій можливості слідчого органу досудового розслідування, інспектора-криміналіста, спеціаліста-криміналіста, судово-медичного експерта до так званої візуальної діагностики речової обстановки на місці події. Такий аналіз закономірності взаєморозташування сторонніх предметів за відношенням до трупа, знаряддя злочину, інших слідів дозволяє в окремих випадках відшукати матеріально фіксовані відображення механізму кримінального правопорушення, а також його ймовірних очевидців, що інколи відіграє ключову роль у пошуку винних осіб та їх притягненні до кримінальної відповідальності.

Під час проведення огляду місця події на динамічній стадії використовуються наукові методи та засоби криміналістичної техніки. Саме тут виявляється більше можливостей для дослідження об'єктів і пошуку на них слідів, а об'єкти можуть бути переміщені, відкриті, розібрані для всебічного вивчення. У цей час застосовуються всі доступні слідчому методи пошуку і виявлення слідів злочину та злочинця, вилучаються об'єкти чи їхні частини зі слідами. З цієї метою провадиться вузлова та детальна фотозйомка [10, с. 164]. Звідси слідує, що криміналістичні засоби є базисом у процесі огляду місця вчинення або виявлення слідів злочину як загалом, так і умисного вбивства малолітньої дитини або жінки, яка завідомо для винного перебувала у стані вагітності, зокрема.

В умовах науково-технічного розвитку спостерігається активний процес розробки нових і вдосконалення існуючих техніко-криміналістичних засобів, методів і прийомів дослідження джерел інформації, що може мати доказове значення для справи. Разом із тим, у напрямі використання сучасних науково-технічних засобів спостерігаються дві тенденції: перша пов'язана зі своєчасним і кваліфікованим використанням, що підвищує якість розслідування, а друга – з низьким рівнем теоретичних знань і практичних навичок щодо володіння технічними засобами, а отже, характеризується й відсутністю належного результату [11, с. 2–3]. Таким чином, формальний підхід до застосування криміналістичних засобів суперечить власне технології реалізації теоретичних положень та практичних рекомендацій у вказаному напрямі. Це негативно може позначитись на перебігу процесу розслідування кримінального правопорушення, незважаючи на подальше використання спеціальних знань у вигляді експертного дослідження чи судової експертизи. Дана обставина обумовлена недостатнім першоджерелом наповнення доказової бази, що прямо похідне від результатів слідчих (розшукових) дій та заходів забезпечення кримінального провадження, які виконують пошукові функції (огляд місця події, обшук, тимчасовий доступ до речей).

Так, на думку І. І. Дановської, система теоретичних положень і принципів розробки й застосування науково-технічних засобів і методів виявлення, фіксації, вилучення, нагромадження й переробки упредметненої інформації про розслідувану подію, а також технічних засобів і способів попередження злочинів може бути розглянута як техніко-криміналістичне забезпечення [12, с. 69].

Враховуючи викладене, ми пропонуємо набір технічних, наукових та інформаційних можливостей дослідження обстановки місця події, реалізації пошукових дій, спрямованих на виявлення об'єктів, їх фіксації та вилучення, що має значення для вирішення ряду ключових завдань при організації розслідування умисних вбивств дитини віком до 14 років або жінки при надії, вмішувати у поняття техніко-криміналістичного забезпечення проведення огляду місця події у кримінальних провадженнях зазначеної категорії. Більше того, вказаний напрям фахово-професійної діяльності повинен відповідати засадам.

1. Наукової обґрунтованості. Всі методи та прийоми застосування техніко-криміналістичних засобів є досягненням різних галузей наук та реалізуються виключно у процесуальній формі використання спеціальних знань. Це вказує на багатогранність функцій криміналістичної науки, що спрямовані, серед іншого, на задоволення нагальних потреб практичних органів.

2. Максимальної ефективності. Відзначена установка полягає у чіткому використанні компетентними особами науково-технічних засобів та інформаційних ресурсів, необхідних для повного та всебічного дослідження місця події в рамках первинної слідчої (розшукової) дії. Адже поверхневий огляд тягне за собою ряд недоліків та упущень при виявленні значимих об'єктів, що передбачає проведення відповідно за послідовністю або обсягом – повторного чи додаткового оглядів.

3. Функціональної спрямованості. Сучасний стан речей вимагає від споживача результатів огляду місця події – слідчого органу досудового розслідування, постійного використання у своїй службовій діяльності інформаційно-довідкових баз даних. Вони допомагають вирішити ряд завдань кримінального провадження як то ідентифікація особи злочинця, правильна кваліфікація злочинних діянь, забезпечення цивільного позову, встановлення анкетних даних тощо.

4. Технічного потенціалу. Безперечно протоколювання у процесуальному розумінні залишається основним видом фіксації ходу і результату будь-якої процесуальної дії. Проте прилади та технічні засоби відіграють ключову роль в процесі організації огляду місця події. З їхньою допомогою слідчий, інспектор-криміналіст або спеціаліст-криміналіст реалізують наукові методи та прийоми щодо виявлення, фіксації та вилучення матеріальних слідів злочину.

5. Процесуальної визначеності. Відповідно до чинного Кримінального процесуального кодексу України, особа, яка провадить огляд місця події наділена повноваженнями щодо використання різного роду технічних засобів. Це може бути фото-, відео та аудіо-апаратура, інструменти для вилучення мікрооб'єктів, матеріали для здійснення зліпків слідів рук, ніг чи взуття, інструменти для вилучення слідів зламу, прилади для виявлення слідів біологічного походження тощо.



**Висновки.** Підсумовуючи викладене, ми пропонуємо виокремити наступні тактичні особливості огляду місця події під час розслідування умисних вбивств малолітньої дитини або жінки, яка завідомо для винного перебувала у стані вагітності:

1) проведення рекогносцировки місцевості задля зіставлення вихідної інформації про злочин з реальною обстановкою, визначення меж огляду, поділу ролей між компетентними особами-учасниками тощо;

2) порівняння між собою слідів злочинної діяльності, виявлених на місці події, з метою встановлення причинно-наслідкових зв'язків між ними;

3) зіставлення слідової картини з даними, отриманими з інформаційно-довідкових систем, що допомагає виявити ознаки інсценування природної смерті чи нещасного випадку;

4) проведення розмов консультативного характеру зі спеціалістами у різних галузях знань з метою встановлення всіх елементів механізму злочинної діяльності на місці події;

5) оптимізація залучених людських сил та технічних засобів з метою повного, чіткого та всебічного дослідження місця події;

6) проведення уявної реконструкції події, що дозволяє виявити додаткові матеріальні сліди злочину, знайти підозрюваного по так званим «гарячим» слідам, висунути конструктивні версії і т.п.

#### **Список використаних джерел:**

1. Шепітько В. Ю. Криміналістика. Енциклопедичний словник (українсько-російський і російсько-український). Харків: Право, 2001. 560 с.

2. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар: у 2 т. / Бандурка О. М., Блажівський С. М., Бурдоль С. П. та ін.; за заг. ред. В. Я. Тація. Х.: Право, 2012. Т. 1. 768 с.

3. Криміналістика : підручник / Берназ В. Д. та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. Ф. Волобуєва. Харків: ХНУВС, 2011. 665 с.

4. Весельський В. К. Концептуальні основи тактики слідчих дій (слідчий огляд, допит, призначення і проведення судових експертиз). *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2012. № 2 (28). С. 151–158.

5. Шеремет А. П. Криміналістика: навч. пос. для студ. вищ. навч. закл. 2-ге вид. К.: Центр учбової літератури, 2009. 472 с.

6. Криміналістика: підруч. для студентів юрид. спец. вищих закладів освіти / В. М. Глібко, А. Л. Дудніков, В. А. Журавель та ін.; за ред. В. Ю. Шепітька. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. 684 с.

7. Криміналістика: навч. посіб. / Р. І. Благута, Р. І. Сибірна, В. М. Бараняк та ін.; за заг. ред. Є. В. Пряхіна. К.: Атіка, 2012. 496 с.

8. Сокиран М. Ф. Процесуальні і тактичні питання використання звуко-, відеозапису в кримінальному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2008. 204 с.

9. Лузгин И. М. Моделирование при расследовании преступлений. М.: Юрид. лит., 1981. 152 с.

10. Криміналістика: навч. посіб. / Р. І. Благута, Р. І. Сибірна, В. М. Бараняк та ін.; за заг. ред. Є. В. Пряхіна. К.: Атіка, 2012. 496 с.

11. Аминев Ф. Г. Об использовании криминалистических технологий при осмотре места происшествия. *Рос. следователь*. 2009. № 20. С. 2–3.

12. Дановська І. І. Техніко-криміналістичне забезпечення процесу розкриття та розслідування злочинів: міжнародний досвід. *Міжнародне співробітництво ОВС у боротьбі з транснаціональною злочинністю*: тези доп. міжнар. наук-теорет. конф. К., 2010. С. 68–70.

### ЗБИРАННЯ ДОКАЗІВ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРОЦЕСУ ДОКАЗУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

На підставі аналізу точок зору провідних науковців, а також норм чинного законодавства і практики його застосування в статті досліджуються актуальні питання щодо процесуального порядку збирання доказів у кримінальному процесі України. Доводиться, що способи збирання доказів диференціюються для кожної зі сторін кримінального провадження, а отже положення КПК України щодо процесуальної рівноправності сторін у цій частині носять суто декларативний характер. Розглядаються питання регламентації інших процесуальних дій, які учасники кримінального провадження мають проводити під час процесу доказування. Звертається увага на проблеми законодавчого врегулювання даних дій та окремі труднощі, що виникають в діяльності правозастосовних органів. Автором висловлена власна позиція щодо вирішення існуючих проблемних питань, що стосуються теми дослідження.

Встановлено, що в даний час назріла необхідність розробки єдиної концепції визначення сутності та класифікації інших процесуальних дій у кримінальному судочинстві, які можуть використовуватися в якості одного із засобів збирання доказів. Сам процес доказування, а також засоби за допомогою яких він здійснюється, мають бути детально урегульовані законом.

Доведено, що збирання доказів у кримінальному процесі за своїм змістом є досить складною та багатогранною процедурою, до складу якої входить діяльність з: а) виявлення слідів, що містять в собі доказову інформацію; б) сприйняття інформації; в) надання доказовій інформації процесуальної форми, передбаченої законом.

**Ключові слова:** докази, доказування, елементи процесу доказування, збирання доказів, досудове розслідування, кримінальне провадження.

На основании анализа точек зрения ведущих ученых, а также норм действующего законодательства и практики его применения в статье исследуются актуальные вопросы процессуального порядка собирания доказательств в уголовном процессе Украины. Доказывается, что способы собирания доказательств дифференцируются для каждой из сторон уголовного производства, а следовательно положения УПК Украины относительно процессуального равноправия сторон в этой части носят чисто декларативный характер. Рассматриваются вопросы регламентации иных процессуальных действий, которые участники уголовного судопроизводства должны проводить в процессе доказывания. Обращается внимание на проблемы законодательного урегулирования данных действий и отдельные трудности, возникающие в деятельности правоприменительных органов. Автором высказано собственная позиция по решению существующих проблемных вопросов, касающихся темы исследования.

Установлено, что в настоящее время назрела необходимость разработки единой концепции определения сущности и классификации других процессуальных действий в уголовном судопроизводстве, которые могут использоваться в качестве одного из средств сбора доказательств. Сам процесс доказывания, а также средства с помощью которых он осуществляется, должны быть детально урегулированы законом.

Доказано, что сбор доказательств в уголовном процессе по своему содержанию является достаточно сложной и многогранной процедурой, в состав которой входит деятельность по: а) выявление следов, содержащих в себе доказательную информацию; б) восприятия информации; в) предоставление доказательной информации процессуальной формы, предусмотренной законом.

**Ключевые слова:** доказательства, доказывание, элементы процесса доказывания, собирание доказательств, досудебное расследование, уголовное производство.

Based on the analysis of the views of leading scholars, as well as the norms of the current legislation and the practice of its application, the article deals with topical issues regarding the procedural procedure for gathering evidence in the criminal process of Ukraine. It is argued that the methods of gathering evidence are differentiated for each of the parties to the criminal proceedings, and therefore the provisions of the CPC of Ukraine regarding the procedural equality of the parties in this part are of a purely declarative nature. The issues of regulation of other procedural actions, which the participants of criminal proceedings should conduct during the process of proof, are considered. Attention is drawn to the problems of legislative regulation of these actions and the particular difficulties that arise in the activities of law enforcement agencies. The author expresses his own position on solving existing problem issues related to the topic of research.

It is established that at present the need to develop a unified concept for the definition of the nature and classification of other procedural actions in criminal proceedings, which can be used as a means of gathering evidence, is over. The process of proof itself, as well as the means by which it is carried out, must be regulated in detail by law.

It is proved that the gathering of evidence in a criminal proceeding is, in its content, a rather complicated and multifaceted procedure, which includes the following activities: a) identification of traces containing evidentiary information; b) perception of information; c) Providing evidence information of the procedural form provided for by law.

**Key words:** *evidence, evidence, elements of the process of proof, gathering of evidence, pre-trial investigation, criminal proceedings.*

**Постановка проблеми.** Донедавна, у вітчизняному кримінальному процесі під способами збирання доказів розумілися регламентовані кримінально-процесуальним законодавством слідчі та інші процесуальні дії, за допомогою яких відповідні посадові особи, які здійснювали провадження у кримінальній справі, здійснювали доказування. Набрання чинності КПК України 2012 року ознаменувало зміну філософії кримінального судочинства, а отже, конституційний постулат про права і свободи людини як найвищої цінності, що охороняється та захищається державою (ст. 3 Конституції України), закономірно знайшов своє відображення в нормах чинного кримінального процесуального закону. Принциповий вибір законодавця на користь змагальної моделі кримінального судочинства, яка максимально дозволяє захистити законні права та інтереси особи, не міг не позначитися на доказуванні і, перш за все, на способах збирання доказів. Зокрема, поглиблення змагальних засад у доказуванні зумовило появу як інших способів збирання доказів, так і розширення кола їх учасників.

**Стан дослідження.** Проблемні теоретико-прикладні аспекти доказування у кримінальному процесі досліджували такі провідні науковці, як Ю. І. Азаров, Ю. П. Аленін, С. А. Альперт, В. П. Бож'єв, Ю. М. Грошевий, Т. М. Добровольська, П. С. Елькінд, О. В. Капліна, Г. К. Кожевніков, Л. Д. Кокорев, В. О. Коновалова, Е. Д. Лук'янчиков, О. М. Ларін, В. Т. Маляренко, О. Р. Михайленко, М. М. Михеєнко, О. М. Музичук, В. М. Савицький, С. М. Стахівський, В. М. Стратонов, В. М. Тертишник, Л. Д. Удалова, М. О. Чельцов, В. Ю. Шепітько, О. Г. Шило, М. Є. Шумило та ін. Водночас у теорії немає єдності думок щодо визначення нормативного змісту процедури збирання доказів, що може негативно позначитися на правозастосовній діяльності.

**Метою статті** є з'ясування сутності збирання доказів як елемента процесу доказування у кримінальному процесі України.

**Виклад основного матеріалу.** Чинний КПК України в положеннях ч. 2 ст. 91 виокремлює три елементи процесу доказування. В якості початкового елемента виступає збирання доказів, який як завжди передує їх перевірці та оцінці. Разом з тим, у процесі доказування інколи виникають неординарні ситуації, за яких неможливо застосувати жорстку послідовність вказаних елементів, проте кожен із них не втрачає своєї самостійності.

Розглядаючи питання генезису досліджуваного інституту науковці констатують, що питання його зародження цілком обгрунтовано можна віднести до періоду існування Київської Русі. Вже тоді окремі положення збирання доказів у його напівдикому вираженні відображали волю представників влади того суспільства. Пізніше вони стали упорядковуватися та набувати більш гуманної форми. У друкованих виданнях, розпочинаючи з XV ст. стали проявлятися норми кримінально-процесуального характеру, присвячені найбільш поширеним слідчо-судовим діям: допиту, обшуку, пред'явлення для впізнання та ін. [1, с. 72].

Збирання доказів, як специфічний термін, що закріпився в законодавстві та юридичній лексиці, завжди був об'єктом пильної уваги правознавців. Так, наприклад, у 1950-х роках ХХ ст. А. І. Вінберг збирання доказів розумів як сукупність дій з виявлення, фіксації, вилучення та збереження різних доказів [2, с. 16–17]. Згодом більш розширене тлумачення надає Р. С. Белкін і визначає збирання доказів як встановлену кримінально-процесуальним законом діяльність спеціально уповноважених суб'єктів з відшукування, виявлення та фіксації відомостей про відповідні факти, а також їх процесуального оформлення (закріплення) з метою надання одержаній інформації статусу доказів [3, с. 28–29].

У свою чергу М. М. Михеєнко, В. Т. Нор та В. П. Шибіко розглядали досліджуване поняття, «як врегульовану КПК діяльність слідчого, прокурора, судді і суду з виявлення та фіксації в процесуальних документах і додатках до них матеріальних і ідеальних слідів злочину або іншої події як доказової інформації» [4, с. 117]. Зазначимо, що на межі ХХ та ХХІ ст. ст. подібної точки зору дотримувалась більшість відомих процесуалістів країн пострадянського простору, зокрема, О. В. Волинська, В. В. Молдаван, П. А. Лупинська, В. М. Тертишник, З. З. Зінаттулін [5, с. 128; 6, с. 36; 7, с. 10; 8, с. 130; 9, с. 23].

Закладений попередниками підхід щодо визначення поняття «збирання доказів» збережений і сьогодні, але дещо адаптований під чинне законодавство. Так, наприклад, В. В. Назаров тлумачить досліджуване поняття, як «врегульовану кримінальним процесуальним законом діяльність сторони обвинувачення щодо виявлення й фіксації в процесуальних документах і додатках до них матеріальних та ідеальних слідів кримінального правопорушення або іншої події як доказової інформації, а також діяльність сторони захисту, потерпілого щодо здійснення дій, які здатні забезпечити надання до суду належних і допустимих доказів» [10, с. 196–197].

У своїх дослідженнях С. А. Шейфер, збирання доказів представляє як різновид активної цілеспрямованої діяльності органів розслідування, прокурора і суду, яка складається з вилучення слідів, що утворилися в результаті вчинення злочину та інших фактичних даних, що мають відношення до справи і належне їх процесуальне закріплення. На думку правника, вказану процедуру може здійснювати орган досудового розслідування, однак процес формування подібних доказів завершується не складанням протоколу відповідної слідчої дії, а його безпосереднім дослідженням у суді [11, с. 92]. Запропоноване твердження заслуговує уваги, оскільки слідчий в рамках змагального процесу не може формувати докази в цілому, а наявність процесуального документа, складеного за результатами проведення дій, перелік яких наведено у ч. 2 ст. 93 КПК України, ще не говорить про вже сформований доказ. Викладене також підтверджується положеннями, передбаченими ч. 2 ст. 23 КПК України, згідно яких не можуть бути визнані доказами відомості, що містяться в показаннях, речах і документах, які не були предметом безпосереднього дослідження суду.

Разом з тим, у теорії кримінального процесу з досліджуваного питання існують і інші точки зору, наприклад, Ю. М. Грошевий, О. В. Капліна, О. Г. Шило вважають, що термін «збирання доказів» є умовним, оскільки сторони кримінального провадження не збирають вже готові докази, вони поступово формуються під час доказової діяльності [12, с. 195].

Детальний аналіз поглядів науковців з такого важливого питання, як визначення поняття «збирання доказів», на жаль, вказує на відсутність єдності їх поглядів. Такий стан справ не може не позначитись на діяльності правозастосовних органів, оскільки збирання доказів є найважливішою базовою складовою процесу доказування. У свою чергу вважаємо, що обов'язковими його елементами мають бути: а) діяльність учасників кримінального провадження, що представляє собою реалізацію передбачених законом правил здійснення процесуальних дій, за допомогою яких з відповідних джерел встановлюються обставини, що мають значення для кримінального провадження; б) фіксування таких обставин в матеріалах кримінального провадження.

Дана діяльність здійснюється виключно в порядку, передбаченому чинним кримінальним процесуальним законодавством (ст. 93 КПК України). Серед способів та прийомів збирання доказів, найбільш питому вагу, як відомо, мають слідчі (розшукові) дії. Перш за все це пов'язано з тим, що у положеннях ст. 223 КПК України (Вимоги до проведення слідчих (розшукових) дій) поміж іншого визначається їх безпосередня мета – отримання (збирання) доказів або їх перевірка. У свою чергу, сторона захисту, а також потерпілий під час збирання доказів не наділені правом їх проведення, оскільки це виключна компетенція слідчого та прокурора. Разом з тим, положення ч. 3 ст. 93 КПК України передбачають можливість збирання доказів і сторони захисту, потерпілому, представнику юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження. Однак, вказані учасники можуть лише ініціювати проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій шляхом подання клопотання слідчому або прокурору, а тому повноваження у окреслених сторін є

не рівнозначними. Викладене обумовлюється тим, що вищевказане клопотання може бути взагалі відхилене. Крім цього, вважаємо, що у положеннях вищевказаної процесуальної норми законодавцю взагалі більш логічно не вести мову про можливість збирання доказів. У зв'язку з чим повністю підтримуємо позицію І. Л. Петрухіна з приводу того, що сукупність способів та прийомів отримання доказів, які передбачені в положеннях законодавства для захисника та цивільного відповідача, перебувають за межами процесуальної форми, встановленої для їх збирання. Отже ці відомості неприпустимо в повній мірі називати доказами до того моменту, поки вони не будуть приєднані до справи офіційним суб'єктом доказування, в провадженні якого вона перебуває [13, с. 114]. Відтак положення, передбачені ч. 3 ст. 93 КПК України потребують уточнення, оскільки в них має йти мова не про збирання речових доказів, а безпосередньо про збирання відповідних даних або інформації щодо обставин вчиненого кримінального правопорушення.

У даному контексті також заслуговує підтримки точка зору М. С. Строговича, згідно якої до моменту, коли доказ не пройшов етапи розгляду та закріплення його процесуально, неможна говорити про те, що він дійсно виявлений [14, с. 302]. Дійсно, не все те, що було виявлено під час кримінального провадження у подальшому може стати доказом.

Підтримуючи вказані погляди науковців, зауважимо, що збирання доказів та їх процесуальне оформлення є поняттями дещо різними, але обов'язковими. Процес доказування в кримінальному процесі багато в чому має і письмовий характер, отже хід та результати збирання доказів мають бути зафіксовані в процесуальних документах для можливості ознайомлення з ними іншими учасниками доказування. З огляду на те, що результати доказування в першу чергу призначені для інших суб'єктів доказування, на думку В. С. Джатієва, такий їх аспект називається комунікативним [15, с. 16]. Хід та результати кожної процесуальної дії обов'язково мають оформлюватися протоколом, який складається згідно вимог, передбачених положеннями ст. 104 КПК України. Після чого окремі об'єкти матеріального світу у подальшому можуть бути визнані речовими доказами та приєднаними до кримінального провадження (ст. 98 КПК України). Виявлення доказів непроцесуальним шляхом неприпустимо. Тому не безпідставно п. 19 постанови Пленуму Верховного Суду України № 9 від 1 листопада 1996 року «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя», передбачено, що докази зібрані та закріплені з порушенням процедури встановленої кримінальним процесуальним законодавством порядку, мають визнаватись такими, що одержані незаконним шляхом [16].

Окремої уваги заслуговують питання щодо можливості збору доказів стороною обвинувачення шляхом проведення інших процесуальних дій. На даний момент доводиться констатувати, що чинне кримінальне процесуальне законодавство містить чимало прогалин і суперечностей, в тому числі, з питань процедури отримання доказів за допомогою вищевказаних дій. Перш за все, труднощі розпочинається з того, що КПК України не надає тлумачення поняття «інші процесуальні дії». Можливо, що ситуація не набула б внаслідок цього настільки великої гостроти, якби вищевказаний нормативно-правовий акт містив конкретний та повний перелік вищевказаних дій, а також форму фіксації за результатами їх проведення. Нажаль дане питання залишилось поза уваги авторів науково-практичних коментарів до КПК України та підручників з кримінального процесу.

Окрім цього, погляди науковців з досліджуваного питання надто відрізняються, а інколи суперечать один одному. Так, зокрема, В. Т. Очередін пропонує до інших процесуальних дій відносити всі дії, крім слідчих. До їх переліку науковець також відносить затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину [17, с. 192]. Висловлена позиція не виглядає досконалою, оскільки у кримінальному процесі не всі процесуальні дії можуть бути віднесені до способів збирання доказів.

У цьому сенсі більш слушною є позиція С. О. Ковальчука, який на підставі аналізу положень КПК України до переліку інших процесуальних дій, які є способом збирання стороною обвинувачення речових доказів, відносить затримання як на підставі ухвали слідчого судді, так і без такої ухвали. У разі затримання особи на підставі ухвали слідчого судді або без такої ухвали уповноважена службова особа, слідчий, прокурор може здійснити її обшук (ч. 3 ст. 208 КПК України), під час якого у затриманої особи підлягають вилученню: 1) речі, які мають значення для кримінального провадження; 2) речі, вилучені законом з обігу [18, с. 172–173].

Разом з тим, В. В. Вапнярчук до них відносить такі процесуальні дії як заявлення клопотань, скарг, заяв, відводів, а також окремі заходи забезпечення кримінального провадження, зокрема, тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом, тимчасовий доступ до предметів і документів, тимчасове вилучення майна, арешт майна [19, с. 87].

Дещо схожий перелік інших процесуальних дій, що можуть здійснюватися під час досудового розслідування надає Т. П. Сазонова, а саме: а) прийняття письмової заяви про злочин; б) скла-

дання протоколу усної заяви про злочин; в) прийняття рапорту про вчинений злочин або злочини, що готується; г) витребування висновку спеціаліста; ґ) витребування відомостей про телефонні з'єднання. Однак, науковець звертає увагу на тому, що вказані дії мають здійснюватися виключно без застосування заходів примусу та не обмежувати права і свободи громадян [20, с. 8–9].

У свою чергу В. С. Балакшин звертаю увагу лише на класифікацію інших процесуальних дій, розподіляючи їх на дві групи: 1) метою проведення яких є отримання доказів; 2) направлені на забезпечення умов та порядку розслідування відповідного провадження, прийняття у ньому процесуальних рішень, а також дотримання і реалізацію законних прав та інтересів учасників кримінального судочинства [21, с. 28].

Втім, окремі правники, зокрема, Г. Ф. Горський, Л. Д. Кокорев, П. С. Елькінд [22, с. 112] не визнають самостійного характеру вказаних дій та вважають, що надання розширеного тлумачення досліджуваному терміну взагалі є зайвим. У контексті викладеного беззаперечним лише є те, що незважаючи на відсутність в законі як визначення, так і переліку, а отже і процесуального порядку проведення інших процесуальних дій здійснюваних під час збирання доказів, їх результати мають відповідати вимогам, які пред'являються до процесуальної форми доказів, зазначеній у ст. 84 КПК України. Детальний аналіз вищевказаних поглядів науковців з цього питання призводить до висновку про те, що в даний час назріла необхідність розробки єдиної концепції визначення сутності та класифікації інших процесуальних дій у кримінальному судочинстві, які можуть використовуватися в якості одного із засобів збирання доказів. Сам процес доказування, а також засоби за допомогою яких він здійснюється, мають бути детально урегульовані законом.

**Висновки.** На підставі вище викладеного слід зазначити, що збирання доказів у кримінальному процесі за своїм змістом є досить складною та багатогранною процедурою, до складу якої входить діяльність з: а) виявлення слідів, що містять в собі доказову інформацію; б) сприйняття інформації; в) надання доказовій інформації процесуальної форми, передбаченої законом. Іншими словами, початкова інформація, що була встановлена (виявлена), надходить до матеріалів відповідного кримінального провадження вже не як фактичні дані про обставини вчиненого кримінального правопорушення, а у вигляді процесуального документа з відповідними відомостями.

#### Список використаних джерел:

1. Тагаев М. К. Ретроспективный анализ института собирания доказательств в российском уголовном процессе. *Наука XXI века, апрель 2017*. С. 72–73. URL: : <https://nauka21veka.ru/upload/uf/80b/80b85427381a4c18c4c4ee623377c3a5.pdf>.
2. Винберг А. И. Криминалистика. Раздел I: Введение в науку. М.: Юрид. лит., 1950. 140 с.
3. Белкин Р. С. Собирание, исследование и оценка доказательств. М.: Наука, 1966. 295 с.
4. Михеенко М. М., Нор В. Т., Шибіко В. П. Кримінальний процес України: підручник. 2-ге вид., перероб. і доп. К., 1999. 536 с.
5. Вольнская О. В. Доказывание истины в уголовном процессе. *Вестник МВД России*. 1999. № 4. С. 126–129.
6. Михеенко М. М., Молдован В. В., Шибіко В. П. Кримінально-процесуальне право: навчальний посібник для студентів юрид. вузів та факультетів. К.: Вентурі., 1997. 352 с.
7. Тертышник В. М. Нетрадиционные способы и формы собирания и исследования доказательств при расследовании преступлений: учебное пособие. Харьков, 1994. 110 с.
8. Лупинска П. А. Уголовно-процесуальное право: учебник. М.: Юристъ, 2001. 368 с.
9. Зинатуллин З. З. Уголовно-процесуальное доказывание: учебное пособие. Ижевск, 2003. 100 с.
10. Назаров В. В. Кримінальний процес України: навчальний посібник. К.: ФОП О. С. Ліпкан, 2013. 488 с.
11. Шейфер С. А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. М.: Изд-во «Инфра-М» Норма, 2008. 342 с.
12. Кримінальний процес: підручник / Ю. М. Грошевий, В. Я. Тацій, А. Р. Туманянц та ін.; за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Грошевого, О. В. Капліної, О. Г. Шило. Х.: Право, 2013. 824 с.
13. Петрухин И. Л. Теоретические основы реформы уголовного процесса в России: в 2 ч. М., 2004. Ч. 1. 214 с.
14. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса: Порядок производства по уголовным делам по советскому уголовно-процесуальному праву. М.: Наука, 1970. Т. 2. 516 с.
15. Джатиев В. С. Познание и доказывание в советском уголовном процессе. *Правоведение*. 1983. № 6. С. 15–17.

16. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 р. № 9. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
17. Очередин В. Т. Доказательства в уголовном процессе: сущность, источники, способы собирания. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2008. 248 с.
18. Ковальчук С. О. Вчення про речові докази у кримінальному процесі: теоретико-правові та практичні основи: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.09. Одеса, 2017. 626 с.
19. Вапнярчук В. В. Витребування та отримання, проведення інших процесуальних дій як способи збирання доказів у кримінальному провадженні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія юридичні науки*. 2015. Вип. 3. Т. 3. С. 85–89. URL: [http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo03/part\\_3/21.pdf](http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo03/part_3/21.pdf)
20. Сазонова Т. П. Иные процессуальные действия как способы собирания доказательств в досудебном производстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. 35 с. URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1352664>
21. Балакшин В. С. Иные процессуальные действия как средства уголовно-процессуального доказывания. *Вестник Оренбургского государственного университета. Юриспруденция*. Оренбург: Изд-во Оренбург, ун-та, 2006. № 3. С. 25–30. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/inye-protsessualnye-deystviya-kak-sredstva-ugolovno-protsessualnogo-dokazyvaniya>
22. Горский Г. Ф., Кокорев Л. Д., Элькинд П. С. Проблемы доказательств в советском уголовном процессе. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1978. 303 с.

УДК 343.98

**НЕВГАД В.В.**

#### **ХАРАКТЕРИСТИКА ТИПОВИХ СПОСОБІВ ВЧИНЕННЯ ВБИВСТВ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ П. 5 Ч. 2 СТ. 115 КК УКРАЇНИ**

Визначено, що спосіб злочину для даного виду вбивств, передбачених п. 5 ч. 2 ст. 115 КК України може містити як всі структурні елементи, тобто дії щодо підготовки, вчинення та приховування злочину, так і може бути усіченим. Доведено, що повноструктурні способи досліджуваного виду вбивства характерні для злочинів, вчинених на замовлення та у співучасті. Простий спосіб вчинення досліджуваного виду вбивства характерний для випадків спонтанного виникнення умислу на вчинення вбивства.

**Ключові слова:** *вбивства, спосіб злочину, небезпечний для життя, спосіб підготовки до злочину, спосіб приховання.*

Определено, что способ преступления данного вида убийств, предусмотренных п. 5 ч. 2 ст. 115 УК Украины может содержать как все структурные элементы, то есть действия по подготовке, совершению и сокрытию преступления, так и может быть усеченным. Доказано, что полноструктурные способы изучаемого вида убийства характерны для преступлений, совершенных на заказ и в соучастии. Простой способ совершения исследуемого вида убийства характерен для случаев спонтанного возникновения умысла на совершение убийства.

**Ключевые слова:** *убийства, способ преступления, опасный для жизни, способ подготовки к преступлению, способ сокрытия.*

It is determined that the method of crime for this type of assassination, stipulated in p. 5 part 2 of the article. 115 of the Criminal Code of Ukraine may contain as all structural elements, that is, actions concerning the preparation, commission and concealing

of a crime, and may also be truncated. It is proved that the full-structured methods of the investigated type of murder are characteristic of crimes committed on the order and in complicity. An easy way of committing the investigated type of murder is typical of cases of spontaneous occurrence of intentions to commit murder.

**Key words:** *murder, method of crime, life threatening, method of preparation for crime, way of concealment.*

**Постановка проблеми.** Одним із основних елементів криміналістичної характеристики будь якого злочину і вбивства в тому числі є спосіб злочину. Більшість криміналістів називають спосіб центральним, домінуючим елементом криміналістичної характеристики злочинів, оскільки впливаючи на зміст інших елементів криміналістичної характеристики, він утворює взаємозв'язки з кожним із них [1, с. 97]. Особливо актуальним це стає в тому випадку, коли спосіб являється кваліфікуючою ознакою такого злочину. Так, сам вид досліджуваного вбивства (способом, небезпечним для життя багатьох осіб) говорить про важливість вказаного елементу криміналістичної характеристики для її формування. Вказану обставину підкреслює І. Гора, зазначаючи, що у кримінальному праві спосіб вчинення злочину пов'язаний з іншими елементами його об'єктивної сторони і відбиває власне злочинне діяння, стає засадою для класифікації складу злочину, використовується як кваліфікуюча ознака [2, с. 36].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми дослідження способів вчинення злочинів були предметом дослідження значної кількості вчених, зокрема, таких як Р. С. Белкін, М. В. Даньшин, В. Ф. Єрмолович, С. М. Зав'ялов, Г. Г. Зуйков, О. Н. Колесніченко, А. М. Кустов, Н. І. Панов, В. А. Попелюшко, М. С. Уткин, В. Ю. Шепітько та інші.

**Невирішені раніше проблеми.** Безумовно вказані науковці зробили значний внесок у дослідження способу злочину. Однак способи вчинення вбивств, передбачених п. 5 ч. 2 ст. 115 КК України в криміналістичній літературі до цього часу не досліджувалися.

**Метою даної статті** є встановлення та аналіз типових способів вчинення вбивств, передбачених п. 5 ч. 1 ст. 115 КК України.

**Виклад основного матеріалу.** Відомості про спосіб вчинення злочину, як зазначає А. М. Кустов, містять великий обсяг криміналістично значимої інформації про злочинну подію та її учасників, що дозволяє зорієнтуватися в суті того, що сталося, і намітити оптимальні методи розкриття і розслідування скоєного злочину, оскільки виявлення способу вчинення злочину дозволяє слідчому сформувати модель механізму злочинної події, легше і швидше викрити злочинця, з'ясувати всі інші істотні для розслідування обставини [3, с. 107].

Дослідження способу вчинення злочину у криміналістичній науці пройшло довгий час та здійснювалося значною кількістю вчених. Аналіз наукових позицій дозволив розподілити такі дослідження на дві групи. Перша група авторів, досліджуючи спосіб вчинення злочину, притримується кримінально-правової позиції та під час формування визначення способу злочину не виділяє в ньому окремі самостійні елементи. Так, наприклад, В. М. Кудрявцев визначав спосіб вчинення злочину як певний порядок, метод, послідовність рухів і прийомів, застосовуваних особою для вчинення злочину [4, с. 171]. М. І. Єнікеев зазначає, що спосіб вчинення злочину – це система прийомів, дій, операційних комплексів, зумовлених метою і мотивами дій, психічними і фізичними якостями особи, в яких виявляються психофізіологічні і характерологічні особливості людини, її знання, вміння, навички, звички і ставлення до різних проявів дійсності [5, с. 105]. І. Гора вважає, що спосіб вчинення злочину охоплює систему взаємопов'язаних дій суб'єкта (або утримання від них), що вчиняються з певною послідовністю, із застосуванням різних знарядь і засобів та спрямовані на досягнення мети злочину [2, с. 38].

Друга ж група вчених пропонує виділяти в структурі самостійні дії з підготовки, безпосереднього вчинення та приховування злочину. Так, О. Н. Колесніченко запропонував розуміти під способом скоєння злочину образ дій злочинця, що виражається в певній послідовності, поєднанні окремих дій, прийомів, застосовуваних суб'єктом і розглядати окремо спосіб приготування до вчинення злочину, спосіб самого вчинення злочину і спосіб приховування злочину [6, с. 18]. Підтримав вказану позицію Г. Г. Зуйков, говорячи про спосіб вчинення злочину як систему дій щодо підготовки, вчинення, приховування злочину, детерміновану умовами зовнішнього середовища та психофізичними якостями особи, пов'язаними з вибіркоким використанням відповідних засобів і умов місця та часу [7, с. 205]. Схоже визначення надав Р. С. Белкін, який розглядав під способом вчинення злочину розуміти систему умисних дій з підготовки, вчинення та приховування



злочину, охоплені єдиним злочинним задумом, детерміновані психофізичними якостями особи злочинця (його співучасників) і вибіркоким використанням ним (ними) відповідних умов, місця, часу, а також урахуванням можливих дій (бездіяльності) з боку потерпілого та інших осіб [8, с. 359].

У свою чергу С. М. Зав'ялова вважає, що спосіб вчинення злочину охоплює систему взаємопов'язаних дій суб'єкта (або утримання від них), що вчиняються з певною послідовністю, із застосуванням різних знарядь і засобів та спрямовані на досягнення мети злочину. Для криміналістичної характеристики способу вчинення злочину важливі насамперед ті його сторони, що відбиваються назовні, а тому мають досить високий ступінь інформативності. Він відносить до способу вчинення злочину спосіб дій з готування, вчинення та приховання слідів злочину, що характеризує криміналістично значимі дані про виконавця і застосовані ним засоби та можливість їх застосування у розкритті та розслідуванні злочинів [9, с. 44–45]. В. Ю. Шепітько стверджує, що спосіб учинення злочину – це образ дій злочинця, що передбачає певну систему операцій і прийомів. Його структура охоплює: способи готування до злочинного діяння, способи його вчинення та способи приховування (маскування) [10, с. 328].

Поряд з цим в криміналістиці усталилась думка, що спосіб вчинення злочину доцільно розуміти у вузькому і широкому сенсах. При тлумаченні даного явища у вузькому сенсі, мається на увазі тільки лише безпосереднє вчинення злочину. Тут в якості однієї з обмежувальних точок може виступати момент закінченого злочину. А при розгляді способу вчинення злочину в широкому сенсі, слід включати в це поняття не тільки безпосереднє вчинення, а й приховування злочину. Природно, у другому випадку спосіб вчинення злочину передбачає значно більший зміст для вивчення [11, с. 11].

З цього приводу заслуговує окремої уваги дослідження способів вчинення злочину проведене М. С. Уткіним. Науковець розробив класифікацію способів вчинення злочинів і поділив їх на: 1) повноструктурні, або найбільш кваліфіковані (підготовка, вчинення і приховування злочинів); 2) менш кваліфіковані, або усічені першого типу (вчинення і приховування злочинів); 3) менш кваліфіковані, або усічені другого типу (підготовка і вчинення злочинів); 4) некваліфіковані, або спрощені, що складаються тільки з дій по вчиненню злочинів [12, с. 6].

Вказана класифікація має певне практичне значення, адже досить часто спосіб злочину не містить повної структури, особливо якщо це злочини вчинені з необережності. В такому випадку злочинець в принципі не може планувати якісь діяння, адже необережна форма вини перейде відразу в умисну. Однак усічений спосіб злочину характерний не лише для необережних злочинів, адже при вчиненні умисних злочинів також можуть відбуватися лише дії по підготовці та вчиненню, або вчинення та приховання.

Так, наприклад, аналіз слідчої та судової практики дозволив встановити структуру способів вчинення злочинів, передбачених п. 5 ч. 2 ст. 115 КПК. Лише в 30 % проаналізованих кримінальних проваджень спосіб злочину був повно структурним, тобто містив дії з підготовки, безпосереднього вчинення та приховування злочину.

Слід зауважити, що повноструктурні способи досліджуваного виду вбивства характерні для злочинів, вчинених на замовлення та у співучасті. Досить часто жертвами таких вбивств стають політики, державні службовці, журналісти, підприємці та інші відомі особистості.

Досить часто вбивства, передбачені п. 5 ч. 2 ст. 115 КПК мають усічену структуру способу злочину. У 38% проаналізованих кримінальних проваджень спосіб включав тільки дії із підготовки та безпосереднього вчинення злочину. А інший вид усіченого способу злочину, тобто дії із безпосереднього вчинення та приховування злочину, зустрічалися лише у 4% проваджень за п. 5 ч. 2 ст. 115 КПК.

Простий спосіб вчинення досліджуваного виду вбивства використовувався у 42% проаналізованих кримінальних проваджень. Вказаний спосіб характерний для випадків спонтанного виникнення умислу на вчинення вбивства. Злочинці досить часто перебували у стані сп'яніння і умисел на вбивство був спричинений загальною обстановкою на місці події, наприклад, під час масових заворушень. В окремих випадках причиною виникнення умислу були ревності або неприємні стосунки із потерпілим.

Слід зауважити, що переважна більшість простих способів досліджуваних вбивств вчиняється з використанням вибухових пристроїв, таких як різні типи гранат. Така ситуація склалася перш за все через неконтрольоване збільшення їх незаконного обігу в зв'язку із проведенням антитерористичної операції. Тому значна частина таких злочинів як раз і вчиняється на території Луганської і Донецької областей.

Слід погодитися із В. Ф. Єрмоловичем, який зазначає, що дії з підготовки, вчинення і приховування злочину окремо мають свої самостійні цілі. Однак, створюючи єдиний спосіб вчинення злочину, вони, крім своєї приватної мети, об'єднані і спрямовані злочинцем на досягнення бажаного результату, охопленого однією спільною метою. Особливо це яскраво проявляється, коли має місце замах на злочин [11, с. 9]. В рамках нашого дослідження вказане твердження є досить актуальним, адже досить часто вказані структурні елементи самі по собі містять склад злочину. Так, наприклад, незаконне придбання, носіння та зберігання вогнепальної зброї та вибухових речовин і вибухових пристроїв містять склад злочину, передбачений ст. 263 КК України. Але у сукупності вони спрямовані на досягнення кінцевої мети – вбивство людини, способом, небезпечним для життя багатьох людей. Тому вчинення вказаного виду вбивства, поєднане із використанням незаконно придбанної вогнепальної зброї, вибухових пристроїв і вибухових речовин кваліфікується за сукупністю злочинів, а саме відповідною частиною ст. 263 КК України та п. 5 ч. 2 ст. 115 КК України.

Крім того, аналіз слідчої та судової практики показав, що досить часто вказані види вбивств не доводяться до кінця у зв'язку із обставинами, які не залежать від волі злочинця і тому кваліфікуються як замах на вчинення вбивства. Так, у 53% проаналізованих кримінальних проваджень вбивство було незакінченим, тобто потерпілий залишався живим, так як або йому завдавалась або незначна шкода здоров'ю, або він сам вчиняв дії, які запобігали настанню тяжких наслідків, або поряд були свідки, які вчасно надавали допомогу та викликали швидку медичну допомогу.

Закінчене вбивство, способом, небезпечним для життя багатьох осіб було у 48% проаналізованих кримінальних проваджень. Крім того, враховуючи специфіку способу вчинення вбивства, що має на увазі можливість заподіяння смерті кільком особам, то слід сказати, що досить часто наступала смерть однієї або двох осіб, інші отримували тільки різні види тілесних ушкоджень. Тому в цьому випадку кваліфікація здійснювалась по відношенню до померлого як закінчене вбивство, а по відношенню до осіб, які залишились живими як замах на вбивство.

Для подальшого дослідження проблеми здійснимо детальний аналіз повноструктурного способу розглядуваного виду вбивств. Аналіз слідчої та судової практики дозволив виділити найбільш типові дії по готуванню до вбивства, способом, небезпечним для життя багатьох осіб.

Так, до *способів підготовки досліджуваних видів вбивств* можуть належати наступні дії: завчасний вибір жертви та/або отримання інформації про її характер, життєдіяльність, розклад дня, оточення тощо; обрання способу безпосереднього вчинення злочину; підшукування співучасників злочину (виконавців, пособників); обрання зняряд вчинення злочину; їх попереднє придбання; принесення на місце злочину; пристосування зняряд до умов та обстановки, в якій буде вчинятися злочин; у випадку виготовлення саморобних зняряд вчинення злочину додаються також дії щодо отримання знань щодо технології виготовлення, придбання засобів, які будуть використовуватися для виготовлення зняряд вчинення злочину; створення або очікування умов, необхідних для вчинення злочину; обрання місця та часу вчинення злочину; вирішення питання про необхідність маскування злочинної діяльності та злочинців; створення алібі для злочинців тощо.

Для визначення способів безпосереднього вчинення необхідно звернутися до загальної класифікації способів учинення вбивства. Досить ґрунтовну класифікацію способів вбивств здійснив С. О. Сафронов, пропонуючи їх класифікувати за різними критеріями: 1) за формою діяння: активні дії; бездіяльність (створення небезпечних для життя умов і залишення особи в цьому стані, незастосування необхідних для її врятування заходів); 2) за способами впливу на організм потерпілого: завдання шкоди шляхом застосування фізичної сили, різних зняряд і засобів, чинників навколишнього середовища, тварин; 3) за характером травматичної дії: використання механічних, термічних, температурних, біологічних, хімічних факторів впливу тощо; 4) за видом травматичного впливу: побиття, удар, тиск, розтягнення, розрив, крутіння, ламання тощо [13, с. 23–24]. Вказана класифікація безумовно достатньо повна, однак її важко застосувати до вбивства, вчиненого способом, небезпечним для життя багатьох осіб. Тому уявляється доцільним класифікувати способи досліджуваного виду вбивства в залежності від зняряд, які використовуються для спричинення смерті та характеру травматичної дії на організм людини.

Таким чином, способи безпосереднього вчинення вбивства, передбаченого п. 5 ч. 2 ст. 115 тісно пов'язані із використанням того чи іншого зняряддя вчинення злочину, які здійснює той чи інший характер впливу на організм людини. Так аналіз слідчої та судової практики дав можливість виокремити наступні *види способів безпосереднього вчинення вказаних вбивств, в залежності від зняряддя злочину*:

– напад із використанням вибухових речовин або вибухових пристроїв (наприклад, осколкових ручних гранат РГД-5, ручних оборонних гранат Ф-1 тощо) (використовувався у 74% проаналізованих кримінальних проваджень);

- напад із застосуванням вогнепальної зброї (використовувався у 30% проаналізованих кримінальних проваджень);
- підпали за допою різних джерел вогню (сірників, запальничок) (у 16% проаналізованих кримінальних проваджень);
- використання паливно-мастильних матеріалів та легкозаймистих речовин (бензин, керосин) для підпалювання потерпілих (у 12% проаналізованих кримінальних проваджень);
- напад із використанням гранатометів (РПГ-22, що спорядженні гранатами, реактивних гранатометів тощо) (використовувався у 8% проаналізованих кримінальних проваджень);
- використання газової суміш із наступним її запаленням (у 4% проаналізованих кримінальних проваджень);
- напад із використанням пневматичної зброї та пристроїв, призначених для стрільби гумовими кулями (використовувався у 2% проаналізованих кримінальних проваджень);
- напад з використанням холодної зброї або побутових ножів (використовувався у 2% проаналізованих кримінальних проваджень).

*За характером травматичної дії на організм людини способи безпосереднього вчинення вбивств, передбачених п. 5 ч. 2 ст. 115 КК України* поділяються на наступні: нанесення вогнепальних ушкоджень; нанесення вибухових травм; спричинення опікових травм; відокремлення частин тіла; нанесення колото-різаних ушкоджень; нанесення забитих ушкоджень.

Зважаючи на те, що значна частина досліджуваних видів вбивств вчиняється з використанням вибухових пристроїв або речовин, то досить часто для підготовки та вчинення вбивства, як правильно вказує О. С. Саїнчин, все більше застосовуються елементи військової рекогносцировки: вибір місця для засідок, схованки для ВП, які ретельно маскуються та ін. Об'єктами для розміщення ВП злочинець частіше обирає транспортні засоби, будівлі та робочі місця потерпілого. Вибух при застосуванні ВП частіше всього супроводжується пожежею й панікою, що приводить до масового знищення слідів злочину й дає злочинцю можливість непомітно й у короткий час залишити місце злочину [14, с. 25].

Окрему увагу слід приділити способам приховування злочинів взагалі і вбивств зокрема. Р. С. Белкіна пропонує розуміти під приховуванням злочину діяльність, спрямовану на ускладнення розслідування шляхом приховування, знищення, маскування слідів злочину і злочинця та їх носіїв [8, с. 234]. Вчений називає наступні способи приховування злочинів: 1) утаювання інформації та (або) її носіїв (приховування предмета посягання, речових доказів, грошей та цінностей, нажитих злочинним шляхом, інших об'єктів – джерел інформації; умовчання, неповідомлення запитуваних відомостей); 2) знищення інформації та (або) її носіїв, у тому числі слідів злочину; 3) маскування інформації та (або) її носіїв з метою зміни уявлень про спосіб учинення злочину, особу винного; 4) фальсифікація інформації і (або) її носіїв, тобто слідів та інших речових доказів; повна або часткова підробка документів; підміна, дублювання об'єктів; часткове знищення об'єкта з метою зміни його зовнішнього вигляду; 5) змішані способи приховування злочинів – інсценування злочинів [15, с. 134–136]. О. С. Саїнчин приділяє окрему увагу саме інсценуванню злочину, що полягає у створенні такої обстановки наслідків вбивства, які вказують на: 1) вчинення вбивства іншою особою; 2) некримінальний характер настання смерті (самовбивство, нещасний випадок тощо) [14, с. 18].

Тобто злочинці вносять відповідні сліди, які створюють уявлення неправдивої події. Однак таким неправдивим подіям, тобто спробам приховання справжнього характеру злочинної події також притаманні відповідні ознаки, які дозволяють їх викрити. Слушно зазначає М. В. Даньшин, що ознаки приховування іноді називають негативними обставинами, маючи на увазі їх невідповідність справжньому відображенню злочину. Негативні обставини – це такі дані, що порушують уявлення слідчого про закономірні зв'язки в розвитку події чи явища [16, с. 19–20]. Практикою підтверджено, що такі негативні обставини допомагають слідчому усвідомити справжній характер злочинної події.

Враховуючи наведену класифікацію способів приховування злочину та аналіз слідчої і судової практики можемо виділити найбільш *типові способи приховування вбивств, вчинених способом, небезпечним для життя багатьох осіб*: обрання малолюдного місця та часу вчинення злочину під час якого кількість людей обмежена, з метою недопущення впізнання злочинця; знищення знаряддя вчинення злочину; знищення слідів злочину; усунення свідків-очевидців злочину; залишення додаткових слідів злочину та знищення наявних, з метою створення інсценування злочину.

Слід зауважити, що сам характер досліджуваного виду вбивств вже передбачає під час безпосереднього вчинення злочину знищення переважної більшості його слідів, адже, як уже вказувалося вище, способи переважно пов'язані із спричиненням вибухів і підпалів.

**Висновки.** Спосіб злочину для даного виду вбивств може містити як всі структурні елементи, тобто дії щодо підготовки, вчинення та приховування злочину, так і може бути усіченим. Повноструктурні способи досліджуваного виду вбивства характерні для злочинів, вчинених на замовлення та у співучасті. Досить часто жертвами таких вбивств стають політики, державні службовці, журналісти, підприємці та інші відомі особистості.

Простий спосіб вчинення досліджуваного виду вбивства характерний для випадків спонтанного виникнення умислу на вчинення вбивства. Злочинці досить часто можуть перебувати у стані сп'яніння і умисел на вбивство може бути спричинений загальною обстановкою на місці події, наприклад, під час масових заворушень. В окремих випадках причиною виникнення умислу також можуть бути ревності або неприязні стосунки із потерпілим. Переважна більшість простих способів досліджуваних вбивств вчиняється з використанням вибухових пристроїв, таких як різні типи гранат. Така ситуація склалася перш за все через неконтрольоване збільшення їх незаконного обігу в зв'язку із проведенням антитерористичної операції. Досить часто вказані види вбивств не доводяться до кінця у зв'язку із обставинами, які не залежать від волі злочинця і тому кваліфікуються як замах на вчинення вбивства.

#### Список використаних джерел:

1. Огерук І. С. Спосіб вчинення злочинів, пов'язаних із привласненням, розтратою або заволодінням майном нафтогазовидобувних підприємств шляхом зловживання службовим становищем. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Вип. 29. Ч. 2. Т. 1. С. 97–100.
2. Гора І. Поняття способу вчинення злочину та його значення в розкритті та розслідуванні. *Закон и жизнь*. 2012. № 9. С. 35–38.
3. Кустов А. М. Теоретические основы криминалистического учения о механизме преступления. М.: Академия МВД России, 1997. 228 с.
4. Кудрявцев В. Н. Объективная сторона преступления: монография. М.: Госюриздат, 1960. 244 с.
5. Еникеев М. И. Юридическая психология: учебник для вузов. М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА, 2001. 517 с.
6. Колесниченко А. Н. Общие положения методики расследования отдельных видов преступлений. Харьков, 1965. 87 с.
7. Зуйков Г. Г. Криминалистическое учение о способе совершения преступления : дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1970. 305 с.
8. Белкин Р. С. Курс криминалистики: в 3 т. М.: Юристъ, 1997. Т. 3. Криминалистические средства, приемы и рекомендации. 480 с.
9. Зав'ялов С. М. Спосіб вчинення злочину: сучасні проблеми вивчення та використання у боротьбі зі злочинністю та перспективи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. К., 2005. 232 с.
10. Криміналістика: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. закл. / за ред. В. Ю. Шепітька. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ: Ін Юре, 2010. 496 с.
11. Ермолович В. Ф. Способы и механизм преступления / под ред. Басецкого И. И. Мн., 2000. 107 с.
12. Уткин М. С. Особенности расследования и предупреждения хищений в потребительской кооперации: учеб. пособие. Свердловск: Изд. Свердловск. юрид. института, 1975. 62 с.
13. Сафронов С. О. Методика розслідування умисного заподіяння тяжких і середньої тяжкості тілесних ушкоджень: науково-практичний посібник. Харків, 2003. 175 с.
14. Саїнчин О. С. Розслідування умисних вбивств: теорія та практика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09. Запоріжжя, 2011. 38 с.
15. Белкин Р. С. Противодействие расследованию и пути его преодоления криминалистическими и оперативно-розыскными средствами и методами. *Криминалистическое обеспечение деятельности криминальной милиции и органов предварительного расследования*: ученик / под ред. Т. В. Аверьяновой и Р. С. Белкина. М.: Новый Юрист, 1997. Глава 5. С. 129–150.
16. Даньшин М. В. Класифікація способів приховування злочинів у криміналістиці: навч. посіб. Х.: ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2007. 116 с.

### ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ВИКОРИСТАННЯ КРИМІНАЛІСТИЧНИХ ДОВІДКОВО-ДОПОМІЖНИХ ОБЛІКІВ

Статтю присвячено дослідженню правових підстав використання криміналістичних довідково-допоміжних обліків Експертної служби МВС України. Проаналізовано поняття судової експертизи як необхідне у розумінні правових підстав та особливостей їх практичного застосування. Сформульовано сутність та природу використання довідково-допоміжних обліків під час розслідування кримінальних проваджень.

**Ключові слова:** довідково-допоміжні обліки, правові підстави, Експертна служба МВС України.

Статья посвящена исследованию правовых оснований использования криминалистических справочно-вспомогательных учетов Экспертной службы МВД Украины. Проанализировано понятие судебной экспертизы как необходимое в понимании правовых оснований и особенностей их практического применения. Сформулирована сущность и природа их использования при расследовании уголовных производств.

**Ключевые слова:** справочно-вспомогательные учеты, правовые основания, Экспертная служба МВД Украины.

The article devoted to the analysis of reference criminalistics database's legal causes. The concept of forensic examination was analyzed as necessary to understand legal causes and features of its applying. Their core and nature are formulated in the article.

**Key words:** criminalistics reference databases, legal causes, Expert service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

**Постановка проблеми та актуальність теми дослідження.** Питання про правові підстави використання криміналістичних довідково-допоміжних обліків в ході розслідування кримінальних правопорушень є дуже важливим, оскільки має здійснюватися у суворій відповідності до загальних засад кримінального провадження. Використання зазначених криміналістичних обліків є тісно пов'язаним із такою засадою кримінального провадження як законність. Об'єкти довідково-допоміжних обліків доволі часто використовуються експертами при проведенні експертних досліджень, слідчими та оперативними працівниками в ході слідчих (розшукових) дій. Разом із тим, їх використання, на перший погляд, знаходиться поза межами встановлених законом норм та може поставити під сумнів допустимість висновку експерта у якості доказу.

**Стан дослідження.** Теоретичним та практичним питанням використання усіх видів криміналістичних обліків у розслідуванні злочинів присвячені наукові роботи таких вчених, як Р. С. Белкін, В. В. Бірюков, Є. Д. Лук'янчиков, В. І. Пашко, С. А. Ялишев та інші. Проблема дослідження саме довідково-допоміжних обліків займалися Е. А. Разумов, А. Е. Волкова та деякі інші.

**Метою та завданнями статті** є визначення правових підстав використання криміналістичних довідково-допоміжних обліків під час розслідування кримінальних проваджень, через з'ясування їх сутності та природи.

**Викладення основного матеріалу.** За словами В. В. Бірюкова, довідково-допоміжні обліки – це «...колекції та каталоги різноманітних об'єктів, які використовуються як зразки для порівняння при проведенні експертиз і досліджень, а також у розшуковій діяльності для вирішення класифікаційних завдань» [1, с. 377]. «Предмети, матеріали, речовини, які частіше за все використовуються під час скоєння злочинів, а також інформація про джерела їх походження, про місце та спосіб виготовлення завжди становили професійний інтерес для криміналістів. До таких

об'єктів належать: вогнепальна та холодна зброя; боєприпаси та вибухові пристрої; типові знаряддя зламу й інструменти; деталі та частини виробів (фарне скло і протектори шин автотранспорту, підошви взуття та ін.), матеріали й речовини, зразки паперу, тканин, рослин тощо», - характеризує довідково-допоміжні обліки В. Ф. Волинський [2, с. 334].

Довідково-допоміжні обліки ведуться Експертною службою МВС України на центральному й регіональному рівнях та формуються за рахунок об'єктів і даних, які безпосередньо не пов'язані з подією злочину та отримані в результаті накопичення відомостей інформаційного характеру. Форми їх ведення можуть бути різноманітні – криміналістичні довідники, колекції, автоматизовані інформаційні системи (далі – АІС), картотеки, каталоги продукції фірм виробників та реалізаторів, тощо. Масиви обліків поповнюються об'єктами на протязі багатьох років з урахуванням потреб практики, а їх створенню передують узагальнення досвіду судово-слідчої та експертної практики разом з його теоретичним осмисленням.

Правовою основою створення, ведення та використання довідково-допоміжних обліків виступають нормативні акти трьох рівнів:

- закони України «Про Національну поліцію», «Про інформацію», «Про судову експертизу»;
- Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про судову експертизу в кримінальних і цивільних справах»;
- накази та інструкції, а саме Положення про Експертну службу МВС України, затверджене Наказом МВС України від 3.11.2015р. № 1343; Інструкція з організації функціонування криміналістичних обліків експертної служби МВС України, затверджена Наказом МВС України від 10.09.2009 р. № 390 [3–8].

Одразу зазначимо, що внесення змін до закону України «Про судову експертизу» у 2017 році позитивно відобразилося саме на правових підставах використання об'єктів довідково-допоміжних обліків при проведенні експертних досліджень. Згідно з поточною редакцією Закону поняття судової експертизи було змінено. Так, в статті 1 цього закону зазначається, що судова експертиза – це дослідження на основі спеціальних знань у галузі науки, техніки, мистецтва, ремесла тощо об'єктів, явищ і процесів з метою надання висновку з питань, що є або будуть предметом судового розгляду [5]. Вбачається, що таке визначення судової експертизи не містить, а ні прямих, а ні опосередкованих вказівок та обмежень щодо використання тих чи інших об'єктів в ході експертного дослідження. З визначення прямо випливає, що особа, яка володіє спеціальними знаннями та уповноважена на проведення експертизи може використовувати будь-які об'єкти з метою надання висновку експерта. Отже, використання об'єктів з довідково-допоміжних обліків в ході проведення судових експертиз здійснюється із дотриманням законності, як однієї із засад кримінального провадження.

Варто зазначити, що попереднє визначення судової експертизи, як «дослідження експертом на основі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини справи, що перебуває у провадженні органів дізнання, досудового слідства чи суду» [9], вказувало, що висновок експерта може спиратися лише на вивчення наданих йому матеріальних об'єктів, перелік яких містить ст. 84 КПК України (показання, речові докази, документи, висновки експертів). Як видно, в цьому переліку відсутня згадка про можливість використання об'єктів довідково-допоміжних обліків під час експертизи. Окрім цього, об'єкти цих обліків згідно ст. 98 КПК України не відносяться й до речових доказів. Також, ст. 245 КПК України передбачено використання зразків для порівняльного дослідження в ході проведення експертиз [10]. Однак, об'єкти довідкових фондів не відносяться й до цієї категорії об'єктів судової експертизи.

Продовжуючи дослідження, правових підстав використання криміналістичних довідково-допоміжних обліків можна говорити про те, що при проведенні судових експертиз, об'єкти цих обліків використовуються експертами та слугують для встановлення і пізнання якісних ознак речового доказу, віднесення його до певної групи або роду предметів шляхом порівняння речового доказу із зразками предметів певного обліку або відомостями про предмети. В кінцевому результаті роботи з об'єктами тієї чи іншої колекції, каталогу визначається збіг або різниця родових ознак речового доказу. Оцінка встановленого збігу чи різниці дозволяє визначити належність чи неналежність речового доказу до класу, роду або групи відповідних предметів обліку (наприклад, віднесення предмета до холодної зброї). За умови збігу певних ознак експерт використовує довідкову інформацію, що міститься в певному обліку, для відповіді на поставлені запитання у своєму висновку. В експертномудослідженні об'єкти довідково-допоміжних обліків виконують роль еталонів, яким відповідають або не відповідають речові докази, що досліджуються.

Формування довідково-допоміжних обліків проходить крізь велику наукову та організаційну роботу, яка виявляється у наступних напрямках:

- встановленні потреб експертів в обліку;
- визначенні призначення обліку;
- визначенні об'єму обліку та розробці її структури разом із методикою пошуку та системою кодування зразків та ін.

Важливим є те, що перед уміщенням об'єктів до масиву кожен з них досліджується експертами – вирізняються властивості та ознаки предметів, відомості про які важливі для вирішення експертних завдань [11, с. 103].

Питання про доцільність використання об'єктів довідково-допоміжних обліків у дослідженні вирішує безпосередньо експерт, це входить лише до його компетенції на відміну від інших об'єктів експертного дослідження (речових доказів та зразків для порівняльного дослідження, які залучаються до провадження чи вилучаються з нього згідно до передбаченої процесуальної форми). І можна говорити, що відомості, отримані експертом, є його спеціальними знаннями.

М. Г. Щербаковський констатує, що «спеціальні знання – це не правова систематизована інформація з різних галузей наукової та практичної діяльності, якою володіє обізнана особа в результаті навчання або практичного досвіду з певної спеціальності й має відповідні вміння та навички її застосування для вирішення завдань, пов'язаних з установленням для ухвалення уповноваженими особами процесуальних та організаційно-тактичних рішень у кримінальному провадженні» [12, с. 48].

Стосовно порядку поповнення масивів обліків, то вони формуються з об'єктів, що становлять інтерес для оперативно-службової, науково-дослідної та методичної діяльності, є речовими доказами за кримінальними провадженнями за якими закрито провадження і щодо яких є рішення суду про їх уміщення до колекцій, а також об'єктів, отриманих від установ, організацій та підприємств незалежно від форми власності [8].

Краще зрозуміти сутність та природу вказаного виду криміналістичних обліків можна через з'ясування їх безпосереднього призначення. Пункт 1.6.2. «Інструкції з організації функціонування криміналістичних обліків експертної служби МВС» визначає, що довідково-допоміжні обліки призначені для використання об'єктів, уміщених до них, під час проведення експертних досліджень, створення науково-дослідних та дослідно-конструкторських розробок, оновлення методичної та нормативної бази судової експертизи, підготовки орієнтовної інформації, узагальнення відомостей про причини й умови вчинення злочинів та інших правопорушень з метою запобігання їм.

Розглядаючи докладно кожен напрямок, що є вказаним в Інструкції, необхідно зауважити, що вище по тексту статті було розглянуто використання об'єктів, уміщених до довідково-допоміжних фондів, під час проведення експертних досліджень.

Однак, звернемо увагу ще на один важливий, на нашу думку аспект. Нами вбачається, що призначення обліків в контексті використання їх об'єктів в ході експертних досліджень, також виявляється в отриманні відомостей про ознаки та властивості «перспективних» об'єктів експертного дослідження. В даному випадку простежується тісний взаємозв'язок двох напрямів призначення – використання об'єктів обліку під час проведення експертних досліджень та підготовки орієнтовної інформації. Під підготовкою орієнтовної інформації за допомогою об'єктів довідково-допоміжних фондів розуміється надання співробітникам поліції довідкової інформації у вигляді пред'явлення об'єкта (об'єктів) в цілях їх розшуку: в натурі; наведення ілюстрацій з довідкової літератури чи каталогів продукції (напр., підозов взуття); автоматизованих інформаційних систем, тощо.

Якщо розглянути у якості прикладу проведення якісного підготовчого етапу такої слідчої (розшукової) дії, як обшук, то добре виявляється вищезазначений взаємозв'язок. Отже, слідчий чи оперативний працівник за допомогою спеціаліста, виходячи з аналізу основних видів слідів, вилучених при огляді місця події, з використанням довідково-допоміжних картотек і колекцій визначають вид слідоутворюючих об'єктів, які варто шукати в ході обшуку. «У випадку виявлення слідів взуття, то за допомогою довідкової колекції визначається вид, розмір, малюнок підозви взуття й готуються фотознімки із зовнішнім виглядом того взуття, яке варто шукати при обшуку. За допомогою колекції знарядь злочину визначається тип і вид інструмента, основні параметри його робочої частини й конструктивні особливості, спосіб виготовлення, що потім використовується при його пошуку. Аналогічна процедура застосовується й до слідів одягу, слідів автотранспортних засобів, слідів застосування вогнепальної та холодної зброї, вибухових пристроїв, різноманітних мікрооб'єктів, слідів рукавичок, часток ґрунту, вузлів на мотузках і т.п.», – говорить

А. Е. Волкова [13, с. 73]. Важливо додати, що за умови перебування конкретного екземпляру предмету в натурній колекції (каталозі продукції, АІС), його можуть пред'явити зацікавленій особі для наглядного сприйняття з подальшим утворенням в неї уявного образу, який може бути успішно використано в ході проведення обшуку. Також, можуть виготовлені фотознімки потрібних предметів з наступним їх застосуванням при проведенні слідчої (розшукової) дії. В свою чергу, за результатами проведення обшуку виявлені за допомогою довідково-допоміжних фондів предмети (зброя, документи, наркотичні засоби, знаряддя злочину, тощо), в майбутньому стають об'єктами судових експертиз і можуть зіставлятися з об'єктами криміналістичних довідково-допоміжних обліків відповідно до методики проведення того чи іншого виду експертизи.

Стосовно таких напрямів практичного застосування довідково-допоміжних обліків, як створення науково-дослідних та дослідно-конструкторських розробок, оновлення методичної та нормативної бази судової експертизи, узагальнення відомостей про причини й умови вчинення злочинів та інших правопорушень з метою запобігання їм, можна стверджувати, що: 1) їх натурні об'єкти можуть використовуватися для апробації нових методів та методик дослідження; 2) довідковий фонд полегшує навчально-методичну роботу із слідчими та суддями по ознайомленню них з можливостями судової експертизи, покращує рівень проведення занять із підвищення кваліфікації для експертів, слідчих, оперативних працівників; 3) натурні об'єкти використовуються для забезпечення сертифікаційних випробувань апаратури, що використовується при проведенні судової експертизи [14, с. 56].

**Висновки.** Усе вищевикладене дає нам підстави вбачати не процесуальну природу об'єктів довідково-допоміжних обліків, оскільки їх формування відбувається не під дією змін у середовищі, що спричинені подією злочину. Вони зберігаються в довідкових фондах судово-експертних установ та «очікують» на своє застосування. Залучення до процесу розслідування кримінальних правопорушень відбувається за необхідності вирішення експертних завдань чи досягнення цілей проведення слідчих (розшукових) дій.

Також, ми дійшли до висновку про те, що природа та сутність довідково-допоміжних обліків відповідає поняттю спеціальних знань експерта.

У процесі розслідування кримінальних правопорушень використання об'єктів довідково-допоміжних обліків відноситься до спеціальних знань експерта про ознаки і властивості об'єктів експертизи, а за своїм процесуальним положенням є спеціальними знаннями, якими володіє експерт.

#### Список використаних джерел:

1. Бірюков В. В. Теоретичні основи інформаційно-довідкового забезпечення розслідування злочинів: монографія. Луганськ: РВС ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2009. 664 с.
2. Криміналістика: учебник для студентов юридических вузов / А. Ф. Волинский, В. П. Лавров. Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. 943 с.
3. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 26.10.2017).
4. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 26.10.2017).
5. Про судову експертизу: Закон України від 25.02.1994 № 4038-XII / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12> (дата звернення: 26.10.2017).
6. Про судову експертизу в кримінальних і цивільних справах: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 30.05.1997 №8 / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-97> (дата звернення: 26.10.2017).
7. Положення про Експертну службу МВС України: Наказ МВС України від 3.11.2015 р. № 1343 / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1390-15> (дата звернення: 26.10.2017).
8. Інструкція з організації функціонування криміналістичних обліків експертної служби МВС України: Наказ МВС України від 10.09.2009 р. № 390 / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0963-09> (дата звернення: 26.10.2017).
9. Про судову експертизу: Закон України від 25.02.1994 № 4038-XII попередня редакція від 1.01.2017 / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/4038-12/ed20170803> (дата звернення: 28.10.2017).



10. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 26.10.2017).

11. Фатьянова В. О. Використання інформаційно-довідкових обліків при експертному дослідженні. *Вісник ЛДУВС*. 2007. Спец. вип. № 2. Ч. 3. С. 102–105.

12. Щербаківський М. Г. Загальні положення використання спеціальних знань під час розслідування злочинів. *Криміналістика: підручник: у 2 т. / за заг. ред. А. Ф. Волобуєва, Р. Л. Степанюка, В. О. Малярвої*. Харків: МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2017. Т. 1. С. 47–49.

13. Волкова А. Е. Використання інформаційно-довідкових обліків при проведенні слідчих дій. *Форум права*. 2008. № 1. С. 71–76. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2008\\_1\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2008_1_14)

14. Волкова А. Э., Разумов Э. А. Информационно-справочные криминалистические учеты: теория, организация, использование. Сумы: ИПП «Мрія», 2013. 344 с.

УДК 343.1

СИЙПЛОКІ М.В.

### **ПІДСТАВИ КРИМІНАЛІЗАЦІЇ СУСПІЛЬНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ПОСЯГАНЬ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОЇ ТА ПРИВАТНОЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Автором аналізуються підстави криміналізації посягань у сфері громадської та приватної професійної охоронної діяльності. Встановлено, що підставою криміналізації вказаних порушень виступає суспільна небезпечність як єдина і достатня умова криміналізації. На підставі проведеного дослідження робиться висновок про необхідність криміналізації посягань у сфері приватної громадської та охоронної діяльності, що вимагає внесення відповідних змін в чинне кримінальне законодавство.

**Ключові слова:** охоронна діяльність, приватна охоронна діяльність, підстави криміналізації, кримінальна відповідальність, злочини у сфері охоронної діяльності.

Автором анализируются основания криминализации посягательств в сфере общественной и частной профессиональной охранной деятельности. Установлено, что основанием криминализации указанных нарушений выступает общественная опасность как единственное и достаточное условие криминализации. На основании проведенного исследования делается вывод о необходимости криминализации посягательств в сфере общественной и частной профессиональной охранной деятельности, что в свою очередь, требует внесения соответствующих изменений в действующее уголовное законодательство.

**Ключевые слова:** охранная деятельность, частная охранная деятельность, основания криминализации, уголовная ответственность, преступления в сфере охранной деятельности.

The author analyzes the grounds for criminalizing encroachments in the field of public and private professional security activities. It was established that the basis of the criminalization of these violations is social danger as a single and sufficient condition for criminalization. On the basis of the study, it is concluded that there is a need to criminalize encroachments in the field of private public and security activities, which requires appropriate changes in the existing criminal law.

**Key words:** security activity, private security activities, grounds of criminalization, criminal liability, crimes in the sphere of security activity.

**Постановка проблеми:** Криміналізація суспільно небезпечних діянь, що мають місце у суспільстві, без сумніву, відіграє провідну роль серед засобів впливу на злочинність. Сьогодні проблема встановлення кримінальної відповідальності за посягання у сфері професійної охоронної діяльності залишає безліч складних запитань, одним з яких є питання рівноцінного, в т. ч. кримінально-правового, захисту учасників охоронної діяльності незалежно від форми власності та організаційно-правової структури суб'єкта такої діяльності.

Рівень наукових досліджень сфери правового регулювання здійснення громадських та приватних охоронних послуг залишається у вітчизняній юридичній науці недостатньо адекватним потребам суспільної практики. Зазначене є актуальним не лише для кримінальної галузі, але й для сфери адміністративного та цивільного права. Лише у працях деяких дослідників порушуються гострі питання, присвячені сутності, характеру, повноваженням та захисту діяльності громадських та приватних охоронних структур. Серед авторів, які так чи інакше торкаються проблематики охоронної діяльності можна назвати Д. В. Бездітко, Ю. М. Беліков, В. І. Бобрика, С. Г. Гаспарян, К. В. Громовенко, С. П. Довбій, В. І. Курила, С. О. Постольник, І. В. Потайчук, О. О. Пунда, А. Г. Сачаво, Н. В. Устименко, С. А. Шейфера. На жаль, сучасні дослідження практично не торкаються проблем кримінально-правового забезпечення охорони прав та свобод суб'єктів приватної професійної охоронної діяльності, не визначаються перспективи та обсяги повноважень охоронних структур, відповідальність за порушення обов'язків суб'єктів даної діяльності.

**Мета дослідження.** Обґрунтування соціальної обумовленості криміналізації порушень у сфері громадської та приватної охоронної діяльності.

**Завдання дослідження.** Проаналізувати відповідність підстав криміналізації порушень у сфері громадської та приватної охоронної діяльності розробленим теорією кримінального права вимогам криміналізації суспільно небезпечних посягань.

**Основний зміст.** Одним із пріоритетних завдань нашого дослідження є встановлення необхідності та домірності криміналізації порушень у сфері здійснення громадської та приватної професійної охоронної діяльності. На важливість поставленого завдання вказує й порівняльний внутрішньогалузевий аналіз окремих норм кримінального законодавства у сфері захисту охоронної діяльності. З його результатів вбачається, що частина злочинних дій, пов'язаних з посяганням на осіб, які виконують охоронні функції («заподіяння тілесних ушкоджень», «вбивство», «позбавлення волі особи», «протидія законній господарській діяльності») вже знайшли певною мірою відображення в статтях КК, зокрема ст. ст. 121-122, 125, 194, 206, 350. Не слід забувати і той факт, що стосовно працівників правоохоронних органів, які виконують охоронні та правоохоронні функції існує низка спеціальних норм, яка встановлює додатковий кримінально-правовий захист їх життя, здоров'я, волі та власності – ст. ст. 345, 347, 348, 349 КК. Крім того, існує низка підстав притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які посягають на охоронну діяльність з використанням своїх повноважень тобто заподіюють шкоду правоохоронюваним інтересам, якщо можна так сказати, зсередини. Наприклад, ст. ст. 118, 124, 197, 364, 364-1, 365 КК. У зв'язку із цим може виникнути уявлення про надмірність чи недоцільність самостійної або додаткової кримінально-правової заборони, оцінка її як такої, що дублює, повторює норми, які вже наявні в кримінальному законодавстві, невиправдано розширюючи цим його обсяг. Ця обставина вимагає замислитись над обґрунтованістю введення додаткових або спеціальних норм, які передбачають кримінальну відповідальність за посягання на охоронну діяльність в Україні взагалі, і приватну та громадську охоронну діяльність зокрема. Для цього має бути обговорене питання дотримання підстав та принципів криміналізації посягань у сфері охоронної діяльності.

Поняття «підстави криміналізації» позначає ті процеси, що відбуваються в матеріальному і духовному житті суспільства, розвиток яких породжує об'єктивну необхідність кримінально-правової охорони тих чи інших цінностей, інакше кажучи, підстави криміналізації – це те, що створює дійсну потребу в кримінально-правовій новелі, внутрішня необхідність виникнення правової норми [1, с. 204]. Таким чином, ці процеси зумовлюють необхідність прийняття законодавцем рішення про встановлення кримінальної відповідальності за те чи інше діяння.

В науковій роботі колективу авторів за редакцією В. М. Кудрявцева та О. М. Яковлева, до підстав криміналізації віднесено низку самостійних факторів: високу суспільну небезпечність діяння; його поширеність і негативну динаміку; наявність умов вчинення діяння які не можна ліквідувати без застосування кримінальної відповідальності; необхідність створення кримінально-правових гарантій охорони певних соціально значущих об'єктів; наявність міжнародно-правових зобов'язань, які вимагають забезпечення кримінально-правової охорони цих об'єктів [1, с. 206]. Водночас, питання підстав криміналізації продовжує викликати дискусії й обговорення.

«Основним критерієм криміналізації (декриміналізації), який визнається практично всіма дослідниками, – вказує П. Л. Фріс – безсумнівно, є суспільна небезпечність діяння» [2, с. 27]. Сьогодні значна кількість авторів (зокрема, О. М. Готін, О. О. Дудоров, Л. М. Кривоченко, Н. О. Лопашенко, О. В. Наден, П. Л. Фріс, М. І. Хавронюк, В. Б. Харченко, Г. В. Чеботарьова та ін.) допускають визнання суспільної небезпечності діяння єдиною підставою криміналізації діяння. Інші криміналісти називають суспільну небезпечність однією з кількох обставин, які зумовлюють криміналізацію (при цьому нерідко вона вказується на першому місці серед них, визнається головною) [3, с. 49–53]. У зв'язку із цим доречним видається логічний прийом, застосований Г. В. Чеботарьовою: «якщо з будь-якої сукупності чинників, що розглядаються правознавцями в ролі підстав (умов, критеріїв і т. ін.) криміналізації вилучити фактор суспільної небезпечності діяння, постановка питання про встановлення його кримінально-правової заборони виглядає нікчемною, такою, що порушує основні принципи кримінального права та не відповідає легальному визначенню злочинного» [4, с. 80]. Справді, слід погодитись, що без визнання діяння в наявних соціально-політичних умовах таким, що загрожує охоронюваним законом об'єктам, воно (незважаючи на існування будь-яких інших чинників – його поширеності, можливості його доказування, передбачення його в міжнародному договорі і т. п.) не може бути визнане злочином. На думку деяких вчених, такий підхід є логічно ірраціональним «правовим ідеалом» [5, с. 95]. Однак, видається більш обґрунтованою позиція М. І. Мельника, який наголошує на тому, що криміналізація діяння, якому не властивий достатній ступінь шкідливості (небезпечності), є помилковою необґрунтованою (безпідставною), що зумовлює чимало грубих порушень прав і свобод людини й викривлює значення та можливості кримінального закону [6, с. 94]. Отже, саме безпека є головним критерієм (підставою) забезпечення кримінально-правової заборони діяння, яка зумовлює можливість настання за його вчинення негативних наслідків, як кримінальна відповідальність.

Викладені міркування дають можливість стверджувати, що єдиною і достатньою підставою криміналізації *посягань на приватну та громадську охоронну діяльність є наявність у цих діяннях суспільної небезпечності, ступінь якої вимагає організації кримінально-правової боротьби з ними.*

Традиційно в кримінальному праві суспільну небезпечність злочину встановлюють через її характер та ступінь [7, с. 45–46]. Характер суспільної небезпечності діяння – це якісний показник, який визначається, перш за все, тією або іншою групою соціальних цінностей, на які посягає правопорушення. Навпаки, ступінь – кількісний показник, який залежить від форми вини, мотиву й мети, способу вчинення дій, місця, умов та усіх інших об'єктивних і суб'єктивних ознак діяння. Не викликає суперечностей той факт, що чим важливішим є об'єкт посягання, тим вище характер суспільної небезпеки такого діяння.

Однією з найважливіших проблем сучасності, без сумніву, можна вважати проблему безпеки. Забезпечення надійного захисту своїх інтересів, у першу чергу майнових, є однаково актуальним як для державного, так і для приватного сектору України. Як переконують дослідники, 15% громадян вважають незадовільним стан забезпечення безпеки фізичних осіб та охорони права власності та лише 10% – високим. Це негативно характеризує стан охоронної діяльності в Україні враховуючи, що ситуація в країні є криміногенною [8, с. 238]. За своїм змістом охоронна діяльність (охорона майна та забезпечення особистої безпеки фізичних осіб) є такою, що безпосередньо зачіпає особисті та майнові права громадян і юридичних осіб. Дії персоналу по охороні власності стосуються мільйонів громадян, а також багатьох юридичних осіб усіх форм власності [9, с. 231]. Відносно дещо меншої, але значної кількості громадян здійснюються заходи забезпечення особистої безпеки фізичних осіб.

Приватна охоронна діяльність з одного боку є різновидом підприємницької діяльності і стосується приватних інтересів, з іншого під час здійснення охоронної діяльності вирішуються публічні завдання (забезпечення порядку, захист життя, здоров'я, власності) [10, с. 138–142]. Беззаперечно, неблагополучна криміногенна ситуація – фактор, який негативно впливає на еволюційний розвиток держави, стан безпеки та захисту прав та свобод людини. Сьогодні громадська думка все частіше схиляється до можливості цілком усвідомленого безкарного досягнення цілей напівлегальними, а нерідко й відверто незаконними методами та засобами. Таким чином, у суспільстві починають домінувати злочинні методи, знижується загальний моральний рівень, виробляється й формується нова «кримінальна громадська психологія». Криміналізація суспільних відносин призводить до розвитку такого негативного явища, як організована злочинність, що поширює свій вплив на апарат державної влади та управління [11, с. 121]. Крім того, необхідно врахувати, що посилення боротьби зі злочинністю в Україні призвело до більш активної протидії

злочинного елемента заходам правоохоронних органів. Організовані злочинні групи стали більш агресивними, виробляють і застосовують нові методи та засоби планування, підготовки і здійснення протиправних діянь [12]. Криміногенна ситуація в Україні тривалий час після 1991 року погіршувалася і, за прогнозами, зміни на краще відбудуться нешвидко. Якщо раніше побутові вбивства становили 55% від загальної кількості навмисних убивств, то нині лише 20% – і це за умови збільшення загальної кількості таких злочинів. Різко підвищився показник кількості вбивств з корисливих мотивів: збільшилась кількість злочинів проти підприємців, зростає кількість убивств на замовлення та використання вогнепальної зброї. Статистика, свідчить про різке (майже у 2,5 рази) зростання чисельності злочинів, здійснених з використанням саме вогнепальної зброї та вибухових речовин. Не менш проблемною є ситуація з іншими видами злочинних посягань. Так, у 2017 році скоєно 254 тис. крадіжок, що складає основний сегмент злочинності в Україні (52%). З них, тільки 72 712 випадків крадіжок було розкрито і матеріали справ направлено до суду. Зафіксовано 3560 розбійних нападів, розкрито лише кожне друге (61%) [13]. Слід констатувати, що правоохоронні органи через об'єктивні та суб'єктивні причини (обмеженість державного бюджету, недовіра громадян, корупція, перевантаженість роботою) не завжди можуть забезпечити повну безпеку суспільства від протиправних загроз [14, с. 20]. Зазначені проблеми безпекового простору ще раз підтверджують важливість розвитку охоронної діяльності в нашій державі.

Досвід країн, у яких приватна охоронна діяльність законодавчо врегульована, показує, що функціонування приватних охоронних фірм, участь громадськості в зазначеній сфері значно підвищує відповідальність державної правоохоронної системи за своєчасне і високопрофесійне реагування на потреби громадян і суспільства, звільняє правоохоронців від необхідності виконання багатьох незначних і невластивих їм функцій, сприяє загальному оздоровленню криміногенної ситуації. Поява додаткових можливостей для громадян у сфері захисту їх прав та власності суттєво впливають на рівень злочинності в державі [15, с. 3]. Цей процес особливо помітний у законодавстві та практиці тих країн, де стимулюється та заохочується розвиток приватних охоронних фірм, служб безпеки та різного роду громадських правоохоронних формувань. Наприклад, у США атомні електростанції охороняються приватною охоронною фірмою «Вокснхат корпорейшн», а приватна фірма «Локенхад» забезпечує будівництво й охорону в'язниць. Діяльність таких організацій вигідна державі, оскільки вони не беруть з бюджету кошти, а, навпаки, поповнюють його, сплачуючи податки [16, с. 7]. Приватні охоронно-розшукові фірми в США щорічно приносять державі понад 9 млрд. доларів прибутку [17]. У Великій Британії одна з найбільших приватних служб безпеки «Сек'юрик» забезпечує охорону банків, приміщень фірм, коштів і коштовностей під час їхнього перевезення, а також осіб, які підлягають депортації (видворенню з країни). Слід звернути увагу на досить широке коло задач, розв'язуваних закордонними приватними охоронними службами. Поряд із суто поліцейськими функціями (захист життя і власності громадян, попередження і розкриття злочинів, контроль за технічним станом транспортних засобів і т. д.), вони забезпечують перепускний режим, пожежну безпеку на підприємствах і в офісах, ведуть боротьбу з промисловим шпигунством і витоком інформації (контррозвідка), збирають відомості про конкуруючі фірми й осіб, що претендують на вивільнені посади (розвідка), проводять розслідування причин виробничих аварій і травм [17].

Важливість та цінність приватної охоронної діяльності, а також необхідність її законодавчого врегулювання були зрозумілими для українського законодавця задовго до прийняття закону України «Про охоронну діяльність» [18, с. 57]. Ще у 2002 році групою народних депутатів О. М. Бандуркою, В. П. Бартківим, В. Р. Мойсиком був поданий законопроект «Про охоронну діяльність». Вже на той час, велика кількість приватних охоронних структур, незважаючи на відсутність відповідного законодавства, забезпечувала охорону осіб та майна на підставі лише цивільно-правових зобов'язань. Цей законопроект визначав організаційно – правові та економічні засади здійснення охоронної діяльності суб'єктами охоронної діяльності, визначав перелік безпосередніх суб'єктів охоронної діяльності та встановлював пріоритет захисту життя та здоров'я громадян та працівників охорони; зазначав підстави недопущення осіб до охоронної діяльності. На жаль, незважаючи на прийняття проекту в першому читанні, у другому читанні проект було заслухано та знято з обговорення. Однак лише у 2012 році держава спромоглася прийняти закон, який хоча б частково врегулював ситуацію у сфері приватної охоронної діяльності [19].

Загальна кількість осіб, які у даний час на професійній основі залучені до безпосереднього виконання охоронних функцій, становить кілька сотень тисяч працівників. Вони працюють у складі відомчої охорони центральних органів виконавчої влади, суб'єктів господарювання недержавної форми власності, а також в підрозділах Державної служби охорони при Міністерстві вну-

трішніх справ та у складі суб'єктів підприємницької діяльності у галузі охорони, що надають охоронні послуги за цивільно-правовими договорами. Станом на 1 лютого 2014 року загальна кількість осіб, які залучені до виконання охоронних функцій в Україні, перевищувала сто тисяч (без державних силових відомств) та налічувала більше 4,6 тисяч приватних охоронних структур [20, с. 41–42]. А вже на квітень 2016 року кількість виданих ліценцій на здійснення охоронної діяльності склала 5454 [21]. Схожі тенденції спостерігаються у всьому світі. За даними ПАРС понад мільйон осіб працюють приватними бійцями або охоронцями на більш ніж тисячу приватних воєнізованих та охоронних компаній (ПВООК) в більш ніж ста країнах світу. В 2006 році оборот цієї нової сфери послуг був оцінений в приблизно 200 мільярдів доларів [22].

Водночас, законодавче врегулювання приватної охоронної діяльності вимагає не тільки встановлення прав та обов'язків учасників таких відносин, але й забезпечення захисту такої діяльності, в тому числі кримінально-правовими засобами. Так, охоронна діяльність, що здійснюється державними правоохоронними органами має широкий спектр правової охорони. Враховуючи той факт, що працівники державної охорони мають статус правоохоронця, тільки в кримінальному законодавстві передбачено низку статей, що встановлюють відповідальність за перешкодження виконанню своїх обов'язків такими працівниками, зокрема, ст. ст. 342, 345, 347, 348, 349 КК України. В той же час, закон України «Про охоронну діяльність» чітко вказує на відсутність у суб'єктів приватної охоронної діяльності повноважень працівників правоохоронних органів, що в свою чергу виключає можливість застосування вищеперерахованих статей Кримінального кодексу України для захисту діяльності зазначених осіб. Таким чином, незважаючи на особливу роль, яку виконують приватні охоронні фірми, їх діяльність, на відміну від охоронної державної, позбавлена додаткового захисту. В цьому випадку, посягання на учасників таких відносин повинно кваліфікуватися за загальними статтями Кримінального кодексу України проти життя, здоров'я та власності.

Криміналісти підкреслюють, що суспільна небезпечність діяння вказує на той вихідний пункт руху пізнання, від якого воно повинно відштовхуватися під час дослідження питань обґрунтованості криміналізації діяння [1, с. 304]. Ті або інші діяння забороняються кримінальним законом насамперед тому, що вони є суспільно небезпечними, а не навпаки – стають суспільно небезпечними лише тому, що забороняються. Критерієм відмежування злочинів від проступків виступає ступінь суспільної небезпеки. Для того, щоб криміналізувати діяння, необхідно визначити, що ступінь його суспільної небезпеки настільки достатній, що воно не може розглядатися як проступок, а має тягнути за собою застосування кримінально-правових заходів.

Отже, ступінь суспільної небезпечності посягань на громадську та приватну професійну охоронну діяльність повинен бути достатнім для того, щоб криміналізувати вказані діяння. Безсумнівно, існування зазначених антисоціальних явищ у сфері охоронної діяльності загрожує нормальному та сталому розвитку нашої держави, забезпеченню захисту прав та свобод громадян. Так, оцінюючи важливість охоронної діяльності для розвитку суспільних відносин, передусім слід звернутися до ст. 5 закону України «Про охоронну діяльність» в якій закріплено основні завдання суб'єктів охоронної діяльності – захист майна юридичних та фізичних осіб та охорона фізичних осіб. Таким чином, посягання на основи охоронної діяльності або її представників є частиною іншої злочинної або антисуспільної поведінки, спрямованої на заподіяння шкоди життю та здоров'ю громадян та відносинам власності. В такому випадку, діяння спрямованні на створення умов або усунення перешкод для скоєння злочинів, при наявності інших обставин, повинні визнаватися злочинними. Цими іншими обставинами, за визначеннями криміналістів є спосіб суспільно небезпечного діяння, його інтенсивність, форми вини.

Слід зважити на те, що спосіб посягань на громадську та приватну професійну охоронну діяльність в більшості випадків пов'язаний з незаконним, різного ступеня тяжкості фізичним впливом на їх представників, а тому ступінь зазначеної антисоціальної поведінки є достатньо високим для визнання зазначених дій злочинними. Завдяки резонансному вбивству 26 вересня 2012 року трьох приватних охоронців у київському ТРК «Караван» тема ролі, місця та характеру приватної охоронної діяльності в Україні отримала певний поштовх до законотворчості та обговорення серед громадськості [23]. Стосовно форми вини та мети скоєння таких суспільно небезпечних діянь необхідно констатувати, що вказані дії можуть вчинятися лише умисно, а кінцева мета злочинців – заподіяння шкоди майну або життю чи здоров'ю громадян дає прями підстави в одних випадках для посилення відповідальності, а в інших для криміналізації порушень у сфері професійної охоронної діяльності.

**Висновки.** Зростання кількості приватних охоронних компаній, збільшення їх персоналу свідчить про суттєве розширення завдань та функцій, які вони виконують. Приватний сектор безпеки у різних країнах пройшов або проходить власний шлях розвитку, що зумовлено особли-

востями умов та традицій, притаманних кожній із країн. В той же час, цей шлях значною мірою враховує та відображає загальні тенденції і закономірності, а також має багато спільних рис із досвідом інших країн. Особливо важливо враховувати їх в Україні, яка знаходиться на шляху інтеграції в цивілізоване співтовариство і потребує додаткового захисту зазначеної діяльності, в тому числі кримінально-правовими засобами. Отже, в Україні є і резерв, і нагальна потреба подальшого розвитку приватної охоронної діяльності. Слово за державою, яка повинна стимулювати цей розвиток створюючи для цього відповідні умови.

**Список використаних джерел:**

1. Основания уголовно-правового запрета. Криминализация и декриминализация / В. Н. Кудрявцев, П. С. Дагель, Г. А. Злобин и др.; отв. ред. В. Н. Кудрявцев, А. М. Яковлев. Москва: Наука, 1982. 304 с.
2. Фріс П. Л. Нарис історії кримінально-правової політики України: монографія. Київ: Атіка, 2005. 124 с.
3. Гуророва Н. О. Кримінально-правова охорона державних фінансів України: монографія. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2001. 384 с.
4. Чеботарьова Г. В. Кримінально-правова охорона правопорядку в сфері медичної діяльності: монографія. Київ: КНТ, 2011. 616 с.
5. Гогін О. Підстави криміналізації діянь. *Право України*. 2005. № 2. С. 95–98.
6. Мельник М. Помилкова криміналізація: види, причини та наслідки. *Підприємництво, господарство і право*. 2004. № 5. С. 94–99.
7. Кримінальне право України. Загальна частина: підручник для юрид. вузів і фак. / за ред. проф. М. І. Бажанова, В. В. Сташиса, В. Я. Тація. Харків: Право, 1997. 368 с.
8. Мислива О. О. Повноваження приватних охоронних структур: взаємодія чи протидія органам внутрішніх справ? *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 238–246.
9. Пригунов П. Я., Франчук В. І., Карпова К. В. Охоронна діяльність як специфічний інструмент фізичного захисту активів у системі економічної безпеки вітчизняних підприємств. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. № 2. 2012. С. 320–330.
10. Беліков Ю. М. Недержавна правоохоронна діяльність: передумови виникнення, поняття, місце в системі правоохоронної діяльності. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2013. Т. 2. Вип. 4. С. 138–142.
11. Постольник С. О. Проблемні питання адміністративно-правового статусу суб'єктів недержавної правоохоронної діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 71. С. 120–125.
12. Сачаво А. Г. Адміністративно-правові основи діяльності приватних охоронних структур та їх взаємодія з ОВС України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2004. 162 с.
13. Офіційний сайт Генеральної прокуратури. URL: <https://www.gp.gov.ua/> (дата звернення 11.09.2018)
14. Ишмаева Т. П., Ткаченко А. В. О некоторых проблемах контроля частной детективной и охранной деятельности органами внутренних дел. *Правопорядок: история, теория, практика*. 2017. № 4 (15). С. 19–23.
15. Шелухін О. М. Вдосконалення взаємодії недержавних охоронних структур та служб безпеки з правоохоронними органами України. *Часопис Академії адвокатури України*. 2012. № 17 (4'2012). С. 1–8.
16. Сатановський О. Недержавна служба безпеки захищає бізнес: (Бесіда з віце-президентом Федерації недерж. служби безпеки України). *Час-Тіме*. 1999. 2 березня. С. 7.
17. Частные охранные предприятия России: состояние, тенденции и перспективы: материалы Всероссийской юбилейной конференции, 5 марта 2002 года. URL: <http://www.ОХРАНА.ru/> (дата звернення 10.09.2018)
18. Пунда О. О. Перспективи правового регулювання приватної охоронної діяльності. *Університетські наукові записки*. 2012. № 3 (43). С. 55–60.
19. Про охоронну діяльність: Закон України від 22.03.2012 року № 4616-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4616-17> (дата звернення 10.09.2018)
20. Компанієць І.М. Роль приватних охоронних структур в забезпеченні безпеки громадян. *Недержавний сектор безпеки: сучасний досвід та проблеми порівняльно-правового регулювання*: тези доп. учасників II Міжнар. наук.-практ. конф., 19 квітня 2014 р. Харків, 2014. С. 41–43.

21. Про результати дослідження впливу постанови КМ України від 11.11.2015 № 937 «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності» на економічну конкуренцію на ринку охоронних послуг: Звіт Антимонопольного комітету України від 23.05.2016 року № 35. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=125326&schema=main> (дата звернення 10.09.2018)

22. Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи № 1858 (2009) «Приватні вєнізовані та охоронні фірми та зменшення державної монополії на використання сили». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/907\\_rec\\_1858.htm](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/907_rec_1858.htm) (дата звернення 11.09.2018)

23. Убивство в ТРЦ «Караван». URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Убивство\\_в\\_ТРЦ\\_«Караван»](https://ru.wikipedia.org/wiki/Убивство_в_ТРЦ_«Караван») (дата звернення 11.09.2018)

УДК 343.140.02

СПУСКАНЮК А.Ю.

**ВИНУВАТІСТЬ ОБВИНУВАЧЕНОГО У ВЧИНЕННІ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ  
З ПРОВЕДЕННЯМ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ДАНОЇ КАТЕГОРІЇ:  
ФОРМА ВИНИ, МОТИВ ТА МЕТА**

У статті розглянуто окремі питання доказування вини у кримінальних провадженнях про злочини, пов'язані з проведенням державних закупівель та запропоновано механізм дій слідчого для встановлення ступеня вини під час досудового розслідування злочинів, пов'язаних з проведенням державних закупівель.

**Ключові слова:** державні закупівлі, докази, досудове розслідування, слідчий, суб'єктивна сторона, форма вини, мотив та мета.

В статье рассмотрены отдельные вопросы доказывания вины по уголовным производствам о преступлениях, связанных с проведением государственных закупок и предложен механизм действий следователя для установления степени вины во время досудебного расследования преступлений, связанных с проведением государственных закупок.

**Ключевые слова:** государственные закупки, доказательства, досудебное расследование, следователь, субъективная сторона, форма вины, мотив и цель.

The article deals with separate issues of proving guilty pleas in criminal proceedings concerning crimes connected with public procurement, and proposes a mechanism of investigation of an investigator to determine the degree of guilty during pre-trial investigation of crimes connected with the conduct of public procurements.

**Key words:** public procurement, proofs, pre-trial investigation, investigator, subjective side, the form of guilt, motive and purpose.

**Актуальність теми.** Розглядаючи питання встановлення обставин, які підлягають доказуванню під час досудового розслідування кримінальних проваджень щодо проведення державних закупівель необхідною умовою під час розслідування таких проваджень є встановлення вини особи у вчиненні злочину, тобто її дій, спрямованих на вчинення конкретного злочину пов'язаного із проведенням державної закупівлі, які являють собою суб'єктивну сторону даної категорії злочинів.

Зазначене пояснюється тим, що відповідно до КПК України та Конституції України ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні кримінального правопорушення і має бути виправданим, якщо сторона обвинувачення не доведе винуватість особи поза розумним

---

© СПУСКАНЮК А.Ю. – аспірант наукової лабораторії з проблем досудового розслідування (Національна академія внутрішніх справ)

сумнівом. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на користь такої особи [1]. Тобто, доказування вини обвинувачуваного підозрюваного повністю покладається на сторону обвинувачення та ґрунтується на основі зібраних нею доказів протиправної діяльності особи, яка обґрунтовано підозрюється у вчиненні злочину.

**Стан наукової розробки.** Питання доказування у кримінальних провадженнях, у тому числі злочинів, пов'язані з проведенням державних закупівель, досліджували такі вчені як Р. В. Вереша, Г. Крайнік, О. В. Малахова, Т. М. Мирошніченко, М. А. Погорецький, Л. Д. Удалова тощо. Поряд з цим у слідчій практиці набувають особливої уваги доказування під час досудового розслідування даних злочинів.

**Основний зміст.** Характеризуючи значення вини під час доказування злочинів, пов'язаних із проведенням державних закупівель необхідно відмітити, що сторона обвинувачення, тобто сторона, яка збирає та подає докази, не завжди в повній мірі може достатньо зібрати, що підтверджують психічне ставлення особи до вчиненого злочину. Це актуально під час досудового розслідування злочину передбаченого ст. 191 КК України, де фактично від показів особи причетної до вчинення злочину, з урахуванням матеріалів кримінального провадження, може вирішуватись питання щодо перекваліфікації умисного злочину, передбаченого ст. 191 КК України, на неумисний, який передбачений ст. 367 КК України – службова недбалість, у зв'язку із недоведенням вини особи причетної до вчинення злочину.

В свою чергу, К.Б. Калиновський зазначає, що тягар доказування винуватості покладається на сторону обвинувачення, яка виявляється фактично сильнішою, ніж сторона захисту. При цьому в деяких випадках обвинувач стикається із завданням доказування фактів, які виявляються для нього непосильними. Наприклад, факти психічного ставлення особи причетної до вчинення злочину до певних юридичних або фізичних ознак злочину та його предмета. У цих випадках можна говорити про наявність винятків із презумпції невинуватості і виникненні окремих проявів презумпції винності [2].

Р. В. Вереша визначає вину суб'єкта як психологічне явище, обумовлює вчинюваний ним злочин і є відображенням об'єктивних умов, які впливають на особу, самої особи, її соціальної позиції, яка сформувалася під впливом оточуючого середовища – це дозволяє зрозуміти причини появи винуватого психічного ставлення особи до певних діянь. Крім того, змістом вини є психічне відображення у свідомості особи об'єктивних ознак ситуації і вчинюваного діяння на різних стадіях вчинення злочину: до вчинення злочину – як уявлення про факти, які є чи можуть бути; під час вчинення злочину – як відображення об'єктивних ознак вчинюваного діяння; після вчинення злочину, так би мовити «за межами вини» – відображення суб'єктивних ознак вчиненого продовжується і перетворюється на їх оцінку суб'єктом [3, с. 35–36].

Ми цілковито підтримуємо позиції вище вказаних вчених, а тому слід зазначити, що доведення обставини, що підтверджує винуватість особи у вчиненні кримінального правопорушення, буде правомірним за наступних умов:

- по-перше, сторона обвинувачення повинна володіти достатньою доказовою базою, що надає можливість зробити припущення про існування події кримінального правопорушення, вчинення якого інкримінується підозрюваному, обвинуваченому. Тобто сторона обвинувачення, на підтвердження тези про існування такої обставини, зобов'язана надати докази, що являються достатніми для такого підтвердження, доки сторона захисту не доведе протилежне;

- по-друге, докази, які необхідно надати для спростування обставини, яка підтверджує винуватість особи у вчиненні кримінального правопорушення, є об'єктивно досяжними особі причетній до вчинення злочину [4, с. 162].

Слід зазначити, що докази з точки зору психологічного ставлення до вчинення злочину, від яких залежить кваліфікації вчинення умисного чи неумисного злочину, залежить від позиції особи причетної до вчинення злочину. Ця залежність полягає в тому, що з урахуванням позиції особи причетної до вчинення злочину під час розслідування чи розгляду по суті кримінального провадження, яка полягає в тому що він наголошує:

- на своїй невинуватості з огляду на те, що він непричетний до вчинення злочину;
- щодо дій, які він вчинив, були зроблені ним неумисно внаслідок службової недбалості.

Отже, це дозволяє припустити, що встановлення та доказування психологічного ставлення особи причетної до вчинення злочину стороною обвинувачення є надзвичайно складним процесом, який можливо здійснити за допомогою негласний слідчих (розшукових) дій, які дають змогу об'єктивно встановити стороні обвинувачення, суду механізм та характер злочинних дій, що відображають психологічне ставлення особи причетної до вчинення злочину без суб'єктивних чинників, які ґрунтуються на показах.



Визначаючи значення вини особи причетної до вчинення злочину у злочинах пов'язаних з проведенням державних закупівель, потрібно відмітити, що з позиції кримінально-процесуального доказування вини має невід'ємне значення для:

- 1) наявності складу злочину, оскільки це є підставою для кримінальної відповідальності;
- 2) правильної кваліфікації злочинів у сфері державних закупівель;
- 3) встановлення суспільної небезпеки злочину та призначення відповідного виду і міри покарання.

Слід наголосити, що встановлення психічного ставлення напряму залежить від доказування вчинення особою умисного злочину. Також необхідно зауважити, що майже всі опитані слідчі органів досудового розслідування зазначили, що злочини, які вчинюються під час проведення державних закупівель вчинюються умисно, тобто, особи причетні до їх вчинення усвідомлюють значення своїй дій та наслідки, які стаються в результаті. Проте, щодо наслідків, на нашу думку, необхідно зробити певне уточнення, не завжди особа, яка вчинює злочин усвідомлює весь можливий наслідок своїх протиправних дій. Наприклад, під час привласнення грошових коштів підрядником, який будує міст, за рахунок державних коштів, здійснюються роботи неналежної якості. За результатами проведення таких робіт, в подальшому цей міст може завалитись і від цього можуть постраждати сторонні особи, що не бере до уваги особа, яка привласнює грошові кошти, виділені на будівництво мосту.

Поряд із доказуванням вини особи підлягає також доказуванню мотив і мета вчиненого кримінального правопорушення, які хоча і мають факультативне значення для кваліфікації, але обов'язково враховуються при визначенні суспільної небезпеки вчиненого, особи злочинця та при призначенні судом покарання [5].

Під час здійснення доказування вини особи причетної до вчинення злочину слід наголосити, що у ряді складів злочинів законодавець вказав у якості ознаки, яка присутня під час вчинення кримінального правопорушення, мотив протиправної поведінки посадової особи, які складаються з корисливої або іншої особистої зацікавленості винного, тобто обов'язково підлягає встановленню під час розслідування злочинів передбачених статтями 191, 364 КК України. Також, з правової точки зору, зазначений мотив особистої зацікавленості характеризує склад вчинення кримінальних правопорушень передбачених ст.ст. 368, 369 КК України, хоча безпосередньо в Кримінальному кодексі про це не вказується. Однак таке твердження впливає з самого характеру і змісту злочинних дій особи причетної до вчинення злочину, якій властива яскраво виражена корислива спрямованість на незаконне збагачення, шляхом отримання неправомірної вигоди за ті чи інші неправомірні дії, чи отримання такої вигоди в майбутньому за результатами надання неправомірної вигоди службовій особі задля отримання державної закупівлі.

Фактично основний чинник відмежування злочинів, які вчинюються у сфері державних закупівель, що передбачені ст.ст. 191, 364 КК України є наявність корисливого мотиву, який є одним із найважливіших обставин, що підлягають встановленню під час розслідування кримінальних проваджень зазначеної категорії та поряд з наявністю або відсутністю суспільно небезпечних наслідків, ознак, що відмежують корупційний злочин у сфері державних закупівель від службової недбалості. Таким чином у разі неможливості встановити корисливого мотиву або іншої особистої зацікавленості у службовій діяльності посадової особи під час проведення державних закупівель у випадках, коли він безпосередньо вказаний у диспозиції відповідних кримінально-правових норм, повністю виключають склади зазначених злочинів, як такі, що не були доказані під час досудового розслідування, судового розгляду.

Разом із тим, під час доказування корисливого мотиву дій осіб, що вчинюють злочини у сфері державних закупівель, особливу увагу потрібно приділити тому, що їх дії направлені на безпосереднє незаконне заволодіння бюджетними коштами, а отримання неправомірної (майнової) вигоди, шляхом виконання договорів на здійснення державної закупівлі, прийняті рішення про визначення переможцем того чи іншого учасника, спонукання за допомогою матеріальних благ особу, від якої залежить рішення щодо визначення переможця державної закупівлі, що обов'язково забезпечить гарантію отримання необхідного майнового прибутку.

Мета отримання неправомірної (майнової) вигоди досягається шляхом реалізації способів вчинення злочинів даної категорії, у зв'язку із цим доказування її напряму залежить від встановлення та доказування способів злочину, які в свою чергу відображають вину особи причетної до вчинення злочинів, пов'язаних з проведенням державних закупівель.

**Список використаних джерел:**

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012. *Голос України*. 2012. № 90–91.
2. Калиновский К. Б. «Право презумпций» – стратегия развития уголовного и уголовно-процессуального права. URL: <http://kalinovskiy-k.narod.ru/p/2008-5.htm>
3. Вереша Р. В. Вина і норми Загальної частини КК України. *Вісник Академії адвокатури України*. 2016. Т. 13. № 1. С. 35–40.
4. Малахова О. В. Питання розподілу тягаря доказування між сторонами кримінального провадження. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. Одеса: МГУ, 2014. № 10/1. Т. 2. С. 161–163.
5. Тацій В. Я. Кримінальний процесуальний кодекс України: науково-практичний коментар. URL: <http://westudents.com.ua/glavy/63506-stattya-91-obstavini-yak-pdlyagayut-dokazuvannyu-u-kriminalnomu-provadjenn.html>

УДК: 343.163

ТРЕККЕ А.С.

**ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ БЕЗПЕКИ У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ  
НА ПІДСТАВІ УГОДИ ПРО ВИЗНАННЯ ВИНУВАТОСТІ**

На підставі дослідження положень Кримінального процесуального кодексу України, думок вчених-процесуалістів, аналізу слідчої та судової практики висвітлено особливості застосування заходів безпеки у кримінальних провадженнях на підставі угоди про визнання винуватості. З метою вдосконалення правової регламентації прав і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, з яким укладено угоду про визнання винуватості, аргументовано доцільність доповнення КПК України статтею, яка б безпосередньо встановлювала порядок і умови застосування заходів безпеки у таких кримінальних провадженнях.

**Ключові слова:** *правові гарантії, заходи безпеки, угода про визнання винуватості, прокурор, підозрюваний, обвинувачений, нерозголошення відомостей досудового розслідування.*

На основании исследования положений Уголовного процессуального кодекса Украины, мнений ученых-процессуалистов, анализа следственной и судебной практики освещены особенности применения мер безопасности в уголовных производствах на основании соглашения о признании вины. В целях совершенствования правовой регламентации мер обеспечения прав и законных интересов подозреваемого, обвиняемого, с которым заключено соглашение о признании вины, аргументирована целесообразность дополнения УПК Украины статьей, которая бы непосредственно устанавливала порядок и условия применения мер безопасности в таких уголовных делах.

**Ключевые слова:** *правовые гарантии, меры безопасности, соглашение о признании вины, прокурор, подозреваемый, обвиняемый, неразглашение сведений досудебного расследования.*

The peculiarities of security measures application in criminal proceedings relying on the agreement on admission of guilt are highlighted based on examination of provisions of the Code of Criminal Procedure of Ukraine, views of scientists-processionalists, investigatory and judicial practice review. In order to improve the legal regulation of

rights and lawful interests of a suspected person or an accused person with whom an agreement on admission of guilt was signed, an appropriateness of attachment the Code of Criminal Procedure of Ukraine with an article that would directly ascertain the procedure and conditions for an application of security measures in such criminal proceedings was proved.

**Key words:** *legal guarantees, security measures, agreement on admission of guilt, prosecutor, suspected, accused, privacy of information of pre-trial investigation.*

**Постановка наукової проблеми та її значення.** У значній кількості кримінальних проваджень на підставі угод, виділення матеріалів пов'язане саме із застосуванням заходів безпеки до підозрюваного, обвинуваченого. Подекуди укладення угоди при розслідуванні кримінальних правопорушень, вчинених групою осіб, ставиться у залежність від можливості застосування заходів безпеки до підозрюваного, обвинуваченого, їх близьких родичів та членів сім'ї (76%) (у одноепізодних кримінальних провадженнях цей показник складає 23%), та є головним аргументом серед інших щодо отримання згоди особи на співпрацю й повинно бути внесене в текст угоди [1, с. 1022].

Вказана обставина спонукала до аналізу зазначеної категорії, тісно пов'язаної із укладенням угоди про визнання винуватості, саме у цій частині дисертаційного дослідження.

**Аналіз останніх досліджень із цієї проблеми.** Дослідженню питання інституту угод про визнання винуватості у кримінальному провадженні у своїх наукових працях приділяли увагу такі відомі вчені, як О. С. Александров, Є. М. Блажівський, В. Г. Гончаренко, Ю. М. Грошевий, О. В. Капліна, Л. М. Лобойко, В. Т. Маляренко, Р. В. Новак, В. Т. Нор, Є. В. Повзик, М. М. Полянський, Г. Ю. Саенко, В. М. Трофименко, Г. Є. Тюрін, П. В. Холодило та інші. Як свідчить аналіз кримінальних проваджень, однією з умов укладення угоди про визнання винуватості підозрюваний, обвинувачений визначає застосування відповідних заходів безпеки, що, на нашу думку, потребує детального дослідження.

**Мета статті** – проаналізувати сучасний стан та особливості застосування заходів безпеки, як правового інституту, який часто супроводжує процедуру укладення угоди про визнання винуватості.

**Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження.** Укладення угоди про визнання винуватості (у разі визначення в тексті угоди умови співпраці у викритті кримінального правопорушення, учиненого іншою особою) може супроводжуватися суттєвими та реальними ризиками щодо безпеки особи, з якою укладено угоду. Особливо це стосується розкриття кримінальних правопорушень, скоєних у складі організованих злочинних угруповань [2, с. 50–51]. Важливо наголосити, що застосування відповідних заходів безпеки може бути однією з умов укладення угоди про визнання винуватості, коли, наприклад, підозрюваний погоджується викрити відому йому особу, яка вчинила кримінальне правопорушення, в обмін на гарантії особистої безпеки та на можливе пом'якшення покарання.

Рада Європи вважає, що держава повинна забезпечити захист не лише учасника кримінального провадження, яка співпрацює із судочинством, а й близьких їм людей. Відповідно до Рекомендації № Rec (2005) 9 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо захисту свідків та осіб, які співпрацюють з правосуддям, близькі особи свідків і осіб, які співпрацюють з правосуддям, – це родичі та інші особи, які перебувають у тісному зв'язку зі свідками і особами, які співпрацюють із правосуддям, у тому числі подружжя (співмешканці), діти та онуки, батьки, брати і сестри [9]. Так, при визначенні доцільності включення свідка до програми захисту свідків необхідно дотримуватися наступних критеріїв, визначених Рекомендацією РЄ (2005) 9: – причетність до справи особи, яка потребує захисту; – важливість її внеску у справу; – важливість загроз; – бажання і можливість особи стати суб'єктом захисту. Як видається, зазначені рекомендації цілком логічно використовувати щодо підозрюваного, обвинуваченого у кримінальних провадженнях на підставі угод про визнання винуватості.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23 грудня 1993 р. № 3782-ХІІ, право на забезпечення безпеки в кримінальному провадженні за наявності відповідних підстав, окрім інших учасників кримінального судочинства, надано: 1) особі, яка заявила до правоохоронного органу про кримінальне правопорушення або в іншій формі брала участь чи сприяла виявленню, запобіганню, припиненню або розкриттю кримінальних правопорушень; 2) підозрюваному, обвинуваченому [3]. Зі змісту

цих положень випливає, що заходи безпеки розповсюджуються й на підозрюваного, обвинуваченого, які уклали (бажають укласти) угоду про визнання винуватості, сприяють у проведенні кримінального провадження, а також у виявленні чи припиненні більшої кількості кримінальних правопорушень або інших більш тяжких кримінальних правопорушень.

До суб'єктів права на забезпечення безпеки відносяться й члени сім'ї підозрюваного, обвинуваченого, їх та близькі родичі [3]. Включення до переліку осіб, які мають право на забезпечення безпеки в кримінальному провадженні, близьких родичів та членів сім'ї є цілком виправданим, адже науковці одностайні в тому, що потенційна загроза їх життю, майну та здоров'ю є розповсюдженою причиною зміни учасниками кримінального провадження своєї правової позиції або змісту показань. Більш того, окремі дослідники переконані в тому, що помста є найбільш жорстокою, коли вона спрямована не безпосередньо на людину, яка створила зло, а на ту особу, яка є найбільш дорогою для неї, зокрема, матір, жінка, діти [4, с. 72].

З огляду на це, прокурор та інші уповноважені суб'єкти зобов'язані забезпечити всі складові права на безпеку вказаних осіб, які включають право: подавати клопотання про вжиття заходів безпеки або про їх скасування; знати про застосування щодо них заходів безпеки; вимагати від органу дізнання, слідчого, прокурора, суду застосування додаткових заходів безпеки або скасування здійснюваних заходів; оскаржити незаконні рішення чи дії органів, які забезпечують безпеку, до відповідного органу вищого рівня, прокурору або до суду (ч. 1 ст. 5 ЗУ «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві») [3]. Окремі процесуальні гарантії забезпечення безпеки закріплені у п. 12 ч. 3 ст. 42 КПК України (підозрюваний має право заявляти клопотання про забезпечення безпеки щодо себе, членів своєї сім'ї, близьких родичів, майна, житла), а також у п. 6 ч. 1 ст. 303 КПК України (до слідчого судді на досудовому провадженні особами, до яких можуть бути застосовані заходи безпеки, передбачені законом, можуть бути оскаржені рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора при застосуванні заходів безпеки [5]).

Прокурор зазначений у переліку суб'єктів, за рішенням яких може бути застосовано заходи безпеки в кримінальному провадженні. Він, як сторона угоди про визнання винуватості в кримінальному провадженні, на яку покладається подальший контроль за виконанням умов цієї угоди, відповідно до своїх повноважень, зобов'язаний за наявності підстав вжити відповідні заходи щодо усунення ризиків небезпеки для іншої сторони угоди і створити необхідні умови для виконання підозрюваним, обвинуваченим узятих на себе за угодою зобов'язань.

Таким чином, підозрюваному, обвинуваченому разом із клопотанням про укладення угоди про визнання винуватості, у якості гарантії забезпечено право звертатись до уповноваженої особи на забезпечення безпеки в кримінальному провадженні. Більше того, у кримінальних провадженнях щодо злочинів, учинених групою осіб, підозрюваний, обвинувачений, часто вказують на застосування заходів безпеки як обов'язкову умову для укладення угоди про визнання винуватості.

Не викликає сумнівів, що в таких випадках достатньо лише ініціювати розгляд відповідного питання, після чого у компетентних органів виникає «обов'язок» відреагувати на подану заяву шляхом її перевірки. Так, відповідно до п. «а» ч. 1 ст. 6 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» і прокурор, і суд, одержавши заяву або повідомлення про загрозу безпеці, особи мають право витребувати необхідні матеріали та одержувати пояснення без провадження слідчих дій за заявами і повідомленнями про загрозу безпеці осіб, щодо яких приймається рішення про застосування заходів безпеки [3]. Проте це не значить, що уповноважені особи повинні у всіх випадках застосовувати заходи забезпечення безпеки щодо підозрюваного, що вчинив кримінальне правопорушення у співучасті.

Так, підставою для вжиття заходів забезпечення безпеки особи, згідно із ст. 20 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», є дані, що свідчать про наявність реальної загрози їх життю, здоров'ю, житлу і майну [3]. При вирішенні питання про вжиття заходів забезпечення безпеки у кримінальному провадженні, мають бути з'ясовані дані, що свідчать про наявність або ймовірність загрози їх життю, здоров'ю, майну або законним інтересам підозрюваного, обвинуваченого та інші обставини, які можуть мати значення для прийняття обґрунтованого рішення (хто може здійснювати тиск на особу; можливі способи впливу на неї тощо).

За словниковим визначенням, вплив – це дія, направлена на кого-небудь або на що-небудь з метою домогтися чогось або отримати що-небудь [6, с. 148]. Вплив на підозрюваного, обвинуваченого, який уклав угоду про визнання винуватості здійснюється з різною метою: примусити відмовитися від дачі показань щодо іншого підозрюваного, обвинуваченого, який притя-

гується до кримінальної відповідальності; змусити змінити показання на більш сприятливі для останнього; з помсти за яку вони надають допомогу правоохоронним органам тощо. Проте кінцева мета даного впливу – уникнення відповідальності, її пом'якшення, тобто перешкоджання здійсненню досудового розслідування і відповідно недосягнення завдань кримінального провадження. Такий вплив може проявлятися у вигляді загроз безпеці підозрюваного, обвинуваченого, безпеці його рідних і близьких.

До основних (вже традиційних) проблемних питань, які постійно постають перед прокурором у таких випадках, можна віднести наступні: щодо визначення форм незаконного впливу на учасників кримінального провадження, що дає підстави для висновку про необхідність застосування заходів безпеки, зокрема, щодо визначення наявності реальної загрози життю та здоров'ю.

Створення дієвої системи гарантій забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, є пріоритетним напрямком кримінальної процесуальної діяльності [4, с. 13]. Водночас, слід наголосити на тому, що діючий КПК України не містить окремого розділу або згрупованого масиву статей, які б регламентували правовідносини, пов'язані із застосуванням заходів забезпечення безпеки у кримінальному провадженні. КПК України доповнює та розширює систему заходів безпеки, передбачає інші процесуальні можливості для захисту учасників кримінального провадження від протиправного впливу. Положення, які стосуються заходів безпеки в кримінальному провадженні, передбачено в нормах, які містяться в главах 1, 2, 3, 18, 19, 20, 21, 24, 26, 27, 28, 43 КПК України [7, с. 88].

Тим часом, аналіз практики застосування угоди про визнання винуватості дозволяє стверджувати, що даний правовий інститут потребує вдосконалення існуючого правового регулювання в частині підвищення рівня захисту та гарантій безпеки особи, яка уклала угоду про визнання винуватості.

Буде не зайвим підкреслити, що підозрюваний, обвинувачений, який уклав угоду про визнання винуватості, у провадженнях про кримінальні правопорушення, вчинені групою осіб, є основним суб'єктом, від взаємодії з яким часто залежать результати розслідування таких кримінальних проваджень. Для того щоб побудувати взаємодію належним чином, вимагати вчинення відповідних дій і очікувати відповідних результатів, прокурор повинен належним чином реалізувати певні обов'язки, одним з найважливіших аспектів яких є створення атмосфери абсолютної безпеки для підозрюваного, обвинуваченого, який виявив бажання укласти угоду про визнання винуватості.

Приводом для вжиття заходів забезпечення безпеки може бути: а) заява підозрюваного, члена його сім'ї або близького родича; б) звернення керівника відповідного державного органу; в) отримання оперативної та іншої інформації про наявність загрози життю, здоров'ю, житлу і майну зазначених осіб [3].

У науковій літературі є різні підходи до питання про те, яким способом інформація про застосування заходів забезпечення безпеки має бути отримана та в якому вигляді повинні існувати. Як слушно зазначає Л. В. Брусніцин, інформація, яка містить ці відомості, в ряді випадків не може бути одягнена в форму доказів, так як не відноситься до предмету доказування у даній кримінальній справі [8, с. 438]. Визнавши справедливою цю позицію, слід зауважити, що «достатні дані» можуть бути встановлені як за допомогою кримінального процесуального доказування, так і іншими способами (наприклад, при спостереженні за підозрюваним (обвинуваченим), який співпрацює з правоохоронними органами, іншими підозрюваними (обвинуваченими), завдяки оперативній інформації та ін.). У нашому випадку «достатні дані» для застосування заходів безпеки до сторони укладення угоди про визнання винуватості – це відомості, які є необхідними умовами для формулювання відповідного висновку про доцільність застосування заходів забезпечення безпеки.

Як свідчить практика, при розслідуванні кримінальних правопорушень, вчинених групою осіб, у разі, коли угода про визнання винуватості може бути укладена з підозрюваним, обвинуваченим, з метою впливу його на правову позицію вчиняються певні дії іншими особами щодо обмеження майнових прав останнього (наприклад, шляхом проведення перевірок та ревізій юридичної особи, власником якої він є, шляхом створення перешкод у наданні ліцензій, спеціальних дозволів тощо). Зрозуміло, що в таких випадках вплив здійснюється опосередковано – не безпосередньо на підозрюваного, обвинуваченого, що погодився на співпрацю зі слідством і є одночасно власником юридичної особи, а на стабільну та збалансовану фінансово-економічну діяльність ввіреного йому підприємства, установи, організації. У такому разі, не виключена ситуація, коли з метою зменшення або усунення тиску на майнову складову підозрюваний, обвинувачений, не маючи достатньо гарантій щодо збереження майна (майнових прав), відмовиться від укладення угоди про визнання винуватості на умовах співпраці у викритті кримінального правопорушення,

вчиненого іншою особою. З огляду на це, прокурор, суд, приймаючи рішення про укладення угоди про визнання винуватості з підозрюваним, обвинуваченим, який погодився співпрацювати зі слідством, повинні забезпечити не тільки його фізичну недоторканість, а й майнову безпеку шляхом застосування відповідних заходів безпеки.

Слід зазначити, що факт визнання винуватості та важливість внеску підозрюваного (обвинуваченого) у розслідування кримінального правопорушення – ключові критерії, які мають братися до уваги при укладенні та затвердженні угоди про визнання винуватості. Однак при вирішенні питання щодо застосування до особи заходів безпеки основним чинником є рівень загрози життю, здоров'ю, майну особи, реальність її настання.

Водночас, міркування забезпечення безпеки підозрюваного повинні переважати над користю, яку отримує сторона обвинувачення від можливого чи реального співробітництва з ним. Отже, прокурор не має права ініціювати укладення угоди про визнання винуватості, якщо це створює загрозу безпеці підозрюваного, примушувати останнього до укладення такої угоди під тиском незастосування заходів забезпечення безпеки, а також домагатися виконання її умов під загрозою скасування заходів безпеки. При укладенні угоди про визнання винуватості виняткову важливість для прокурора становлять обставини, визначені у ст. 470 КПК України [10, с. 118].

Викриваючи своїх спілників, інших осіб у вчиненні кримінальних правопорушень особа може ставити під загрозу своє життя, здоров'я, свободу, фізичну недоторканність або своє майно. Така небезпека може загрожувати і його близьким та рідним. Для визначення, який саме вид заходів захисту слід застосувати, прокурору необхідно оцінити важливість, реальність загрози, ступінь загрози особистій безпеці, на яку наражається обвинувачений в результаті співробітництва зі стороною обвинувачення, його близькі родичі, родичі і близькі особи [11, с. 80]. Прокурор, оцінивши ступінь загрози безпеки життю та здоров'ю підозрюваного, обвинуваченого, членам їх сімей та близьким родичам, повинен не тільки «затаємнити» відповідні матеріали, а й обов'язково прийняти рішення про виділення матеріалів в окреме провадження.

У таких випадках особливої уваги потребує забезпечення конфіденційності зносин підозрюваного з прокурором з приводу укладення угоди про визнання винуватості. Насамперед, це стосується кримінальних правопорушень, учинених групою осіб, адже виникнення підозр про співпрацю може викликати у спілників бажання помсти. З огляду на такі обставини, міжнародні стандарти передбачають необхідність додержання принципу конфіденційності угод [12, с. 286]. Цілком логічно, що організаційне забезпечення такої діяльності при укладенні угоди про визнання винуватості має бути покладено на прокурора, проте окремих приписів з цього приводу Глава 35 КПК України не містить. Не визначає вказана глава й особливості поведінки з такою конфіденційною інформацією уповноваженими та іншими учасниками кримінального провадження.

З огляду на викладене вище, а також з метою вдосконалення правової регламентації заходів забезпечення прав і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, з яким укладено угоду про визнання винуватості, необхідним вважаємо доповнення КПК України статтею, яка б безпосередньо встановлювала порядок і умови застосування заходів безпеки у кримінальних провадженнях на підставі угод про визнання винуватості.

Зважаючи певну специфіку процесуального порядку застосування заходів безпеки у провадженні на підставі угоди про визнання винуватості, особливості процесуального статусу відповідних суб'єктів, вважаємо доцільним запропонувати доповнення КПК України статтею 476-1 «Заходи безпеки, які застосовуються у кримінальному провадженні на підставі угоди про визнання винуватості». Положення цієї спеціальної норми щодо підозрюваних (обвинувачених), які уклали угоду про визнання винуватості, не повинні вступати в протиріччя із засадою верховенства права, відповідно до якої людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

На нашу думку, з метою забезпечення більш ефективного захисту від помсти і залякування щодо підозрюваного, обвинуваченого, який уклав угоду про визнання винуватості, слід в першу чергу дотримуватися режиму конфіденційності відомостей про укладення у кримінальному провадженні такої угоди і її зміст. Крім того, вважаємо за необхідне, щоб особи, які беруть участь в укладанні та затвердженні угоди про визнання винуватості, давали підписку про нерозголошення. При цьому серед них можуть бути не тільки учасники укладення угоди про визнання винуватості, але й перекладач, який залучається до кримінального провадження у разі необхідності.

У зв'язку із цим, вважаємо за доцільне викласти *статтю 476-1 КПК України «Заходи безпеки, які застосовуються у кримінальному провадженні на підставі угоди про визнання винуватості»* у такій редакції:

«1. За наявності достатніх даних про те, що підозрюваному або обвинуваченому, з яким укладено угоду про визнання винуватості, а також членам їх сімей та близьким родичам загрожують або можуть загрожувати вбивством, застосуванням насильства, знищенням чи пошкодженням їх майна або іншими діями з метою перешкодження здійсненню кримінального провадження або з помсти за участь в ньому прокурор, суд приймають в межах своєї компетенції рішення щодо застосування до зазначених осіб заходів безпеки.

2. Прокурор, суддя попереджає підозрюваного, обвинуваченого, який уклав угоду про визнання винуватості, його захисника, законного представника, перекладача про неприпустимість розголошення відомостей досудового розслідування при укладенні у кримінальному провадженні угоди про визнання винуватості, а також відомостей, які стали їм відомі у зв'язку з її укладенням, про що відбирається розписка».

На нашу думку, ст. 476-1 КПК України у пропонуваній редакції стане реальною гарантією з одного боку захисту підозрюваного, обвинуваченого, членів їх сімей та близьких родичів, а з іншого – сприятиме укладенню угоди про визнання винуватості і, як наслідок, розкриттю та розслідуванню групових кримінальних правопорушень.

Слід уточнити, що забезпечення безпеки таких осіб не повинно обмежуватись стадією досудового розслідування. До такого висновку спонукає аналіз положень КПК України. Так, відповідно до ст. ст. 42, 56, 64-1, 68 КПК України визначено право учасників процесу на забезпечення безпеки протягом усього кримінального провадження щодо себе, близьких родичів чи членів своєї сім'ї, майна та житла. Також у п. 5 ч. 2 ст. 27 КПК України зазначається, що суд може прийняти рішення про здійснення кримінального провадження у закритому судовому засіданні впродовж усього судового провадження або його окремої частини лише у випадку необхідності забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні [5]. Якщо судовий розгляд відбувався у закритому судовому засіданні, судові рішення проголошуються прилюдно з пропуском інформації, для дослідження якої проводилося закрите судові засідання та яка на момент проголошення судового рішення підлягає подальшому захисту від розголошення (ч. 7 ст. 27 КПК України) [5].

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Вважаємо очевидним, що на сьогоднішню нормативна база і практика застосування заходів безпеки у кримінальних провадженнях про визнання винуватості потребує оптимізації. Відповідна ефективна система захисту потрібна не тільки тому, що підозрюваний, обвинувачений, що уклав угоду про визнання винуватості, як людина, представляє найвищу цінність, а й тому, що його активна і сумлінна участь у кримінальному провадженні і правдиві показання (поряд з визнанням винуватості) має велику цінність у розкритті та розслідуванні кримінальних правопорушень, викритті осіб, які їх вчинили, відшкодуванні матеріальної шкоди.

#### Список використаних джерел:

1. Неледва Н. В., Гловюк І. В. Угода про визнання винуватості: сучасний стан та перспективи вдосконалення. Кримінальний процесуальний кодекс 2012 р.: ідеологія та практика правозастосування: колективна монографія. Одеса: Вид. дім: Гельветика, 2018. 1148 с.
2. Іскендерова Г. Т. Участь прокурора в кримінальному провадженні на підставі угод. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. С. 50–51.
3. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3782-XII. URL: [http://sc.gov.ua/ua/2013\\_rik.html](http://sc.gov.ua/ua/2013_rik.html). (Дата звернення 23.10.2018 р.)
4. Качмар Б. М. Механізм забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні (кримінальний процесуальний аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків: Нац. юрид. ун.-т ім. Я. Мудрого 2017. 22 с.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>. (Дата звернення 23.10.2018 р.)
6. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: 27-е изд., испр. М.: Оникс, 2011. 1277 с.
7. Орлеан А. Процедура забезпечення безпеки учасників кримінального провадження: адаптація законодавства України до європейських стандартів. *Актуальні проблеми правознавства*. Вип. № 3 (7). 2016 р. С. 87–92.
8. Брусницын Л. В. Правовое обеспечение безопасности лиц, содействующих правосудию, в условиях Вооруженных сил Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. М., 1997. 224 с.

9. Рекомендація №Rec (2005) 9 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо захисту свідків та осіб, які співпрацюють з правосуддям. URL: [http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B](http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B). (Дата звернення 23.10.2018 р.)

10. Тюрін Г. Є. Організаційно-правові основи участі прокурора у кримінальному провадженні на підставі угод: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків. 250 с.

11. Горохов С. В. Соглашение о сотрудничестве: проблемы и пути их решения. *Российское правосудие*. 2011. № 7. С. 78–86.

12. Иванов А. А. Правовое регулирование института сделок о признании вины в США. *Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского*. 2012. № 2 (1). С. 282–286.

УДК 343.1

ШАЙТУРО О.П.

### КРИМІНОЛОГІЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПО ПРОТИДІІ ЗЛОЧИННОСТІ НА ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНОМУ РІВНІ В СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ

Статтю присвячено кримінологічній діяльності органів місцевого самоврядування по протидії злочинності на загальносоціальному рівні в соціально-економічній сфері. В межах наукового дослідження аналізується зміст об'єкту протидії злочинності на загальносоціальному рівні. Наголошується увага на значенні соціально-економічних заходів загальносоціального рівня у сфері протидії злочинності органами місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, протидія злочинності, загальносоціальний рівень, соціально-економічна сфера.

Статья посвящена криминологической деятельности органов местного самоуправления по противодействию преступности на общесоциальном уровне в социально-экономической сфере. В рамках научного исследования анализируется содержание объекта противодействия преступности на общесоциальном уровне. Делается ударение на значении социально-экономических мероприятий общесоциального уровня в сфере противодействия преступности органами местного самоуправления.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, противодействие преступности, общесоциальный уровень, социально-экономическая сфера.

The article is devoted to the criminological activity of local self-government bodies who are combating crime at the general social level in the socio-economic sphere. Within the scope of scientific research the content of the object of counteraction to crime at the general social level is analyzed. The attention is paid to the significance of social and economic measures of the general social level in the area of combating crime by local self-government bodies.

**Key words:** bodies of local self-government, counteraction to crime, general social level, socio-economic sphere.

**Постановка проблеми.** Кримінологічна наука обґрунтувала і довела той факт, що для протидії злочинності недостатньо лише одних заходів кримінально-правового впливу і правоохоронної діяльності. При всій важливості вдосконалення та реформування останніх очевидно,

© ШАЙТУРО О.П. – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри кримінально-правових дисциплін юридичного факультету (Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна)



що вони мають обмежений характер, оскільки не впливають на корінні явища й процеси, що породжують злочинність. В сучасній кримінологічній теорії остаточно сформувалась позиція, що для більш-менш ефективної протидії злочинності потрібні, окрім кримінально-правових, інші заходи протидії. При цьому, основна сутність цих заходів полягає в тому, що вони повинні бути спрямовані на вдосконалення та реформування у сфері суспільних відносин з метою поступового витіснення різноманітних за природою походження і полем дії явищ і процесів, що відбуваються в суспільстві і які породжують або сприяють нарощуванню криміногенного потенціалу в суспільстві та його проявам у вигляді злочинів. В теорії протидії злочинності такі заходи отримали статус заходів загальносоціального рівня протидії злочинності.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблемою дослідження теорії протидії злочинності займалось доволі велике коло науковців як вітчизняних так і зарубіжних. Серед них найбільш вагомий внесок в дослідження цієї проблеми зробили О. М. Бандурка та О. М. Литвинов [1; 2], В. В. Голіна [3], О. М. Джужа [4], О. Г. Кальман [5], А. П. Закалюк [6] тощо. Але в той же час, кожний з них наголошував або на загально-теоретичних положеннях теорії протидії злочинності, або на проблемах протидії злочинності в тій чи іншій сфері. Що ж до протидії злочинності на загальносоціальному рівні органами місцевого самоврядування, то ця проблематика в певній мірі залишалась поза їх увагою.

**Мета статті.** Метою нашої статті є аналіз кримінологічної діяльності органів місцевого самоврядування по протидії злочинності на загальносоціальному рівні в соціально-економічній сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Загальносоціальний рівень кримінологічної діяльності органів місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності спрямовує свій вплив на специфічний об'єкт протидії злочинності. Специфічність його полягає в тому, що дуже часто мова йде про такі явища які на перший погляд не мають ні якого відношення до злочинності як соціального явища і взагалі не несуть в собі криміногенну складову. В кримінологічній літературі під об'єктом протидії злочинності на загальносоціальному рівні дуже часто розуміють основний зміст цього рівня.

Так свого часу, В. В. Голіна коротко і лаконічно визначив основний зміст загальносоціального рівня протидії злочинності, як соціальну політику держави, що спрямована на подолання криміногенно-небезпечних протиріч у суспільних відносинах з метою їх позитивного вирішення і поступового витіснення [3, с. 16].

Наголошуючи на важливості заходів загальносоціального рівня О. М. Джужа зазначає що дані заходи повинні бути спрямовані перш за все на розвиток економіки, підвищення матеріального добробуту населення, розвиток демократії й суспільної активності людей, зростання рівня культури народу [4, с. 137].

В свою чергу, О. М. Бандурка та Л. М. Давиденко, розкриваючи зміст загальносоціальних заходів протидії та їх місце в системі протидії злочинності, сформулювали свою наукову позицію з приводу даної проблеми наступним чином: загальносоціальні заходи спрямовані на стабілізацію економіки, удосконалення соціальної сфери тощо, і по суті не є предметом кримінологічної й кримінально-правової науки, однак не враховувати ці заходи при організації протидії злочинності не можна, тому що вони створюють умови, необхідні передумови для усунення й ослаблення криміногенних факторів, що детермінують злочинність, звужують «поле застосування» спеціально-кримінологічних заходів, підвищуючи їх ефективність [7, с. 13–14].

Погодитись з цією позицією ми ні як не можемо, але враховувати її в нашому дослідженні необхідно. Найбільш вдало, з приводу значення існування заходів загально соціальної протидії висловився А. П. Закалюк: «Ключ до розв'язання цієї суперечливої, а частково і помилкової позиції, вбачається у розуміння того, що заходи загальносоціального запобігання мають своїм об'єктом явища, факти, прояви тощо, які мають зі злочинністю, хоч і не спричинюючий чи обумовлюючий, але інший детермінуючий, здебільшого кореляційний зв'язок або зв'язок станів» [6, с. 328].

Підводячи підсумок цієї невеликої наукової дискусії відносно об'єкту впливу протидії злочинності на загальносоціальному рівні, можливо наголосити наступне: на даному рівні заходи протидії спрямовані на підтримку загальносоціальних факторів, що реалізують можливість всебічного розвитку суспільства та створення відповідних умов для розвитку людини та громадянина.

Підвищення життєвого рівня членів суспільства та поліпшення умов їхнього життя це ті стратегічні напрямки кримінологічної діяльності які відображаються і в подальшому реалізуються в заходах загальносоціального рівня в соціально-економічній сфері протидії злочинності. Стабілізація процесів в економіці та на споживчому ринку, підвищення платоспроможності широких верств населення сукупно є передумовами запобігання злочинності як взагалі в країні так і в окремих її регіонах.

В більш конкретному розумінні таких напрямків можливо наголосити на тому, що у *соці-альній сфері* велике антикриміногенне значення мають заходи щодо усунення різкого соціального розшарування суспільства; підтримки малозабезпечених громадян; зміцнення сімейних устоїв; забезпечення належних умов для соціалізації особистості, подолання її соціального відчуження; обмеження негативних наслідків безробіття, вимушеної міграції людей і т. п.

Що стосується *сфери економіки* то це, як правило, інноваційний розвиток виробництва на основі сучасних технологій, збалансована інвестиційна політика, вдосконалення інституту власності, зміцнення національної валюти і всієї фінансової системи, зниження інфляції і багато інших аспектів вдосконалення економічних відносин.

Крім того, не треба забувати того, що в сфері економічних відносин загальносоціальні заходи запобігання злочинам, повинні забезпечувати ефективне формування нової економічної парадигми в умовах європейської інтеграції. Сучасна економіка потребує існування інститутів, що узгоджують і гармонізують умови діяльності підприємств, конкурентне середовище, грошові системи та фінансові ринки, податкове й митне законодавство, інвестиційний клімат, правову інфраструктуру, забезпечують функціонування ринків. Для цього доцільно:

- визначити інструменти соціально-ринкової економіки характерною рисою якої є поєднання принципів конкурентних відносин в економіці та соціальних гарантій, де конкурентна боротьба має перебувати під контролем держави, а сам контроль – лише визначити рамкові умови економічного порядку;

- на державному рівні забезпечити внутрішню та зовнішню безпеку учасників ринку, єдині, рівні, відкриті та стабільні правила господарської діяльності, сприяти та підтримувати конкурентоспроможність на внутрішніх і міжнародних ринках, виконувати контрактні правила, забезпечити послідовний відхід держави від втручання безпосередньо в господарську діяльність;

- стабілізувати законодавство в сфері господарської діяльності та виключити практику його зміни декілька разів протягом року [8, с. 40], удосконалити процедуру використання бюджетних коштів, відмінити чи суттєво скоротити кількість законів, які заважають розвитку підприємництва, ускладнюють процес ведення бізнесу, а також надають можливості для комерціалізації державних послуг;

- реформувати податкове законодавство в рамках його узгодженості з податковою політикою ЄС;

- створити умови для повернення тіньових капіталів і доходів до офіційного сектора економіки [5, с. 135];

- децентралізувати господарювання та сприяти вирівнюванню соціально-економічного розвитку регіонів, стимулювати міжнародне інвестування у регіони, підвищувати зацікавленість місцевого самоуправління у економічному розвитку регіонів, виробити стратегію подолання соціально-економічних диспропорцій регіонального розвитку, розвивати транскордонне та міжрегіональне економічне співробітництво [9];

- розробити ефективну національну політику в галузі фінансів і капіталотворення з урахуванням необхідності інтеграції України в світову спільноту як рівноправного учасника глобального ринкового процесу.

Стратегії державних коректив фінансових систем мають бути націлені на створення економічних стимулів до високоефективної діяльності суб'єктів ринку; гармонійне сполучення конкурентоспроможного крупного виробництва і дрібного підприємництва; підтримку та структурну перебудову національного виробництва. Для покращення інвестиційного середовища в країні необхідно поступово нарощувати монетизацію внутрішнього валового продукту; утримувати помірну інфляцію, що стимулює економічне зростання; припинити використання надвисоких відсоткових ставок як інструменту грошово-кредитної політики; посилити захист внутрішніх інвесторів; створити системи гарантій і страхування приватних інвестицій [10, с. 299]. Важливими морально-психологічними заходами удосконалення економічних відносин в Україні мають стати: виховання поваги до законодавчих настанов в сфері економіки, формування ідеалів чесного підприємництва, довіри населення до державної економічної політики та нетерпимості до ухилення від сплати податків [11, с. 67].

Серед існуючих сучасних заходів правового характеру, що реалізуються на загальносоціальному рівні в соціально-економічній сфері протидії злочинності як в Україні взагалі так і в окремих її регіонах, можливо виділити наступні:

- з метою встановлення загального порядку розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також прав та

відповідальності учасників державного прогнозування й розроблення програм економічного і соціального розвитку України 23 березня 2000 р був прийнятий Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [12]. Але, в той же час, необхідно зазначити, що цим законом безпосередньо не регламентується розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм боротьби зі злочинністю. Він визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави. Даним нормативно-правовим актом встановлюється загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку. Іншими словами, даний закон існує в сфері прогнозування економічного та соціального розвитку нашої країни, а також передбачає розроблення програм в цій сфері;

– з метою впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі була розроблена та прийнята Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», що схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 року [13]. Задля цього, розвиток України здійснюватиметься за такими векторами: вектор розвитку, вектор безпеки, вектор відповідальності, вектор гордості. При цьому, ця стратегія передбачає в рамках названих векторів руху реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави;

– задля зменшення масштабів бідності та усунення її найгостріших проявів (вчинення злочинів) в 2016 році Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Стратегію подолання бідності. Дана Стратегія передбачає організацію та реалізацію низки заходів, що спрямовані на підвищення рівня життя населення, зменшення безробіття, збільшення зайнятості громадян тощо. При цьому вся ця діяльність має структурований характер і повинна бути впроваджена в три етапи [14].

Але, в той же час, окремі заходи в соціально-економічній сфері загальносоціальних заходів правового характеру, які мають суттєвий вплив на ефективність кримінологічної діяльності органів місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності, залишаються тільки як проекти в наслідок чого проблеми, що повинні розв'язуватись цими комплексними програмами або взагалі не вирішуються або рівень ефективності вирішення заслугове бути більшим. Так, наприклад, до 2015 року в Україні діяла Державна програма «Репродуктивне здоров'я нації», яка мала на меті поліпшення репродуктивного здоров'я населення як важливої складової загального здоров'я, що значно впливає на демографічну ситуацію та забезпечення соціально-економічного розвитку країни [15]. В загальній частині програми наголошується той факт, що результати аналізу змін населення за останні 10–15 років (на момент прийняття програми – 2006 рік) свідчать про те, що Україна перебуває у стані глибокої демографічної кризи, зумовленої депопуляцією, збільшенням питомої ваги осіб похилого віку і зменшенням середньої тривалості життя. Зазначене негативно впливає на розвиток продуктивних сил, рівень добробуту людей та економічну ситуацію в державі. Але, як ми бачимо, термін дії цієї програми спливає у 2015 році. При цьому, завдання які ставились перед країною та українським суспільством не були досягнуті.

В березні 2017 року Міністерство охорони здоров'я України проінформувало суспільство про початок обговорення проекту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми «Репродуктивне та статеве здоров'я нації на період до 2021 року» [16]. На превеликий жаль, даний документ залишається на даний час тільки проектом, а проблеми, які він покликаний вирішити, не розв'язані.

Узагальнюючи викладене вище, можливо наголосити на тому, що навіть ті окремі заходи правового характеру в соціально-економічній сфері, що покликані реалізовувати завдання кримінологічної діяльності суб'єктів протидії злочинності, створюють потужну систему державної і громадської діяльності, що спрямована на подальший розвиток та удосконалення суспільних відносин і, разом з тим, усунення економічних, соціальних, моральних та інших протиріч, які детермінують злочинність як явище взагалі так і окремі злочинні прояви.

Для успішного виконання завдання з протидії злочинності необхідно реально втілити в життя усі приписи і положення зазначених актів з тим, щоб вони не носили суто декларативний характер. Слід визнати, що це завдання не просте, а тому вимагає мобілізації зусиль усіх гілок державної влади і суспільства загалом. В іншому випадку ми ризикуємо отримати діаметрально

протилежний результат до запланованого і навіть в окремих випадках ризикуємо підштовхнути процес детермінації злочинності до більш прискореного розвитку.

**Висновок.** Кримінологічна діяльність органів місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності реалізується через заходи соціально-економічного характеру на загальносоціальному рівні, що покликані реалізовувати завдання такої діяльності суб'єктів протидії злочинності, створюють потужну систему державної і громадської діяльності, що спрямована на подальший розвиток та удосконалення суспільних відносин і, разом з тим, усунення економічних, соціальних, моральних та інших протиріч, які детермінують злочинність як явище взагалі так і окремі злочинні прояви.

**Список використаних джерел:**

1. Бандурка О. М., Литвинов О. М. Стратегія і тактика протидії злочинності: монографія. Харків: Вид-во «Золота миля», 2012. 287 с.
2. Бандурка О. М., Литвинов О. М. Протидія злочинності та профілактика злочинів: монографія. Харків: ХНУВС, 2011. 308 с.
3. Голіна В. В. Запобігання злочинності (теорія і практика): навч. посіб. Х.: Нац. юрид. акад. України, 2011. 120 с.
4. Джужа О. М. Запобігання поширенню СНІДу правовими засобами (правовий, кримінологічний та кримінально-виконавчий аспект): монографія. Київ: НАВСУ, 1994. 192 с.
5. Кальман О. Г. Стан і головні напрямки запобігання економічної злочинності в Україні: теоретичні та прикладні проблеми: монографія. Харків, 2003. 348 с.
6. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: у 3-х кн. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. Кн. 1. 423 с.
7. Бандурка А. М., Давыденко Л. М. Против одействие преступности : теория, практика, проблемы: монография. Х.: Изд-во Ун-та внутр. дел, 2005. 302 с.
8. Економічна безпека: навч. посіб. / О. С. Користін, О. І. Барановський, Л. В. Герасименко та ін.; за ред. О. М. Джужі. Київ: Алерта; КНТ; Центр учбової л-ри, 2010. 368 с.
9. Обговорення економіки в контексті взаємозв'язків «глобалізація-людина-держава» // Кореспондент. URL: [http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=epol3&issue=2001\\_1-2](http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=epol3&issue=2001_1-2) (дата звернення: 30.10.2016).
10. Нижник В. М., Ніколайчук М. В. Економічна безпека України в системі євроатлантичних інтеграційних процесів: навч. посіб. Хмельницький, 2008. 439 с.
11. Бакаєва І. П. Принципи інтеграції України до Європейської транспортної системи. *Проблеми та перспективи розвитку транспортних систем: техніка, технологія, економіка і управління*: тези доповідей другої науково-практичної конференції, м. Київ, 20 вересня 2016 р. Київ: КНТЕУ, 2016. С. 67.
12. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: закон України від 23.03.2000 № 1602-III / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-14> (дата звернення: 25.07.2018)
13. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 25.07.2018)
14. Про схвалення Стратегії подолання бідності: постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 161-р / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/161-2016-%D1%80> (дата звернення: 25.07.2018)
15. Про затвердження Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2010 № 1849 / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1849-2006-%D0%BF> (дата звернення: 25.07.2018)
16. Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про Концепції Загальнодержавної програми «Репродуктивне та статеве здоров'я нації на період до 2021 року» / Міністерство охорони здоров'я України // База даних «Архів – проект». URL: [http://old.moz.gov.ua/ua/portal/Pro\\_20170316\\_0.html#2](http://old.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20170316_0.html#2) (дата звернення: 15.08.2018)

**СИСТЕМА «ДЕРЖАВНИЙ ПРИМУС – СВОБОДА»:  
ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВИЙ ВИМІР**

Стаття присвячена аналізу важливих проблем становлення та функціонування системи «державний примус – свобода» у філософсько-правовому дискурсі. Переконливо доводиться, що державний примус, що за ознаками виступає як прояв обмеження свободи людської екзистенції, одночасно – забезпечує існування свободи людини та громадянина у правовій державі. Розглядаються питання становлення соціально-правового феномену свободи у її детермінаційному зв'язку із явищем відповідальності.

**Ключові слова:** суспільство, держава, правова держава, державний примус, свобода, вибір, відповідальність, інститути, мораль.

Статья посвящена анализу важных проблем становления и функционирования системы «государственное принуждение – свобода» в философско-правовом дискурсе. Убедительно доказывается, что государственное принуждение, по признакам выступающее проявлением ограничения свободы человеческой экзистенции, одновременно обеспечивает существование свободы человека и гражданина в правовом государстве. Рассматриваются вопросы становления социально-правового феномена свободы в ее детерминационной связи с явлением ответственности.

**Ключевые слова:** общество, государство, правовое государство, государственное принуждение, свобода, выбор, ответственность, институты, мораль.

The article is loaded with an analysis of important problems of the formation and functioning of the system “state coercion – freedom” in the philosophical and legal dimension. It is convincingly proved that state coercion, which by its features acts as a manifestation of the restriction of freedom of human existence, simultaneously ensures the existence of human and civil rights in a state governed by the rule of law. The questions of the formation of the socio-legal phenomenon of freedom in its determinational connection with the phenomenon of responsibility are considered.

**Key words:** society, state, rule of law, state coercion, freedom, choice, responsibility, institutions, morality.

**Постановка проблеми.** Розвиток сучасного суспільства, цивілізації як такої в цілому ставить перед правовою системою як специфічною інституцією важливі завдання, що детермінуються проблемами, сформованими соціально-правовими та світоглядними обставинами. Посилення міжособистісних та міждержавних конфліктів, що супроводжуються проявами насильства у його найвищому прояві актуалізує питання запобігання небажаним для людської екзистенції наслідкам, що своєю чергою посилює значення феномену державно-правового примусу. Важливим питанням стає – становлення феномену свободи, що трактується як нагальна властивість та потреба сьогодення. Зростає значення усвідомлення ролі концепту відповідальності у рамках становлення свободи особистості. Отже ж слід акцентувати на тому, що філософсько-правове дослідження системи «державний примус-свобода» є як ніколи на часі.

**Аналіз дослідження проблеми.** Слід зазначити, що проблеми функціонування системи «державний примус-свобода» у філософсько-правовому дискурсі є мало дослідженими. Переважна більшість учених – правознавців, філософів, соціологів розглядають проблеми складових цієї системи, як правило, автономно, зрідка акцентують власне кажучи на проблемах детермінаційних процесів, що виникають у функціонуванні правової реальності. Важливі філософсько-методологічні питання свободи як явища розкриваються у працях таких представників філософської думки, як: М. Аббаньяно, К. Апель, Х. Арндт, М. Бубер, А. Камю, Г. Маркузе, Р. Рорті, Ж.-П. Сартра, Е. Фромма, М. Фуко, М. Хайдеггер, К. Ясперс та ін. Проблеми свободи у світоглядно-правовому та соціальному вимірах досліджували такі вчені, як П. Д. Біленчук, В. С. Біліхар, В. М. Вовк, О. В. Гришук, Д. А. Керімов, А. А. Козловський, С. І. Максимов, В. П. Малахов, В. С. Нересянц, О. М. Омельчук, М. М. Цимбалюк, Н. Хамітов, В. Шинкарук та ін.

**Мета статті** полягає у здійсненні аналізу системи «державний примус – свобода» у філософсько-правовому вимірі.

**Виклад основного матеріалу.** Важливою проблемою визначення сутності свободи особистості в умовах державно-правового примусу виступає пізнання співвідношення індивідуально-особистісного та позаособистісного аспектів людської екзистенції. В рамках такого підходу до особи як суб'єктивного начала правовідносин у соціумі варто звернути увагу на те, що названі вище аспекти відображають наступне: а) проблема людської діяльності актуалізує питання свободи та організації дій; б) зростає значення онтології багатоманітності, соціальних інститутів як об'єктивованих феноменів соціальної системи буття. Стосовно пункту «а», то слід звернути увагу на особливе значення діяльнісного моменту для досягнення свободи особистості, що передбачає залучення саме таких форм соціальної регуляції, як мораль та право. Тут доречним видається думка І. А. Гобозова, який вважає, що «свобода передбачає дії людини в рамках юридичних і моральних норм і законів. Людина повинна розуміти, що в суспільстві є певні закони, норми, принципи, традиції, які потрібно дотримуватися і в межах яких можна і потрібно вільно діяти» [1, с. 9]. Відповідно до пункту «б», варто звернути увагу на погляди Л. Г. Ткаченко, яка зазначає наступне: «При розгляді суб'єкт-об'єктного аспекту свободи згоди характерно, що суб'єктом цих відносин буде самоідентифікуюча саму себе людина (особистість), готова до сприйняття усього розмаїття світу, яка чинить опір відчуженню свого власного буття. Важливе і розуміння того, що прийняття іншого не загрожує самості або ідентичності, а навпаки, зміцнює самість суб'єкта, більше того соціальна ідентичність визначається суб'єктом під впливом вимушеності вибору нових орієнтирів в соціальному просторі» [2, с. 38]. Така позиція безумовно свідчить про те, що свобода людини має свій персональний індивідуальний прояв, що, однак, не заперечує про-яву багатоманітності цього явища у соціально-правовому вияві.

Такого роду процеси соціально-правового порядку простежує і Т. Крамар, яка вважає, що «соціальна система певною мірою впливає на формування особистості, яке відбувається на основі закріплених у культурі довготривалих, сталих, стійких цінностей. Це забезпечує відносну постійність. Проте водночас соціум знаходиться в процесі безперервного становлення і зміни, що сприяє постійному пошуку людиною власної ідентичності та індивідуальності. Тому проблема як ідентичності зокрема, так і соціальної свободи загалом має діалектичний характер: з одного боку, особистість прагне до самототожності, а з іншого, – сама тотожність матиме негативний характер, оскільки через ігнорування соціальної складової унеможливується особистісний саморозвиток, а відтак, сама особа втрачає автономність» [3, с. 111].

У визначенні основних параметрів системи «свобода – державно-правовий примус» можемо спостерігати наявність такого типу відчуження, коли позасуб'єктивні фактори (правові норми, соціальні інституції, що здійснюють правовий примус т.п.) задають параметри людської діяльності, впливаючи в тому числі і на її свободу. Інституційно організована свобода людини, що зафіксована у соціальних нормах та інститутах, в т. ч. і в результатах державно-правового примусу, є реальним втіленням та умовою суб'єктивної свободи оскільки остання можлива лише у формі інституціоналізації. У даному випадку доречно навести думку Ю. В. Панасюка: «... Свобода як принцип соціальної справедливості зумовлена природою індивіда і типом суспільства, в якому вона розвивається, а її специфіка визначається раціоналістичними тенденціями тих соціально-економічних теорій, в межах яких вона функціонує. У цьому контексті свобода не зводиться до вільного розподілу матеріальних та духовних ресурсів верховною владою, а обмежується вимогами закону та правопорядку. В означеній площині свобода може виступати, по-перше, як необхідний та невід'ємний

елемент людського існування, а по-друге, як джерело невинного розвитку всього громадянського суспільства та людства в цілому» [4, с. 247].

Значна частина вчених – правознавців, філософів, соціологів та психологів, котрі досліджують проблематику щодо визначення сутності свободи як важливого феномену сучасності, схильні актуалізувати бінарність людської екзистенції, що об'єктивно визначає двоїстий підхід до проблем свободи людини у суспільстві. «Людина по відношенню до суспільства є носієм двох протилежних начал: впливу зовнішніх умов (необхідності) та активності особистісних, внутрішніх факторів (свободи вибору). Людина в певному змісті починається там і тоді, де і коли вона формує і розвиває у собі свободу вибору», – зазначає Т. Крамар [3, с. 119]. І тут же стверджується, що «свобода розуміється як онтологічне і епістемологічне вираження людського буття. Її визначають як системну комплексну категорію: навколо неї будують концепції та теоретичні структури, в яких особлива увага надається діалектичному співвідношенню вибору та необхідності в житті людини, яким чином окрема особистість здатна реалізовувати свободу, притаманну кожному індивідові» [3, с. 120].

На нашу думку, вдалий підхід до аналізу питань феномену свободи як елемента правової дійсності демонструє Н. В. Федіна. Очевидно, що наведена нею аргументація може свідчити про наявність тісного взаємозв'язку інституціонального прояву соціальної регуляції, що, в тому числі, виражається і в державному примусі, та свободи особистості у її інтерперсональному вияві. «... Суспільство, – зазначається у одній із робіт дослідниці, – зацікавлене у збереженні свободи всіх (більшості, багатьох, деяких) учасників соціальної взаємодії, здійснює нормування та формалізацію свободи на основі загального масштабу і рівної міри (коли кожен вільний однаковою мірою та свобода людини обмежена свободою іншої), що й утворює правове регулювання» [5, с. 74]. Відтак, зазначу, що здійснення державно-правового примусу як елемента правової реальності певним чином звужує поле можливостей особистої свободи, але, одночасно, за допомогою своїх ресурсів, сприяє реалізації цієї свободи за рахунок дієвого захисту прав людини та громадянина. Саме тому слід стверджувати, що соціальні інституції за допомогою правових механізмів повинні забезпечити як від проявів сваволі, так і безкарності. «Уседозволеність, сваволя, безконтрольність, безкарність та інші деструктивні прояви не є ні свободою, ні її властивостями, – зазначає Т. Клок. Сваволя – це тільки бажання зруйнувати, без жодної потенціальної можливості творити. Уседозволеність є надмірною самовпевненістю у власних силах. Фактично, це небезпечна ілюзія, яка призводить до руйнівних результатів. Безкарність – може бути лише в людей, яким байдуже до їхніх ближніх, тобто вона є антицивільною. Безконтрольність – відсутність контролю, що може проявлятися не в обмежувальній дії зовні та зсередини, але це призводить до краху всього людського» [6, с. 25–26].

Зазначимо, що такі думки підтримують не всі дослідники феномену свободи, особливо ті, що апелюють до важливих філософсько-світоглядних дискурсів. Так, наприклад, Д. Булка у своїй роботі «Свобода як ключовий аспект морального життя людини» наступним чином веде свій дискурс, вважаючи, що свобода – «це категорія, яка, попри свою абстрактну природу, є цілком реальною і проявляється саме в конкретній діяльності та самосвідомості людини. Вона не обумовлена і не є прерогативою жодної сфери суспільного життя: політики, релігії, культури, побуту, освіти тощо. Свобода існує над чи попри всі ці сфери, вона є, на нашу думку, саме внутрішнім відчуттям людини, яке не є безпосереднім наслідком жодного соціального статусу чи стану. Відтак, проблему відсутності істинної свободи в сучасному суспільстві варто розглядати з точки зору самої людини, а не законів, держави, політичного устрою, релігійних норм, освітнього рівня тощо» [7, с. 37]. Звісно, що такого роду твердження формуються у рамках абсолютизації суто моральної форми соціальної регуляції, що притаманна науковцям-моралістам, які таким чином представляють одну із характерних для другої половини ХХ ст. та розповсюджених у середовищі філософів-постмодерністів відверто зневажливу позицію стосовно позасуб'єктних регулятивних факторів, в якості котрих виступає право та його інституції. На нашу думку, така аргументація може розцінюватись як вкрай шкідлива, особливо під сучасну пору загострення як міжособистісних (всередині соціуму), так і міждержавних відносин.

Для визначення місця правових інституцій, в т. ч. і тих, котрі забезпечують реалізацію державно-правового примусу, у соціальній регуляції важливо звернути увагу на охоронну функцію правового феномену, яким і є такий примус. Ця функція забезпечує безпечне функціонування соціуму, а у правовій державі її примусовий аспект наповнюється новим змістом, набуваючи нових властивостей. Можна ствердити, що в сучасному суспільстві повинні створюватись такі умови, за яких застосування державно-правового примусу повинно позитив-

но оцінюватись громадянами, бути легітимним та постійно звужуватись, а право повинно опосередковувати примус, спираючись на принципи гуманізму, справедливості та свободи. Дослідниця проблем державно-правового примусу О. Р. Трещова з цього приводу зазначає наступне: «Права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка повинна відповідати перед людиною за результати своєї діяльності. Реалізуючи належні їй функції, держава визначає межі дозволеної поведінки або встановлює заборони, вимагає від усіх суб'єктів утримання від дій (бездіяльності), які порушують встановлені нею загальнообов'язкові правила. Визначальну роль у вирішенні цього завдання має здійснювати право, яке реалізується або добровільно, або примусово» [8, с. 92].

Таким чином, вищенаведене корелюється з думками про необхідність формування правової держави, для якої властиві верховенство права та легітимність влади, високий престиж та ефективність права, гарантована захищеність особи та беззаперечна реалізація демократичних прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина. Саме тому ідея правової держави і виявляє наступні свої елементи, а саме: а) свобода людини, найповніше забезпечення її прав; б) обмеження державної влади правом. Не можна не відзначити і того, що правова держава визнає пріоритет прав та свобод людини та громадянина, для реалізації котрих необхідно застосовувати заходи державного примусу. З цією метою використовується плеяда правових гарантій, в якій державний примус проявляється у вигляді чи не єдиним засобом виконання обов'язків держави щодо забезпечення недоторканності прав та свобод.

Для розуміння проблем взаємовідносин феноменів державного примусу та свободи особи варто звернути увагу на дослідження Л. Г. Ткаченко, котра вводить у науковий обіг поняття «свободи згоди». На нашу думку, така інтерпретація свободи може бути використана для визначення суті свободи за умов погодження своїх вчинків із правовими нормами, в т. ч. і тими, що реалізуються у рамках функціонування феномену державно-правового примусу. «Людина людині є одночасно і обмежувач його волі, і гарант такої свободи, – зазначає Л. Г. Ткаченко. Тому згоду – є сенс розглядати як процес і «процедуру» людського пошуку міри власного обмеження і самовираження [2, с. 37]. Не можна не відзначити того, що питання свободи у її правовому вимірі у контексті здійснення державно-правового примусу стосуються і філософсько-правових та світоглядних проблем вибору як морально-етичного та діяльного феномену. Так, наприклад, Д. Булка, досліджуючи особливості феномену свободи з позицій моралі та етики, стверджує, що «первинна свобода проявляється у виборі як акті моральної діяльності, що вимагає рішення і дії згідно з ним у випадку, коли доводиться надавати перевагу якомусь одному варіанту з кількох можливих. Разом із тим, кожен із них може бути оціненим із позицій добра і зла. Натомість вторинна проявляється у контакті із особистістю Іншого, в ситуаціях дилеми чи конфлікту або в ситуаціях пізнання Іншого. Саме тоді, коли людина намагається пізнати і відкрити для себе Іншого, вона розширює власні межі за рахунок його свободи, втім, не обмежуючи її. А відтак відбувається взаємозбагачення обох боків контакту» [7, с. 41]. Не можна не помітити, що, у цьому випадку, абсолютизується морально-етичний фактор вибору при визначенні проблем свободи особи, при ігноруванні права як соціального регулятора, але, враховуючи діалектичний зв'язок моралі та права така позиція варта уваги.

Необхідно в цьому контексті й звернути увагу на те, що питання вибору як елементу діяльної складової людської екзистенції аналізує дослідниця Я. Г. Григор'єва, яка корелює своє трактування вибору з розумінням людиною своєї відповідальності за вчинки. «Свободу людини визначає здійснення вибору, який проявляється через вчинок. Обираючи той або інший варіант поведінки, особистість обирає, створює себе, конструює власний внутрішній світ, – зазначає учена. Отже, разом зі свободою виникає відповідальність – і, насамперед, за себе і свій життєвий шлях. Якщо свобода означає можливість вибору певної форми дії в конкретній ситуації, то відповідальність є здатністю особистості приймати адекватне до ситуації рішення, передбачати наслідки своїх дій та відповідати за них перед світом та самим собою. Причому залежність між свободою і відповідальністю особистості прямо пропорційна: чим більше свободи надається людині, тим більша відповідальність за використання цієї свободи» [9, с. 106].

Значення вибору як основної умови становлення свободи особистості відзначає і О. О. Кваша, яка також відзначає, що проблема вибору тісно пов'язана із відповідальністю за свої дії. У такому випадку в черговий раз підтверджується, що ідея відповідальності, що у її юридично-правовому вияві корелюється з ідеєю державного примусу, відіграє важливу роль у справі соціальної регуляції. Зокрема стверджується наступне: «Свобода полягає в можливості вибору. Без вибору немає свободи, без свободи немає відповідальності. В усіх галузях



юридичної науки превуалює такий підхід. Вибір означає наявність ще хоча б одного варіанту поведінки, крім того, який обрала особа в конкретній ситуації. Якби ніхто не міг вчинити по-іншому, то не було б свободи вибору, а без свободи – відповідальності» [10, с. 9]. Для прикладу, Н. М. Ємельянова конкретизує своє розуміння ідеї вибору у контексті комунікаційного його виміру, апелюючи до так званої «філософії діалогу», що дає можливість краще зрозуміти особливості дії системи «паримус – свобода» у правовій державі. «Сприймаючи свободу в її спокусах і водночас – у її загрозі, індивід здійснює довільний вибір, і варіанти, які йому пропонує наявне буття, трансцендує цей вибір відповідно до власного поведінкового орієнтира. Лише філософія діалогу, що відкидає насильство як спосіб вирішення соціально-політичних проблем, спроможна запобігти дегуманізації нашого суспільства та зберегти автентичні зв'язки між людьми», – констатує дослідниця [11, с. 36].

Проблеми філософії свободи у її правовому вимірі змушені розглядати вітчизняні вчені-філософи О. П. Дзьобань та Є. М. Мануйлов. Помітно, що, незважаючи на популярні у сучасній філософській тенденції моралізаторства, вони не схильні вдаватись до цього, звертаючи увагу на філософсько-правовий дискурс свободи, враховуючи, що пов'язана із нею відповідальність розглядається як важлива філософсько-правова категорія. «Людина і суспільство може робити усвідомлений вибір, тільки спираючись на знання законів життя і наслідків, які настають за цим вибором. Виходячи з наведеного, свобода у своєму вищому і повному вираженні є не що інше, як усвідомлена необхідність виконувати й дотримуватися універсальних законів природи (матерії, об'єктивної реальності, буття, всесвіту, універсального життя тощо). Свобода вибору неможлива без відповідальності за наслідки здійснюваних виборів: індивідами, групами людей, у тому числі у вигляді націй, народів, народностей, що діють за допомогою соціальних систем і соціальних утворень, вершиною (на сьогодні) яких є держави, їх союзи, міжнародні інститути, що створюють норми, правила, порядки і обмеження для будь-якого суб'єкта світового права», – таку аргументацію обирають згадані вище вчені [12, с. 22].

**Висновки.** За результатами досліджень, що здійснені у даній статті можна сформулювати наступні висновки: а) Важливим елементом визначення сутності свободи особистості в умовах державно-правового примусу є пізнання діалектики індивідуально-особистісного та позаособистісного аспектів людської екзистенції; б) У системі «державно-правовий примус – свобода» наявний такий тип відчуження, коли позасуб'єктивні фактори (правові норми, соціальні інституції, що здійснюють правовий примус і т.п.) задають параметри людської діяльності, впливаючи в тому числі і на її свободу; в) Державно-правовий примус як елемент правової реальності звужує поле можливостей особистої свободи, але, одночасно, за допомогою своїх ресурсів, сприяє реалізації цієї свободи за рахунок дієвого захисту прав людини та громадянина; г) Необхідністю виступає формування правової держави, для якої властиві верховенство права та легітимність влади, високий престиж та ефективність права, гарантована захищеність особи та беззаперечна реалізація демократичних прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина; д) Питання свободи у її правовому вимірі в контексті здійснення державно-правового примусу стосуються філософсько-правових та світоглядних проблем вибору як морально-етичного та діяльного феномену; е) Залежність між свободою і відповідальністю особистості прямо пропорційна: чим більше свободи надається людині, тим більша відповідальність за використання цієї свободи.

#### Список використаних джерел:

1. Гобзов И. А. Свобода: иллюзии и действительность. *Философия и общество*. 2014. № 3. С. 5–20.
2. Ткаченко Л. Г. Свобода согласия – фундаментальный выбор человека в современном социуме. *Практична філософія*. 2015. № 1. С. 35–41.
3. Крамар Т. Соціальна свобода як прояв індивідуального в особистості. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2016. № 2. С. 108–119.
4. Панасюк Ю. В. Свобода як необхідний принцип соціальної справедливості. *Актуальні проблеми духовності*. 2013. Вип. 14. С. 244–257.
5. Федіна Н. В. Свобода і рівність у правовій дійсності як прояви справедливості. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія «Юридична». 2015. Вип. 1. С. 71–80.
6. Клок Т. Свобода як атрибут людського буття. *Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. Філософські науки*. 2014. № 16. С. 23–28.
7. Булка Дз. Свобода як ключовий аспект морального життя людини. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Філософія»*. 2015. Вип. 18. С. 36–42.

8. Трещова О. Р. Теоретико-правові засади державного примусу. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 19. С. 92–98.
9. Григор'єва Я. Г. Свобода і відповідальність як чинники конструювання сенсу життя. *Проблеми сучасної психології*. 2014. Вип. 25. С. 98–112.
10. Кваша О. О. Свобода волі та інші філософські категорії в обґрунтуванні злочинної поведінки та відповідальності за неї. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2012. Вип. 2. С. 3–12.
11. Ємельянова Н. М. Свобода і відповідальність особистості в умовах дегуманізованих соціальних ситуацій. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія «Філософія, культурологія, соціологія». 2016. Вип. 11. С. 28–38.
12. Дзьобань О. П., Мануйлов Є. М. Бінарна опозиція «свобода-відповідальність» в інформаційному суспільстві: до постановки проблеми. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія «Філософія». 2016. № 1. С. 15–26.

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;  
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 342.56

**АБРОСЬКІН В.В.**

**СУТНІСТЬ, ЗМІСТ І ХАРАКТЕРНІ ОЗНАКИ  
СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ**

У статті розглянуто сутність, зміст і характерні ознаки системи забезпечення публічної безпеки в Україні. Проаналізовано підходи до розуміння сутності категорії «система». Визначено, що система забезпечення публічної безпеки в Україні має структурований та динамічний характер. Основними змістовними елементами такої системи є її суб'єкти. Окрім цього, серед елементів системи забезпечення публічної безпеки в Україні названо її об'єкт та діяльність її суб'єктів. Надано авторське визначення сутності системи забезпечення публічної безпеки в Україні.

**Ключові слова:** публічна безпека; забезпечення публічної безпеки; система забезпечення публічної безпеки; ознаки системи забезпечення публічної безпеки; суб'єкти забезпечення публічної безпеки.

В статье рассмотрены сущность, содержание и характерные признаки системы обеспечения общественной безопасности в Украине. Проанализированы подходы к пониманию сущности категории «система». Определено, что система обеспечения общественной безопасности в Украине имеет структурированный и динамический характер. Основным содержательным элементом такой системы являются ее субъекты. Кроме этого, среди элементов системы обеспечения общественной безопасности в Украине названы ее объект и деятельность ее субъектов. Представлено авторское определение сущности системы обеспечения общественной безопасности в Украине.

**Ключевые слова:** публичная безопасность; обеспечение общественной безопасности; система обеспечения общественной безопасности; признаки системы обеспечения общественной безопасности; субъекты обеспечения общественной безопасности.

The purpose of the article is to identify the nature, characteristics and content of the system of public security in Ukraine. This goal is achieved through an analysis of approaches to understanding the essence of the category “system”. The conducted analysis shows that in most cases, any system is considered as a complex of elements functioning within it, which have stable relationships. It is revealed that the system of public security in Ukraine has the features that characterize it as a system. Among such signs it is named: structuring, which implies the presence in its composition of interrelated and interconnected elements; a dynamic character that shows that for its proper and efficient functioning it undergoes constant changes; the presence of stable ties between its elements, which are determined by the common goals and tasks of functioning and existence of this system – ensuring public safety in Ukraine. The content of the public security system in Ukraine is determined by implementing the characteristics of its structural elements. Its subjects are the main structural element of the public security system in Ukraine. Actually, ensuring public security in Ukraine is considered as its next element – the object of this system. It is emphasized that the connection between the subjects of the system of ensuring public safety and its object is manifested

in the activities of such entities, which is realized through the appropriate forms and methods. Proved that under the system of ensuring public safety in Ukraine should be understood organically combined set of entities with activities that implemented them using appropriate forms and methods in order to ensure and maintain the proper state of public safety in Ukraine.

**Key words:** *public security; ensuring public safety; public security system; signs of the system of public safety; subjects of public safety.*

**Постановка проблеми.** Ефективність охорони й захисту прав, свобод та інтересів особи напряму залежить від належного функціонування системи забезпечення публічної безпеки. Така система є доволі розгалуженою, включає в свій склад чисельну кількість структурних елементів. При цьому, слід відмітити те, що останнім часом правові засади функціонування зазначеної системи постійно оновлюються. У науці періодично тривають дискусії щодо сутності та змісту такої системи. Не визначився в цьому напрямку і сам законодавець. Усе це в своїй сукупності ускладнює роботу суб'єктів, які відповідальні за ефективність функціонування системи забезпечення публічної безпеки в Україні, сприяє незлагодженості дій і, як наслідок, недосягненню цілей, які перед ними ставить суспільство. У даному випадку мова йде, по-перше, про необхідність визначення єдиного понятійного апарату із подальшим його закріпленням на законодавчому рівні. По-друге, потрібно встановити змістовні складові такої системи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сутність системи публічної безпеки, як і її змістовних складових, на сьогодні досліджено не достатньо. Частково дане питання було предметом наукових пошуків у дослідженнях таких учених-правознавців як: О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, О. І. Безпалова, С. М. Гусаров, Д. А. Долонний, О. М. Музичук, О. О. Панова, О. Ю. Прокопенко, О. П. Рябченко, В. В. Сокуренько, О. С. Юнін та інші. Названі вчені зробили значний внесок у діяльність щодо вдосконалення національного законодавства. Висновки та пропозиції, які містилися в їх дослідженнях, визначили теоретико-методологічні засади системи забезпечення публічної безпеки в Україні. Проте, більшість досліджень були присвячені схожим за своєю суттю правовим явищам, як то громадська безпека та порядок, публічний порядок тощо. Оновлення національного законодавства, що регламентує функціонування правоохоронного сектору нашої держави, обумовило необхідність перегляду основних понять, які вживаються в даній сфері. Саме це є підтвердженням **актуальності** представленої статті, **метою** якої є визначення сутності, характерних ознак і змістовних складових системи забезпечення публічної безпеки в Україні.

**Виклад основного матеріалу** дослідження. Визначенню сутності категорії «система» присвячена значна кількість наукових праць. Це пов'язано із частотністю її використання як у фаховій літературі, в законодавстві, так і в повсякденному житті, побуті. Категорія «система» має давні історичні коріння. Зокрема, якщо розглядати її етимологічне значення, слід зазначити, що слово «система» походить з давньогрецької мови від слова «*σύστημα*», що в буквальному сенсі може бути перекладено як поєднання, утворення [1, с. 583]. Категорія «система» неодноразово й у різні часи ставала предметом роздумів багатьох філософів. Зокрема, авторський колектив філософсько-енциклопедичного словнику зауважує, що категорія «система» стає одним з ключових філософсько-методологічних і спеціально-наукових понять з середини ХХ століття, перетерпівши при цьому тривалу історичну еволюцію. У сучасному ж науковому знанні розробка проблематики, пов'язаної із дослідженням і конструюванням систем різного роду, проводиться в рамках системного підходу, загальної теорії систем, різних спеціальних теорій систем [2, с. 584]. На думку вітчизняних дослідників філософії, сутність досліджуваної категорії може бути сформульована як: складне цілісне утворення, внутрішні зв'язки між елементами якого набагато інтенсивніші, ніж між цими елементами та середовищем; сукупність сталих елементів, пов'язаних між собою єдиною структурою; сукупність сталих елементів, пов'язаних настільки органічно, що впливаючи на окремі елементи системи, вони змінюють й інші; сукупність сталих елементів, що утворює так звану системну якість, тобто властивості, які характеризують систему як цілісне утворення, але не притаманні її окремо взятим елементам [3, с. 190]. Отже, етимологічне походження категорії «система», а також філософські погляди щодо розуміння її сутності вказують на те, що за своєю суттю вона є структурованим явищем, складові елементи якого мають стійкі зв'язки, що в сукупності характеризують його як ціле.

Схожого висновку можна дійти, здійснивши семантичний аналіз досліджуваної категорії. При цьому, в такому випадку не можна не відмітити багатозначність та кількість визначень даного явища. Так, на думку авторського колективу великого тлумачного словника сучасної україн-

ської мови, слово «система» може бути використано задля позначення: порядку, який зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком чого-небудь; продуманого плану; заведеного, прийнятого порядку; форми організації, будови чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ і таке інше); сукупності яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням; сукупності принципів, які є основою певного вчення; сукупності способів, методів, прийомів здійснення чого-небудь; будови, структури, що становить єдність закономірно розташованих і функціонуючих частин; сукупності предметів, пристроїв і таке інше однакового призначення; сукупності господарчих одиниць, установ, об'єднаних організаційно [4, с. 1320–1321]. Таким чином, семантичний аналіз категорії система знову ж таки вказує на те, що вона, представляючи собою єдине цілісне утворення, складається із взаємозалежних та обумовлених один одним елементів. Навіть визначаючи її сутність через категорію «порядок», учені, на нашу думку, цілком вірно підкреслюють, що будь-яка система є упорядкованим явищем. Тобто всі її структурні елементи функціонують для підтримання такого порядку, досягнення єдиної спільної мети, задля якої відповідна система була створена.

З огляду на тематичну спрямованість нашого дослідження, не можемо оминати увагою позиції учених-правознавців стосовно розуміння сутності категорії «система». Аналіз таких позицій свідчить, що вони мало чим відрізняються від вищенаведених, а скоріш усього й обумовлені наявністю останніх. Так, наприклад, з точки зору представників загальної теорії права, будь-яка система являє собою упорядковану сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих між собою елементів, яка має відносну самостійність та органічну єдність, характеризується внутрішньою цілісністю й автономністю функціонування [5, с. 48]. Учені-адміністративісти, визначаючи сутність системи як комплекс взаємодіючих елементів, які в своїй сукупності створюють деяку цілісність, наводять при цьому найбільш важливі, характерні (системоутворюючі) її ознаки: складність об'єкта, його цілісність, здатність ділитися на компоненти (елементи, частини, підсистеми), бути, як правило, елементом системи більш високого порядку, створювати особливу єдність із середовищем. Як цілісність система набуває нових властивостей, нових якісних характеристик, що не містяться окремо в утворюючих її елементах [6, с. 153].

Окрім цього, вважаємо за необхідне навести позиції науковців щодо розуміння категорії «система» по відношенню до інших правових явищ, що підкреслить її структурований характер. Такі позиції можуть бути наведені завдяки аналізу юридичної енциклопедичної літератури, де оперують категоріями: система права – сукупність впорядкованих і взаємоузгоджених між собою норм права, які характеризують внутрішню будову права [7, с. 812]; система законодавства – сукупність упорядкованих певним чином нормативно-правових актів держави [8, с. 321]; система державного управління – складне поняття, зміст якого утворюють такі складові елементи як суб'єкт управління, об'єкт управління та управлінська діяльність [9, с. 437]. Отже, з аналізу підходів учених-правознавців щодо розуміння категорії «система» як у її «чистому» вигляді, так і по відношенню її застосування до відповідних правових явищ слідує, що нею прийнято позначати щось структуроване й водночас цілісне, складові елементи чого функціонують задля досягнення спільної мети та завдань, та у відриві один від одного не мають сенсу існування.

Аналіз наведених позицій дає можливість зробити умовивід стосовно того, що система забезпечення публічної безпеки в Україні, по-перше, складається із певних елементів, які наповнюють її структуру. По-друге, така система являє собою не просто набір елементів, а й структурних зв'язків між ними, що також слід розглядати як її окремий елемент. При цьому, варто пам'ятати, що окремо взятий елемент відповідної системи, в тому числі досліджуваної, може бути представлений як окрема менш складна система або ж підсистема. Зокрема, в філософії зауважують, що система, будучи цілісним комплексом взаємопов'язаних елементів, які виступаючи системою більш низького порядку, одночасно є елементами системи вищого порядку [10, с. 381]. Співвідношення між елементом і системою встановлюються як співвідношення простого та складного. Однак елемент якоїсь системи сам по собі може бути складним утворенням і характеризуватися як система. Водночас предмет, що є сам системою, може бути елементом системи вищого рівня. Тому окремі предмети й явища можуть становити цілі ієрархії системи [1, с. 583].

А тому в якості елементів системи забезпечення публічної безпеки в Україні слід назвати наступні. По-перше, мова йде про такий її основний елемент як суб'єкти забезпечення публічної безпеки. Основною серед таких суб'єктів виступає Національна поліція України. Саме на даного суб'єкта законодавством України покладено завдання із забезпечення публічної безпеки. Також висновку можна дійти шляхом аналізу приписів Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року [11]. При цьому, можна вести мову й про інших суб'єктів, серед яких, у

першу чергу, слід назвати правоохоронні органи. Законодавець пропонує декілька підходів до визначення сутності правоохоронних органів [12, с. 389]. Не одноставні з цього приводу й учені-правознавці. Нам же імпонує підхід до розуміння сутності правоохоронних органів, який був запропонований О. М. Музичуком, на думку якого під такими органами слід розуміти державні органи, метою утворення та діяльності яких є охорона й захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави, насамперед, від злочинних посягань, що є визначальним (основним) у їх діяльності, й які в зв'язку з цим на професійній основі виконують правоохоронні завдання, функції та повноваження, здійснення яких передбачає можливість застосування державного примусу [13, с. 226]. Більш того, вважаємо, що серед вказаних суб'єктів, як елементів системи забезпечення публічної безпеки в Україні, слід назвати не лише правоохоронні органи (хоча вони й є основними), а й інших суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави. У зв'язку з чим погоджуємося з позицією О. І. Безпалової, на думку якої до таких суб'єктів, окрім державних, можна віднести й недержавні – органи місцевого самоврядування, а також інституції громадянського суспільства (наприклад, громадські організації) та інші суб'єкти [14, с. 75]. Отже, основною змістовною складовою системи забезпечення публічної безпеки в Україні є її суб'єкти, які можуть бути представлені наступним чином: органи Національної поліції; інші правоохоронні органи; інші суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави.

Забезпечення публічної безпеки, як те, на що направлено функціонування досліджуваної системи, те з приводу чого вона була створена, слід розглядати як її об'єкт, тобто наступний її структурний елемент. І тут одразу можна вести мову про ще один її структурний елемент, який являє собою структурні зв'язки, що існують між іншими її елементами, тобто діяльність суб'єктів забезпечення публічної безпеки. Така діяльність відбувається за допомогою реалізації відповідних форм і методів забезпечення публічної безпеки. Це вказує й на одну із основоположних ознак будь-якої системи – її динамічний характер.

Так, при визначенні сутності системи забезпечення публічної безпеки в Україні необхідно враховувати те, що функціонуюча й ефективна система є явищем динамічним. Зокрема, цілком слушною з цього приводу є позиція М. М. Долгополової, яка зазначає, що будь-яка система в процесі безпосереднього функціонування зазнає змін, що обумовлюється впливом як зовнішніх, так і внутрішніх факторів. Відсутність таких змін свідчить про недосконалість системи управління та відсутність перспектив у майбутньому. У зв'язку з цим сутність функції регулювання полягає в забезпеченні постійного підтримання системи в певному стані, її здатності оперативно реагувати не тільки на зміни внутрішніх, але й зовнішніх умов функціонування [15, с. 51]. На динамічний характер досліджуваної системи вказує й позначення того, що вона функціонує з метою забезпечення публічної безпеки. Зокрема, з точки зору семантики, слово «забезпечення» тлумачать у значенні: постачаючи щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах; надавати кому-небудь достатні матеріальні засоби до існування; створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось [4, с. 375]. Якщо ж навести позиції учених-адміністративістів із цього приводу, цілком слушно здається та, що була висловлена В. Б. Пчелним, на думку якого категорією «забезпечення» необхідно позначати тривалий процес, що спрямований на гарантування функціонування відповідної інституції, підтримання її в належному стані з метою виконання поставлених перед нею завдань [16, с. 22]. Отже, сама назва досліджуваної системи свідчить про те, що її сутністю та призначенням є гарантування та підтримання належного стану публічної безпеки в Україні, що досягається в результаті діяльності її суб'єктів.

Таким чином, системі забезпечення публічної безпеки в Україні притаманні такі характерні ознаки як: структурність – наявність в її складі взаємопов'язаних і взаємообумовлених елементів; динамічний характер – задля її належного й ефективного функціонування вона зазнає постійних змін; наявність стійких зв'язків між її елементами, що обумовлені спільними цілями та завданнями функціонування та існування даної системи – забезпечення публічної безпеки в Україні. Зміст системи забезпечення публічної безпеки в Україні утворюють: її суб'єкти (Національна поліція України; інші правоохоронні органи; інші суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави); її об'єкт – власне забезпечення публічної безпеки як те, на що спрямовано функціонування даної системи, те з приводу чого вона утворена; зв'язки між названими елементами – діяльність суб'єктів забезпечення публічної безпеки в Україні, що реалізується за допомогою відповідних форм і методів. А тому під системою забезпечення публічної безпеки в Україні слід розуміти органічно поєднану сукупність її суб'єктів із діяльністю, яка реалізується ними за допомогою відповідних форм і методів задля гарантування та підтримання належного стану публічної безпеки в Україні.

**Список використаних джерел:**

1. Філософський енциклопедичний словник / ред. Шинкарук В. І.; Нац. акад. наук України. К.: Абрис, 2002. 743 с.
2. 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.
3. Петрушенко В. Л. Філософський словник: терміни, персоналії, сентенції. Львів: «Магнолія 2006», 2011. 352 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
5. Граціанов А. І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. К., 2004. 185 с.
6. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 702 с.
7. Великий енциклопедичний юридичний словник / за редакцією акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2007. 992 с.
8. Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, В. С. Ковальський [та ін.]; за заг. ред. О. В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. 2-ге вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер, 2013. 408 с.
9. Популярна юридична енциклопедія / Кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. К.: Юрінком Інтер, 2002. 528 с.
10. Алексеев П. В., Панин П. В. Философия. М.: Лана, 1999. 585 с.
11. Про Національну поліцію: Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
12. Пчелін В. Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади: монографія. Харків: У справи, 2017. 488 с.
13. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: монографія. Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2010. 654 с.
14. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Х.: НікаНова, 2014. 544 с.
15. Долгополова М. М. Управління загальнодержавною системою забезпечення безпеки дорожнього руху: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2003. 210 с.
16. Пчелін В. Б. Сутність інформаційного забезпечення адміністративного судочинства України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 3. Т. 2. С. 22–25.

### ПЕРСПЕКТИВА РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАХОДІВ ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття присвячена дослідженню питань протидії правопорушенням у сфері підприємницької діяльності. Аналіз чинного законодавства, доктринальних положень та практичного досвіду надали можливість автору сформулювати конкретні шляхи розвитку адміністративно-правових заходів протидії правопорушенням у сфері підприємницької діяльності.

**Ключові слова:** підприємницька діяльність, протидія правопорушенням, заходи примусу, профілактика, припинення правопорушень, стягнення.

Статья посвящена исследованию вопросов противодействия правонарушениям в сфере предпринимательской деятельности. Анализ действующего законодательства, доктринальных положений и практического опыта дали возможность автору сформулировать конкретные пути развития административно-правовых мер противодействия правонарушениям в сфере предпринимательской деятельности.

**Ключевые слова:** предпринимательская деятельность, противодействие правонарушениям, меры принуждения, профилактика, пресечения правонарушений, взыскание.

The article is devoted to the study of issues of countering offenses in the field of entrepreneurial activity. Analysis of the current legislation, doctrinal provisions and practical experience enabled the author to formulate specific ways of developing administrative and legal measures to counter offenses in the field of business.

**Key words:** entrepreneurial activity, counteraction to offenses, measures of coercion, prevention, suppression of offenses, punishment.

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день існує чимала кількість варіантів захисту підприємницької діяльності, але багато аналітиків, науковців та самих підприємців відзначають, що існуюча система недостатньо ефективна. Причин тут безліч: по-перше, не завжди досконале законодавство; по-друге, малопродуктивна діяльність судової системи та органів державного примусу в цьому питанні; по-третє, слабка правова грамотність в підприємницькому середовищі, особливо серед представників малого бізнесу. Все це призводить до того, що підприємці не завжди усвідомлюють, що їх права порушені, а тим більше часто не мають уявлення про те, як їх можна захистити.

Відтак, метою статті є вивчення адміністративно-деліктного законодавства у сфері підприємницької діяльності та формулювання на основі цього можливих шляхів удосконалення адміністративно-правових заходів протидії правопорушенням у сфері підприємницької діяльності.

**Стан дослідження.** Проблеми протидії правопорушенням у сфері підприємницької діяльності досліджувалися цілою низкою вітчизняних та зарубіжних науковців. Це були: О. М. Бандурка, Р. О. Банк, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гарашук, А. В. Дроздов, Н. Ю. Кантор, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ряд інших. Аналіз наукових робіт цих авторів, дослідження основних положень нормативно-правового регулювання сфери підприємницької діяльності, практичний досвід сприяли новим науковим пошукам у зазначеній сфері та обумовили пошук нових шляхів розвитку адміністративно-заходів протидії правопорушенням у сфері бізнесу.

**Результати дослідження.** Забезпечення безпеки підприємництва, його фінансової дисципліни і економічного захисту, дотримання економічних прав та свобод суб'єктів підприємниць-



кої діяльності у відносинах з державою і органами державної влади набуває особливого змісту в умовах глобальних потрясінь і складної фінансово-економічної ситуації в Україні. Для виконання поставлених завдань держава в особі її владних структур вимагає використання різних засобів правового регулювання діяльності підприємництва, одним з яких є адміністративно-правові заходи впливу. У свою чергу, складовою адміністративно-правових заходів впливу є заходи адміністративного примусу. За допомогою системи заходів адміністративного примусу забезпечується захист і підвищення ефективності економічної складової суб'єктів підприємницької діяльності [2, с. 24]. У контексті викладеного, все більшої актуальності набувають пропозиції як юристів, так і самих підприємців щодо необхідності розробити спеціальний законопроект «Про захист прав підприємців», який об'єднав би в собі розрізнені норми права з даного питання [2]. Зокрема у ньому мають бути відображені численні рішення і роз'яснення Верховного Суду України у справах, пов'язаних з підприємництвом. Це дозволить самим підприємцям чіткіше усвідомлювати свої права і можливості по їх відстоюванню, а правозастосовним та судовим органом дасть інструмент більш оперативного розгляду питань порушення прав представників бізнес-спільноти.

Ухвалення такого закону цілком можливо, так як керівництво країни останнім часом все більш пильно стежить за діяльністю бізнесу, в тому числі і формує для нього комфортні умови. Так, досить помітним кроком стало створення при Державній фіскальній службі України Уповноваженого з питань підприємництва, що свідчить про взятий урядом курс на підтримку бізнесу, в тому числі і на формування більш досконалої системи захисту його інтересів. Але потрібно поступово розширювати коло його повноважень, оскільки даний інститут на сьогоднішній день є малоефективним.

Варто акцентувати увагу на тому, що профілактика та боротьба з правопорушеннями у сфері підприємницької діяльності є взаємопов'язаними категоріями. При цьому Н. Кантор зазначає, що створення дієвого адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері економіки та бізнесу є одним з найактуальніших завдань суспільства, законодавчих і виконавчих органів держави. Саме запобігання є найефективнішим засобом стримування і зменшення зростання правопорушень. Запобігання здійснюється різноманітними політичними, економічними, правовими та іншими методами, спеціально спрямованими на усунення причин правопорушень і умов, які сприяють їх вчиненню. Однак, як показує практика, організація діяльності суб'єктів запобігання правопорушенням комерційного спрямування ще не відповідає вимогам ринкової економіки і, по суті, малоефективна. Вся їх діяльність практично зводиться до фіксації факту вчинення правопорушення, в результаті чого упродовж останніх років в країні спостерігається зростання тіньової економіки та корупції [3, с. 41].

Необхідно звернути увагу на те, що негативно впливають на ефективність боротьби з адміністративними правопорушеннями у сфері підприємницької діяльності прояви зловживання владою з боку тих органів, які уповноважені застосовувати заходи державного примусу, поширення корупції серед посадових осіб, активізація злочинних угруповувань, що намагаються узяти під контроль комерційну діяльність господарюючих суб'єктів, рейдерство тощо. Тому підвищення ефективності застосування заходів примусу у протидії правопорушенням у сфері підприємницької діяльності вбачається у реалізації наступних заходів, які одночасно можуть виступати у якості завдань:

- має бути удосконалена, більш повно та точно закріплена система адміністративних стягнень до фізичних та юридичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень у сфері підприємницької діяльності, зокрема має бути обов'язково передбачена адміністративна відповідальність юридичних осіб у нормах чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення. Для цього до нього необхідно внести відповідні зміни або прийняти у новій редакції;
- необхідно встановити єдиний перелік заходів відповідальності (санкцій), з урахуванням ступеня вини правопорушника: розглянути можливість встановлення альтернативних санкцій, а також розширити перелік додаткових стягнень до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення у сфері підприємницької діяльності;
- встановити чітке розмежування адміністративної відповідальності у сфері підприємницької діяльності від інших видів юридичної відповідальності;
- удосконалити заходи профілактики правопорушень у сфері підприємницької діяльності.

На сьогоднішній день заходами адміністративної профілактики або попередження правопорушень у сфері підприємницької діяльності дуже нехтують, а даремно. За своїм змістом профілактика правопорушень передбачає собою сукупність організаційних, правових, економічних, соціальних, демографічних, виховних та інших заходів з виявлення, встановлення причин та умов вчинення проступків та їх недопущення у майбутньому.

Основна мета профілактичних заходів є захист прав фізичних та юридичних осіб, суспільства і держави від протиправних посягань; обмеження дії негативних соціальних явищ та процесів; усунення або взагалі нейтралізація причин правопорушень та умов, що їм сприяють; нейтралізація негативного впливу мікросередовища особи, яке формує антисоціальну установку особи та негативно впливає на мотивацію її поведінки; постійний вплив на особу, яка за своїми морально психологічними якостями здатна вчинити адміністративний проступок чи продовжувати протиправну діяльність [3, с. 43]. Тому сьогодні перед державою стоять наступні завдання у сфері профілактики правопорушень в системі бізнесу:

- 1) формування законослухняної поведінки як у громадян, так і у посадових осіб;
- 2) усунення причин та умов вчинення правопорушень;
- 3) недопущення вчинення правопорушень як з боку фізичних та юридичних осіб, так і з боку посадових осіб.

Така профілактика має здійснюватися у формі індивідуального та загального (колективного) впливу на потенційних суб'єктів адміністративних правопорушень. Серед заходів загальної профілактики варто виокремити наступні:

- збір та аналіз відомостей про вчинені правопорушення у сфері підприємницької діяльності;
- оцінка причин вчинення таких правопорушень;
- прогнозування вчинення можливих правопорушень у сфері бізнесу та створення передумов для їх недопущення;
- здійснення правової пропаганди та правового виховання населення;
- формування громадської думки нетерпимого ставлення до вчинення правопорушень у сфері підприємницької діяльності;
- розробка та впровадження державних, регіональних, муніципальних програм профілактики правопорушень у сфері бізнесу;
- залучення до заходів профілактики правопорушень у сфері підприємницької діяльності на конкретних об'єктах у відповідності до закону громадські та державні організації, окремих громадян тощо.

До індивідуальних заходів профілактичної роботи варто віднести:

- а) інформування суб'єктів підприємницької діяльності про потенційні ризики або загрози;
- б) критика протиправної поведінки і роботи окремих підприємств, установ і організацій, які порушують встановлені законодавством вимоги по веденню підприємницької діяльності;
- в) постійні бесіди та консультування представників бізнесу про заходи безпеки на підприємстві.

Незважаючи на те, що перераховані вище заходи є профілактичними (попереджувальними), вони мають реалізовуватися в односторонньому примусовому порядку органами і посадовими особами, наділеними владними повноваженнями. Адміністративно-профілактичні заходи у сфері забезпечення безпеки підприємницької діяльності повинні проявлятися у вигляді певних обмежень і заборон, що також свідчить про їх примусову природу. Проте не варто забувати про принципи профілактичної роботи, які досить детально були охарактеризовані Н. Кантором. До них віднесено принципи: 1) законності – дотриманні вимог Конституції України та законів України усіма, без винятку, суб'єктами запобігання, здійснення тільки тих заходів, які передбачені законами або підзаконними нормативними актами; 2) гуманізму – всебічний захист прав та свобод громадян під час запобіжної діяльності; 3) гласності – систематичного висвітлення у статистиці та засобах масової інформації відомостей про запобігання правопорушенням; 4) демократизму – участі у профілактиці правопорушень не тільки спеціалізованих суб'єктів, але й усіх інших державних органів та організацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, об'єднань громадян та окремих громадян; 5) науковості – використання форм, методів та засобів діяльності щодо запобігання правопорушенням, які розроблені та схвалені наукою; 6) диференційованого підходу – врахування і загальних, і спеціальних особливостей правопорушників та груп правопорушень; 7) плановості та прогнозування – всебічне вивчення та аналіз стану правопорушень, складання та реалізація відповідних програм профілактики адміністративних проступків; 8) взаємодії та координації зусиль суб'єктів запобігання правопорушенням; 9) громадського засудження протиправної поведінки; 10) переважання методів переконання, тобто застосування примусових заходів лише після вичерпання всіх інших заходів впливу; 11) адекватності методів та засобів профілактики вчиненим правопорушенням [3, с. 43].

Як бачимо питання профілактики адміністративних правопорушень у сфері підприємницької діяльності є дуже актуальним та потребує державної підтримки, а його вирішення має бути виведене на рівень пріоритетних завдань держави.

Але для того, щоб зрозуміти природу виникнення протиправних дій у сфері бізнесу, варто попрацювати теоретично та встановити:

- 1) сутність та витоки адміністративних правопорушень у сфері комерційної господарської діяльності;
- 2) встановити фактори, що сприяють виникненню протиправної поведінки у сфері бізнесу;
- 3) виявити причини росту адміністративних правопорушень у зазначеній сфері та віднайти способи їх нівелювання;
- 4) знизити рівень нестабільності та напруги у сфері підприємницької діяльності;
- 5) запобігати виникненню конфліктних ситуацій у сфері бізнесу, уникати провокацій та беззаконня;
- 6) сформувати правові основи протидії антисуспільній поведінці у сфері підприємницької діяльності;
- 7) встановити баланс між приватними інтересами суб'єктів господарювання, публічними інтересами держави, її органів та посадових осіб; економічною ефективністю та доцільністю бізнесу й соціальною справедливістю.

Заходи адміністративного припинення правопорушень у сфері підприємницької діяльності також потребують свого оновленого підходу у сфері підприємницької діяльності та закріплення на рівні Кодексу України про адміністративні правопорушення. Адже заходи адміністративного припинення характеризуються перш за все тим, що їх застосування обумовлене реальною протиправною ситуацією, а спрямовані вони на усунення останньої, встановлення особи порушника, забезпечення з'ясування усіх обставин справи і є передумовою застосування до порушника адміністративних стягнень. До заходів адміністративного припинення правопорушень у сфері підприємницької діяльності відносяться переважно заходи економіко-фінансового характеру (див. попередні розділи дисертаційного дослідження), але вони не знайшли свого відображення у чинному КУпАП, тому ця ситуація має бути вирішена для того щоб оптимізувати процес здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері підприємницької діяльності та притягнення винних осіб до відповідальності.

Доцільно, як уже зазначалося вище, удосконалювати систему та характер стягнень, що застосовуються до осіб, які вчинили проступок у сфері підприємницької діяльності. Дані заходи адміністративного примусу пов'язані з заходами адміністративного припинення (але не є тотожними їм), із заходами відновлювального характеру (коли необхідно відновити правовірний стан або відшкодувати завдані збитки) та заходами процесуального забезпечення (різного роду провадження). Без їх застосування не може іти мова про накладення адміністративного стягнення на правопорушника. Тому удосконалення правової регламентації даних заходів впливу надасть можливість посилити позицію законності як в бізнесі, так і в адміністративній практиці. Але надмірна інтенсивність нормативного правового регулювання інституту адміністративної відповідальності при його хаотичності і безсистемності не сприяє ефективності норм адміністративно-деліктного законодавства. У багатьох випадках причиною такого становища є відсутність чітко розробленої єдиної концепції подальшого розвитку адміністративного законодавства, деліктної політики, основною метою яких повинно бути попередження і запобігання адміністративних правопорушень.

Узагальнення практики діяльності адміністративних органів, уповноважених на здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері підприємницької діяльності; аналіз самого законодавства про адміністративну відповідальність у сфері бізнесу дають нам можливість визначити основні умови оптимальності застосування адміністративних стягнень. До них належать:

- чітке законодавче закріплення санкції, що виключає її двояке розуміння та трактування; розглянути можливість відходу від її абсолютно-визначених розмірів та встановлювати штрафні санкції відповідно до розміру доходу/прибутку фізичної чи юридичної особи;
- конструкція адміністративно-правової санкції має відповідати реаліям часу та характеру шкоди;
- чітко розмежувати та прописати в рамках КУпАП адміністративну відповідальність окремо фізичних осіб та окремо юридичних осіб за вчинення правопорушень у сфері підприємницької діяльності; при чому адміністративна відповідальність фізичних осіб не має виключати

адміністративну відповідальність юридичних осіб та навпаки; зокрема адміністративне покарання юридичних осіб не повинно перетворитися в інструмент придушення їх економічної самостійності та ініціативи й не має супроводжуватися надмірною обмеженістю свободи підприємництва і права власності;

– застосування адміністративних стягнень має забезпечувати цілі адміністративної відповідальності у сфері підприємницької діяльності;

– чітка систематизація адміністративно-деліктного законодавства у сфері підприємницької діяльності.

Тобто, стягнення тільки тоді матиме свій позитивний вплив, коли воно дійсно буде відповідати характеру шкоди, яка завдається у результаті вчинення адміністративного правопорушення. Ми неодноразово наголошували на тому, що на сьогоднішній день стягнення не відповідають характеру протиправної поведінки окремих суб'єктів у бізнесі, яким простіше сплатити штраф та продовжувати свою протиправну поведінку. Тому дія санкцій має бути посилена та дійсно відповідати тій протиправній поведінці та характеру шкоди, яка завдається. Її позиція держави у цьому аспекті має бути жорсткою та категоричною – ніяких пільг та поблажок.

**Висновки.** Таким чином, удосконалення адміністративно-правових заходів протидії правопорушенням у сфері підприємницької діяльності має носити комплексний характер та включати в себе: 1) удосконалену систему правових норм, яка охоплює шляхи виявлення причин та умов вчинення правопорушень у сфері підприємницької діяльності; припинення протиправної поведінки та накладення адміністративних стягнень за порушення норм адміністративно-деліктного законодавства, яке охоплює комерційну господарську діяльність; 2) індексацію штрафних санкцій; 3) постійну роз'яснювальну, консультативну та профілактичну роботу із суб'єктами господарювання, які неодноразово порушували законодавство у сфері підприємницької діяльності; 4) здійснення постійного моніторингу на найбільш вразливими сферами підприємницької діяльності; 5) постійну роботу з громадськістю та населенням щодо недопущення протиправної поведінки у сфері підприємницької діяльності; 6) невідворотність покарання за протиправну поведінку у сфері підприємницької діяльності.

#### Список використаних джерел:

1. Банк Р. О мерах административного принуждения в системе безопасности предпринимательской деятельности в Украине. *LEGEA ŞI VIAȚA*. 2013. URL: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/O%20merah%20administrativnogo%20prinujdenia%20v%20sisteme%20bezopasnosti%20predprinimateliskoi%20deiatelinsti%20v%20Ukraine.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/O%20merah%20administrativnogo%20prinujdenia%20v%20sisteme%20bezopasnosti%20predprinimateliskoi%20deiatelinsti%20v%20Ukraine.pdf).

2. Защита прав предпринимателей / Информационный ресурс. URL: <http://ipinform.ru/otchetnost-i-uchet/pravovye-aspekty/zashhita-prav-predprinimatelej.html>

3. Кантор Н. Ю. Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням у сфері економіки як основа забезпечення економічної стабільності держави. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2015. № 824. С. 39–44.

### СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Статтю присвячено дослідженню механізмів державного регулювання земельних правовідносин, в структурі яких, окрім основних економічних, провідне місце посідає адміністративно-організаційний. Визначається роль і значення адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин як передумови забезпечення законності та правопорядку в галузі використання й охорони земель. Доводиться, що зміст адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин розкривається в процесі здійснення завдань та функцій щодо управління земельним фондом з боку уповноважених суб'єктів владних повноважень.

**Ключові слова:** земельні відносини; адміністративно-правове регулювання; державне управління; державне регулювання; державний контроль; державна земельна політика.

Статья посвящена исследованию механизмов государственного регулирования земельных правоотношений, в структуре которых, помимо основных экономических, ведущее место занимает административно-организационный. Определяется роль и значение административно-правового регулирования земельных правоотношений как предпосылки обеспечения законности и правопорядка в области использования и охраны земель. Доказывается, что содержание административно-правового регулирования земельных правоотношений раскрывается в процессе осуществления задач и функций по управлению земельным фондом со стороны уполномоченных субъектов властных полномочий.

**Ключевые слова:** земельные отношения; административно-правовое регулирование; государственное управление; государственное регулирование; государственный контроль; государственная земельная политика.

The article is devoted to the research of mechanisms of state regulation of land legal relations, in the structure of which, besides the main economic ones, the leading place is occupied by the administrative and organizational one. The role and importance of administrative and legal regulation of land legal relations as prerequisites for ensuring law and order in the field of land use and protection is defined. It is proved that the content of administrative and legal regulation of land legal relations is disclosed in the process of carrying out tasks and functions for managing the land fund by authorized subjects of power.

**Key words:** land relations; legal relationship; public administration; state regulation; state control; state land policy.

**Постановка проблеми.** Без перебільшення, земля як ключовий елемент національного багатства, основний ресурс у сільськогосподарському виробництві і основа людського існування завжди наділяється важливим значенням у процесі економічного розвитку суспільства та держави. Від послідовності розв'язання наявних проблем у сфері використання і розподілу земельних ресурсів, як у теоретичному, так і практичному аспектах, напряму залежить майбутній стан фінансового, екологічного і соціального зростання та добробуту населення та держави.

Зазначимо, що у Стратегії економічного розвитку України до 2020 року земельну реформу віднесено до вектора розвитку нашої держави [1], у процесі якої вже зараз можна спостерігати формування якісно нових видів земельних правовідносин, які впливають на «працездат-

ність» економіки і соціальної сфери країни. Наприклад, В. Д. Швець відмічає, що проведення земельної реформи створило умови для підвищення участі органів державної влади в земельних правовідносинах, розвитку нових форм господарювання у сільському господарстві, земельного ринку, підвищення ефективності землеробства й управління земельними ресурсами, захисту прав власників землі. Проте, постійний розвиток суспільних відносин диктує необхідність змін форм і методів цієї діяльності [2, с. 122]. Отже, не виникає жодного сумніву в тому, що нинішній стан земельних відносин є результатом втілення в життя заходів земельної реформи в Україні, пріоритетною задачею якої є формування конкретного власника і користувача землі, побудова оновлених за змістом і характером земельних відносин. Очевидно, що результатом реформування відносин власності на землю має стати створення умов для раціонального її використання і належної охорони.

Реалії сьогодення також свідчать про розпорошеність земельних правових норм у різних за юридичною силою законодавчих актах, часта зміна їх редакцій, несистемне та неузгоджене їх розроблення. Все це безпосередньо позначається на розвитку земельних відносин, зокрема залишаються нормативно не впорядкованими численні питання у сфері управління земельними ресурсами. На такі саме «уразливі», «слабкі» місця земельного законодавства вказується на сторінках спеціальної правничої літератури, підкреслюючи, що воно залишається неповним і суперечливим, а сам процес його формування, з одного боку, підтверджує відсутність стратегії розвитку земельних відносин, з іншого – свідчить про непослідовність державної земельної політики [3, с. 6]. Актуальною по цей час залишається теза викладена О. Ю. Дроздом з приводу того, що сфера земельних відносин, перебуваючи під державно-правовим впливом, вимагає вдосконалення засобів адміністративно-правового регулювання зазначених відносин, насамперед, засобами адміністративного права [4, с. 88].

**Аналіз останніх досліджень.** Проблематика державного регулювання та державного управління у сфері земельних відносин висвітлюється як вченими-економістами, так і дослідниками, які працюють в окремих правових галузях (праці С. Ю. Булигіна, І. К. Бистрякова, Д. С. Добряка, Б. М. Данилишина, Л. Я. Новаковського, А. Я. Сохничя, Ч. Н. Азімова, О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової, К. І. Кучерука, І. М. Кучеренка, В. І. Андрейцева, С. В. Разметаєва, А. Д. Юрченка, О. Ф. Андрійка, О. М. Бандурки, О. В. Джафарової, Н. І. Красюка, А. А. Матвісія, О. С. Мірошніченка, В. В. Пахомова та інших). Незважаючи на глибоку теоретичну й методологічну розробку цих питань, деякі аспекти, зокрема, що стосується визначення та з'ясування особливостей адміністративно-правового регулювання земельних відносин залишаються маловивченими і тому вимагають подальшого дослідження.

**Мета статті** полягає у визначенні особливостей адміністративно-правового регулювання земельних відносин, що вимагає з'ясування меж впливу держави в особі уповноважених органів на розвиток відносин у сфері землекористування, встановлення ролі та значення державного регулювання земельних правовідносин як передумови забезпечення законності та правопорядку в галузі використання та охорони земель.

**Виклад основного матеріалу.** Одразу відмітимо, що на законодавчому рівні категорія «земельні відносини» закріплена у систематизованому законодавчому акті, що регулює право власності та інші невід'ємні права на землю, гарантії таких прав, їх обмеження, місце і роль органів державної влади та органів місцевого самоврядування у впорядкуванні земельних відносин. Так, у ч. 1 ст. 2 Земельного кодексу України під земельними відносинами розуміються «суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею». У ч. 2 цієї ж статті вказано, що суб'єктами земельних відносин можуть бути громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади. Між іншим, у ч. 3 ст. 2 законодавцем роз'яснено, що об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки й права на них, у тому числі на земельні частки (паї) [5]. З приводу змісту ч. 1 даної законодавчої формули науковці неодноразово наголошували на її недосконалості та внутрішньо змістовній обмеженості, вказуючи, що вона містить занадто вузьке коло суспільних відносин, які виникають у зазначеній сфері, зокрема, залишає поза увагою інші види відносин (наприклад, пов'язані з охороною та відтворенням земель, застосуванням юридичної відповідальності за земельні правопорушення, раціональним користуванням тощо).

Так, В. І. Андрейцев пояснює, що у формулі «земельні відносини – це суспільні відносини...» використано простий, тавтологічний прийом визначення відносин через відносини, хоча зрозуміло, що як істотну первинну ознаку відносин доцільно б використати відповідні правові зв'язки між суб'єктами щодо земель або земельних ділянок, які й породжують

виникнення земельних правовідносин і визначають їхній правовий характер та особливості реалізації в реальному житті. Ігнорування елементарних правил формальної логіки в зазначеній правовій формулі і призвело до обмеження змісту останнього, а отже, і створило формально-юридичні складнощі щодо розуміння її практичного застосування [6, с. 47–48]. Із зазначеною позицією науковця важко не погодитися, адже дійсно ч. 1 ст. 2 Земельного Кодексу України не віддзеркалює всіх особливостей даного різновиду правових відносин з позиції їх структурної елементної будови (змісту, об'єкту та суб'єктів), так і підстав виникнення, зміни та припинення.

У продовження сказаного слід додати, що правова природа поняття «земельні відносини» безпосередньо пов'язана зі становленням квінтесенції та визначенням предмета земельного права – комплексної галузі права, (основу якої складають норми цивільного права, органічно пов'язані з нормами адміністративного та екологічного права), яка регулює даний вид відносин з приводу екологічно збалансованого користування, відтворення та охорони земель з метою забезпечення нормального екологічного стану в країні [7, с. 12]; зокрема з метою створення, закріплення та вдосконалення ефективного земельного ладу країни, заснованого на рівноправності різних форм власності на землю, який забезпечує раціональне використання, відтворення та охорону земель, розвиток різних форм господарювання на землі, реалізацію й захист земельних прав громадян та їх об'єднань [8, с. 112]. Зазначене свідчить, що земельні відносини можуть зараховувати до себе численні види вольових суспільних відносин, що виникають з приводу володіння, раціонального, ощадливого та ефективного використання земель, а також пов'язані з їх розпорядженням, управлінням та охороною. Тим самим, за своїм змістом категорія «земельні відносини» окреслює значний обсяг різновекторних питань, а саме як економічного, так і юридичного характеру.

Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р., вказано, що сталий соціально-економічний розвиток будь-якої країни передбачає таке функціонування її господарського комплексу, коли одночасно задовольняються зростаючі матеріальні і духовні потреби населення, забезпечується раціональне та екологічно безпечне господарювання і високоефективне збалансоване використання природних ресурсів, створюються сприятливі умови для здоров'я людини, збереження і відтворення навколишнього природного середовища та природно-ресурсного потенціалу суспільного виробництва [9]. У цьому аспекті законодавець переконливо вказує на органічну цілісність державних і приватних інтересів, оскільки в отриманні корисного результату захищені рівною мірою усі суб'єкти суспільних правовідносин.

Безсумнівно, унікальна цінність землі, її важливість для розвитку суспільства і держави зумовлює той факт, що вона, як об'єкт правового регулювання виконує потрібну роль: в екологічному розумінні – це природний об'єкт, складова частина природного середовища, що взаємодіє з іншими об'єктами природи – лісами, надрами, водами, а в широкому розумінні – охоплює всі природні ресурси; з економічного погляду, земля – об'єкт господарської та іншої діяльності, є основним засобом виробництва в сільському і лісовому господарстві, а також виконує роль територіально-просторового базису для розміщення будинків, будівель, споруд та інших об'єктів [10, с. 62–63].

Про факт того, що земля як об'єкт земельних відносин знаходиться під охороною держави і виконує одразу декілька корисних функцій для суспільства, вказує В. В. Носік. Зокрема дослідник під «землею в юридичному значенні» розуміє розташований над надрами, територіально обмежений кордонами України, цілісний, нерухомий поверхневий шар земної кори, який є основою ландшафту та просторовим базисом для гармонійного розподілу місць розселення, діяльності людей, об'єктів природно-заповідного фонду з урахуванням економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства, належить народу на праві абсолютної власності та складає частину національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави [11, с. 496]. Таке визначення свідчить про те, що земля, передусім, як неповторний компонент природного середовища, являє собою самостійний господарський об'єкт, який характеризується безліччю багатогранних властивостей, внаслідок чого перебуває у сфері вивчення й дослідження різних правових галузей.

У Законі України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. термін «земля» визначається як поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею (ст. 1). При цьому об'єктом особливої охорони держави законодавець визначає всі землі в межах території України (ст. 2) [12].

Закон України від 25 червня 1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища», зокрема ч. 1 ст. 5, вказує, що державній охороні і регулюванню використання на території України підлягають: навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в економіці в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси [13]. Про земельні відносини як про відносини з приводу охорони земель пише у своїй монографії Л. М. Бойко. На його думку, охорона земель має забезпечувати їх раціональне використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, інших корисних властивостей землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриву та охорони довкілля [14, с. 22].

Достатньо виваженою виглядає позиція О. В. Ходаківської, яка пропонує під земельними відносинами розуміти результат тривалого суспільного розвитку щодо використання та охорони земель, форм власності і господарювання на ній, пріоритетних способів облаштування території та її землеустрою, що характеризуються національними, соціальними, економічними та іншими особливостями реалізації функцій землі як унікального природного ресурсу, засобу виробництва, об'єкта нерухомості, основного засобу сільськогосподарського виробництва [15, с. 30]. Такий підхід віддзеркалює особливості функціональної спрямованості землі, реалізація якої дозволяє задовольнити інтереси кожного індивіда суспільства і одночасно впливати на ефективний розвиток економічної сфери країни.

На таку ознаку землі як її багатофункціональність також вказує О. Ю. Дрозд. Так, учений відмічає, що екологічна функція проявляється в тому, що земля є найважливішою складовою частиною навколишнього природного середовища необхідного для існування людини; соціальна – що земля є просторовою базою для проживання населення та розташування різноманітних об'єктів; економічна – що земля є засобом виробництва в різних галузях господарювання; політична – що земля є просторовою межею державної влади та матеріальною основою її суверенітету; юридична – що земля є об'єктом правовідносин [16, с. 33]. Пріоритетність окреслених функцій землі обумовлена їх роллю та значенням у забезпеченні безпечних та комфортних умов життєдіяльності суспільства, що вимагає збалансованих правових механізмів, які гарантуватимуть достатній життєвий рівень людині, реалізуючи, передусім, право власності на землю. Назване право має свій зміст, що зводиться до єдності трьох правомочностей – володіння, користування і розпорядження. Завдяки своєму поліфункціональному призначенню, правове регулювання відносин, що виникають в процесі реалізації зазначених функцій, здійснюється різними галузями права, в тому числі й адміністративним. Отже, земельні правовідносини вимагають комплексного правового регулювання без применшення ролі земельного права – єдиної галузі права, яка об'єднує всі суспільні відносини, що виникають із приводу землі, та регулює їх в єдності та взаємозв'язку [16, с. 34].

Державне управління соціально-економічним розвитком країни здійснюється у ході діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, зокрема такої, що спрямована на ощадливе використання землі та її охорону у напрямі економічного стимулювання землевласників та надання коштів на заходи по підвищенню продуктивності земельних ділянок, гарантування екологічної безпеки населення і створення необхідних умов для господарської діяльності громадян держави. Названі напрямки у земельній галузі забезпечуються завдяки реалізації державної політики регулювання земельних відносин, тобто багатовимірній системі економічних, організаційних та правових заходів, спрямованих на розвиток, удосконалення або докорінну зміну земельних відносин у пріоритетному для держави напрямі, що здійснюються державними органами з метою раціоналізації використання та охорони землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для ведення господарської діяльності та проживання громадян [17, с. 6]. Отже, сама по собі специфіка земельних правовідносин вимагає обов'язкової участі держави, в особі уповноважених її органів, з метою належного їх оптимального впорядкування та розвитку заради задоволення інтересів і потреб населення. Інтереси держави в галузі земельних відносин спираються на необхідність існування й нормального функціонування держави щодо нормативного визначення земельних відносин (з урахуванням потреб суспільства та індивідів), забезпечення їх законності, управління та контролю в даній галузі; охорони землі, забезпеченні її ефективного і раціонального використання; реалізації прав на землю відповідно до закону [18, с. 3]. Стає очевидним, що державне регулювання у сфері земельних відносин є достатньо специфічним з фактично вираженим адміністративним характером. Це зумовлено тим, що таке регулювання ґрунтується на правових



можливостях державних органів втручатися у ці відносини в частині обмеження права власності землекористувача в аспекті володіння, використання та розпорядження об'єктами цієї власності або в аспекті визначення процедури реалізації цього права. Отже, роль та значення держави у врегулюванні земельних правовідносин важко переоцінити.

У продовження сказаного, слід навести позицію В. Строканя, який пояснює, що у сфері земельних відносин будь-яка держава здійснює свої традиційні функції по встановленню основ державної політики у сфері регулювання земельних відносин, встановленню обмежень прав правовласників земельних ділянок, встановленню обмежень обігроздатності земельних ділянок, плануванню і переплануванню місцевості, встановленню земельних сервітутів, а також низки публічно-правових обмежень, що накладаються на власників землі в суспільних інтересах [19, с. 48]. Не виникає сумніву, що саме органам державної влади та іншим уповноваженими суб'єктам у сфері охорони і використання земель надається право на реалізацію дій щодо організації та контролю, впорядкування і нагляду за дотриманням і виконанням вимог чинного законодавства учасниками земельних правовідносин. У нашому випадку, цільовим призначенням адміністративно-правового регулювання у сфері земельних відносин, перш за все, є забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб щодо можливості володіння, користування й розпорядження землею. До того ж, адміністративно-правові норми обов'язково застосовуються у процесі реалізації заходів щодо охорони об'єктів і суб'єктів земельних правовідносин, а також під час здійснення заходів щодо запобігання й припинення порушень у сфері земельного законодавства.

Р. А. Романович підкреслює, що формуючись під впливом ідеологічних і політичних принципів державного устрою, земельні відносини за своєю сутністю становлять сукупність правових, економічних, соціальних, адміністративних і екологічних відносин, що виникають між суспільством та його членами у процесі використання земельних ресурсів і управління ними. Формування і матеріалізація земельних відносин здійснюється за допомогою системи об'єктивно пов'язаних адміністративно-правових та економічних заходів впливу держави на їх суб'єктів, що забезпечують права землевласників і землекористувачів, умови ефективного, раціонального й екологічно безпечного використання земельних ресурсів та їх охорону [20]. Отже, завдяки механізму адміністративно-правового регулювання у сфері державної земельної політики, а також економічним важелям державного управління формуються земельні правовідносини, які виступають невід'ємною основою для досягнення загальної економічної, екологічної та соціальної стабільності в країні, зокрема підвищення рівня життя населення та рівня продовольчої безпеки України.

На думку Г. І. Шарія основними механізмами державного регулювання земельних відносин повинні бути: організаційно-правовий – для розроблення та вдосконалення нормативно-правової бази; організаційно-адміністративний – для реалізації державної політики щодо використання та охорони земель; організаційно-економічний – для економічного стимулювання раціонального використання земель, економічних гарантій власникам землі та економічної відповідальності землекористувачів тощо; організаційно-координаційний з – для координації проведення земельної реформи, діяльності державних органів земельних ресурсів; організаційно-методичний – для обґрунтування раціональної системи землеробства, наукового супроводу; організаційно-інформаційний – з метою формування національного, регіональних та місцевих банків даних про стан земель і ґрунтів, формування автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру України й системи реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них тощо [21, с. 11]. В. А. Боглак дотримується схожої точки зору, виділяючи правовий, економічний, організаційний та інформаційний механізми державної політики щодо розвитку земельних відносин. На думку дослідниці, правовий механізм передбачає встановлення меж і «правил» взаємодії суб'єктів земельних відносин, а також регламентацію процесів використання, володіння і відтворення земельних ресурсів. Він об'єднує групу інструментів прямого впливу на суспільні відносини відносно володіння, розпорядження, використання, охорони і відтворення земельних ресурсів (нормативно-правові, інституціональні, адміністративно-контрольні, дозвільні). Основною перевагою їх застосування є безпосередній та цілеспрямований вплив на суб'єкт механізму земельних відносин, його стан або діяльність [22, с. 16].

За цільовим призначенням державне регулювання земельних відносин має на меті організувати процес їх формування і розвитку таким чином, щоб забезпечити раціональну та ефективну експлуатацію земель усіма суб'єктами господарювання у межах чинного національного законодавства, а в разі порушення їх прав, свобод та інтересів у земельній сфері – забезпечити їх

відновлення. Невипадково законодавець у змісті ст. 187 Земельного Кодексу України розмістив нормативне правило: «контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України».

Науково аргументованою виглядає позиція О. В. Шкуропата, який під «державним управлінням сферою земельних відносин» розуміє превентивну, цілеспрямовану, послідовну, мережеву, багатофункціональну діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування, що реалізується за підтримки суспільства та у співпраці з його інститутами, сформовану на базі завершених управлінських циклів, і спрямовану на охорону й захист гарантій усіх видів прав на землю суб'єктів суспільства та держави. Разом із тим, організація діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, що реалізується за підтримки суспільства та у співпраці з його інститутами, які на базі завершених управлінських циклів за допомогою геоінформаційних систем мають забезпечити превентивну оцінку умов цільового і ефективного використання земельних ресурсів складається у процесі державного регулювання земельними ресурсами [23, с. 4]. У будь-якому випадку, земельні правовідносини, учасником яких є органи державної влади або орган місцевого самоврядування, і які реалізують свої повноваження у сфері управління земельними ресурсами, набувають статусу «управлінських», мають адміністративно-правовий характер.

Неможливо обійти увагою також позицію А. А. Матвієця, який відмічає, що лише держава має право законодавчо закріплювати форми власності на природні ресурси, їх межі та особливості використання; планувати та прогнозувати використання ресурсів; заохочувати або стримувати освоєння ресурсів; визначати форми регуляторного впливу на процес природокористування; створювати умови для ефективного природокористування; охороняти та зберігати природні ресурси; формувати у населення підходи щодо ощадливого і раціонального природокористування; створювати спеціальні органи для контролю та нагляду, які мають відповідні функції [24, с. 21–23]. Серед основних функцій державного управління землями окремі вчені також виділяють: моніторинг земель; планування використання земель; землеустрій; державний земельний кадастр; здійснення державної реєстрації прав на землю; нормування та стандартизацію у сфері використання та охорони земель; державний контроль за використанням та охороною земель [25, с. 361].

Землеохоронний та природоохоронний аспект прослідковується у тезі М. Р. Ковальського, який пояснює зміст діяльності виконавчо-розпорядчих органів з управління земельними відносинами крізь призму заходів щодо прогнозування і планування використання земельних ресурсів, установлення норм і порядку землекористування, розподілу і перерозподілу земель, оперативного-розпорядчої та контрольної-наглядової діяльності за використанням й охороною земель [26, с. 236]. Система державного регулювання земельних відносин передбачає також реалізацію заходів щодо охорони об'єктів і суб'єктів земельних відносин, а також заходів щодо вирішення спірних питань відносно об'єктів і суб'єктів земельних відносин. Отже, підґрунтям для державного регулювання земельних правовідносин, зокрема в аспекті здійснення адміністративно-правового регулювання експлуатації земельними ресурсами та забезпечення оптимальної охоронної, контрольної-наглядової та виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами владних повноважень у даній сфері є норми адміністративного права.

**Висновки.** Вищенаведене переконує, що адміністративно-правове регулювання на сучасному етапі розвитку України характеризується своїми власними особливостями та змістом. Завдяки адміністративно-правовому регулюванню у сфері земельних відносин, що здійснюється з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, впорядковуються правовідносини, пов'язані із правом власності на землю, використанням і охороною земель, здійснюється соціально справедливий розподіл земель, забезпечується необхідний рівень обліку кількості та якості земель, формуються оптимальні юридичні гарантії захисту прав та інтересів землевласників та землекористувачів при вирішенні земельних спорів. Зміст управлінської діяльності у сфері земельних відносин прослідковується у загальних і спеціальних функціях державного управління, а саме: плануванні; координації; організації; контролі; регулюванні; наданні і вилученні земель; моніторингу стану земельних ресурсів і динаміки його змін; веденні державного земельного кадастру; землеустрою; справлянні плати за землю; державним контролем за раціональним використанням і охороною земель; вирішення земельних спорів; притягнення до адміністративної відповідальності.

**Список використаних джерел:**

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
2. Швець В. Д. Повноваження державних органів влади у галузі земельних відносин. *Наше право*. 2014. № 10. С. 122–128.
3. Державна земельна політика в Україні: стан і стратегія розвитку. *Центр Разумкова. Національна безпека і оборона*. 2009. № 3. С. 2–17.
4. Дрозд О. Ю. Норми адміністративного законодавства у сфері земельних відносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 6. С. 88–91.
5. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2768-14>.
6. Андрейцев В. І. Земельні правовідносини за чинним Земельним кодексом України: міфи та реальність. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2005. Вип. 68. С. 47–51.
7. Сальман І. Ю. Правове регулювання аграрних та земельних відносин в Україні: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06 – «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право». Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2011. 41 с.
8. Юридичні терміни. Тлумачний словник / В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базова та ін.; за заг. ред. В. Г. Гончаренка. 2-ге вид., стереотипне. К.: Либідь, 2004. 320 с.
9. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/2818-17>
10. Калиніченко Ю., Сай В. Концептуальні засади правового регулювання земельних відносин. *Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва*. 2014. Вип. 1 (27). С. 62–66.
11. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
12. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 № 962-IV / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15>
13. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/stru>
14. Бойко Л. М. Регулювання земельних відносин у сільському господарстві: монографія. К.: ІАЕ, 2011. 316 с.
15. Ходаківська О. В. Екологізація аграрного виробництва: монографія. К.: ІАЕ, 2015. 350 с.
16. Дрозд О. Ю. Визначення об'єкта земельних правовідносин. *Адвокат*. 2011. № 1 (124). С. 32–35.
17. Титаренко Т. Г. Формування та реалізація державної політики регулювання земельних відносин в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 – «Механізми державного управління». Чернігів: Чернігівський національний технологічний університет, 2016. 21 с.
18. Матвієць А. А. Захист прокуратурою інтересів держави в галузі земельних відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. К., 2012. 217 с.
19. Строкань В. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин: міжнародно-правовий аспект. *Правові аспекти публічного управління: теорія та практика*: матеріали наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 14 грудня 2011 р. / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2011. С. 48–51.
20. Романович Р. А. Особливості функціонування аграрних підприємств регіону в умовах трансформації земельних відносин. URL: [http://librar.org.ua/sections\\_load.php?s=business\\_economic\\_science&id=4508&start=](http://librar.org.ua/sections_load.php?s=business_economic_science&id=4508&start=)
21. Шарий Г. І. Державне регулювання земельних відносин в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управ.: 25.00.02 – «Механізми державного управління». Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2010. 20 с.
22. Боклаг В. А. Формування та розвиток державної політики у сфері державного управління земельними ресурсами в Україні: автореф. дис. ... докт. наук з держ. управ.: 25.00.02 – «Механізми державного управління». Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2015. 40 с.
23. Шкурпаг О. В. Антикорупційна політика у сфері земельних відносин: історико-теоретичний аналіз: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управ.: 25.00.01 – «Теорія та історія дер-

жавного управління». Київ: Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України, 2018. 20 с.

24. Ботезат О. Земельні ресурси як об'єкт державного управління. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2009. № 4. С. 20–23.

25. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення: монографія / ред. кол.: А. П. Гетьман, М. В. Шульга, А. М. Стахівка та ін.; за ред. А. П. Гетьмана, В. Ю. Юркевича. Х.: Право, 2012. 448 с.

26. Ковальський М. Р. Актуальні напрями удосконалення механізму державного регулювання земельних ресурсів. *Науковий вісник Академії муніципального права. Серія: Управління*. 2011. Вип. 2. С. 234–243.

УДК 342.7

ДЕРЕВІНСЬКИЙ М.П.

#### МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ПО НАГОРОДЖЕННЮ ДЕРЖАВНИМИ НАГОРОДАМИ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

В даній науковій статті визначено місце адміністративного провадження по нагородженню державними нагородами в системі адміністративного процесу. Наведено визначення понять адміністративне провадження та провадження по нагородженню державними нагородами в системі адміністративного процесу.

**Ключові слова:** стимул, державна нагорода, заохочення, мотив, мотивація.

В данной научной статье определено место административного производства по награждению государственными наградами в системе административного процесса. Приведены определения понятий административное производство и производство по награждению государственными наградами в системе административного процесса.

**Ключевые слова:** стимул, государственная награда, стимулирование, мотив, мотивация.

This scientific article defines the place of administrative proceedings for the awarding of state awards in the system of administrative process. The definition of the concepts of administrative proceedings and the awarding of state awards in the system of the administrative process is given.

**Key words:** stimulus, state reward, promotion, motive, motivation.

Сьогодні відбувається теоретичне оновлення розуміння адміністративного процесу. Треба відзначити, що зміст та структура адміністративного процесу неоднозначно сприймався та визначався теоретиками адміністративного права на протязі всього ХХ століття. У числі перших достатньо повно радянський адміністративний процес охарактеризував Г. І. Петров, що визначив його як процес здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності радянського державного управління, а радянське адміністративно-процесуальне право – як сукупність норм, що регулюють суспільні процесуальні відносини, яким складаються у сфері цієї діяльності [1, с. 27]. Пізніше Г. І. Петров розширив власну концепцію, та зазначав, що адміністративний процес в широкому розумінні – це процес виконавчої і розпорядчої діяльності органів державного управління. Адміністративний процес у вузькому розумінні – це процес діяльності органів державного управління по розгляду індивідуальних справ, що відносяться до їх компетенції [2, с. 30].

---

© ДЕРЕВІНСЬКИЙ М.П. – аспірант (Науково-дослідний інститут публічного та приватного права)

Засновник вузької концепції адміністративного процесу Н. Г. Саліщева доводить, що це прояв виконавчої і розпорядчої діяльності, пов'язаної безпосередньо з можливістю реалізації в примусовому порядку відповідних адміністративно-правових актів, що визначають права і обов'язки учасників матеріальних адміністративних відносин. Науковець робить акцент на тому, що це зовнішня функція відповідного органу, коли вищий орган, його посадова особа або спеціально для цього створений орган (комісія, інспекція) дозволяє в примусовому порядку спір, який виник в адміністративно-правових відносинах, або здійснює застосування встановлених законом заходів державного примусу [3, с. 11].

Юридична енциклопедія тлумачить адміністративний процес у широкому розумінні як регламентований законом порядок діяльності органів виконавчої влади з реалізації покладених на них функцій. У вузькому розумінні дане поняття визначався як регламентований законом порядок діяльності органів (служб, осіб) адміністративної юрисдикції та судових установ з розгляду справ про адміністративні правопорушення. У цьому випадку, на думку авторів енциклопедії, адміністративний процес є тотожним поняттю адміністративного провадження і виступає одним з видів юридичного процесу в цілому (поряд з кримінальним та цивільним процесами) [4, с. 53].

Ц. А. Ямпольська, В. І. Попова також розглядають адміністративний процес як порядок діяльності органів управління із вирішення всіх індивідуальних справ на основі правильного застосування норм матеріального адміністративного права органами держави. При цьому Ц. А. Ямпольська вказує на зв'язок цього інституту із загальною проблемою застосування норм права державними органами і їх посадовими особами, що зумовлювало необхідність у спеціальному порядку застосування правових норм в цілях точного дотримання режиму законності [5, с. 131].

А. Є. Луньов підкреслював, що під адміністративним процесом слід розуміти порядок діяльності всіх органів державного управління по здійсненню їх компетенції, порядок вирішення всіх справ, що виникають в процесі управління, застосування норм матеріального адміністративного права [6, с. 48].

Автори підручника Адміністративне право України встановлюють адміністративний процес як врегульований правом порядок прийняття адміністративно-правових актів і розгляду індивідуальних управлінських справ органами виконавчої влади, а в передбачених законодавством випадках і іншими уповноваженими органами [7, с. 241].

О. І. Миколенко у докторській дисертації (2011 р.) на тему «Місце процедурного права в системі знань та в системі права України» висловлює точку зору, згідно з якою адміністративний процес це врегульована адміністративно-процесуальними нормами послідовність дій суб'єктів правозастосовної діяльності, спрямованих на вирішення адміністративної справи та структурованих відповідними процесуальними відносинами [8].

В. М. Бевзенко у докторській дисертації (2010 р.) на тему «Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України» зазначає, що адміністративний процес являє собою сукупність правовідносин, які виникають у зв'язку із захистом у спеціальному судовому порядку прав, свобод і законних інтересів приватних осіб від неправомірних дій (рішень) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також інших невідних за характером своєї діяльності суб'єктів у разі здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (суб'єктів владних повноважень) [9, с. 415].

О. В. Запотоцька визначає адміністративний процес як урегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність суб'єктів публічної адміністрації різного рівня, що має виключно виконавчо-розпорядчий характер і здійснюється з метою вирішення індивідуально-конкретних справ [10, с. 201].

Нам ближче наукова позиція О. В. Кузьменко, яка доводить, що адміністративний процес це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [11, с. 37]. Саме цю концепцію ми покладемо в основу трактування сутності та структури адміністративного провадження по нагородженню державними нагородами.

Адміністративному процесу притаманні наступні ознаки:

1) є видом юридичного процесу, тобто адміністративний процес здійснюється спираючись на основоположні засади і принципи загального явища, при цьому, в процесі своєї реалізації наділяється певними характерними лише йому особливостями, що і дають можливість виділяти адміністративний процес як самостійний елемент предмету адміністративного права;

- 2) становить собою виконавчо-розпорядчу діяльність суб'єктів публічної адміністрації, тобто суб'єкт здійснення даного виду діяльності наділений правом приймати владні рішення, що мають обов'язковий характер виконання для суб'єктів, в інтересах чи з приводу кого воно прийнято;
- 3) має на меті вирішення конкретних адміністративних справ;
- 4) характеризується особливим порядком застосування адміністративно-правових норм;
- 5) результатом здійснення є прийняття владного адміністративного акту чи прийняття управлінського рішення;
- 6) підставою здійснення є адміністративно-правові норми матеріального права;
- 7) має стадійний характер [10, с. 210].

Д. М. Бахрах з-поміж ознак адміністративного процесу виділяє спрощеність, з точки зору процедури порівняно з іншими юридичними процесами [12, с. 579].

М. М. Тищенко до ознак адміністративного процесу також відносить: наявність чіткої системи дій щодо проведення операцій з приписами норм права; проміжне та кінцеве закріплення певних фактів, що відіграють роль своєрідних сходинок на шляху до встановлення юридичних наслідків. На думку вченого, адміністративно-процесуальна діяльність завжди ґрунтується на праві, пов'язана з реалізацією матеріальних норм адміністративного права, а в деяких випадках – і норм інших галузей права [13, с. 204–205].

Адміністративний процес складається з адміністративних проваджень. Щодо поняття даного терміну також не існує однозначної позиції у теоретиків адміністративного права.

Так, С. В. Гнатюк під адміністративним провадженням розуміє діяльність із вирішення індивідуально-конкретної справи у сфері публічно-правових відносин.

В. Д. Сорокін зазначає, що провадження – це частина процесу, процес є сукупність проваджень [13, с. 120].

Н. Г. Саліщева доводить, що адміністративне провадження всебічно охоплює діяльність державного апарату, починаючи від підготовки і видання актів управління і закінчуючи матеріально-технічними діями. Воно охоплює широке коло суспільних відносин у сфері державного управління [3, с. 37].

Ю. М. Козлов детермінує провадження як «нормативно врегульований порядок здійснення процесуальних дій, який забезпечує законний та обов'язковий розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета» [19, с. 230].

В. К. Колпаков визначає його як особливий вид адміністративної діяльності щодо вирішення справ певної категорії на підставі загальних та спеціальних процесуальних норм [19, с. 358].

О. В. Кузьменко та Л. М. Мілімко визначають адміністративне провадження як це якісно однорідну групу процесуально-процедурних дій по владній реалізації будь-яких відособлених матеріально-правових норм. Такі дії об'єднуються єдністю кінцевої мети, потребами професійної спеціалізації праці щодо правозастосування, міркуваннями щодо підвищення ефективності правового регулювання [14, с. 210].

Підводячи підсумок викладеному, вважаємо, що **адміністративне провадження – це урегульована нормами адміністративного права поетапна діяльність публічних органів управління, в межах функціональних обов'язків, по виконанню мети та завдань, що лежать в основі індивідуальної справи.**

Адміністративні провадження в адміністративному процесі представлені дуже широко. З метою їх упорядкування в наукових працях представленні авторські позиції щодо їх класифікації.

Так, Ю. М. Козлов до видів адміністративних проваджень відносить: а) провадження з питань організації апарату державного управління; б) провадження за заявами і пропозиціями громадян; в) провадження за скаргами; г) провадження у справах про застосування примусових заходів (дисциплінарних, матеріальних або адміністративних); д) провадження у справах, пов'язаних із застосуванням матеріальних норм трудового, фінансового, земельного права [15].

В адміністративно-юрисдикційному процесі Д. М. Бахрах виділяє такі провадження: а) за скаргами і заявами громадян; б) у справах про адміністративні правопорушення; в) із застосування адміністративних запобіжних заходів (примусового лікування тощо); г) дисциплінарне [12].

Л. В. Коваль поділяє провадження адміністративного процесу залежно від сфери, на яку поширюється дія відповідних адміністративно-процесуальних норм, на дві групи. Перша – це група проваджень, які спрямовані на реалізацію дій дозвільно-реєстраційного, контрольно-наглядового характеру; створюють процесуальний режим притягнення до адміністративної відповідальності. Інша група проваджень – процедури, спрямовані на реалізацію дій з виконавчо-розпорядчої

діяльності в самих державних органах (діловодство, провадження стосовно прийняття індивідуальних актів управління, провадження із застосування дисциплінарних стягнень тощо) [16].

М. М. Тищенко виділяє наступні групи проваджень: адміністративно-установчі, адміністративно-правотворчі, адміністративно-правозастосові та адміністративно-контрольні [17].

Ю. П. Битяк і В. В. Зуй виділяють такі види проваджень адміністративного процесу: 1) з розробки і прийняття нормативних актів; 2) з прийняття індивідуальних актів управління; 3) із застосування адміністративно-процесуальних заходів і заходів припинення; 4) у справах про адміністративні правопорушення; 5) із застосування дисциплінарних стягнень; 6) реєстраційно-дозвільне; 7) наглядово-контрольне; 8) у справах про звернення громадян; 10) у земельних, пенсійних, податкових, бюджетно-фінансових справах; 11) у справах про відшкодування матеріальної шкоди тощо [18].

Одну з розгорнутих структур адміністративного процесу запропонував В. К. Колпаков, який класифікував провадження на три види: нормотворчі, засновницькі та правозастосовні. Для нормотворчих найхарактернішим є провадження з видання нормативних актів управління. Для засновницьких найхарактернішими, на думку В. К. Колпакова, є такі провадження: 1) зі створення, реорганізації та ліквідації організаційних структур у сфері державного управління; 2) з комплектування організаційних структур у сфері державного управління персоналом.

Найбільш сучасну та розгорнуту концепцію висунула теоретик адміністративного процесу О. В. Кузьменко. На її думку відповідно до змісту діяльності, яку виконує публічна адміністрація, її посадові та службові особи систему адміністративних проваджень можливо представити наступним чином: адміністративно-процедурні; адміністративно-деліктні; адміністративно-судочинські. Де адміністративно-процедурні провадження характеризуються тим, що метою діяльності публічної адміністрації є виконання покладених на неї обов'язків, зокрема щодо задоволення прав та інтересів громадян. Метою даних проваджень є реалізація публічно-правових функцій, так званого безконфліктного, змісту. Відповідно адміністративно-процедурні провадження поділяються на «управлінські», «сервісні» та «за зверненнями громадян». В основі адміністративно-деліктних проваджень лежить вирішення адміністративно-правового спору. Отже, адміністративно-деліктні провадження це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації з розслідування, розгляду, прийняття рішень та винесення постанов, їх виконання в адміністративних справах деліктного характеру. До даної групи проваджень належать: провадження у справах про адміністративні проступки; провадження по застосуванню заходів припинення (наприклад огляд речей, індивідуальний огляд тощо). Третьою групою проваджень є адміністративно-судочинські провадження. Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [19, с. 409].

*Відповідно представленій концепції провадження по нагородженню державними нагородами відноситься до адміністративно-процедурних проваджень, і входить в підгрупу управлінських проваджень.*

*Так як метою зазначеного провадження не є вирішення конфлікту про право, воно направлено на реалізацію основного завдання нагородження заслуги, як вірцевого вчинку для суспільства, стимулювання суб'єктів на іншу позитивну для держави діяльність, висловлення пошани суб'єкту вчинення подвигу, заслуги. Управлінська складова відображена у наявності суб'єкта публічної адміністрації, який звертається з пропозицією про нагородження від імені суспільства та суб'єкта, прийняття рішення про присвоєння нагороди, яким є Президент України, котрий затверджує рішення прийняте спеціальною Комісією по державним нагородам та геральдиці.*

*Будь-яке адміністративне провадження складається з ряду окремих операцій.*

Вивчення таких операцій у різних видах адміністративних проваджень свідчить, принаймні, про чотири ознаки, які притаманні для них.

По-перше, вони здійснюються послідовно, тобто одна операція змінює другу, утворюючи своєрідний ланцюг дій.

По-друге, розташування операцій у цьому ланцюгу має не випадковий характер. Їх послідовність логічно визначена. Так, винесення постанови у справі не може передувати такій операції, як складання протоколу про адміністративні правопорушення.

По-третє, різним видам адміністративних проваджень притаманні різні за характером і призначенням операції. Відрізняються вони і за ступенем урегульованості адміністративно-процесуальними нормами.

По-четверте, здійснення тієї або іншої операції у тому або іншому провадженні визначається адміністративно-процесуальними нормами і виступає як момент реалізації матеріальних норм адміністративного права [19, с. 411].

Отже, **провадження по нагородженню державними нагородами** – це упорядкована нормами адміністративного права послідовна діяльність компетентних органів публічної адміністрації по вирішенню нагороджувальної справи по присвоюванню державної нагороди.

**Список використаних джерел:**

1. Петров Г. И. Задачи кодификации советского административного права. *Советское государство и право*. 1958. № 6. С. 20–28.
2. Петров Г. И. О кодификации советского административного права. *Советское государство и право*. 1962. № 5. С. 28–40.
3. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М.: [б. и.], 1964. 251 с.
4. Юридична енциклопедія / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2005. 1234 с.
5. Лунев А. Е., Ямпольская Ц. А., Попова В. И. Обсуждение проблем административного процесса Ученым советом Института государства и права АН СССР. *Советское государство и право*. 1963. № 1. С. 121–134.
6. Лунев А. Е. Вопросы административного процесса. *Правоведение*. 1962. № 2. С. 43–51.
7. Адміністративне право України: за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: [б. в.], 2003. 893 с.
8. Миколенко О. І. Місце адміністративно-процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». О.: Одеський національний університет імені І. І. Мечнікова, 2011. 444 с.
9. Бевзенко В. М. Субъекты властных полномочий в административном судочинстві: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х.: ХНУВС, 2010. 463 с.
10. Запотоцька О. В. Управління сферою безпечності та якості харчової продукції в Україні: адміністративно-правове дослідження: монографія. К.: Видавничим центр «Кафедра», 2018. 400 с.
11. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. К.: Атіка, 2005. 358 с.
12. Бахрах Д. Н., Российский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. 2-е изд. М.: Норма, 2005. 800 с.
13. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
14. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин / О. В. Кузьменко, Л. В. Мілімко. Київ: Київський національний університет внутрішніх справ, 2010. 283 с.
15. Козлов Ю. М. Административное право: учебник / Ю. М. Козлов, Д. М. Овсянко, Л. Л. Попов; под ред. Л. Л. Попова. М.: Юристъ, 2002. 402 с.
16. Коваль Л. В. Адміністративне право: курс лекцій. 3-тє вид. К.: Вентурі, 1998. 167 с.
17. Тищенко Н. М. О структуре и содержании административного процесса. *Юридический процесс: реформа процедур управления, законодательной деятельности и судебной власти*. Воронеж, 1996. С. 114–122.
18. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Адміністративне право України: конспект лекцій. Х.: Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1996. 160 с.
19. Кузьменко О. В. Курс адміністративного права України. Підручник / за заг. ред. В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастуха. К.: Юрінком Інтер, 2013. 912 с.



**АДМІНІСТРАТИВНІ ОБОВ'ЯЗКИ СУБ'ЄКТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЗДІЙСНЕННЯ  
ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ ПІД ЧАС УРЕГУЛЮВАННЯ  
СПОРІВ ЗАРУБІЖНОГО ХАРАКТЕРУ**

У статті сформовано поняття та класифіковано адміністративні обов'язки Департаменту Міністерства юстиції України, який відповідальний за реалізацію здійснення захисту прав та інтересів України під час урегулювання спорів зарубіжного характеру. Вважається, що це породжена державними та суспільними інтересами міра нормативно зафіксованої гранично допустимої моделі поведінки посадових та службових осіб Департаменту (які отримали від Міністерства зобов'язання в сфері забезпечення та відстоювання інтересів держави у спірних конфліктних ситуаціях, що мають зарубіжний характер) яка визначається адміністративним та додатково зарубіжними актами в конкретній справі а за її порушення застосовуються різнобічні покарання, що в загальному негативно впливає на інтереси держави і соціуму. Аналізований Департамент наділений низкою функціональних (субфункціональних) та посадових (службових) обов'язків. Окрему групу зобов'язань Департаменту становлять договірні.

**Ключові слова:** адміністративна діяльність, адміністративні обов'язки, апарат міністерства, Департамент, Міністерство юстиції України.

В статье сформировано понятие и классифицированы административные обязанности Департамента Министерства юстиции Украины, ответственного за реализацию осуществления защиты прав и интересов Украины во время урегулирования споров зарубежного характера. Считается, что это порождена государственными и общественными интересами мера нормативно зафиксированной предельно допустимой модели поведения должностных и служебных лиц Департамента (которые получили от Министерства обязательства в сфере обеспечения и отстаивания интересов государства в спорных конфликтных ситуациях, имеющих зарубежный характер), которая определяется административным и дополнительно зарубежными актами в конкретном деле а за ее нарушение применяются разносторонние наказания, что в общем негативно влияет на интересы государства и социума. Рассматриваемый Департамент наделен рядом функциональных (субфункциональных) и должностных (служебных) обязанностей. Отдельную группу обязательств Департамента составляют договорные.

**Ключевые слова:** административная деятельность, административные обязанности, аппарат министерства, Департамент, Министерство юстиции Украины.

The article defines the concept and classifies administrative duties of the Department of the Ministry of Justice of Ukraine, which is responsible for realizing the protection of the rights and interests of Ukraine in the settlement of disputes of a foreign nature. It is believed that this is generated by state and public interests measure of the normatively fixed maximum permissible model of behavior of officials of the Department that is determined by administrative and additional foreign acts in a particular case and for its violation a wide range of punishments is applied, in general, negatively affects the interests of the state and society. The Department in question is endowed with a number of functional (sub-functional) and official duties. A separate group of the obligations of the Department is contractual.

**Key words:** administrative activity, administrative duties, Department, ministry apparatus, Ministry of Justice of Ukraine.

**Актуальність.** Довіра до влади у багатьох відносинах залежить від того, як публічна адміністрація забезпечує реалізацію своєї владної сили стосовно покращення рівня життя жителів своєї країни. Адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин, що виникають у процесі здійснення публічного управління, проте така діяльність обумовлює наявність великої кількості суб'єктів, які для розв'язання покладених на них завдань наділені різними повноваженнями, структурою і юридичними властивостями [1], в тому числі компетенційними.

Питання про компетенцію органів публічної влади належить до «базових» не тільки в юридичній науці, а і в публічному управлінні та адмініструванні. Закріплення за органами публічної влади визначеної компетенції є одним із способів державного регулювання їхніх дій, організації та впорядкування їхньої діяльності [2, с. 1]. Ми переконані, що первинною компетенцією Департаменту Міністерства юстиції України, який є відповідальним суб'єктом в аналізованій сфері, є його адміністративні обов'язки, а похідною – адміністративні права, що надаються цьому суб'єкту в мінімальних межах для ефективного виконання обов'язків. Це зумовлено тим, що для будь-якого суб'єкта владних повноважень – первинними є «обов'язки», а вторинними – «права» [3, с. 76]. Тож, розуміючи що аналізований суб'єкт є структурним складовим Міністерства юстиції України, якому, відповідно, делеговано від останнього специфічні, унікальні повноваження в сфері урегулювання спорів зарубіжного характеру, спробуємо дослідити такий елемент його адміністративно-правового статусу як адміністративні обов'язки.

**Огляд останніх досліджень.** Досліджувана проблематика є відносно не дослідженою з позиції наукових пошуків, однак, до проблем функціонування публічних органів влади, в тому числі органів юстиції та їх адміністративно-правового статусу побічно звертали свою увагу вчені як: М. Андрійв, В. Галуцько, М. Горбач, О. Кузьменко, П. Лютиков, С. Марченкова, М. Рибак, С. Стеценко та інші.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, теорії міжнародного права, діючого національного законодавства сформувати поняття та класифікувати адміністративні обов'язки Департаменту Міністерства юстиції України, який відповідальний за реалізацію здійснення захисту прав та інтересів України під час урегулювання спорів зарубіжного характеру.

**Виклад основних положень.** Загалом, категорія «обов'язок», вживається в українській мові у двох значеннях: 1) те, чого треба беззастережно дотримуватися, що слід безвідмовно виконувати відповідно до вимог суспільства або виходячи з власного сумління; повинність, обов'язку; 2) певний обсяг роботи, сукупність справ, межі відповідальності та ін., що визначаються відповідним званням, посадою, родинним станом тощо [4, с. 410; 5, с. 597].

Від так, дана категорія є багатогранною та за концептуальною змістовою характеристикою позначає певні гранично допустимі дії, обумовлені суспільними потребами для досягнення певної корисно-необхідної мети.

У науці адміністративного права обов'язки і права суб'єктів адміністративного права поперед всього розглядаються через призму змісту адміністративно-правових відносин, коли кожному суб'єктивному праву одного суб'єкта адміністративно-правових відносин відповідає (кореспондується) юридичний обов'язок іншого і навпаки [6, с. 76]. Однак, в будь-якому разі обов'язок відображає необхідність притримання конкретної моделі поведінки, яка нормативно зафіксована та своїм спрямуванням є корисною для соціума та держави, а порушення якої спричиняє застосування покарання.

Говорячи про суб'єктів публічної адміністрації провідні вчені вважають, що їх адміністративні обов'язки – це сукупність їх зобов'язань перед приватними особами, державою й суспільством, що встановлені нормами адміністративного права, а інколи й інших галузей права [3, с. 85].

Більше того, як зазначає М. Матузов, суть юридичного обов'язку полягає в необхідності певної поведінки, зміст – у конкретних проявах цієї необхідності (вид, міра, межі, час тощо), а структура – у чотирьохелементному складі змісту [7, с. 162–163]: 1) необхідність здійснювати певні дії; 2) необхідність відреагувати на законні вимоги уповноваженого суб'єкта; 3) необхідність нести відповідальність за невиконання цих вимог; 4) обов'язок не перешкоджати уповноваженому суб'єкту користуватися тим благом, щодо якого він має право. В будь-якому разі юридичні обов'язки в адміністративному праві забезпечують публічні інтереси людини і громадянина, суспільства і держави та є гарантіями суб'єктивних публічних прав [8, с. 72].

Таким чином, адміністративні обов'язки Департаменту Міністерства юстиції України, який відповідальний за реалізацію здійснення захисту прав та інтересів України під час урегу-

лювання спорів зарубіжного характеру: а) міра нормативно зафіксованої гранично допустимої моделі поведінки посадових осіб Департаменту; б) обсяг міри визначається адміністративним та додатково зарубіжними актами в конкретній справі; в) основним є зобов'язання по забезпеченню та відстоюванню інтересів держави у спірних конфліктних ситуаціях, що мають зарубіжний характер, яке делеговане йому Міністерством; г) порушення спричиняє застосування різнобічних покарань та в загальному негативно впливає на інтереси держави і соціума.

В межах власної праці П. Лютиков сформулював варіант класифікації обов'язків юридичних осіб у сфері публічного адміністрування. Зокрема, він розподіляє їх за такими критеріями:

1) залежно від наявності в юридичної особи владних повноважень: обов'язок діяти в межах Конституції та законів України, обов'язок дотримуватися прав приватних осіб у публічних відносинах, обов'язок забезпечення нормативно-правового регулювання тощо);

2) залежно від підстав виникнення: легальні – обов'язки, які закріплені адміністративним законодавством (обов'язок одержання відповідної ліцензії або дозволу на певний вид господарської діяльності); договірні – обов'язки, що закріплені адміністративним договором (зобов'язання щодо виконання робіт, надання послуг, виконання умов адміністративного договору у встановлені ним строки);

3) залежно від обсягу адміністративної правосуб'єктності: загальні обов'язки, характерні для всіх юридичних осіб, незалежно від форми власності та організаційно-правових форм (обов'язок нести адміністративну відповідальність, обов'язок виконання рішення суду, у тому числі адміністративного тощо); спеціальні обов'язки, ті, що характерні для окремих груп юридичних осіб, різних організаційно-правових форм, форм власності тощо (зокрема, обов'язок сплачувати відповідний податок залежно від виду діяльності (наприклад, сплата акцизного збору);

4) за характером правових норм, що їх закріплюють: 1) матеріальні обов'язки (наприклад, обов'язок виконання приписів органів публічної адміністрації); процесуальні обов'язки (наприклад, неухильно виконувати процесуальні обов'язки тощо) [8, с. 128].

За нашим баченням, аналізований Департамент наділений низкою функціональних обов'язків, які є абстрактними, очікуваними до реалізації мети виконання посадовими (службовими) обов'язками конкретних посадових (службових) осіб, що визнають оптимальний шлях досягнення запланованого результату. При чому до функціональних відносяться як легальні обов'язки Департаменту так і договірні, які породжують виникнення деяких посадових.

Відповідно, такими обов'язками є:

1) постійного моніторингу існуючих і ймовірних загроз, що спричиняють спірні конфліктні ситуації зарубіжного характеру;

2) забезпечення належного захисту інтересів держави шляхом плановості та стратегічності реалізовуваної діяльності;

3) забезпечення узгодженості дій заінтересованих органів та організацій під час вирішення конкретних спірних ситуацій зарубіжного характеру, шляхом утворення міжвідомчих робочих груп, здійснення підготовки пропозицій і рекомендацій з організаційно-правових, процедурних та інших питань, пов'язаних із забезпеченням захисту прав та інтересів України під час урегулювання спору закордонного характеру;

4) здійснення аналізу та ведення звітності про хід вирішення існуючих спорів зарубіжного характеру;

5) виконання вимог Конституції та Законів України, доручень Президента України та Кабінету Міністрів України та забезпечення ефективної прів праці осіб, залучених до вирішення спорів зарубіжного характеру (юридичними радниками, примірювачами, фахівцями, експертами, у тому числі іноземними, які мають необхідні знання для здійснення заходів щодо захисту прав та інтересів України);

6) розробки пропозицій та прогнозів до бюджетних програм КПКВК 3601150 та КПКВК 3601170, їх безпосередньої реалізації та подання звітності щодо обсягів її виконання;

7) проведення процедури закупівлі юридичних послуг, розробки відповідної документації і контролю за виконанням умов підписаного договору;

8) розробки проектів нормативно-правових актів, що входять до сфери відання Департаменту та проведення юридичного аналізу проектів нормативно-правових актів з питань, віднесених до його компетенції;

9) забезпечення координації діяльності з національними та зарубіжними органами, тому числі їх співпраці;

10) здійснювати організаційні заходи, щодо підвищення авторитету країни та міжнародній арені, в тому числі організувати зустрічі керівників Міністерства із представниками закордонних публічних інституцій;

11) систематичного вивчення та аналізу норм міжнародного права, в тому числі законодавства зарубіжних країн; та інші.

Таким чином, функціональні обов'язки Департаменту – це нормативно закріплений перелік адміністративних дій співробітників Департаменту з метою виконання його функціональних завдань без конкретизації особи виконавця.

Додамо, що реалізація цих обов'язків породжує існування низки субфункціональних зобов'язань Департаменту. Зокрема, у контексті забезпечення координації діяльності з національними та зарубіжними органами, тому числі їх співпраці Департамент зобов'язаний: 1) повідомляти іноземного суб'єкта про те, що органом, відповідальним за захист прав та інтересів України під час урегулювання конкретного спору зарубіжного характеру є Міністерство юстиції України; 2) повідомляти Кабінет Міністрів України про спір за участю іноземного суб'єкта, стосовно якого існує загроза пред'явлення або пред'явлено в закордонному юрисдикційному органі позов до України, а в разі одержання інформації, документів про спір, стосовно якого існує загроза пред'явлення або пред'явлено в закордонному юрисдикційному органі позов до Президента України, – також Президента України [9].

Окрім того, під час безпосередньої реалізації основного обов'язку Департаменту, на нього покладено субфункціональні зобов'язання по: 1) вжиттю заходів, необхідних для досягнення домовленостей з іноземним суб'єктом про врегулювання спору на взаємовигідних і взаємоприйнятних умовах, забезпечує підготовку та узгодження з іноземним суб'єктом проекту угоди про врегулювання спору (мирової угоди); 2) здійснюю на погоджених Кабінетом Міністрів України умовах заходи щодо врегулювання спору за участю іноземного суб'єкта та України.; 3) зверненню до закордонного юрисдикційного органу з проханням про припинення розгляду справи, щодо якої укладена мирова угода; 4) готуванню пропозиції щодо можливих заперечень стосовно компетенції закордонного юрисдикційного органу, в якому порушено справу за позовом до України [9].

Тобто, субфункціональні зобов'язання Департаменту – це обов'язкові процедури і правила, виконання яких забезпечує реалізацію функціональних обов'язків Департаменту.

Таким чином, функціональні обов'язки Департаменту, в тому числі субфункціональні тісно пов'язані з його повноваженнями в конкретному його владно-відомчому полі діяльності та встановлюють його межі.

Наступну групу аналізованого явища складають службові (посадові) обов'язки конкретних працівників Департаменту.

За нашим баченням, службовими особами аналізованого Департаменту можна вважати найманих працівників, які за попередньо узгодженими функціями, завданнями, часом, місцем та способом виконують свої функціональні обов'язки, делеговані їм Міністерством, в той час як посадові – є різновидом попередніх та передбачають виконання адміністративних функцій, які є частиною функціональних та характеризуються наявністю елементів владного впливу відносно інших службових осіб Департаменту.

Відповідно, службові обов'язки працівників Департаменту – це набір організаційних, технічних та службових процесів, що опосередковують реалізацію функцій і завдань Департаменту чітко конкретизованим співробітником (виконавцем). Ними є зокрема: 1) дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; 3) поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; 4) з повагою ставитися до державних символів України; 5) обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації; 6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів; 7) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки; 8) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України; 9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; 10) запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби; 11) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності; 12) зберігати

державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню; 13) надавати публічну інформацію в межах, визначених законом [10], тощо.

В свою чергу, посадові обов'язки працівників Департаменту відображені в їх посадових інструкціях.

Додамо, що загальними обов'язками працівників Департаменту як службовими так і посадовими є: 1) проявляти ініціативу і творчі здібності, постійно підвищувати професійну кваліфікацію та удосконалювати організацію своєї роботи; 2) виконувати свої посадові та службові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, рішуче виступати проти антидержавних проявів і сил, які загрожують порядку в суспільстві або безпеці громадян; 3) дотримуватися високої культури спілкування, шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, інших осіб, з якими у нього виникають відносини під час виконання своїх обов'язків; 4) не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам суспільства та держави чи негативно вплинути на його репутацію; 5) з належною повагою ставитись до прав, обов'язків та законних інтересів громадян, їх об'єднань, а також юридичних осіб, не повинен проявляти свавілля або байдужість до їхніх правомірних дій та вимог, допускати прояви бюрократизму, відомчості та місництва, нестриманість у висловлюваннях та не вчиняти дій, що дискредитують орган державної влади або ганьблять репутацію державного службовця; 6) виявляти толерантність і повагу до різних релігійних організацій, шанувати народні звичаї і національні традиції, при цьому не демонструвати свої релігійні переконання чи уподобання, не віддавати перевагу будь-яким об'єднанням громадян, релігійним організаціям незалежно від їх чисельності, статусу, конфесійності, напрямів діяльності тощо; 7) дотримуватися встановленого протоколу у відносинах з представниками міжнародних організацій, іноземних установ та громадян; 8) не суперечності одягу загально-прийнятим вимогам пристойності; 9) забезпечувати, щоб матеріальні та фінансові ресурси, які йому доручені, використовувались раціонально, ефективно та економно; 10) своєчасно і точно виконувати рішення органів державної влади чи посадових осіб, розпорядження і вказівки своїх керівників; 11) діяти в межах своїх повноважень [11], тощо.

На останок, слід вказати про окрему групу зобов'язань Департаменту – договірні, які породжені необхідності забезпечення належного захисту прав та інтересів України у закордонних юрисдикційних органах та запобігання завданню державі збитків. В зальному, під час укладання таких договорів застосовуються типові формулювання його істотних положень, в тому числі і зобов'язань Міністерства юстиції України, який виступає замовником таких послуг. Як приклад, це : а) здійснювати загальне керівництво щодо підготовки справи та представлення інтересів держави Україна під час розгляду справи, координувати роботу виконавця; б) здійснювати контроль за наданими послугами та їх якістю; в) сприяти своєчасному отриманню необхідної для ведення справи інформації, доказів, документів та матеріалів в органах державної влади та місцевого самоврядування України; г) за запитами виконавця надавати своєчасно всю інформацію та матеріали, необхідні для ведення справи; д) здійснювати інше необхідне сприяння виконавцю в процесі ведення справи; е) визначити відповідальних працівників для присутності та участі під час здійснення виконавцем дій, пов'язаних із супроводженням і забезпеченням справи; є) здійснювати оплату послуг виконавця відповідно до умов підписаного договору [12].

**Висновки.** Усе вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, згідно якого адміністративні обов'язки Департаменту Міністерства юстиції України, який відповідальний за реалізацію здійснення захисту прав та інтересів України під час урегулювання спорів зарубіжного характеру – це породжена державними та суспільними інтересами міра нормативно зафіксованої гранично допустимої моделі поведінки посадових та службових осіб Департаменту (які отримали від Міністерства зобов'язання в сфері забезпечення та відстоювання інтересів держави у спірних конфліктних ситуаціях, що мають зарубіжний характер) яка визначається адміністративним та додатково зарубіжними актами в конкретній справі а за її порушення застосовуються різнобічні покарання, що в загальному негативно впливає на інтереси держави і соціуму.

Аналізований Департамент наділений низкою функціональних обов'язків, які є абстрактними, очікуваними до реалізації мети виконання та посадовими (службовими) обов'язками конкретних посадових (службових) осіб, що визнають оптимальний шлях досягнення запланованого результату. При чому до функціональних відносяться як легальні обов'язки Департаменту так і договірні, які породжують виникнення деяких посадових. Окрему групу зобов'язань Департаменту становлять договірні.

**Список використаних джерел:**

1. Рибак М. С. Суб'єкти публічної адміністрації: поняття та загальна характеристика. *Фахові видання НУБІП України*. 2017. URL: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Pravo/article/download/9264/8392>
2. Андріїв М. М. Поняття та структура компетенції органів публічної влади. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 2 (57). С. 1–8.
3. Галуцько В. В., Олефір В. І., Гридасов Ю. В. та ін. Адміністративне право України: підручник. Херсон: ХМД, 2013. Т.1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. 393 с.
4. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 тт. АН УРСР. Інститут мовознавства. К.: Наукова думка, 1970–1980. Т. 7, 1976. 724 с.
5. Марченкова С. О. Обов'язки прокурора: адміністративно-правові аспекти. *Форум права*. 2011. № 2. С. 596–602.
6. Горбач М. І. Адміністративні обов'язки публічного суб'єкта права як елемент адміністративно-правового статусу. *Науковий вісник публічного та приватного права*. № 1-1. 2016. С. 265–270.
7. Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия: Теоретические проблемы субъективного права. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1972. 292 с.
8. Лютиков П. С. Класифікація та характерні ознаки суб'єктивних прав та обов'язків як складових адміністративно-правового статусу юридичної особи: теоретико-правовий аналіз. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2013. № 2(1). С. 125–131.
9. Про Порядок здійснення захисту прав та інтересів України під час урегулювання спорів, розгляду у закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб'єкта та України: Указ Президента України від 25.06.2002 № 581/2002. *Урядовий кур'єр*. 2002. № 118.
10. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 21.
11. Загальні правила поведінки державного службовця. *Місцеві органи виконавчої влади Сумської області*. 2016. URL: <http://sm.gov.ua/images/docs/povedinka.doc>
12. Послуги з юридичного консультування та юридичного представництва код ДК 021:2015:79110000-8. *Публічні закупівлі*. 2017. URL: <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2017-07-27-000900-b>.

УДК 342.9

**ІВАНОВ О.В.**

**ОКРЕМІ НАПРЯМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ  
НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ**

У статті досліджено окремі напрями правового регулювання діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції. Проаналізовано поняття «правове регулювання», «антикорупційне законодавство», зроблено узагальнюючі висновки. Розглянуто погляди науковців на систему законодавства, яке регламентує діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції. Запропоновано авторське бачення напрямів його удосконалення та прийняття спеціалізованого законодавчого акту.

**Ключові слова:** корупція, запобігання, правове регулювання, закони, підзаконні нормативно-правові акти, постанови, антикорупційне законодавство.

В статье исследованы отдельные направления правового регулирования деятельности Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции. Проанализировано понятие «правовое регулирование», «антикоррупционное

---

© ІВАНОВ О.В. – аспірант кафедри адміністративної діяльності (Національна академія внутрішніх справ)

законодательство», сделаны обобщающие выводы. Рассмотрены взгляды ученых на систему законодательства, регламентирующего деятельность Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции. Предложено авторское видение направлений его совершенствования и принятия специализированного законодательного акта.

**Ключевые слова:** коррупция, предупреждение, правовое регулирование, законы, подзаконные нормативно-правовые акты, постановления, антикоррупционное законодательство.

The article explored certain areas of legal regulation of the National Agency for the Prevention of Corruption. The concept of "legal regulation", "anti-corruption legislation" is analyzed, general conclusions are made. The views of scientists on the system of legislation governing the activities of the National Agency for the Prevention of Corruption are reviewed. The author's vision of the directions of its improvement and adoption of a specialized legislative act is proposed.

**Key words:** corruption, prevention, legal regulation, laws, by-laws, acts, regulations, anti-corruption legislation.

**Постановка проблеми.** Визначення місця НАЗК у системі суб'єктів запобігання та протидії корупції потребує з'ясування правових основ його діяльності. Адже побудувати дієвий механізм подолання такого негативного явища як корупція можна лише маючи відповідну правову базу, якою визначаються загальні положення здійснення антикорупційної політики держави, особливості здійснення антикорупційних заходів, регламентуються права та обов'язки уповноважених суб'єктів тощо. Таким чином, результати дослідження правових основ функціонування НАЗК сприятимуть вдосконаленню розуміння його адміністративно-правового статусу та створюватимуть підґрунтя для визначення об'єктивних напрямків діяльності вказаного державного органу.

Необхідність детального аналізу правових основ діяльності НАЗК зумовлена декількома об'єктивними чинниками, урахування яких буде сприяти здійсненню нашого дослідження у логічній послідовності. По-перше, існування розгалуженої системи державних органів в антикорупційній сфері потребує упорядкування їхньої діяльності, що, в першу чергу, повинно відображатися у спеціальних нормативно-правових актах. По-друге, будь-яка діяльність має певну спрямованість, що визначає стан та перспективи розвитку того чи іншого процесу, зокрема реалізації НАЗК в межах своїх повноважень антикорупційної політики нашої держави за законодавчо закріпленими напрямками.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** На важливість дослідження правового підґрунтя функціонування органів державної влади в антикорупційній сфері, у своїх працях звертали увагу: М. Ю. Бездольний; О. І. Безпалова; Ю. В. Ващенко; А. В. Гайдук; М. О. Горелов; Р. Я. Демків; О. Ю. Дрозд, Д. Г. Заброта; М. К. Золотарьова; М. В. Романов; Є. Ю. Соболев, Р. М. Тучак; Т. В. Хабарова; Є. Я. Харина; О. С. Хмара; С. О. Шатрава.

**Мета статті.** Метою даної статті є аналіз сучасного стану антикорупційного законодавства, яке регламентує діяльність НАЗК та визначення напрямів його удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Перш ніж дослідити особливості правових основ діяльності НАЗК, необхідно проаналізувати точки зору науковців з приводу юридичної природи останніх. Це питання необхідно вивчати виходячи з напрацювань представників загальної теорії права, зокрема, їх поглядів на визначення таких категорій як «правове регулювання», «система законодавства», «правове забезпечення».

Юридична енциклопедія визначає правове регулювання як державну форму впливу на суспільні відносини, що здійснюється за допомогою права та інших юридичних засобів [1, с. 40].

Серед науковців існує чимало поглядів на визначення вказаної категорії. Так, Демків Р. Я. зазначає, що правове регулювання як юридичне явище – це система дій та операцій, які здійснюються органами державної влади у встановлених процесуальних формах за допомогою певних методів та з використанням при цьому юридичних засобів, спрямованих на встановлення і реалізацію певних моделей суспільного розвитку [2, с. 22].

Слушною є думка Бездольного М. Ю., який вважає, що центральним елементом механізму правового регулювання є норми права (правові норми, юридичні норми), які містяться у правових актах різної юридичної сили. Сукупність таких правових актів отримала назву «пра-

вових основ» або «правових засад», які використовуються не лише у науковій літературі, а й у законодавстві України [3, с. 86–87]. На наш погляд, доцільним у наведеній точці зору є акцент на закріпленні норм права у нормативно-правових актах, адже правотворча діяльність держави безпосередньо впливає на рівень здійснення нею правового регулювання суспільних відносин в антикорупційній сфері.

Поряд із цим деякі науковці, характеризуючи правове підґрунтя діяльності антикорупційних органів використовують терміни «система законодавства», «антикорупційне законодавство». Так, Романов М. В. зазначає, що система антикорупційного законодавства України – це система спеціальних нормативних актів, предметом правового регулювання яких є суспільні відносини, що складаються в різних сферах життя з приводу визначення корупційних проявів, формулювання заходів попередження і запобігання ним, створення системи антикорупційних органів та суб'єктів протидії корупції, окреслення діянь, які створюють склад корупційних правопорушень і встановлення норм, які передбачають юридичну відповідальність за вчинення корупційних діянь [4, с. 15].

Таким чином, говорячи про термін «антикорупційне законодавство», доцільно вести мову про систему саме спеціальних нормативних актів, норми яких регулюють діяльність державних органів чи їх спеціальних підрозділів, до компетенції яких входять запобігання і протидія корупції, координація такої діяльності чи контроль та нагляд за нею.

Слід зазначити, що у наукових колах дуже часто розглядаються як взаємозалежні такі категорії як «правові основи» та «правове забезпечення».

Так, Безпалова О. І. зазначає, що зміст правового забезпечення управління державними органами полягає у формуванні необхідної правової основи, яка б створювала відповідні умови для функціонування всієї системи державних органів, всебічно регламентувала особливості розподілу функцій між окремими органами та підрозділами, а також специфіку виконання ними покладених на них обов'язків [5, с. 112]. М. О. Горелов звертає увагу на те, що правове забезпечення можна розглядати як застосування норм права, інших юридичних засобів для впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування і прогресивного розвитку, а також впливу на поведінку людей [6, с. 63].

Варто відмітити, що правова основа діяльності антикорупційних органів нерозривно пов'язана з усіма процесами суспільного розвитку країни, які відбуваються в умовах європейської інтеграції. Основне призначення нормативно-правових актів у сфері запобігання корупції, зокрема щодо діяльності НАЗК, полягає у нормуванні та структуруванні діяльності вказаного державного органу щодо запобігання корупції і забезпеченні його ефективного функціонування [7, с. 38].

Таким чином, здійснивши узагальнення наведених вище точок зору, *правові основи діяльності НАЗК* можна визначити як законодавчо закріплену систему норм права, які містяться у нормативно-правових актах різної юридичної сили та визначають правовий статус вказаного суб'єкта, його структуру, повноваження і компетенцію, особливості функціонування та основні напрямки діяльності у сфері запобігання корупції.

З огляду на багатогранність правового регулювання діяльності уповноважених державних органів в антикорупційній сфері, інтенсивний нормотворчий процес, оновлення антикорупційного законодавства, особливого значення набувають питання систематизації нормативно-правових актів, які утворюють правові основи діяльності НАЗК.

Р. М. Тучак виокремлює дві групи нормативних актів, які регулюють питання боротьби із корупцією. До першої він відносить нормативні акти, що видаються вищими органами державної влади України, в яких містяться, як правило, норми загального характеру. До них автор відносить: Конституцію України, закони, укази і розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України. Другу групу утворюють акти відомчого характеру, а також акти органів місцевого самоврядування. Вони більш конкретно регламентують діяльність окремих державних органів щодо боротьби з корупцією. Це, насамперед, накази міністерств та відомств. Окрему роль вчений відносить нормам Конституції України [8, с. 198].

Золотарьова М.К., зазначає, що правове регулювання діяльності будь-якого державного органу являє собою сукупність взаємопов'язаних блоків нормативних актів різної юридичної чинності: 1) конституційного; 2) законодавчого; 3) підзаконного [9, с. 66]. Варто зазначити, що такий варіант систематизації нормативно-правових актів за їх юридичною силою є класичним та найбільш поширеним у теорії права. Проте, на наш погляд, не можна ігнорувати значення міжнародних нормативно-правових актів, які відіграють важливу роль у формуванні правових основ діяльності відповідних суб'єктів.



Хабарова Т. В. у цілому чинне антикорупційне законодавство України залежно від його змісту та предметної спрямованості пропонує умовно поділити на такі групи [10, с. 43]:

- нормативно-правові акти, які містять положення щодо загальносоціальної протидії та запобігання корупції;
- нормативно-правові акти, які визначають та характеризують ознаки корупційних правопорушень і встановлюють за них відповідальність;
- нормативно-правові акти, які визначають правовий статус суб'єктів, уповноважених на реалізацію антикорупційної політики;
- нормативно-правові акти, які визначають механізми реалізації антикорупційних заходів;
- нормативно-правові акти, які визначають конкретні питання взаємодії суб'єктів, уповноважених на реалізацію антикорупційної політики держави. Таким чином, науковець наголошує на тому, що поняття «антикорупційне законодавство» є досить збірним і охоплює велике коло суспільних відносин, що складаються в різних сферах життя з приводу запобігання, протидії та боротьби із корупцією.

У свою чергу, Шатрава С. О. систематизує нормативно-правові акти, якими урегульовано відповідні відносини у антикорупційній сфері наступним чином [7, с. 38–47]: Конституція України; стратегічні нормативно-правові акти (доктрини, програми, концепції); законодавчі акти, що регулюють питання запобігання корупції; міжнародні і міждержавні договори, ратифіковані вищим законодавчим органом; акти Президента України; Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; Нормативно-правові акти НАЗК.

Отже, аналіз чинного законодавства та теоретичних напрацювань щодо правового регулювання функціонування уповноважених суб'єктів в антикорупційній сфері дає змогу систематизувати нормативно-правові акти, що утворюють правові основи діяльності НАЗК, наступним чином: 1. Конституція України; 2. Міжнародні нормативно-правові акти; 3. Закони України; 4. Підзаконні нормативно-правові акти.

Для покращення розуміння правового регулювання запобігання і протидії корупції проаналізуємо детальніше зміст та значення зазначених нормативно-правових актів, якими урегульовано відповідні відносини щодо діяльності НАЗК.

1. Конституція України. Варто відмітити, що безпосередньо питання діяльності антикорупційних органів, зокрема НАЗК, Конституцією не визначаються, проте Основний Закон в цілому встановлює засади функціонування органів державної влади в нашій державі. Так, НАЗК утворюється Кабінетом Міністрів України відповідно до Конституції України, є відповідальним перед Верховною Радою України і підконтрольним їй та підзвітний Кабінету Міністрів України [11].

2. Важливе місце у правовому регулюванні діяльності НАЗК відіграють міжнародні нормативно-правові акти. Згідно до п. 4.1 Регламенту НАЗК, вказаний державний орган планує свою роботу відповідно до міжнародних договорів України, Закону України «Про запобігання корупції», антикорупційної стратегії, відповідної державної програми з її реалізації [12].

Серед міжнародних організацій, нормативно-правові акти яких необхідно враховувати, аналізуючи правові основи діяльності НАЗК, велику роль відіграє Група держав Ради Європи по боротьбі з корупцією (GRECO). Слід зазначити, функціонування НАЗК як превентивного антикорупційного органу здійснюється з обов'язковим врахуванням рекомендацій, наданих Групою держав проти корупції (GRECO), а також рекомендацій, наданих Україні в рамках моніторингу Стамбульського плану дій для країн Антикорупційної мережі країн ОЕСР.

3. Закони України. Наразі в Україні діє чимало нормативно-правових актів, які містять норми права, що регулюють питання запобігання та протидії корупції. Проте, основним нормативно-правовим актом, що регламентує діяльність НАЗК, є Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. [11]. Зазначений нормативно-правовий акт визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

Слід наголосити, що в порівнянні з попередніми законодавчими актами в антикорупційній сфері Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 використовує таке поняття як «правові основи». Так згідно із ч. 4 ст. 4 вказаного закону правову основу діяльності НАЗК становлять Конституція України, міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, цей та інші закони України, а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти. Крім того, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» та інші нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів виконавчої влади, а також

Закон України «Про державну службу» застосовуються до Національного агентства, його членів, службовців та працівників його апарату, а також до його повноважень стосовно уповноважених підрозділів в частині, що не суперечить Закон України «Про запобігання корупції» [11].

Варто зауважити, що законами України не визначено чіткі критерії віднесення того чи іншого державного органу до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом та й взагалі правовий статус цих органів. Разом із тим необхідно зазначити певні їхні особливості: специфічні завдання та функції, особливий порядок вирішення кадрових питань, особливий порядок їх підконтрольності та підзвітності, наявність спеціальних гарантій діяльності для їх членів, право видавати нормативно-правові акти [13, с. 118].

4. Окреме місце у системі нормативно-правових актів, що регулюють діяльність НАЗК, займають *підзаконні нормативно-правові акти*. Серед підзаконних нормативно-правових актів для характеристики правових основ діяльності НАЗК визначальну роль відіграють: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 118 «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.10.2016 № 803-р «Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади»; Наказ Міністерства фінансів України від 13.03.2015 № 333 «Про затвердження Порядку здійснення перевірки достовірності відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру»; Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158 «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» та інші.

**Висновок.** Отже, здійснюючи узагальнення щодо аналізу правових основ діяльності НАЗК, зазначимо, що на теперішній час в Україні налічується понад 100 нормативних актів, які спрямовано на вирішення проблеми запобігання та протидії корупції. Проте, наявність такої великої кількості актів зовсім не свідчить про те, що існуюча система є досконалою та ефективною. Зазначені акти приймаються за різних часів різними уповноваженими органами з різною метою і досить часто в них прослідковується відсутність єдиної концепції боротьби з корупцією [14, с. 181].

Слід наголосити, що однією з проблем правового регулювання діяльності НАЗК є відсутність єдиного нормативно-правового акту, який би регламентував його функціонування. Адже не дивлячись на те, що основним нормативно-правовим актом у зазначеній сфері є Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. [11], більшість питань щодо порядку організації діяльності НАЗК визначені у Регламенті вказаного державного органу. Варто відмітити, що вдалим прикладом, який говорить про доцільність визначенні в одному нормативно-правовому акті і правових і організаційних засад функціонування відповідного державного органу є існування Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10.11.2015 [15]. Таким чином, пропонуємо розробити та прийняти Закон України «Про національне агентство з питань запобігання корупції», в якому б конкретизувалися питання щодо правового статусу вказаного державного органу, його структури, повноважень та компетенції, особливостей функціонування, взаємодії з іншими органами державної влади, визначення основних напрямків діяльності центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом тощо.

Отже, можна підсумувати, що досконала система нормативно-правових актів у сфері запобігання корупції, в першу чергу, впливає на розуміння певних пріоритетів нашої держави у тій чи іншій сфері та визначення векторів діяльності уповноважених державою органів. Таким чином, проведене нами дослідження правових основ функціонування НАЗК дасть змогу визначити основні напрямки діяльності зазначеного суб'єкта.

#### Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія / редкол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 1: А–Г. 672 с.
2. Демків Р. Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 34. Том 1. С. 19–22.
3. Бездольний М. Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2009. 197 с.
4. Романов М. В. Основні засади запобігання корупції. Харків: ТОВ Видавництво «Права людини», 2017. 176 с.

5. Безпалова О. І. Правове забезпечення управління органами поліції України. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 9 (259). С. 111–115.
6. Горелов М. О. Організаційно-правові основи діяльності слідчих підрозділів ОВС України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2008. 312 с.
7. Шатрава С. О. Адміністративно-правові засади запобігання корупції в органах Національної поліції України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2017. 433 с.
8. Тучак Р. М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2007. 198 с.
9. Золотарьова М. К. Адміністративно-правовий статус Державних податкових інспекцій в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 229 с.
10. Хабарова Т. В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2017. 216 с.
11. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/ed20141014>
12. Регламент Національного агентства з питань запобігання корупції від 12.04.2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/>
13. Лавренова О. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Підприємство, господарство і право. 2016. № 8. С. 115–119.
14. Харина С. Я. Нормативно-правове регулювання запобігання і протидії корупції в Україні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2014. № 10. С. 181–184.
15. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10.11.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19>

УДК 352.07:41

КИРИЧЕНКО Ю.М.

#### АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

У статті розкрито питання щодо визначення правової природи адміністративних процедур органів місцевого самоврядування, які приймаються у сфері земельних відносин, шляхом дослідження їх поняття, видів та місця у механізмі правового регулювання земельних відносин. Автором проаналізовано норми чинного законодавства, що регулює здійснення адміністративних процедур органами місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Значну увагу приділено характеристиці найпоширеніших видів адміністративних процедур органів місцевого самоврядування нормативного та індивідуально-правового характеру, які приймаються у галузі земельних відносин, що дало можливість отримати низку наукових результатів, які мають теоретичне та практичне значення.

**Ключові слова:** адміністративна процедура, органи місцевого самоврядування, земельні відносини, територіальна громада, земельні ресурси.

В статье раскрыты вопросы по определению правовой природы административных процедур органов местного самоуправления, принимаемых в сфере земельных отношений, путем исследования их понятия, видов и места в механизме правового регулирования земельных отношений. Автором проанализированы нормы действующего законодательства, которое регулирует осуществление администра-

---

© КИРИЧЕНКО Ю.М. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 (Харківський національний університет внутрішніх справ)

тивних процедур органами місцевого самоуправління в сфері земельних відносин. Значительное внимание уделено характеристике наиболее распространенных видов административных процедур органов местного самоуправления нормативного и индивидуально-правового характера, принимаемых в области земельных отношений, что позволило получить ряд научных результатов, которые имеют теоретическое и практическое значение.

**Ключевые слова:** административная процедура, органы местного самоуправления, земельные отношения, территориальная община, земельные ресурсы.

The article deals with the definition of the legal nature of administrative procedures of local government that are adopted in the field of land relations, by examining their concept, types and place in the mechanism of legal regulation of land relations. The author analyzes the norms of the current legislation regulating the implementation of administrative procedures by local self-government bodies in the field of land relations. The most common types of local government administrative procedures of normative and individual-legal nature adopted in the field of land relations are analyzed in detail, which has made it possible to obtain a number of scientific results of theoretical and practical significance.

**Key words:** administrative procedure, local authorities, land relations, territorial community, land resources.

**Вступ.** Нинішній стан розвитку України, як правової, незалежної та демократичної, що активно впроваджує європейські стандарти та норми, характеризується також помітною реалізацією численних заходів, пов'язаних із проведенням адміністративної, адміністративно-територіальної та судової реформ у державі. Виходячи з необхідності постійного застосування принципів, визнаних міжнародною спільнотою світу, а також адаптації до європейських підходів щодо надання якісних послуг населенню важливо надалі підвищувати рівень забезпечення територіальних громад адміністративними послугами з боку органів місцевої влади та місцевого самоврядування до рівня соціальних гарантій і нормативів, закріплених Конституцією та законами України, міжнародними документами, нині діючими на території нашої держави.

**Постановка завдання.** Окремі аспекти багатопланової проблематики організації та функціонування органів місцевого самоврядування неодноразово були предметом аналізу вітчизняних дослідників (В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. М. Вакуленка, Б. М. Данилишина, М. С. Дністрянського, В. М. Князева, А. А. Коваленка, М. І. Ануфрієва, І. В. Арістової, Г. В. Атаманчука, В. Д. Бакуменка, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, С. О. Безсмертного, Р. Ф. Васильєва, В. Р. Весніна, В. М. Гарашука, І. П. Голосніченка, А. О. Дегтяра, Є. В. Додіна, Л. В. Ковалю, Ю. М. Козлова, А. Т. Комзюка, В. В. Конопльова, О. П. Коренєва, А. В. Щерби). У той же час, вивчення наявних вітчизняних джерел показує, що більшість складових цієї загальної проблематики залишаються недостатньо розробленими. Зокрема, не дивлячись на значну кількість наукових праць, присвячених дослідженню окремих правомочностей органів місцевого самоврядування, не до кінця розкритими слід визнати питання, які стосуються надання адміністративних послуг цих органів у сфері земельних відносин, у межах яких забезпечуються інтереси та потреби землевласників та землекористувачів. Саме тому метою цієї статті є спроба у науковому аналізі розробленості питань щодо визначення та окреслення адміністративних процедур органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин.

**Результати дослідження.** У межах наданих законом повноважень органами місцевого самоврядування здійснюються організаційна та розпорядча діяльність, яка вимагає послідовних, узгоджених між собою юридично-владних окремих дій – адміністративних процедур, що супроводжується застосуванням різних правових засобів нормотворчого, розпорядчого та юрисдикційного (правоохоронного) характеру у галузі земельних відносин. Та обставина, що процедурна форма підходить для регулювання правових відносин, в яких особливо важливою є формальна визначеність, підкреслює її особливе місце в механізмі правового регулювання, як наслідок, набуває таких специфічних рис, як: урегульованість нормами права, структурованість правовими відносинами, спрямованість на правовий результат та інші. Наявність таких ознак є підставою виникнення правової процедури, зокрема, адміністративної [1, с. 121].

Зміст адміністративної процедури органів місцевого самоврядування, на думку А. В. Щерби, визначається тим, що процедура застосування норми права посадовою особою органа місце-

вого самоврядування складається з окремих дій, які вчиняються послідовно, в певному порядку, узгоджуються між собою; вчиняються такі дії у зв'язку з тим, що органи і посадові особи місцевого самоврядування наділяються відповідними повноваженнями для вирішення питань територіальної громади; адміністративні процедури становлять зміст діяльності цих владних суб'єктів; органи і посадові особи місцевого самоврядування можуть одночасно брати участь у багатьох адміністративних процедурах, які знаходяться на різних стадіях (етапах) розгляду та вирішення [2, с. 9].

Отже, адміністративну процедуру органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин складає порядок реалізації владних повноважень, передбачений нормами адміністративного та земельного права, що визначає «взірець» поведінки посадових осіб органів місцевого самоврядування під час здійснення ними своїх повноважень у галузі земельних відносин і завершується прийняттям адміністративного акта і його зверненням до виконання. Внутрішню сутність такої процедури також складає алгоритм дій фізичних і юридичних осіб (суб'єктів права власності на землю) як учасників земельних відносин щодо виконання покладених на них адміністративним та земельним законодавством суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Сам же спосіб розв'язання питання, яке виникає у галузі використання та охорони земель як різновиду складової управління природокористуванням та охороною навколишнього середовища, із залученням посадової особи органу місцевого самоврядування неодмінно пов'язано з учиненням ним певних дій офіційного характеру, які і становлять зміст того чи іншого виду адміністративної процедури.

На сторінках юридичної літератури можна зустріти достатньо розгалужений поділ адміністративних процедур у галузі публічного управління на види. Зазвичай, для проведення їх видового розподілу науковці враховують такі критерії, як: характер адміністративної справи (наявність або відсутність правового конфлікту); спрямованість діяльності органів публічної адміністрації (внутрішньо організаційна або зовнішньоорганізаційна); суб'єкт ініціативи адміністративно-процедурних відносин; характер наслідків для суб'єкта адміністративно-процедурних правовідносин; порядок здійснення адміністративної процедури (рівень урегульованості); функціональне призначення та мета адміністративної процедури. У межах даного дослідження нас цікавлять саме зовнішньо організаційні адміністративні процедури органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин.

Так, І. М. Лазарев окреслює такі види адміністративних процедур, що здійснюються органами виконавчої влади у взаєминах із громадянами та їх організаціями: 1) правопредставницькі процедури; 2) процедури, пов'язані із забезпеченням виконання обов'язків громадянами та їх організаціями; 3) ліцензійно-дозвільні процедури; 4) реєстраційні процедури; 5) контрольно-наглядові процедури; 6) державно-заохочувальні процедури [3, с. 16]. С. Г. Стеценко серед адміністративних процедур, що здійснюються з боку органів публічної адміністрації, виділяє: а) процедури про адміністративні правопорушення, що розглядаються в адміністративному (не судовому порядку); б) процедури про адміністративні оскарження; в) нормотворчі процедури; г) дозвільні процедури; д) реєстраційні процедури; е) контрольні процедури; є) атестаційні процедури та ін. [4, с. 266]. А. В. Щерба серед адміністративних процедур при здійсненні зовнішньоорганізаційної діяльності органів місцевого самоврядування виокремлює та роз'яснює їх зміст: 1) правозастосовні (юрисдикційні та неюрисдикційні); 2) установчі; 3) адміністративно-нормотворчі; 4) адміністративно-контрольні [2, с. 11]. Можна й надалі наводити наукові позиції стосовно видів зовнішньоорганізаційних адміністративних процедур у сфері публічного управління, однак уже зараз є помітним факт того, що переважна більшість дослідників виділяє саме такі, як: нормотворчі, установчі, правозастосовні, правонаділяючі, контрольно-наглядові.

На законодавчому рівні чітко передбачено, що суб'єктами права власності на землю є громадяни та юридичні особи – на землі приватної власності; територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, – на землі комунальної власності; держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади, – на землі державної власності (ст. 80 Земельного Кодексу України). Характерно, що органи місцевого самоврядування зобов'язані, передусім, інформувати населення щодо поточного стану вилучення (викупу) та надання земельних ділянок, що обумовлено принципами демократичного управління справами територіальної громади і забезпечення прозорості щодо розпорядження землею як об'єктом комунальної власності. А вже право власності на землю територіальних громад врегульовано ст. 83 Земельного кодексу України, згідно якої землі, які належать на праві власності територіальним громадам сіл, селищ, міст, є комунальною власністю (у разі передачі їм земель державної власності; відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності відповідно до закону; прийняття спадщини; придбання за договором купів-

лі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами; виникнення інших підстав, передбачених законом).

Слід відзначити, що законодавець дозволяє територіальним громадам сіл, селищ, міст об'єднувати на договірних засадах належні їм земельні ділянки комунальної власності і здійснювати управління ними відповідно до закону. Між іншим, територіальні громади можуть бути суб'єктами права спільної власності на земельну ділянку, а суб'єктами права спільної власності на земельні ділянки територіальних громад – районні та обласні ради. Отже суб'єктами права власності на земельні ділянки комунальної власності є територіальні громади сіл, селища, міста, а розпорядниками земельних ділянок комунальної власності щодо передачі у власність або у користування можуть бути лише територіальні громади сіл, селища, міста через свої виборні органи – сільські, селищні, міські ради. У свою чергу, районні ради та обласні ради мають право на розпорядження лише тими землями, що є у них на праві спільної власності відповідних територіальних громад, набуті у порядку визначеному законом. Такі висновки можна зробити, якщо комплексно проаналізувати нормативні приписи не лише Земельного Кодексу України, а також Конституції України, Податкового Кодексу України, Законів України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про землеустрій», «Про Державний земельний кадастр», «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», які, до того ж, визначають і компетенцію місцевих рад в галузі організації землеустрою, координації діяльності місцевих органів земельних ресурсів, здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності.

Наприклад, згідно зі ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад як органів місцевого самоврядування належить вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин [5]. У Земельному Кодексі України, зокрема ст. ст. 8-12 окреслено повноваження обласних, районних, районних у містах, сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів у галузі земельних відносин. Так, у ст. 12 Земельного кодексу України зазначено, що до повноважень сільських, селищних, міських рад у сфері земельних відносин належить: розпорядження землями територіальної громади; передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб; надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності; вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності; викуп земельних ділянок для суспільних потреб відповідних громад; організація землеустрою; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержання земельного та екологічного законодавства; обмеження, тимчасова заборона (зупинка), використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення земельного законодавства; підготовка висновків щодо вилучення земельних ділянок; встановлення та зміна меж населеного пункту; внесення пропозицій до районної ради щодо встановлення і зміни меж сіл, селищ, міст; вирішення земельних спорів; вирішення інших питань у галузі земельних відносин [6].

Згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» № 888-VIII від 10 грудня 2015 року [7] ст. 12 Земельного кодексу України доповнено частиною другою, в якій закріплено повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері земельних відносин на території сіл, селищ, міст, зокрема щодо надання відомостей з Державного земельного кадастру та вирішення інших питань у сфері земельних відносин відповідно до закону. Окремо також відзначимо, що у Главі 32 (ст. ст. 187–190) цього кодифікованого акту визначено завдання державного контролю по використанню земель підконтрольними суб'єктами, якими є не лише громадяни, що здійснюють господарську чи іншу діяльність, пов'язану з використанням землі, а також органи місцевого самоврядування, що здійснюють розпорядчі функції стосовно землі [6].

З іншого боку, М. В. Шульга та І. В. Ігнатенко вважають, що ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» більш детально визначає повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад як власні, так і делеговані їм органами виконавчої влади. У їх складі основними визнані підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; щодо встановлення ставки земельного податку; здійснення контролю за додержанням земельного законодавства, використанням і охороною земель; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі [8, с. 4]. Враховуючи зміст нормативних поло-

жень ст. ст. 26, 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчим органам рад делеговані такі повноваження у галузі земельних відносин: а) здійснення контролю за додержанням земельного законодавства, використання та охорони земель; б) реєстрація суб'єктів права власності на землю, права користування землею і договорів на оренду землі; в) видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею; г) організація і ведення земельно-кадастрової документації; д) вирішення земельних спорів тощо.

Пунктом 271.2 ст. 271 Податкового кодексу України і ч. ч. 1, 4 ст. 23 Закону України «Про оцінку земель» передбачено прийняття місцевими радами рішень про затвердження технічної документації з нормативною грошовою оцінки земельних ділянок у межах населених пунктів, яка використовується як база оподаткування у визначених законом випадках. Відповідно до п. 284.1 ст. 284 Податкового Кодексу України органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями приймати рішення нормативного характеру щодо встановлення ставок плати за землю та пільг щодо земельного податку, що сплачується на відповідній території [9]. Як бачимо, вирішення окреслених питань відноситься до категорії місцевих і відповідно підпадає під предмет регулювання органів місцевого самоврядування. Тим більше, що кошти, які надходять від плати за землю, спрямовуються до місцевих бюджетів, прямо впливаючи на фінансову спроможність територіальних громад [10, с. 3].

Зміст ч. 3 ст. 158 Земельного кодексу України засвідчує, що вирішення земельних спорів у межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, та додержання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування меж районів у містах також віднесено до компетенції органів місцевого самоврядування. Відповідно до підп. 5 п. «б» ч. 1 ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження виконавчих комітетів місцевих рад із вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом, визначаються серед категорії делегованих повноважень цих органів місцевого самоврядування. Крім того, відповідні повноваження щодо вирішення земельних спорів органами місцевого самоврядування закріплені ст. ст. 8, 9, 10, 12 Земельного кодексу України, а процедура розгляду земельних спорів – у ст. 159 названого кодифікованого акту. Зокрема, органи місцевого самоврядування здійснюють відповідні дії у межах таких стадій: 1) порушення провадження щодо розгляду та вирішення земельного спору; 2) підготовка до розгляду; 3) розгляд та вирішення земельного спору по суті; 4) оскарження рішення (за наявності підстав, передбачених законом); 5) виконання рішення.

**Висновки.** Аналіз норм адміністративного та земельного законодавства засвідчує, що органи місцевого самоврядування реалізують надані законом повноваження і приймають відповідні управлінські рішення (нормативно-правового та індивідуального характеру) за чітко встановленими адміністративними процедурами.

Серед них левову частку складають нормотворчі процедури, внаслідок яких приймаються рішення органів місцевого самоврядування у вигляді нормативно-правових актів і містять загальнообов'язкові норми права, які поширюються на невизначене коло осіб і діють на території дії компетенції відповідного органу. Як приклад, рішення сільських, селищних та міських рад про: затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового Кодексу України та пільг щодо його сплати; затвердження технічної документації з нормативною грошовою оцінкою земельних ділянок; затвердження генеральних планів населених пунктів або планів зонування територій; затвердження детальних планів територій; затвердження благоустрою населених пунктів; затвердження містобудівної документації на місцевому рівні; затвердження землевпорядної документації, не пов'язаної з передачею у власність чи наданням у користування земельних ділянок комунальної власності тощо.

Серед адміністративних процедур, що мають неюрисдикційний характер, і спрямовані на вирішення справ стосовно земельних відносин позитивного характеру, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності органів місцевого самоврядування слід також зарахувати правозастосовно-сервісні адміністративні процедури. Їх наслідком є прийняття індивідуального адміністративного акта, із застосуванням норм адміністративного та земельного права, що визнає законність земельних прав фізичних та юридичних осіб, держави чи територіальної громади, а також їх захист з метою утвердження правопорядку у сфері використання землі на території відповідної громади. Як приклад, рішення дозвільного характеру сільських, селищних та міських рад щодо: передачі у власність земельних ділянок комунальної власності; надання в користування земельних ділянок комунальної власності (оренду); викуп земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; затвердження технічної документації із

землеустрою щодо відведення земельної ділянки; зміни цільового призначення земельної ділянки; припинення права користування земельними ділянками комунальної власності тощо.

У межах установчих адміністративних процедур органи місцевого самоврядування (за необхідністю) можуть створювати окремі комісії і служби для реалізації спільних проєктів, програм та планів, спрямованих на регулювання конкретних ситуацій, які виникають у сфері використання, охорони та відтворення земель [11]. Тим більше, що законодавець у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпив можливість цих органів приймати рішення з питань регулювання земельних відносин у визначених законом випадках.

Окреме місце у системі адміністративних процедур органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин посідають контрольно-наглядові процедури, завдяки яким здійснюється самоврядний контроль та нагляд за дотриманням та запобіганням порушення норм земельного законодавства на території певної територіальної громади, за використанням та охороною земель комунальної власності і спрямовані на забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів та охорону довкілля.

#### Список використаних джерел:

1. Басова Ю. Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 11. С. 121–123.
2. Щерба А. В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2011. 19 с.
3. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 – «Административное право; финансовое право; информационное право». М.: Рос. академия наук. Институт государства и права, 2002. 20 с.
4. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. К.: Атіка, 2008. 624 с.
5. Про місцеве самоврядування: закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
6. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2768-14>
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг від 10.12.2015 № 888-VIII / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19>
8. Шульга М. В., Ігнатенко І. В. Правові аспекти розширення повноважень місцевих рад у галузі земельних відносин. *Теорія і практика правознавства*. 2016. Вип. 2 (10). С. 1–13.
9. Податковий кодекс України від 01.01.2011 № 2755-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
10. Плотнікова Ю.І. Правове регулювання плати за землю в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2017. 21 с.
11. Рішення Дубенської міської ради Рівненської області від 26.06.2015 №4143 «Про затвердження Положення про комісію з розгляду та вирішення земельних спорів в межах м. Дубно». URL: [http://www.dubno-adm.rv.ua/newsite/download\\_docs/RS\\_80\\_4143.doc](http://www.dubno-adm.rv.ua/newsite/download_docs/RS_80_4143.doc)



**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ  
ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ  
ПРИ ВПРОВАДЖЕННІ ЕЛЕКТРОННОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ**

У статті проведено аналіз понять адміністративно-правового забезпечення, розглянуто наявні в науці адміністративного права поняття інформаційно-комунікаційних технологій (надалі – ІКТ), їх принципи, визначення місця та значення ІКТ в системі освіти. В статті досліджено напрями використання ІКТ в освітньо-виховному процесі. Та визначені дидактичні завдання які можливо вирішити за допомогою ІКТ.

**Ключові слова:** інформаційно-комунікаційні технології в освіті, електронна освіта, інформаційне суспільство, комп'ютеризація освіти, адміністративно-правове забезпечення.

В статье проведен анализ понятий административно-правового обеспечения, рассмотрены имеющиеся в науке административного права понятие информационно-коммуникационных технологий, их принципы, определения места и значения ИКТ в системе образования. В статье исследованы направления использования ИКТ в образовательно-воспитательном процессе. И определены дидактические задачи, которые можно решить с помощью ИКТ.

**Ключевые слова:** информационно-коммуникационные технологии в образовании, электронное образование, информационное общество, компьютеризация образования, административно-правовое обеспечение.

The article analyzes the concepts of administrative and legal support, examines the concept of information and communication technologies available in the science of administrative law, their principles, determining the place and importance of ICT in the educational system. The article explores the use of ICT in the educational process. And identified didactic tasks that can be solved using ICT.

**Key words:** information and communication technologies in education, electronic education, information society, computerization of education, administrative and legal support.

**Вступ.** Світове співтовариство живе в інформаційну стадію свого розвитку, що характеризується домінуванням інформації в усіх галузях господарства, політики, освіти і науки в державі. Швидко зростає кількість необхідних знань та їх використання в різних галузях життя людини. Активно впроваджуються в усі галузі суспільства комп'ютери, інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ). На теперішній час сучасний фахівець це означає бути ІКТ-компетентним. Відповідно до цього, інформатизація освіти і науки шляхом застосування ІКТ є одним із пріоритетних напрямів розвитку освіти, та потребує уваги науковців, особливо в сфері адміністративного права, оскільки саме регулювання процесу впровадження та визначення основних вимог та понять в науковій сфері та на законодавчому рівні є важливим чинником. Для практичного застосування ІКТ у процесі навчання, необхідно дослідити поняття адміністративно-правового забезпечення, поняття ІКТ та його основні принципи, причини необхідності застосування та шляхи запровадження на законодавчому рівні.

На сьогодні серед українських вищих навчальних закладів існує велика конкуренція, яка обумовлена новими вимогами від роботодавців, і необхідністю готувати нового конкурентоспроможного працівника, який в змозі швидко навчатись та адаптуватись до нових вимог інформаційного суспільства. Тому й виникає необхідність впровадження інновацій на базі інформацій-

но-комунікаційних технологій. У той же час, новітні ІКТ є ключовим механізмом, який дозволяє створити вагомі переваги в конкурентному середовищі. Основним заходом у розвитку інформатизації стає створення її надійної та ефективної інфраструктури та забезпечення її відповідності стратегічним цілям вищого навчального закладу. Комплексна реалізація цих заходів має бути пов'язана з формуванням єдиного інформаційно-освітнього простору вищого навчального закладу, що забезпечить інтеграцію інформаційних ресурсів та дозволить створити інформаційну інфраструктуру відповідно до діючої організаційної структури й особливостей освітньої діяльності навчального закладу. Важливо що створення та функціонування єдиного інформаційно-освітнього простору має бути закріплені на рівні закону України, і надано можливість кожному окремому вищому навчальному закладі приймати свої положення чи програми щодо виконання поставлених цілей і приведення процесу навчання до сучасних вимог суспільства.

**Постановка проблеми:** Відомо, що найкращими викладачами є ті, хто в змозі надати більш якісну і сучасну підготовку з використанням інформаційно-комунікаційних технологій майбутнім працівникам, забезпечуючи їх зв'язок з професією і потребами суспільства. Тому виникає низка питань, що стосується інформаційно-комунікаційних технологій, котрі необхідно розв'язати для того, щоб готувати сучасного фахівця, який би задовольняв вимоги ринку праці та самого суспільства. Виникає питання законодавчого закріплення та нормативної визначеності інформаційно-комунікаційних технологій.

**Мета статті:** дослідити адміністративно-правове забезпечення використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій при впровадженні електронної освіти в систему освіти в Україні, проаналізувати наявні в науці адміністративного права поняття інформаційно-комунікаційних технологій, принципи, а також визначити місце ІКТ в системі освіти.

**Аналіз попередніх досліджень** свідчить, що дослідженням адміністративно-правового забезпечення використання інформаційно-комунікаційних технологій здійснювали як науковці у сфері адміністративного та інформаційного права, так і як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. М. Бевзенко, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, Т. Є. Кагановська, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. Є. Користін, С. О. Кузніченко, Є. В. Курінний, М. П. Кучерявенко, В. Я. Настюк, Н. Р. Нижник, А. О. Селіванов, В. Ф. Сіренко, В. В. Цветков, І. Л. Бородін, М. А. Бояринцева, Р. А. Каложний, О. В. Кузьменко, О. В. Негодченко, О. І. Остапенко, В. П. Столбовий та ін. Серед науковців які займалися вивченням шляхів запровадження інформаційно-комунікаційних технологій в освітній процес є роботи В. П. Безпалька, В. Ю. Бикова, М. Й. Варія, А. Ф. Верляня, Б. С. Гершунського, С. У. Гончаренка, Р. С. Гуревича, Ю. О. Дорошенка, О. П. Євсюкова, М. І. Жалдака, М. Ю. Кадемії, М. С. Ковалю, В. В. Коткова, М. М. Козяра, А. Д. Кузика, В. М. Кухаренка, Ю. Д. Маргуліса, Ю. І. Машбиця, Л. І. Мельнікова, Н. В. Морзе, П. І. Образцова, Л. Є. Петухової, Є. М. Полат, І. В. Роберт, І. В. Рубан, С. О. Сисоевої, О. В. Співаковського, П. В. Стефаненка, Н. Ф. Талізної, О. К. Тихомирова, С. Н. Трапезникова, А. В. Шматко, В. Ф. Шолохович, Г. В. Щербак, Ю. Ю. Юрчук та інші.

**Виклад основного матеріалу:** Адміністративно-правове забезпечення полягає у комплексі заходів органів державної влади, які спрямовані на реалізацію державної політики у певній сфері. Залежно від сфери реалізації ці завдання складають групи: економічні; нормативно-правові; соціальні; управлінські [4].

Адміністративно-правове забезпечення науковці теоретично розглядають у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні це – упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток. Щодо вузького розуміння, то визначення буде змінюватися у зв'язку із тим, про які суспільні відносини буде вестися мова. Щодо питання визначення структури адміністративно-правового забезпечення, то аналіз літератури дає нам підстави виокремити такі його елементи: об'єкт; суб'єкт; норми права (норми адміністративного права); адміністративно-правові відносини та їх зміст; форми та методи здійснення.

В умовах сьгоднішніх реформ сучасна система освіти в Україні проходить ряд змін з метою підняття освіти на рівень досягнень світової цивілізації. Створення сучасної системи освіти є показником розвитку нового покоління громадян, нової політики, економіки, суспільства, зорієнтованої на європейські стандарти задля вдосконалення та підвищення якості підготовки висококваліфікованих кадрів.

На сучасному етапі розвитку в Україні відбувається становлення нової системи освіти, орієнтованої на інноваційні технології навчання. Домінуючою тенденцією розвитку освіти є поширення інтеграційних процесів, інтернаціоналізація освіти, інтенсифікація обміну досвідом, педагогічними ідеями та технологіями.

Як зазначено в Національній доктрині розвитку освіти [11] пріоритетними напрямками державної політики щодо розвитку освіти є постійне підвищення якості освіти, оновлення її змісту та форм організації навчально-виховного процесу; розвиток системи безперервної освіти та навчання протягом життя.

Державна політика інформатизації формується як складова частина соціально-економічної політики держави в цілому і спрямовується на раціональне використання промислового та науково-технічного потенціалу, матеріально-технічних і фінансових ресурсів для створення сучасної інформаційної інфраструктури в інтересах вирішення комплексу поточних та перспективних завдань розвитку України, як незалежної демократичної держави з ринковою економікою [10].

З появою персональних комп'ютерів з'явився новий термін, як нові інформаційні технології, під яким науковці розуміють впровадження нових підходів до навчально-виховного процесу завдяки застосуванню сучасних технічних засобів всевітньої мережі Інтернет. Популярними є такі сервіси, як електронна пошта, хмарні технології, блоги, форуми, вебінари, аудіо-, відео-чати, платформи для мережових курсів, геосервіси, телекомунікації, що надають широкі можливості отримання та передавання інформації через мережу Інтернет.

Інформатизація системи освіти в Україні – це інноваційний процес змін шляхом вдосконалення форм і методів навчання та організації навчального процесу, автоматизації інформаційно-методичного забезпечення та організаційного управління на основі інформаційно-комунікаційних технологій з метою модернізації системи освіти.

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [9] до завдань Кабінету Міністрів віднесено забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави, зокрема пункт 2 частини 1 статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» до повноважень Кабінету Міністрів відносить проведення державної політики у сфері інформатизації, та вчинення необхідних дій для становлення єдиного інформаційного простору на території України.

Інформаційно-комунікаційні технології знаходяться в центрі уваги, а також часто використовуються при дослідженні таких понять як електронна освіта, дистанційна освіта, безперервна освіта, мобільна освіта, інформатизація освіти та інші.

Суб'єктами публічної влади у сфері адміністративно-правового забезпечення здобуття освіти є Міністерство освіти і науки України, та насамперед управління освіти обласних, районних, міських, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Вказані органи виконавчої влади у межах своїх повноважень видають нормативно-правові акти та реалізують інші аспекти державної політики щодо базових питань гарантування особам прав на отримання якісної освіти.

В сьогодення все частіше в процесі навчання здобувачі освіти використовують інформаційні технології для більш ефективного сприйняття та зацікавленості до навчання. Але необхідно пам'ятати, що інформаційні технології – це лише один з багатьох різновидів інструментарію, за допомогою якого людство пізнає світ. Використовуючи їх, суб'єкт пізнання не повинен забувати про те, що існують й інші, традиційні способи отримання знань. Найбільш небезпечним у процесі глобальної інформатизації є спокуса обмежитися використанням виключно новітніх інформаційно-комунікаційних технологій. Саме в цьому і виявляється основне протиріччя між традиційною системою освіти та життєвими потребами в епоху інформатизації суспільства [3, с. 35].

Можна стверджувати, що в даний час система освіти України, безперечно, потребує трансформації та модернізації, впровадження новітніх технологій та приведення нормативно-правових актів до реалій сьогодення. Цей процес неминучий, а тому слід приймати його, як невід'ємну складову соціально-економічних і науково-технічних перетворень, що відбуваються в нашому суспільстві. Досягти цього можна лише шляхом упровадження в освітнє середовище сучасних інформаційно-комунікаційних технологій [3, с. 35]. Важливо приділити науковцям значну увагу до адміністративно правового забезпечення використання інформаційно-комунікаційних технологій в освіті та шляхи поєднання звичних традиційних методів навчання з сучасними ІКТ.

На нашу думку, ІКТ є саме засобом доступу до навчальної інформації, що забезпечує можливість пошуку, опрацювання та роботи з джерелом інформації, переважно в мережі Інтернет. Тому, і необхідно на рівні Закону України або постановою Кабінету Міністрів прийняти нормативно правовий акт, в якому закріпити визначення ІКТ та принципи, завдання.

На нашу думку, що за допомогою ІКТ можна вирішити наступні дидактичні завдання: удосконалення організації викладання, структурованість та системність викладання матеріалу, підвищення індивідуалізації навчання; покращення продуктивності самопідготовки здобувачів освіти;

індивідуалізація роботи самого викладача; прискорення вільного доступу до досягнень педагогічної практики; посилення мотивації здобувачів освіти до навчання; активізація процесу навчання, можливість залучення студентів до дослідницької діяльності; забезпечення гнучкості процесу навчання.

Інформаційно-комунікаційні технології у сучасних умовах, Юрчук Ю. Ю. розглядає, як важливіший компонент загальної освіти, що відіграє велику роль у розв'язанні пріоритетних завдань навчання та виховання – у формуванні цілісного світогляду, навчальних, комунікативних та комунікаційних навичок, основних психічних якостей учнів. Широке застосування комп'ютерних технологій в освіті поступово, але досить впевнено, стає найважливішою деталлю навчально-виховного процесу [12, с. 385].

Можливості сучасного уроку й системи освіти загалом значно розширюються завдяки використанню мультимедійних, інтерактивних технологій, Інтернету. Сьогодні перед педагогами стоїть важливе завдання - виховати та підготувати молодь, здатну активно включатися в якісно новий етап розвитку сучасного суспільства, пов'язаний з інформацією. Нині дитина опановує комп'ютер раніше, ніж навчається грамотно писати чи критично читати [12, с. 385].

Саме використання ІКТ дає нам можливість змінити зміст освіти та сприяє кращому сприйняттю й засвоєнню навчального матеріалу, зростанню інтересу до пізнання, індивідуалізацію навчання, розвитку творчих здібностей, використанню різних аудіовізуальних засобів (музики, графіки, анімації) для збагачення змісту і посилення мотивації навчання, більш динамічній подачі матеріалу, формуванню в учнів адекватної самооцінки та створенню умов для самостійної роботи, самоосвіти й самовдосконаленню особистості, засвоєння і учнями, і учителями нових важливих знань, умінь, навичок [12, с. 385–386].

Шляхом упровадження засобів ІКТ у навчальний процес, залежить від їх технічних можливостей, здобувач освіти отримує доступ до різної більш широкій інформації, що стимулює його самостійну роботу. Як засвідчує педагогічна практика, правильна організація самостійної роботи сприяє активізації процесу навчання [1]. Більш того, самостійність в отриманні більшого обсягу знань на практичних заняттях з використанням апаратних та програмних засобів ІКТ інтенсифікує формування психологічної, теоретичної і практичної готовності здобувачів до самоосвіти, самовдосконалення. Зрозуміло, що здатність до самоосвіти є невід'ємною частиною якісної професійної підготовки фахівця [12, с. 386–387].

На думку Коткова Ю. Ю. під «інформаційно - комунікаційними технологіями» розуміється сукупність методів, засобів і прийомів, що використовуються для добору, опрацювання, зберігання, подання, передавання різноманітних даних і матеріалів, необхідних для підвищення ефективності різних видів діяльності. Вони характеризуються середовищем, в якому здійснюються, і компонентами, які воно містить:

- технічне середовище (вид техніки, що використовується для вирішення основних завдань);
  - програмне середовище (набір програмних засобів для реалізації освіти);
  - предметне середовище (вміст конкретної предметної області науки, техніки, знання);
  - методична середовище (інструкції, порядок користування, оцінка ефективності та ін.)
- [6, с. 448].

Деякі дослідники пропонують розглядати ІКТ, як сукупність електронних засобів та способів їх функціонування, що використовуються для реалізації навчальної діяльності. Вони включають до складу електронних засобів апаратні, програмні та інформаційні компоненти, а також способи їх застосування, які вказуються в методичному забезпеченні ІКТ [7; 6, с. 448].

На сайті Вікіпедія наведено наступне визначення ІКТ: «Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ, від англ. Information and communications technology, ICT) — часто використовується як синонім до інформаційних технологій (ІТ), хоча ІКТ це загальніший термін, який підкреслює роль уніфікованих технологій та інтеграцію телекомунікацій (телефонних ліній та бездротових з'єднань), комп'ютерів, під програмного забезпечення, програмного забезпечення, накопичувальних та аудіовізуальних систем, які дозволяють користувачам створювати, одержувати доступ, зберігати, передавати та змінювати інформацію. Іншими словами, ІКТ складається з ІТ, а також телекомунікацій, медіа-трансляцій, усіх видів аудіо і відео-обробки, передачі, мережевих функцій управління та моніторингу. Вираз вперше було використано в 1997 році у доповіді Денніса Стівенсона для уряду Великої Британії, який посприяв створенню нового Національного навчального плану Великої Британії в 2000 році.» [5].

На нашу думку, інформаційно-комунікаційні технології слід розглядати, як сукупність методів, засобів та способів пошуку, зберігання, опрацювання, подання та передача графічних,

текстових, цифрових, аудіо та відеоданих на базі персональних комп'ютерів, комп'ютерних мереж та засобів зв'язку.

Засоби ІКТ можливо класифікувати за методичним призначенням, а саме навчальні, такі що повідомляють знання, формують уміння, навички, навчальної чи практичної діяльності; тренажери, які призначені для відпрацювання умінь та навичок, повторення та закріплення пройденного матеріалу; інформаційно-пошукові, що знаходять інформацію, формують вміння і навички по пошуку та систематизації інформації; моделюючі, які дозволяють змодельовати об'єкт, явище, процеси з метою їх дослідження та вивчення; розрахункові, дозволяють автоматизувати різноманітні розрахунки та інші рутинні операції; навчально-ігрові призначені для створення навчальних ситуацій, в яких діяльність учня реалізується в ігровій формі.

Посвідуючи інформаційні та комунікаційні технології, проектуючи їх на освітню практику необхідно зазначити, що основними завданнями при впровадженні є забезпечення нової, активної форми фіксації продуктів інтелектуальної власності; доступ до практично необмеженого обсягу потрібної навчальної і наукової інформації, висока швидкість її отримання.

Науковці виокремлюють такі напрями використання ІКТ в освітньо-виховному процесі:

1) отримання теоретичних знань – використовуючи освітні ресурси Інтернету, лекції електронних курсів, здобувачі освіти отримують теоретико-методичні знання, розширюють і уточнюють для себе терміни, самостійно шукають відповіді на питання і т. д;

2) моніторинг знань, умінь і навичок – використовуючи електронні тести, форуми, електронні листи-відповіді, педагог об'єктивно здійснює контроль (поточний, семестровий, річний) вивченням здобувачами освіти певного курсу;

3) формування особистісних професійних якостей – системний підхід до організації навчального процесу, установка певних часових рамок для вивчення матеріалу або виконання завдання, як і загальні характеристики ІКТ сприяють загальному розвитку здобувача освіти й формування алгоритмічного мислення, відповідальності, цілеспрямованості, прагнення само-розвитку та самоосвіти;

4) консультування – форум, електронне листування студентів між собою та з викладачем є складовими процесу консультування студентів з освітніх питань і т. д. [6, с. 449].

Використання засобів ІКТ забезпечує активізацію навчання за рахунок залучення до навчального процесу кожного здобувача освіти; організації самостійної роботи на занятті; підвищення наочності подання навчальної інформації. Цей процес досягається забезпеченням оперативного зворотного зв'язку під час інтерактивного діалогу; реалізації проблемного навчання. У процесі навчання з використанням ІКТ є ефективними такі форми занять як лекції, семінари, практичні заняття, самостійна робота (у тому числі, під керівництвом викладача), консультації, заліки, іспити, написання та захист курсових і дипломних робіт, які можна розглядати як спосіб керування пізнавальною, виховною діяльністю здобувача освіти для розв'язання певних навчальних завдань [8; 12].

Використання інформаційно-комунікаційних технологій навчання відрізняється від традиційного та мають наступні переваги [2, с. 121]:

- гнучкість у виборі місця й часу проведення самостійної роботи;
- здобувачі освіти, а не тільки викладачі, можуть керувати вибором навчального матеріалу;
- розвиток внутрішньої мотивації здобувачів освіти шляхом підсилення зовнішнього за рахунок привабливості мультимедійного представлення інформації;
- можливість організації контролю й самоконтролю за виконанням самостійної роботи;
- доступ до інформаційних ресурсів, навчальних та контролюючих матеріалів;
- можливість диференціації навчального матеріалу, врахування рівня пізнавальної активності студентів у процесі навчання;
- свобода в пошуку і відборі матеріалу;
- можливість ефективної доставки студенту широкого діапазону тренувального матеріалу;
- забезпечення ефекту групової співпраці, створення корисного дискусійного середовища й ефективної спеціалізації учасників віртуальних робочих груп;
- низька собівартість надання освітніх послуг;
- перехід від моделі навчання, орієнтованої на викладача до студентсько-орієнтованої моделі.

Підсумовуючи викладене можемо викласти основні причини, по яким електронні засоби поки належним чином не оцінено: у більшості випадків відсутня концепція, яка лежить в основі видання електронного засобу навчання; більшість електронних посібників є спрощеними, які не

можуть стати джерелом системного, поглибленого, постійного використання в навчально-виховному процесі. На нашу думку електронні навчальні засоби мають бути багаторівневими, такими, щоб у змісті були представлені аналітико – логічна, візуальна, практична й алгоритмічна форми навчального матеріалу. Конструкція електронного навчального посібника повинна включати елементи самостійного дослідження, моделювання, елементи інтелектуальної гри у вигляді уявного експерименту. У них мають використовуватись не просто завдання, а пізнавальні завдання з багатоваріантністю початкових даних і контрольних запитань, що припускають можливість аналізу отримуваних рішень. Важливо врахувати певні пропорції між аудіо мовною, візуальною і чуттєво-сенсорною модальністю.

**Висновок.** Інформаційно-комунікаційні технології мають значний потенціал для підвищення ефективності та якості освіти, але цей потенціал може розкритися сповна лише за наявності освітніх ресурсів, які повинні створюватись з урахуванням сучасних можливостей ІКТ щодо компактного зберігання, швидкого пошуку та наочних способів подання навчальної інформації, належного дослідження з боку науковців, та чіткого нормативного закріплення на законодавчому рівні. Кабінет міністрів України, як орган який уповноважений на проведення державної політики у сфері інформатизації, та вчинення необхідних дій для становлення єдиного інформаційного простору на території України має приділити цьому питанню значну увагу, на нашу думку прийняти постанову щодо визначення основних понять ІКТ, принципів, завдань та способів застосування.

Важливо розуміти, що по суті на сьогодні всі сучасні здобувачі освіти та викладачі щодня використовують ІКТ у навчанні, оскільки використовую електронні каталоги та репозиторії, пошукові системи в мережі Інтернет, онлайн-сховища даних, електронні підручники, он-лайн лекції, текстові редактори програм для розробки презентацій та відео, та багато іншого. Можливості ІКТ використовуються, але на законодавчому рівні правила, методики, положення про їх застосування із максимальною користю не визначено, що потребує подальшого дослідження.

Отже, саме використання засобів інформаційно-комунікативних технологій при електронному навчанні забезпечує більшу зацікавленість здобувачів освіти до навчання та як результат надає більшу ефективність засвоєння учбового матеріалу.

#### Список використаних джерел:

1. Беспалов П. В. Компьютерная компетентность в контексте личностно- ориентированного обучения. *Педагогика*. 2003. № 4. С. 45–50.
2. Воропай Н. А. Інформаційно-комунікаційні технології як засіб формування самоосвітньої компетентності майбутнього вчителя початкової школи. *Інформаційні технології в освіті*. 2013. № 15. С. 119–128.
3. Гриценко В. Г. Шляхи інформатизації університетської освіти. *Вісник Черкаського університету*. 2011. Вип. 211. Ч. 2. С. 35–38.
4. Іерусалімова І. О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2006. 17 с.
5. Інформаційно-комунікаційні технології // Википедія: свобод. енцикл. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki> (дата звернення 09.12.2017).
6. Коткова В. В. Підготовка майбутніх учителів початкових класів засобами інформаційно-комунікаційних технологій. *Педагогічні науки: зб. наук. праць*. 2014. Вип. 65. С. 447–451.
7. Образцов П. И., Шляпцев С. Н. Научно-методические подходы к разработке компьютерных педагогических технологий на основе формирования системы динамических образов: Сб. научн. трудов ВИПС. Орел, 1996. № 6. С. 18–21.
8. Петухова Л. С. Теоретико-методичні засади формування інформатичних компетентностей майбутніх учителів початкових класів: дис. ... докт. пед. наук. Херсон, 2009. 564 с.
9. Про Кабінет міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення 05.07.2018)
10. Про Концепцію Національної програми інформатизації: закон України від 04.02.1998 № 75/98-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/75/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 05.07.2016)
11. Про національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України від 17.04.2002 р. № 347/2002. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002> (дата звернення 17.04.2017)
12. Юрчук Ю. Ю. Особливості застосування ІКТ у професійній підготовці фахівців педагогічних спеціальностей. *Педагогічні науки: зб. наук. праць*. 2014. Вип. 65. С. 384–388.

### СПЕЦІАЛЬНІ ТА ОСОБЛИВІ ЗАВДАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

У статті робиться спроба комплексно поглибити наукові знання про сутнісний зміст публічної служби в правоохоронній сфері на основі аналізу структури спеціальних і особливих завдань цієї публічної служби в Україні. Приймаючи до уваги особливу природу публічної служби в правоохоронній сфері України, автор доходить думки, що ця служба виявляє загрози існуючому правопорядку, попереджає та припиняє порушення правопорядку, сприяє зменшенню латентності злочинності і т. д. У висновках до статті здійснюється узагальнення результатів, отриманих в межах проведеного дослідження.

**Ключові слова:** завдання, правоохоронна функція держави, публічна служба в правоохоронній сфері, публічна служба, публічний службовець, функції держави.

В статье делается попытка комплексно углубить научные знания о сущностном содержании публичной службы в правоохранительной сфере на основе анализа структуры специальных и особых задач данной публичной службы в Украине. Принимая во внимание особую природу публичной службы в правоохранительной сфере Украины, автор приходит к мысли, что эта служба обнаруживает угрозы существующему правопорядку, предупреждает и пресекает нарушения правопорядка, способствует уменьшению латентности преступности и т. д. В выводах к статье подается обобщение результатов, полученных в рамках проведенного исследования.

**Ключевые слова:** задачи, правоохранительная функция государства, публичная служба в правоохранительной сфере, публичная служба, публичный служащий, функции государства.

The article attempts to deepen comprehensively the scientific knowledge on essential content of public service in law-enforcement area based on the analysis of the structure of special and particular tasks of this service in Ukraine. Considering the special nature of the public service in law-enforcement area of Ukraine, the author comes to a thought that this service detects threats to the existing law and order, warns and prevents violations of the rule of law, contributes to reduce the latency of crime, etc. In conclusions, there is exercised generalization of results obtained within the conducted investigation.

**Key words:** tasks, law-enforcement function of the state, public servant, public service in the law-enforcement area, public service.

**Постановка питання у загальному виді.** Завдання будь-якої служби (як публічної, так і приватної) сутнісним чином вказують на те, що саме повинні робити службовці, досягаючи мети існування цієї служби. Відтак, у тих випадках, коли завдання служби є нормативно невизначеними, взагалі не можна вести мову про нормальне, злагоджене функціонування органу, в якому об'єктивується відповідна служба. Певна річ, особливим чином вказане стосується саме публічної служби, що пояснюється метою її створення. Особлива актуальність цього ж питання виявляється в контексті проблематики завдань публічної служби у правоохоронній сфері, від діяльності якої залежить не лише нормальне функціонування суб'єктів правоохоронної діяльності, але й належне існування правового порядку в державі, а, відтак – безпечність соціально-правового, економічного, політичного та культурного буття фізичних і юридичних осіб. Між тим, з огляду на те, що в нашій державі сьогодні спостерігаються численні кризові явища (глобального, регіонального та національного значення), котрі ставлять під сумнів правопорядок у державі, загрожують

цьому порядку, з'ясування спеціальних й особливих завдань публічної служби в правоохоронній сфері можемо вважати одним з найбільш актуальних теоретичних питань адміністративного права, вирішення якого сприятиме подальшим науковим розробкам оптимізації діяльності вказаної публічної служби щодо здійснення охорони правового порядку в нашій державі.

**Аналіз наукової літератури та невирішені питання.** Проблематика завдань публічної служби у правоохоронній сфері України ще не була предметом комплексного дослідження, яке враховувало би останні результати реформи законодавства про державну службу, а також реформи правоохоронної системи України. Поряд із тим, у тій чи іншій мірі це питання досліджувалось багатьма українськими вченими-адміністративістами, зокрема: І.М. Білодідом, В.Г. Гриценком, Д.Л. Лемешем, О.М. Музичуком, А.В. Носачем, П.В. Онопенком, В.М. Пановим, С.М. Серьогіним, М.В. Сіцінською та іншими вченими. Не применшуючи наукового вкладу цих вчених у поглиблення наукових знань про завдання публічної служби у правоохоронній сфері, зазначимо, що спеціальні та особливі функції цієї служби ще не були предметом комплексного та актуального дослідження. Саме тому, наукові праці зазначених та інших вчених-адміністративістів становитимуть ґрунтовну теоретичну базу дослідження спеціальних й особливих завдань публічної служби у правоохоронній сфері України.

Таким чином, **метою** цієї наукової статті є виокремлення та систематизація спеціальних і особливих завдань публічної служби у правоохоронній сфері нашої держави. Окреслена мета буде досяжною шляхом виконання наступних завдань: (1) проаналізувати чинне законодавство України про державну службу та про правоохоронні органи; (2) здійснити критичний аналіз наукових підходів до розуміння виявлених завдань публічної служби; (3) систематизувати виявлені завдання публічної служби в межах спеціальних і особливих завдань цієї публічної служби; (4) узагальнити результати проведеної наукової розвідки.

**Виклад основного матеріалу.** Тривалий час перелік завдань публічної служби загалом не окреслювався у законодавстві України про цю службу [1, с. 284], хоча у загальному сенсі ці завдання, на думку Н.А. Липовської, «в остаточному підсумку визначаються потребами і волею соціуму, його першосуб'єкта – народу» [2, с. 2]. Що ж стосується сьогодення, то в чинному Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року перелік завдань державної служби законодавцем складено в комплексі з переліком функцій цієї служби. Поряд із тим, наголосимо, що завдання та функції, хоча є близькими поняттями, однак, нетотожними.

Звернемо увагу на те, що у тлумачних словниках сучасної української мови під словом «завдання» філологи пропонують розуміти: (1) «наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа і т. ін.»; (2) «мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити» [3, с. 378]. З огляду на це погодимось із В.В. Лагодієнко в тому, що завданнями є конкретні та вимірні показники для досягнення цілей. Поряд із тим, ці «показники» повинні відповідати наступним критеріям: (1) відображати конкретні бажані досягнення, а не способи їх реалізації («завдання повинні вести до вироблення конкретних дій і бути досить докладними, щоб бути зрозумілими і вказувати чіткий напрямок іншим»); (2) бути кількісно вимірюваними, щоб оцінити їх досягнення; (3) бути напруженими, але не повинні вимагати неможливого («завдання завжди мають відповідати наявним ресурсам»); (4) вказувати на результат; (5) бути обмеженими часовими рамками [4, с. 56–57]. Осмислюючи поняття «завдання» в контексті юридичної науки, зазначимо, що, наприклад, український адміністративіст В.О. Бурбика це поняття розуміє в якості «конкретизації шляхів вирішення поставленої мети» [5, с. 41].

Що ж стосується безпосередньо правоохоронної сфери, то в цьому сенсі зауважимо, що завдання у цій сфері є багатогранними [6, с. 1], хоча вони, загалом, є комплексом дій, за допомогою яких досягається цілком конкретна мета – охорона правового порядку та, відповідно, охорона прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, юридичних осіб. При цьому, на думку українського вченого С.Г. Брателя, «завдання правоохоронної сфери складаються з декількох напрямів, що залежать від спеціалізації тих органів, які виконують домінуючу функцію». У цьому сенсі основними завданнями є «здійснення діяльності із забезпечення охорони учасників кримінального судочинства, діяльності органів прокуратури, діяльності органів досудового розслідування, діяльності із захисту державної (національної) безпеки, державного кордону й охорони правопорядку» [7, с. 57–58]. Таким чином, публічна служба у правоохоронній сфері України на сьогоднішній день виконує комплекс завдань, а саме: загальні, спеціальні та особливі завдання. При цьому, якщо загальні завдання цієї публічної служби є тотожними загальним завданням публічної служби в інших сферах, то спеціальні та особливі завдання цієї служби є такими, що виконуються лише державними службовцями розглядуваної публічної служби.



До спеціальних завдань публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави необхідно відносити ті завдання, що випливають з самої сутності діяльності держави в сфері правоохорони, тобто, ті функції, які стосуються виключно правоохоронних органів та відповідної публічної служби. Серед цих завдань слід навести наступні:

(1) виявлення загроз існуючому правопорядку. Р.Г. Ботвінов зазначає, що істотною рисою правоохоронної діяльності є її предметність. Правоохоронна діяльність як і будь-яка інша людська діяльність є «ставленням суб'єктів до навколишнього соціального світу з метою його зміни і перетворення. Цей світ протистоїть суб'єктам як об'єкт (предмет) їх дії». Певна річ, учасникові охорони правопорядку протистоїть не весь навколишній світ, не вся політико-правова дійсність, адже в цьому сенсі «активно-творче ставлення держави, його органів зорієнтоване передусім на боротьбу з різними порушеннями права». Тому, саме «сукупність негативних протиправних явищ насамперед протистоїть державі як предмет її правоохоронної дії, в процесі якої держава прагне до їх перетворення» [8, с. 45]. З огляду на це, публічна служба в правоохоронній сфері, переслідуючи мету свого функціонування, протистоїть порушенням правового порядку ще до моменту їх виникнення, створюючи необхідні спеціальні адміністративно-правові та кримінально-правові умови попередження цих порушень, а саме – виявляючи ті чи інші ризики, які можуть обумовлювати відповідні правопорушення (зокрема, ризики зниження ефективності діяльності публічної служби в правоохоронній сфері);

(2) попередження (профілактика) та припинення порушень правопорядку. Слід мати на увазі, що профілактика (попередження) правопорушень – це «діяльність (процес) втілення в життя комплексу заходів, спрямованих на викорінення указанного явища, а також причин і умов, що його породжують» [9, с. 198–199]. Разом із тим, профілактика правопорушень, як зазначає О.М. Макаренко, є також особливим видом соціального управління, що має за мету зниження інтенсивності процесів детермінації правопорушень, нейтралізацію дії її причин та умов для обмеження правопорушень до соціально прийнятної рівня. У діяльнісному сенсі, ця профілактика також виявляється у різноманітній за формами діяльності, що «спрямована на пошук шляхів, засобів та інших можливостей ефективного впливу на правопорушення», будучи інтегрованою, багаторівневою взаємодією та взаємозалежністю елементів системи, котра створена для здійснення функцій боротьби із протиправними вчинками [10, с. 119].

Що ж стосується припинення порушень правопорядку, то це поняття вчені, як правило, розуміють в якості дій примусового припинення правопорушень, запобігання або зменшення їх шкідливих наслідків, застосування запобіжних заходів до правопорушників (у тому числі й фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї, згідно з чинним законодавством) [11, с. 67]. При цьому адміністративними заходами припинення правопорушень є примусове зупинення протиправних діянь, що носять ознаки адміністративного проступку, спрямоване на недопущення шкідливих наслідків і забезпечення застосування до винної особи адміністративного стягнення [12, с. 21];

(3) зменшення латентності злочинності. В Україні, як і всіх інших державах світу порушення норм чинного законодавства перевищує ту кількість правопорушень і злочинів, які помічаються, реєструються публічними службовцями у правоохоронній сфері. Саме тому, як зазначають вчені, правоохоронні органи своїм завданням мають не лише протидію злочинності, а й скорочення її латентності [13, с. 178]. При цьому, зокрема, латентність злочинності – це «ознака, що відображає існування в країні тієї реальної ситуації, коли певна частина злочинності залишається неврахованою» [14, с. 38].

Відносно ж питання зменшення латентності правопорушень і злочинів, то з цього приводу слід зауважити, що вказане досягається шляхом використання комплексу загальних і спеціальних способів, засобів та методів, що впливають на причини, які зумовлюють відповідну латентність. Зокрема, серед основних способів зменшення латентності корупційної злочинності Н.З. Магас називає: проведення різноманітних заходів для підвищення правосвідомості громадян і сприяння довірі до правоохоронних органів; передбачення винагороди за повідомлення про злочин; тимчасове передбачення відповідальності за неповідомлення про корупційний злочин; вдосконалення правового статусу викривачів [15, с. 86, 89]. У контексті питання, що нами досліджується, це означає, що публічна служба у правоохоронній сфері своєю діяльністю повинна підвищувати довіру суспільства до цієї служби, серед іншого: ефективно та завжди у межах законодавства протидіяти правопорушенням, припиняти їх; діяти прозоро (наскільки це виявляється можливим), керуючись принципом «людина – найвища соціальна цінність» і т. д.;

(4) застосування заходів юридичної відповідальності до порушників правопорядку. Загальновідомо, що «несправедливий нормативно-правовий акт про відповідальність, перш за все, в період соціальної та культурної кризи в державі, ні в якій мірі не виявляється здатним спри-

яти вирішенню кризових явищ». Навпаки, ця «драконтова міра» буде загострювати соціальний конфлікт, провокувати нові конфлікти в суспільстві, культивувати практичне вираження природного антисоціального стану людини, обумовлювати зростання правового нігілізму, знецінювати в очах громадян цінність держави і виснажувати їх потребу в державі» [16, с. 48]. Не в меншій мірі негативними будуть наслідки, коли норми законодавства про юридичну відповідальність є справедливими, однак, вони застосовуються повноважними суб'єктами несправедливим чином. У цьому контексті слід мати на увазі, що у загальному вимірі мета юридичної відповідальності – це «бажаний або планований результат, який хотів досягнути законодавець, установлюючи вид правопорушення і санкцію за його вчинення, у випадках порушення вимог чинного законодавства» [17, с. 315]. При цьому, зважаючи на багатоаспектність означеного феномену, погодимось із українською вченою-адміністративістом В.А. Крижановською у тому, що у юридичній відповідальності мета є комплексною, охоплюючи таким чином: (а) загальну тактичну мету, що полягає у «забезпеченні правопорядку, підтримці нормального функціонування механізму правового регулювання»; (б) стратегічну мету – «оптимізацію правопорядку, його зміцнення та вдосконалення» [18, с. 34]. Таким чином, розглядуване завдання публічної служби в правоохоронній сфері є одним з найбільш важливих, будучи, з одного боку, завданням, що здійснюється у наслідок недостатньої реалізації завдань щодо виявлення загроз існуючому правопорядку (тобто, недосягнення «ідеалу») та попередження (профілактика) цих порушень, а, з іншого боку – завданням, реалізація якого стратегічним чином сприяє попередженню та профілактиці правопорушень, об'єктивуючи таким чином принцип невідворотності юридичної відповідальності.

Що ж стосується особливих (конкретних) завдань публічної служби в правоохоронній сфері України, то наголосимо, що ці завдання стосуються не всієї публічної служби у правоохоронній сфері, а виключно тієї служби (у цій сфері), котра відповідає лише за певний напрямок (чи напрямки) досягнення мети створення та функціонування публічної служби в означеній сфері. Як правило, особливі (конкретні) завдання публічної служби закріплюються в законодавчих актах, якими нормативно регламентується діяльність певного правоохоронного органу (отже, й публічної служби цього органу). Наприклад, у відповідності до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 року № 2229-ХІІ на СБУ 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. У ч. 2 вказаної статті Закону також вказується, що додатково до завдань СБУ 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. Що ж стосується Національної поліції України, то згідно ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII завданням цього центрального органу виконавчої влади є надання поліцейських послуг у сферах: (а) забезпечення публічної безпеки і порядку; (б) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; (в) протидії злочинності; (г) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. У свою чергу завданнями НАБУ, як важливого антикорупційного органу нашої держави, зважаючи на зміст ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII, є: протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

**Висновки.** До спеціальних завдань публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави слід віднести наступні завдання: (1) виявлення загроз існуючому правопорядку; (2) профілактика та припинення порушень правового порядку; (3) зменшення латентності злочинності; (4) застосування заходів юридичної відповідальності до порушників правопорядку. Що ж стосується особливих завдань розглядуваної публічної служби, то вони не мають універсальної природи, адже в різних правоохоронних органах та їх структурних органах публічні службовці можуть виконувати різний набір цих функцій. Таким чином, проведений критичний аналіз завдань та функцій публічної служби в Україні у достатній мірі дозволяє осмислити концептуальну сутність та особливість, соціально-правову значимість цього підвиду публічної служби в нашій державі, дозволяючи більш повно проводити подальші дослідження проблематики публічної служби в правоохоронній сфері.

**Список використаних джерел:**

1. Кікінчук В.Ю. Щодо визначення поняття державної служби. *Форум права*. 2012. № 3. С. 282–286.
2. Липовська Н.А. Особливості інституціонального розвитку державної служби. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2009. № 2. С. 1–8.
3. *Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.)* / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
4. Лагодієнко В.В. Механізм управління розвитком агропромислового виробництва: суть, функції, завдання та регіональні особливості. *Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України*. 2007. Т. 17. № 3. С. 54–59.
5. Бурбика В.О. *Адміністративно-правові засади взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами*: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2017. 251 с.
6. Аккаева Х.А., Манукян А.Р. Задачи государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации. *Приоритетные направления развития науки и образования*. 2016. № 2. С. 251–253.
7. Братель С.Г. Мета, завдання та принципи правоохоронної сфери. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право*. 2014. № 2. С. 54–59.
8. Ботвінов Р.Г. Здійснення правоохоронної діяльності органами державної влади: сутність та ознаки. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. № 4 (31). С. 44–50.
9. Дручек О.М. Профілактика правопорушень у середовищі дитини як завдання міліції: поняття, зміст. *Право і суспільство*. 2014. № 2. С. 196–201.
10. Макаренко О.М. Щодо з'ясування терміна профілактика правопорушень та суміжних з ним понять. *Право і безпека*. 2004. № 3-1. С. 118–120.
11. Курилюк Ю.Б. Кримінологічні засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів охорони державного кордону. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 4. С. 64–68.
12. Синюта Л.Л. Правовое принуждение в деятельности государственных органов. *Вестник Московского университета. Серія: Право*. 2002. № 3. С. 19–26.
13. Закалюк А.П. *Курс сучасної української кримінології: теорія і практика*: у 3-х кн. Київ: Вид. Дім «Ін Юре», 2007. Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. 424 с.
14. Косовец А.А. Проблемы противодействия угрозам информационной безопасности МВД России. *Вестник экономической безопасности*. 2011. № 1. С. 37–45.
15. Магас Н.З. Способи зменшення латентності корупційної злочинності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 4. С. 84–90.
16. Гладкий В.В. Проблемы универсального понимания термина «юридическая ответственность»: исторический контекст. *Актуальные научные исследования в современном мире*. 2017. Вып. 4-9 (24). С. 37–50.
17. Продасвич В.О. Функції адміністративної відповідальності. Актуальні проблеми держави і права. 2006. Вип. 27. С. 314–321.
18. Крижановська В.А. *Адміністративна відповідальність в адміністративному праві України: сучасне розуміння, нові підходи*: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2016. 258 с.

УДК 342.9

КОРІННИЙ С.О.

### ІСТОРИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ МЕДІАЦІЇ ЯК ЗАСОБУ ВИРІШЕННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

Стаття присвячена висвітленню окремих положень інституту медіації. Автор досліджує особливості історії становлення та розвитку інституту медіації. Звертається увага на загальні передумови розвитку інституту медіації як засобу вирішення та врегулювання публічно-правових спорів.

**Ключові слова:** адміністративний спір, альтернативні методи, досудове врегулювання спорів, медіатор, медіація, перспективи впровадження, право на справедливий суд, правовідносини, примирення.

Статья посвящена освещению отдельных положений института медиации. Автор исследует особенности истории становления и развития института медиации. Обращается внимание на общие предпосылки развития института медиации как средства решения и урегулирования публично-правовых споров.

**Ключевые слова:** административный спор, альтернативные методы, досудебное урегулирование споров, медиатор, медиация, перспективы внедрения, право на справедливый суд, правоотношения, примирения.

The article is devoted to the clarification of certain provisions of the mediation institute. The author investigates the peculiarities of the history of the formation and development of the mediation institute. Attention is drawn to the general preconditions of the development of the mediation institution as a means of resolving and resolving public disputes.

**Key words:** administrative disputes, alternative methods, pre-trial settlement of disputes, mediator, mediation, prospects of implementation, the right to a fair trial, legal relations, reconciliation.

**Актуальність тематики дослідження.** За останні десятиліття у сфері взаємодії суб'єктів, наділених публічно-владними повноваженнями, з громадянами та організаціями відбулися значні перетворення. Законодавство в цій галузі розвивається вкрай стрімко, приймається величезна кількість нормативно-правових актів у сфері публічного управління, які зачіпають права, свободи й законні інтереси, відбувається ускладнення адміністративних процедур. Водночас сучасна нормативна перебудова публічного управління виявляє необхідність грамотного та послідовного закріплення правових технологій вирішення адміністративних спорів, вироблення нових форм соціального співробітництва, зокрема таких, як інститут медіації.

Нинішній спосіб змагального вирішення спорів за допомогою системи судів досить часто призводить до загострення юридичних конфліктів та припинення загальних відносин сторін. Водночас значимість вирішення адміністративних спорів за допомогою процедури медіації в захисті прав, свобод і законних інтересів громадян та організацій є очевидною. Ця форма дає змогу забезпечити якісне, своєчасне вирішення адміністративних спорів із найменшими витратами та збереженням конфіденційності. Це особливо важливо, оскільки дає змогу зробити більш ефективним державне управління, забезпечити відповідну якісну зміну правового становища недержавних суб'єктів в адміністративному спорі.

В адміністративному законодавстві нашої держави примирні процедури, які здійснюються сторонами самостійно або за участю медіатора, відсутні, тоді як у процесуальному законодавстві вони отримали значний розвиток. Такий стан не відповідає потребам демократизації й гуманізації суспільного управління та не враховує позитивний світовий досвід у вирішенні адміністративних спорів. Отже, необхідні кардинальні зміни чинного адміністративного законодавства з метою впровадження більш ефективних і прозорих процедур розгляду адміністратив-

---

© КОРІННИЙ С.О. – здобувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права (ДВНЗ «Ужгородський національний університет»)

но-правових спорів, заснованих на медіації. Більше того, поряд із питаннями організації роботи судів, відбору й підготовки суддів альтернативні методи розв'язання спорів, серед яких особлива увага приділена саме медіації, становлять один із п'яти тематичних напрямів спільної програми Європейської Комісії та Ради Європи з покращення діяльності судової гілки влади в Україні. Запровадження процедури вирішення адміністративних спорів в Україні за допомогою медіації здатне скоротити загальне навантаження на суддів майже на 40%.

**Аналіз наукових досліджень.** У нашій країні дослідження питань, що так чи інакше пов'язані із застосуванням альтернативних методів вирішення спорів, проводилося в різноманітних аспектах. Зокрема, проблематика медіації стала предметом дослідження О. Адамантиса, В. Баранова, О. Белінської, О. Бобрової, Н. Бондаренко, Я. Валюк, Л. Власової, О. Вашук, А. Гайдука, О. Горової, Ю. Губар, С. Задорожної, В. Землянської, Г. Єременко, В. Кудрявцева, Ю. Ліхотетової, В. Маляренка, Л. Мамчур, Ж. Мішиної, Т. Подковенко, Н. Прокопенко, В. Тісногуз, К. Шершун, А. Чернеги, Д. Яніцької та інших науковців.

Формування інституту медіації та застосування його на практиці відображене також у роботах зарубіжних дослідників, таких як Дж. Аргіс, К. Бернард, Х. Бесемер, Л. Боуль, М. Пель, Д. Річбелл, Е. Тейлор, А. Троссен, Г. Шварц та інші.

**Виклад основного матеріалу.** У науковій правовій літературі відзначено, що медіація, як соціальне явище, відоме ще з часів стародавніх цивілізацій (Фінікія, Вавилон, Стародавня Греція), її виникнення було обумовлено розвитком торгових відносин і появою комерційних суперечок та конфліктів [1, с. 12].

У Стародавній Греції існувала практика використання посередників – *proxenetes*. Римське право, починаючи з кодексу Юстиніана (530–533 рр. н. е.), визнавало посередництво. Римляни використовували різні терміни для позначення поняття «посередник»: *internunciatus, medium, intercessor, philanthropus, interpolator, conciliator, interlocutor, interpres, a makozh mediator* [2].

Термін «медіація» походить з *lat. mediatio* – посередництво; аналогічне значення мають *англ. mediation* та *фр. mediation*. Кожний у межах свого розуміння може дати свою дефініцію цьому поняттю. У соціальній психології вчені розглядають медіацію як специфічну форму регулювання дискусійних питань, конфліктів, узгодження інтересів [207].

Учений Х. Бесемер визначив медіацію як технологію посередництва у вирішення конфлікту за участю нейтральної третьої сторони, яку визнають всі сторони [1, с. 14].

Упродовж багатьох століть ідея судового примирення перебувала в тіні правосуддя – державної діяльності по владному вирішенню суперечок, захисту громадського правопорядку і суб'єктивних прав. Саме охоронна функція держави завжди займала і продовжує займати провідну роль у судах [3, с. 7].

Цікавим з огляду на досліджувану проблематику є думка Б. Кістяківського, який називає суд «хранителем чинного права», і водночас «продовжує бути і творцем нового права». Автор переконаний, що: «... народ із розвинутою правосвідомістю повинен цікавитися і цінувати свій суд як охоронеця і орган свого правопорядку». В іншому випадку функція з вирішення конфліктів, яка зберігалася за судом протягом багатьох століть, поступово відходить на другий план, у той час як перше місце займає функція з охорони встановлених законом приписів як публічно-правового, так і приватно-правового характеру [4].

Правознавець Д. Азаревич зауважує, що «в сутності позитивного права міститься вимога неухильного його здійснення людською діяльністю ... Тому всюди однією з функцій державної влади є охорона правопорядку від порушень ... Призначення судової влади полягає в остаточному і примусовому застосуванні закону в певних визначених випадках» [5, с. 7]. І. Енгельман також підтримує вищевказану думку, зазначаючи: «Правосуддя – основа держави, мета якого благополуччя громадян. Благополуччя громадян порушується вторгненням інших у їх коло діяльності або перешкодами, які зустрічаються при здійсненні прав [6, с. 12]. Є. Нефедьєв, досліджуючи практику судів щодо примирення, приходить до висновку, що «примиритель повинен спочатку встановити матеріальну істину у справі для того, щоб зажадати від сторін найкращий варіант примирення». На думку автора, встановлення матеріальної істини у справі в даному випадку означає визначення фактичних обставин справи, встановлення факту порушення суб'єктивного права і з'ясування можливості його добровільного відновлення кривдником. Продовжуючи свою думку Є. Нефедьєв акцентує увагу на тому, що в ході процедури примирення «сторони, побоюючись того, що зроблені ними заяви можуть стати основою майбутнього судового рішення, будуть обережні в своїх поясненнях у справі» [7, с. 402]. На переконання вченого, саме побоювання обох сторін спору програти справу, якщо спір буде передано на розгляд суду, і є основною причиною, яка спонукає їх укласти мирову угоду. Якщо ж право однієї зі сторін є безперечним – «мирова угода для неї є *sine causa*». Є. Нефедьєв переконаний, що

«обопільність поступок – необхідна умова для врегулювання претензії – і є наслідком того, що побоювання програти справу існує для обох сторін». У результаті «сутність угоди зводиться до того, що кожна сторона в мировій угоді відмовляється від частини своїх вимог і визнає частину вимог свого супротивника. Цим шляхом кожна сторона отримує менше того, на що вона могла б розраховувати при вирішенні справи в її користь, але зате отримує це менше беззаперечно» [7, с. 395].

У наукових історико-правових джерелах трактується, що розвиток судової медіації пов'язаний саме з виникненням державності.

Щодо розвитку недержавних форм вирішення спорів в Київській Русі, цікавою є думка Н. Заозерського про те, що до приходу варягів приватний розгляд був єдиною формою вирішення конфліктів [8, с. 18].

Науковець М. Клеандров, досліджуючи питання виникнення судоустрою у Київській Русі, стверджує, що слово суд «у давньоруській історії ... вперше зустрічається в Статуті князя Володимира Святославовича, який відноситься до перших років XI століття». Автор зауважує, що традиційно суд в Русі здійснювався безпосередньо князем, проте вже в судебниках Ярослава Мудрого вказується на появу перших професійних суддів – княжих довірених осіб, яким доручалося «вершити суд» [9, с. 16].

М. Володимирський-Буданов, проаналізувавши Новгородські і Псковські судні грамоти, приходить до висновку, що саме з появою суду ідея примирення між тим, хто вчинив несправедливість (кривдником) і потерпілим від створеної несправедливості зберіглася та міцно закріпилася в діючих нормах права і судовій практиці. Вчений пише: "Навіть суд, коли до нього звертаються зі скаргою у таких справах, запрошує до примирення або направляє до приватних посередників для вирішення такого спору. Умовами примирення могли бути грошовий викуп (поєднувався зі скоренням), а також призначення кримінального покарання (переважно тюремного ув'язнення) на терміни, встановлені в мировому акті. Такі мирові акти вносяться в книги суду і отримують силу судового вироку. Однак, як зауважує дослідник, уже в цей час примирення було можливе далеко не з усіх видів справ і згодом було сильно обмежено [10, с. 390].

Іншою формою практичної реалізації примирення був так званий мировий ряд – полюбовна угода, що здійснюється за участю «рядців і послухів», де єдиною вимогою до посередника було віднесення його до «добрих людей» [8, с. 18]. Саме під час вказаної процедури сторони уклали між собою угоду про врегулювання спору та підписували її в присутності особливих посередників [11, с. 158].

Правознавці Н. Власенко і Т. Чернишева зауважують, що саме завдяки запровадженню у юридичну практику інституту спільного суду (XVIII – XIX ст.) відбулося остаточне законодавче оформлення і визнання примирення. Широке застосування процедури примирення здійснювалось у селянському середовищі, життя якого і в XIX ст. часів Царської Росії регулювалось в основному неписаними правилами і звичаями. При цьому дослідники вказують, що процедури вирішення конфліктів у волосному суді і в неофіційних судах (суд старійшин, суд сусідів, громада, братський суд) теж в цілому ґрунтувались на посередництві і примиренні [12, с. 95].

Відтак у Давній Русі за допомогою посередників здійснювалися спроби завершити миром князівські сварки, міжусобиці. Досить активно медіація застосовувалася при вирішенні міжнародних суперечок. Називалося це по-різному: «посередництво», «клопотання», «пропозиція добрих послуг». У Російській імперії альтернативні способи розгляду спорів використовувалися в торгових і совісних судах. Зараз такий спосіб розгляду спорів у світі досить поширений. Перші спроби використання медіації, як правило, стосувалися вирішення спорів у сфері сімейних відносин. Згодом медіація отримала визнання при вирішенні широкого спектру конфліктів і суперечок, починаючи з конфліктів у місцевих громадах і закінчуючи складними багатосторонніми конфліктами в комерційній та публічній сфері [13, с. 4].

Тобто паралельно із судовою медіацією розвивається альтернативний спосіб вирішення спорів.

Як відзначає В. Аболонін, процедура цивільного процесу XIX ст. показує, наскільки «юридизована» була дана процедура за своєю суттю і наскільки вона істотно відрізняється від того, що в наш час називається судовою медіацією або медіацією взагалі. Побоювання програти суперечку через слабкість своєї правової позиції може і сьогодні мати значення у вигляді спонукальної мотивації до початку примирної процедури та пошуків вирішення спору. Однак в основу угоди судової медіації має бути покладено очікування вигоди від її укладання і вирішення спірної ситуації на прийнятних для кожної зі сторін умовах [14, с. 12]. На думку В. Аболоніна, в дореволюційний період основне завдання суду полягало в охороні суб'єктивних прав, вирішенні спорів, вираженні загальної правосвідомості народу і, можливо, примиренні сторін. При цьому сама ідея примирення не користувалася популярністю, а звернення до примирення розглядалося як невпевненість сторони спору у своїй правовій позиції та прояв слабкості. Вчений наголошує, що, не зважаючи на зміну ідеологічних засад правосуддя після

Жовтневої революції 1917 р., традиція охоронного дореволюційного процесу продовжилася і в радянський період, де цей процес навіть більше, ніж раніше був спрямований на забезпечення всебічного та повного розгляду цивільної справи, з'ясування матеріальної істини і забезпечення дійсного захисту порушеного суб'єктивного права, гарантованого Радянською державою [14, с. 12]. Тобто застосування методу судової медіації на той час так і не знайшло належної підтримки.

Дослідник К. Дерванов, розмірковуючи над необхідністю дотримуватись дисципліни під час судового розгляду, не підтримує дій суду щодо процедури пов'язаної з примиренням сторін. Навпаки він наголошує, що «в засіданні арбітражу порушників господарської дисципліни слід називати своїм ім'ям, не примиряти, а давати найжорсткішу оцінку їх діям» [15, с. 9]. Погоджуючись з цією точкою зору В. Зайцев як один із найкращих представників радянської процесуальної думки наполягає на тому, що примирення є однією з основних рис розгляду справ у судах, проте водночас він стверджує, що «неправильно сутність даного початку зводити тільки до примирення суб'єктів розглянутого конфлікту». Оскільки в цьому випадку, на думку вченого, судовий процес неминуче втратить риси юрисдикційного провадження і перетвориться на своєрідну процедуру примирення, що, природно, неприпустимо. Він зауважує, що не завжди всі спори можна ліквідувати шляхом примирення сторін [16, с. 213–214].

В. Аболонін при дослідженні моделі судочинства радянської доби з точки зору її впливу на суспільство приходять до висновку, що прийнята в радянській моделі активна охоронна роль суду офіційно не дозволяла йому втручатися в питання укладення сторонами мирової угоди і займатися їх схиланням до примирення. На думку вченого, це обмеження частково компенсувалося «виховною роллю радянського суду» [17, с. 4, 5]. Інший дослідник моделі судочинства радянської доби К. Юдельсон виокремлює надані суду можливості щодо профілактики правопорушень [18, с. 216]. При цьому вчений говорить: «Роль суду полягає не тільки в примусі до певної поведінки, а й у вихованні широких мас трудящих. Треба завжди мати на увазі, що керівництво забезпечується методом переконання мас як основним методом впливу партії на маси» [19, с. 53, 54].

На переконання В. Аболоніна, в умовах Радянської держави для розвитку процедури примирення і посилення ролі суду в якості примирителя сторін суперечки не було практичної необхідності, оскільки суд був винятковим органом, а розгляд багатьох суперечок проходив у позасудовому порядку [14, с. 13]. З іншої сторони, саме в цей період розвивається запропонована Є. Нефедєвим концепція «відносин з владою», де наголошується на необхідності особливого виду процесуальних відносин між судом та іншими учасниками процесу [7, с. 14, 15]. Отже, суд остаточно перетворюється на владного суб'єкта, що стоїть над сторонами процесу і відіграє активну роль у вирішенні приватного спору при відносно пасивній участі сторін. Ідея примирення сторін, що існувала в цей час, посіла своє міцне місце у тіні правосуддя. У радянському цивільному процесі інститут мирової угоди зберігся приблизно в такому ж вигляді, в якому він дійшов до сучасного процесуального законодавства. Мирова угода вбачалася у вигляді договору сторін про припинення судового спору на взаємоприйнятних умовах, в якому вільне волевиявлення сторін, як правило, ґрунтувалося на взаємних поступках. Позивач поступається частиною своїх вимог і прав відповідачеві, а останній визнає частково права позивача [20, с. 163].

**Висновки з проведеного дослідження.** Таким чином, вищенаведене дає нам підстави говорити про наступне:

1) Медіація існувала та розвивалась ще з часів стародавніх цивілізацій. Цей період-початок формування інституту медіації як засобу вирішення суперечок та конфліктів за участю нейтральної третьої сторони, яку визнають всі сторони. Спочатку медіація застосовувалась як приватний розгляд, що був єдиною формою вирішення конфліктів, але з формуванням державності та її інституцій вона набуває правової форми. Вперше нормативно-правового закріплення медіація отримала за часів Римської Імперії у кодексі Юстиніана (530–533 рр. н. е.), де вона офіційно визнавалась правовим інструментом для вирішення спору з допомогою посередника, на якого покладався законодавчий обов'язок не тільки консультувати сторони спору, але й допомогти їм врегулювати конфлікт шляхом знайдення компромісного рішення задля недопущення дестабілізації відносин між учасниками конфлікту та мінімізації загроз їхній безпеці.

2) Не дивлячись на давню історію медіації, справжній розвиток її починається з моменту імплементації її до системи правосуддя. Перші такі спогоди ми знаходимо у Новгородських і Псковських судних грамотах, де ідея примирення між тим, хто вчинив несправедливість (кривдником) і потерпілим від створеної несправедливості хоч і закріпилася в діючих на той час нормах права і судовій практиці, але використовувалась не по всіх категорій справ та згодом була сильно обмежена. Довгий час становлення інституту медіації як засобу вирішення правового спору проходило досить важко, у зв'язку з тим, що даний інститут, не знаходив достатньо спри-

ятливого ідеологічного підґрунтя ні як серед представників правосуддя, ні серед простого населення. З одного боку судді вважали, що основним завданням правосуддя є не стільки вирішення конфліктів шляхом укладення мирових угод, а охорона встановлених законом приписів як публічно-правового, так і приватноправового характеру. З іншого, сторони спору з недовірою ставились до процедури примирення, оскільки вважали, що зроблені ними заяви можуть у майбутньому бути використані проти них та стати підставою для винесення судового рішення не на їхню користь. Причиною цього була відсутність обов'язкової вимоги щодо заборони розголошувати відомості які отримувались в ході процедури медіації та заборони використання їх в ході судового розгляду справи сторонами спору проти ода одної.

3) За часів Радянської доби через державну підтримку набула концепція «відносин з владою», у якій наголошується на необхідності особливого виду процесуальних відносин між судом та іншими учасниками процесу, де суд остаточно перетворюється на владного суб'єкта, що стоїть над сторонами процесу і відіграє активну роль у вирішенні приватного спору при відносно пасивній участі сторін, ідея примирення сторін яка все ж таки існувала в цей час, проте не була ярко виражена та перебувала у тіні правосуддя. Стверджувалось, що не було практичної необхідності у процедурі примирення і посилення ролі суду в якості примирителя сторін суперечки, оскільки суд був винятковим органом, а розгляд багатьох суперечок проходив у позасудовому порядку.

#### Список використаних джерел:

1. Бесемер Х. Медиация: посредничество в конфликтах: пер. с нем. Н.В. Маловой. Калуга: «Духовное познание», 2004. 176 с.
2. Давыденко Д. Л. Из истории примирительных процедур в Западной Европе и США. *Вестн. Высш. Арбитр. Суда Рос. Фед.* 2004. № 1. С. 163–176.
3. Некрошюс В. Цели гражданского процесса: установление правды или примирение сторон. *Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса*. 2005. № 4. С. 7–14.
4. Кистяковский Б. М. В защиту права. Интеллигенция и правосознание. *Сборник "Вехи"*. Москва, 1991. С. 122–149.
5. Азаревич Д. И. Судостроительство и судопроизводство по гражданским делам. Варшава, 1891. 389 с.
6. Энгельман И. Е. Курс русского гражданского судопроизводства: 3-е испр. и доп. Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1912. 646 с.
7. Нефедьев Е. А. Учебник русского гражданского судопроизводства. Советская Кубань, 2005. 480 с.
8. Заозерский Н. А. Духовное лицо в звании третейского судьи. Сергиев Посад, 1899. 219 с.
9. Клеандров М. И. Экономическое правосудие в России: прошлое, настоящее, будущее. Москва, 2007. 600 с.
10. Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Москва, 2005. 798 с.
11. Давыденко Д. Л. Мировой ряд – особый способ урегулирования споров в Новгородской Республике в XI–XV вв. *Третейский суд*. 2011. № 3. С. 157–169.
12. Власенко Н. А., Чернышева Т. В. Примирение и право. *Журнал российского права*. 2012. № 7. С. 91–106.
13. Медиация в сфере трудовых правоотношений / Сост. Ю. С. Царева. Москва: УИЦ МФП, 2016. 20 с.
14. Аболонин В. О. Судебная медиация: теория-практика-перспективы. Книга 6. М.: Инфотропик Медиа, 2014. 408 с.
15. Дерванов К. Важный участок работы Госарбитража. *Советская юстиция*. 1974. № 3. С. 9–16.
16. Зайцев В. И. Сущность и значение хозяйственного спора. *Научное наследие*. Саратов, 2009. Т. 1. С. 213–214.
17. Аболонин В. О. К вопросу о морали, нравственности и воспитательной роли суда в гражданском процессе. *Арбитражный и гражданский процесс*. 2008. № 4–5. С. 4–7.
18. Арбитраж в СССР / Отв. ред. К. С. Юдельсон. Москва, 1984. 240 с.
19. Юдельсон К. С. Основные задачи и формы деятельности суда первой инстанции в советском гражданском процессе. Краткая антология уральской процессуальной мысли. Екатеринбург, 2004. С. 40–89.
20. Гражданское судопроизводство: учебное пособие / Под ред. В. М. Семенова. Свердловск, 1974. 324 с.



## ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ГЕНЕЗА І ТРАНСФОРМАЦІЯ

Статтю присвячено дослідженню генези і трансформації предмету адміністративного права. Розглядаються наукові погляди дореволюційних, радянських, російських та вітчизняних вчених-адміністративістів щодо визначення предмету адміністративного права під кутом зору минулого і сьогодення, з використанням методів порівняльного права.

**Ключові слова:** *правова держава, верховенство права, державне управління, обов'язки, відповідальність, предмет адміністративного права, суспільні відносини, управлінські відносини, правові відносини, державно-управлінські відносини.*

Статья посвящена исследованию генезиса и трансформации предмета административного права. Рассматриваются научные взгляды дореволюционных, советских, российских и отечественных ученых- административистов относительно определения предмета административного права под углом зрения прошлого и настоящего, с использованием методов сравнительного права.

**Ключевые слова:** *правовое государство, верховенство права, государственное управление, обязанности, ответственность, предмет административного права, общественные отношения, управленческие отношения, правовые отношения, государственно-управленческие отношения.*

The article is devoted to the study of the phenomenon of the transformation of the subject of administrative law. The scientific views of prerevolutionary, Soviet, Russian and domestic scholars and administrators regarding the definition of the subject of administrative law from the point of view of the past and the present, using the methods of comparative law, are considered.

**Key words:** *legal state, supremacy of right, public administration, duties, responsibility, subject of administrative law, public relations, management relations, legal relations, public-management relations.*

**Вступ.** Конституцією України [1] закріплені надзвичайно важливі положення: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава»; «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» (статті 1, 8). Загальновідомо, що правова держава починається з реального розподілу влад, конституційного визначення реального правового статусу представників державних інституцій, що передбачає на конституційному і законодавчому рівнях чітке обумовлення їх завдань, функцій, обов'язків і відповідальності. Правова держава характеризується тим, що організація і діяльність представницьких інституцій (їх службовців) ґрунтується на праві і пов'язана правом; правова держава – це гарантія належного державного управління суспільними справами; правова держава – це система органів і інститутів (їх службовців), призначенням і обов'язком яких є повага до гідності людини і громадянина, забезпечення гідних умов її життя.

На проблему визначення предмету адміністративного права звертали увагу провідні вчені-адміністративісти В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. В. Галуцько, В. М. Гаращук, В. К. Колпачков, В. І. Курило, О. В. Кузьменко, В. К. Шкарупа та інші. Водночас питання визначення предмету адміністративного права в сучасних умовах вимагають подальшого аналізу.

**Постановка завдання.** Метою статті є здійснення аналізу наукових поглядів дореволюційних, радянських, російських та вітчизняних вчених-адміністративістів щодо трансформації визначення предмету адміністративного права в умовах розвитку науки адміністративного права.

**Результати дослідження.** Загальновідомо, що до 24 серпня 1991 р., тобто до знаменної дати, коли Верховна Рада України переважною більшістю голосів (346 з 450) прийняла Акт про проголошення незалежності України, Україна перебувала у складі СРСР, законодавство якого було обов'язковим для всіх республік.

З огляду на зазначене, звернемось до праці відомого французького правознавця П. Сандевуара «Введение в право». Як слушно зазначає П. Сандевуар [2], відомий французький правознавець, в авторитарних державах право було безпосередньо пов'язане з політичною пропагандою, будучи її звичним засобом. Воно навіть не було інструментом політики і використовувалося на догоду політичним керівникам та пануючій політичній силі. Науковець констатує (мовою оригіналу): «В соответствии с несколько опасной формулой, право становится ничем иным, как «узаконенной силой» [2, с. 31]. Вважаємо поряд з наведеним окреслити інші важливі положення, які безпосередньо окреслені вченим. Так, він відзначає наступне. Функція адміністрації полягає в «адмініструванні», тобто в управлінні і керівництві повсякденними справами суспільства. Це керівництво полягає у створенні «органів діяльності», призначених для проведення в життя основних принципів, закладених у конституції і чинному законодавстві, для задоволення потреб громадян і, у цілому, для регулювання всіх проблем, які можуть виникнути в організації колективного життя громадян і держави в цілому. Адміністрація забезпечує застосування конституції й законодавства до конкретних обставин, управління державними справами з боку відповідних органів виконавчої влади [2, с. 57]. П. Сандевуар констатує надзвичайно важливе положення (мовою оригіналу): «С учетом этого, для ограничения административной власти и рассредоточения деятельности администрации в интересах всех членов общества должны быть выработаны четкие правовые нормы, определяющие организацию административной власти, ее полномочия, ее средства, контроль ее деятельностью. В этом заключается так называемая концепция правового государства. Итак, юридически не подлежит сомнению, что понятие субъективного права должно быть признано и получать развитие только в тесной связи с понятием обязанности, принуждения» [2, с. 59, 78].

В 1993 р. на території пострадянського простору оприлюднено підручник «Административное право», в якому Д. Бахрах визначив, що під поняттям предмет адміністративного права слід розуміти «сукупність суспільних відносин, що складаються в процесі організації і діяльності виконавчої влади» [3, с. 4].

В 1995 р. К. Бельський у праці «Феноменология административного права» [4, с. 4–5] констатує, що чесно проведена інвентаризація «господарства» науки адміністративного права свідчить про досить не втішну картину. Автор, посилаючись на аналіз праці В. Юсупова («Главная идея административного права», 1990) відзначає, що самий великий дефект полягав в односторонньому визначенні предмета галузі права, що зумовило (мовою оригіналу) «однoboкoе развитие» науки адміністративного права. Автор наголошує, що «початок такому підходу слугували» статті радянських вчених С. Берлінського («Предмет советского административного права и метод его изучения», 1939) та С. Студенікіна («О предмете и системе советского административного права», 1939), а також підручник адміністративного права 1940 р. «Советское административное право», 1940). А саме: в них предмет адміністративного права трактувався як відносини у сфері державного управління, які регулюються нормами адміністративного права. Науковець також звертає увагу на «безрозмірність» поняття «державне управління», що позбавляє його будь-якого сенсу. Аналогічна критика висловлена по відношенню до праці відомого радянського адміністративіста 60-90-х років Ю. Козлова («Предмет советского административного права», 1967), який адміністративне право визначав «галуззю права, яка регулює суспільні відносини у сфері державного управління».

В 1999 р. оприлюднено підручник В. Колпакова «Административное право Украины». Автор зазначає, що під предметом адміністративного права слід розуміти «сукупність управлінських відносин, які складаються в сфері державного управління» [5, с. 53]. Визначення предмету адміністративного права станом на 2003 рік зведено до наступного – це сукупність правових відносин, що складаються у сфері публічного (державного і громадського) управління; провідна роль у цій системі належить державному управлінню, а значить і державно-управлінським відносинам [6, с. 35].

Автори підручників з однойменною назвою «Административное право Украины» [7, с. 4; с. 7] констатують, що предмет адміністративного права в тій редакції, яка використовується в даний час майже в усіх підручниках з адміністративного права, був визначений у ході дискусії 1938–1941 рр. Саме тоді було встановлено, що «предмет адміністративного права це – суспільні відносини у сфері державного управління».

Станом на 2012 р. автори підручника «Курс адміністративного права України» [8, с. 217] наголошують, що предмет адміністративного права є складним поліструктурним утворенням, до якого відносяться: «відносини публічного управління»; відносини відповідальності за порушення встановлених правил – відносини адміністративної відповідальності; відносини, які виникають за ініціативою об'єктів публічного управління, при їх зверненні до публічної адміністрації – «сервісні відносини». Зауважимо, що термін «сервіс» означає ніщо інше, як: «обслуговування населення, забезпечення його побутових потреб; сукупність організацій, обов'язком яких є обслуговування побутових потреб населення і створення різноманітних вигод для нього тощо» [9, с. 1308].

Стосовно наведеного варто відзначити пояснення відомого польського адміністративіста М. Кулеші: ознакою публічної адміністрації є сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами та інституціями на основі закону та у межах, визначених законом для досягнення публічного інтересу [10, с. 16].

З огляду на зазначене є сенс звернутися до праці В. Нерсесянца «Право – математика свободи. Опыт прошлого и перспективы» [11]. Підпункт 3 глави III присвячено саме подіям 1938 р. (Официальное «правопонимание». Совещание 1938 г.). Вчений акцентує увагу, що мета Всесоюзної наради з питань науки радянської держави і права, яка проходила з 16 по 19 липня 1938 р., полягала в тому, щоб «у дусі потреб репресивної практики тоталітаризму визначити загальнообов'язкову «єдино вірну» марксистсько-ленінську, сталінсько-більшовицьку «генеральну лінію» у юридичній науці і з цих позицій переоцінити та відкинути всі напрямки, підходи і концепції радянських юристів попереднього періоду, як «ворожі» і «антирадянські» [11, с. 120].

З метою більш чіткого уявлення зазначених подій щодо формування бачення предмету адміністративного права зупинимось на вибірковому аналізі досліджень відомих радянських та сучасних науковців.

В 1940 р. Г. Петров, користуючись настановами наради 1938 р., робить висновок, що «радянське соціалістичне адміністративне право є системою правових норм, що регулюють суспільні відносини, що складаються в процесі державного управління, тобто виконавчо-розпорядчої діяльності соціалістичної держави» [12, с. 38]. В 1950 р. у дисертаційному дослідженні «Сущность советского административного права» [13, с. 18–19] науковець робить такий висновок: «...радянське адміністративне право можна визначити як галузь радянського соціалістичного права, що регулює суспільні відносини, що складаються в сфері виконавчої і розпорядчої діяльності Радянської держави» [13, с. 110]. Автор критикує точку зору англійських державознавців Уейда і Філліпса, які відзначають: «Адміністративним правом називається сукупність правових норм, що відносяться до організації, прав і обов'язків адміністративних органів» (Уейд і Філліпс. Конституционное право. ИЛ, 1950, стр. 333). Це визначення, наголошував автор, так само як і інші визначення адміністративного права в буржуазній юридичній літературі, «маскує гнобительську сутність буржуазного адміністративного права, яке було й залишається одним зі знарядь політичного панування буржуазії. Норми буржуазного адміністративного права у своїй основній масі спрямовані на обмеження тих прав і свобод, які лицемірно проголошуються буржуазними конституціями нібито для всіх громадян, а по суті є нереальними, не забезпеченими для трудящих, тобто для переважної більшості населення» [13, с. 114–115].

В той же час, Е. Уейд та Д. Філліпс [14] звертають увагу на те, що (мовою оригіналу) «Под конституцией обычно понимают обладающий особым правовым значением документ, в котором определяются основы организации, а также функции органов управления государства, и формируются принципы, определяющие деятельность этих органов» [14, с. 3]. Відповідно до зазначеного англійські науковці пояснюють, що під адміністративним правом слід розуміти сукупність правових норм, які регламентують організацію адміністративних органів, права і обов'язки їх представників [14, с. 333].

Цілком слушним вбачається висновок, що наділення представників адміністративних органів обов'язками і відповідальністю ніяким чином не можна вважати ознакою гнобительської сутності буржуазного адміністративного права, або свідченням «лицемірності» положень буржуазних конституцій. Безпосередньо це стосується і періоду, з дати прийняття Конституції України якою визначено, що Україна є правовою державою.

Як ми вбачаємо, точка зору В. Нерсесянца повністю співпадає з висновками Р. Давида, відомого фахівця з питань порівняльного правознавства, який, критикуючи марксизм-ленізм відзначав: що «Кожний, хто не згодний із цією доктриною, хто заперечує й навіть просто ставить під сумнів постулати марксизму, є, свідомо чи ні, ворогом людського роду, і його неправильні погляди повинні бути припинені» [15, с. 99].

З огляду на викладене є сенс більш докладно дослідити генезу походження або зародження визначення предмету адміністративного права. Звернемося до аналізу деяких праць відомого російського науковця А. Єлістратова. Так, в 1910 р. автор наголошував, що під адміністративним правом слід розуміти сукупність юридичних норм, що визначають відносини між органами державного управління і громадянами [16, с. 2]. В 1914 р. [17] автор наголошує, що метою адміністративного права «є упорядкування відносин між людьми в галузі державного управління» [17, с. 1], а сама наука адміністративного права є «вченням про правовідносини в галузі державного управління» [17, с. 41]. В 1917 р. А. Єлістратов стверджує, що метою адміністративного права є «упорядкування відносин між людьми в області державного управління» [18, с. 66–67]. Ю. Старилов, російський науковець, констатує (мовою оригіналу): «...краеугольным камнем теоретических административно-правовых построений А.И. Елистратова является учение о правоотношении в области государственного управления» [19, с. 33–34].

Порівняльне право, як слушно зазначав Р. Давид, дає можливість краще пізнати національне право і удосконалити його [15, с. 9]. Отже, звернемося до аналізу адміністративного права Франції.

Російські дослідники відзначають, що сучасне адміністративне право Франції є продуктом двохсотлітнього розвитку системи органів державного управління. Адміністративному праву Франції властиві ретельна розробленість окремих правових норм і цілих інститутів, висока правова культура [20, с. 73]. Зокрема, що стосується обов'язків адміністрації: привілеї, якими користуються адміністрація і її посадові особи, мають своїм зворотним боком відповідні їм обов'язки. Обов'язки в розумінні французьких юристів це вимоги, які повинна виконуватись адміністрацією в її діяльності. Такими головними вимогами є зв'язаність адміністрації законом, відповідальність адміністрації. В свою чергу законність у діяльності адміністрації розглядається як сукупність обов'язків, дозволів і заборон, встановлених законом [20, с. 91].

К. Шенбергер, професор кафедри публічного і європейського права, порівняльного державознавства і конституційної історії Університету м. Констанца (ФРН) робить висновок, що сучасна історія адміністративного права починається тільки після Французької революції, точніше з конституційно-правової юридизації (узаконення) правового статусу адміністрації [21, с. 212–213]. Точка зору науковця конкретизується французьким адміністративістом Ж. Веделем, який пояснює, що «Управління і адміністративне право ні з точки зору педагогічної, ні з точки зору теоретичної не можуть бути визначені самі по собі. Їхнє визначення може бути дане тільки виходячи з конституції» [22, с. 25].

Аналізуючи положення Конституції Франції 1958 р. [23, с. 72–119] ми бачимо, що чітке визначення обов'язків (статті 21–23) та відповідальності (ст. 68-1) представників адміністративних органів знайшли відповідне закріплення у її нормах. Зокрема, Конституцією встановлено, що Прем'єр-міністр несе відповідальність за діяльність Уряду і забезпечує виконання законів; міністри несуть кримінальну відповідальність за дії, що скоєні ними при виконанні своїх функцій і які кваліфікуються як злочини або делікти на час їх скоєння.

Важливим доповненням до Конституції Франції ми вважаємо прийняття закону про права і обов'язки чиновників (13 липня 1983 р.) [24, ст. 28], яким було встановлено, що будь-який службовець несе відповідальність за невиконання завдань (обов'язків), незалежно від його рангу в ієрархії.

В той же час, всупереч принципам і положенням базового акту цивільного законодавства законодавець встановив, що члени Кабінету Міністрів України несуть солідарну відповідальність за результати діяльності Кабінету Міністрів України як колегіального органу виконавчої влади [25, ст. 45].

Ми виходимо з факту, що в 1994 р. Україною було ратифіковано Угоду про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС та його державами-членами (набуття чинності 01.03.98 р.) [26]. Згідно з Угодою та Статутом Ради Європи [27] (приєднання – 31.10.1995 р.) Україна зобов'язалася дотримуватися демократії, верховенства права та захисту прав людини і основних свобод усіх осіб, які знаходяться під її юрисдикцією. Варто відзначити, що відповідно до: ст. 51 Угоди Україна зобов'язалася забезпечувати приведення свого законодавства у відповідність до законодавства ЄС; ст. 254 Угоди рішення, директиви, рекомендації та висновки інституції ЄС, які адресовані державам-членам, є обов'язковими для виконання членами Союзу.

Одним з таких унікальних документів є Рекомендація Комітету Міністрів (надалі КМ) державам членам про належне державне управління [28]. Рекомендація ґрунтується на низці документів КМ, які зокрема, обумовлюють такі актуальні питання, як: захист особи від дій адмі-

ністративних органів; про доступ до інформації, наявної в органах державного управління; про кодекси поведінки для державних службовців; про державну юридичну відповідальність тощо. Рекомендація акцентує увагу на таких важливих принципах діяльності адміністративних органів: законності; забезпечення реалізації юридичних принципів (адміністративні процедури), що регулюють організацію, функціонування та діяльність органів державного управління; виконання обов'язків в розумні терміни; захисту осіб від дій адміністративних органів; відповідальності за невиконання адміністративних рішень, що входять в коло їх обов'язків тощо. Рекомендація акцентує увагу, що у разі несумлінного управління, або в результаті бездіяльності органів влади, або несвоєчасних дій або дій у порушення офіційних зобов'язань, – це повинно піддаватися покаранню на підставі відповідних адміністративних процедур, в тому числі і в судовому порядку. Невід'ємною складовою покарання є відшкодування шкоди, завданої незаконними адміністративними рішеннями співробітників адміністративного органу (компенсаційний механізм).

Незважаючи на необхідність перегляду догми 1938 р. щодо змісту предмету адміністративного права в адміністративно-правовій науці і досі існує точка зору, що науково-правові концепції, які покладені в основу адміністративно-правового регулювання в зарубіжних країнах, не можуть бути запозичені для використання в нормотворчій діяльності в Україні. Ці концепції мають бути адаптовані до теоретико-правової бази нормотворення, яка вже склалася. «...позитивним результатом порівняльно-правового аналізу може бути й висновок про неможливість застосування тих чи інших інститутів, правових норм чи наукових конструкцій в практиці функціонування національної правової системи (2004 р.)» [29, с. 100–101].

С. Головатий, член-кореспондент НАПрН України, піддаючи критиці точку зору Є. Кубко констатує, що при оцінюванні вітчизняного стану дослідження проблеми верховенства права категорично стверджується про невинуватість «запозичення досвіду зарубіжних країн, які мають більш високий рівень забезпечення прав, свобод і гарантій людини», та про неприйнятність «спроб пристосування глобальних наукових категорій, зокрема «верховенство права», до потреб поточних політичних процесів» [30, с. 210]. Автор вбачає проблему в тому, що «...істотний опір просуванню поняття «верховенство права» – у розумінні європейських стандартів – на авангардні позиції сучасного правничого життя в нашій країні ще й досі чиниться (як не парадоксально) саме в академічному середовищі» [30, с. 206].

Елемент влади або «владопанування», як слушно зазначає С. Овчарук [31, с. 319] у дореволюційний, радянський та пострадянський періоди затьмарив такі інститути, якими є обов'язок і відповідальність представників державних інституцій і які для належного державного управління є найголовнішими і найсуттєвішими.

**Висновки.** Використання адміністративно-правовою наукою протягом майже 80 років догми предмету радянського адміністративного права суттєвим чином суперечить принципам правової держави і верховенства права, які обумовлені Конституцією України. Належне державне управління може бути реалізоване лише за умов належного виконання обов'язків, а у разі їх неналежного виконання – винна особа адміністративного органу повинна нести відповідальність, в тому числі й майнову.

Існуючі прогалини у чинному законодавстві, в тому і в адміністративно-правовій науці, суттєвим чином ускладнюють адміністрування актуальними питаннями суспільного буття, унеможливають реалізацію належного державного управління, метою якого має бути створення гідних умов життя людини, забезпечення загальних інтересів суспільства та держави.

Належне забезпечення прав та законних інтересів членів суспільства, які за рахунок сплачених податків утримують численну армію чиновництва, потребує переосмислення догми предмету адміністративного права, адже наділення останніх лише владою та повноваженнями, за відсутності обов'язків та відповідальності, не може сприяти розбудові демократичної, соціальної та правової держави.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року [Із змінами, станом на 02.06.2016]. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Сандеуар П. Введение в право. Москва: Издательская группа «Интраэк-Р», 1994. 169 с.
3. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник для студентов юрид. вузов и фак. М.: Бек, 1993. 301 с.
4. Бельский К. С. Феноменология административного права. Смоленск: Издательство СГУ, 1995. 144 с.

5. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
6. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
7. Авер'янов В. Б., Додін Є. В., Ківалов С. В. Адміністративне право України: підручник. Одеса: «Юридична література», 2003. 896 с.; Авер'янов В. Б., Додін Є. В., Ківалов С. В. и др. Адміністративное право Украины: учебник. Х.: «Одиссей», 2004. 880 с.
8. Колпаков В. К., Кузьменко О. В., Пастух І. Д. Курс адміністративного права України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. доповн. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.: ВТФ «Перун», 2007. 1736 с.
10. Беньо М. Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі). Адміністративне право в контексті Європейського вибору України. К.: «Міленіум», 2004. С. 14–20.
11. Нерсесянц В. С. Право – математика свободы. Опыт прошлого и перспективы. М.: «Юристъ», 1996. 160 с.
12. Петров Г. Предмет советского административного права. Советское государство и право. 1940. № 7. С. 34–44.
13. Петров Г. И. Сущность советского административного права: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Ленинградский государственный университет им. А. А. Жданова. Юридический факультет. Л., 1957. 40 с.
14. Уэйд Э. К. С., Филлипс Д. Д. Конституционное право М.: «Иностранная литература», 1950. 587 с.
15. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М.: «Международные отношения», 1999. 400 с.
16. Елистратов А. И. Учебник русского административного права: Пособие к лекциям. Выпуск 1. Москва: Издание О-ва Взаимопомощи Студентов-Юристов Моск. Университета, 1910. 94 с.
17. Елистратов А. И. Основныя начала административнаго права. Москва: Издание Г.А. Лемана, 1914. 332 с.
18. Елистратов А. И. Основные начала административного права. 2-е изд., испр. и доп. М.: Изд-во Г.А. Лемана и С.И. Сахарова, 1917. 304 с.
19. Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. 624 с.
20. Гудошников Л. М., Жданов А. А., Козырин А. Н. Административное право зарубежных стран: учебное пособие. М.: Издательство «СПАРК», 1996. 229 с.
21. Кристоф Шёнбергер Административно-правовая компаративистика: особенности, методы и история. ДПП ИМП (Дайджест Публичного Права Института Макса Планка). 2012. № 2. С. 175–242 [Оригинал статьи: Christoph Schönberger, Verwaltungsrechtsvergleichung: Eigenheiten, Methoden und Geschichte: Müller, 2011. С. 175–242].
22. Ведель Ж. Административное право Франции. М.: «Прогресс», 1973. 512 с.
23. Алебастрова И. А., Андреева Г. Н., Маклаков В. В. и др. Иностранное конституционное право. М.: «Юристъ», 1996. 512 с.
24. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000504704>
25. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18/page>
26. Договор о Европейском Союзе. Маастрихт, 7 февраля 1992 года [Из змінами станом на 13.12.2007]. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_029)
27. Статут Ради Європи. Лондон. 5 травня 1949 року. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_001); Про приєднання України до Статуту Ради Європи: Закон України від 31 жовтня 1995 року N 398/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 38. Ст. 287
28. Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права / Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия). URL: [https://www.biicl.org/documents/1254\\_vc\\_rol\\_checklist\\_-\\_cdl-ad2016007-r.pdf?showdocument=1](https://www.biicl.org/documents/1254_vc_rol_checklist_-_cdl-ad2016007-r.pdf?showdocument=1)
29. Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х томах. К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. Том I. Загальна частина. 584 с.

30. Головатий С. Верховенство права або ж правовладдя: вкотре про доктринальні манівці вітчизняної науки. *Право України*. 2010. № 4. С. 206–219.

31. Овчарук С. С. Адміністративні процедури в умовах формування правової держави: проблеми теорії та практики реалізації: монографія. К., 2014. 355 с.

УДК 351.74

ЛУГОВИЙ В.О.

### АНТИКОРУПЦІЙНЕ НАВЧАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ В УКРАЇНІ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

З'ясовано місце антикорупційного навчання в системі антикорупційних засобів. Розглянуто зміст антикорупційного навчання. Досліджено механізм формування навичок і умінь антикорупційної поведінки у різних категорій працівників поліції. Виокремлено особливості антикорупційного навчання на різних формах професійного навчання поліцейських.

**Ключові слова:** *корупція, Національна поліція, професійна підготовка, антикорупційне навчання, заклади вищої освіти зі специфічними умовами навчання.*

Выяснено место антикоррупционного обучения в системе антикоррупционных средств. Рассмотрено содержание антикоррупционного обучения. Исследован механизм формирования навыков и умений антикоррупционного поведения в различных категорий работников полиции. Выделены особенности антикоррупционного обучения на различных формах профессионального обучения полицейских.

**Ключевые слова:** *коррупция, Национальная полиция, профессиональная подготовка, антикоррупционное обучение, учреждения высшего образования со специфическими условиями обучения.*

The place of anti-corruption training in the system of anti-corruption means is found out. The content of anti-corruption training is considered. The mechanism of formation of skills and abilities of anti-corruption behavior in different categories of police officers is explored. The features of anti-corruption training on various forms of police training are singled out.

**Key words:** *corruption, National Police, vocational training, anti-corruption training, higher education institutions with specific learning conditions.*

**Актуальність теми.** Сучасний розвиток Української держави передбачає оновлення діяльності всіх державних інституцій на засадах європейських стандартів забезпечення прав і свобод людини. Ключовими реформами в цьому аспекті є реформа правоохоронних органів та антикорупційна реформа, які, з одного боку, є самостійними, з іншого – тісно пов'язаними між собою. Особливої гостроти це питання набуває, коли мова йде про Національну поліцію України, оскільки корупційні прояви в її діяльності є скоріше нормою, аніж винятком, та належать до головних проблем України і викликають особливе занепокоєння у суспільстві.

Стабільне та ефективне функціонування органів Національної поліції України є необхідною умовою захисту конституційного ладу, забезпечення законності і правопорядку, дотримання прав і свобод людини та громадянина. Від ефективності діяльності Національної поліції України значною мірою залежить успішність реалізації національних інтересів та стабільність суспільного розвитку.

---

© ЛУГОВИЙ В.О. – здобувач кафедри адміністративної діяльності (Національна академія внутрішніх справ)

Актуальність дослідження питання запобігання корупції в діяльності органів Національної поліції України перебуває у площині багатьох чинників, але одним з основних виділяється недосконалість механізму формування у поліцейських такої загальнокультурної компетенції як навички антикорупційної поведінки, які повинні виробитись, в першу чергу, в результаті антикорупційного навчання в різних його формах.

**Ступінь дослідженості.** Дослідженню правової природи корупції та засобам запобігання їй в діяльності різних суб'єктів публічної адміністрації, в тому числі органів Національної поліції, присвячено свої праці багато вчених, серед яких: В. Б. Авер'янов, В. В. Галушко, І. П. Голосніченко, Д. І. Йосифович, Р. А. Калужний, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, М. В. Лошицький, М. І. Мельник, О. І. Миколенко, В. І. Олефір, С. С. Рогульський, О. Ю. Синявська, М. М. Тищенко, І. І. Яцків та інші. При цьому науковцями недостатньо висвітлено специфіку засобів запобігання корупції в органах Національної поліції, зокрема антикорупційного навчання поліцейських. Це, зокрема, і зумовлює актуальність обраної проблематики.

**Вклад основного матеріалу.** Сучасна корупція з її проявами в епоху соціально-економічної нестабільності чинить край негативно вплив на настрій населення, підриває авторитет державних органів, завдаючи тим самим істотної шкоди розвитку суспільства, ставлячи під загрозу сам факт існування держави. В Україні тільки 4-5% випадків корупції виявляються і розслідуються, а за результатами соціологічних опитувань чверть наших громадян взагалі не вважають, що корупція є ненормальним явищем.

Боротьба з корупцією повинна проводитися постійно, комплексно, як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні. На неї повинні бути націлені всі державні органи, органи місцевого самоврядування та громадськість. Необхідно використовувати всі можливі шляхи протидії цьому явищу, вивчати і активно застосовувати вітчизняний і зарубіжний досвід, формувати нові превентивні методи.

Боротьбу з корупцією кожна держава веде по-своєму, проте ніхто при цьому не може її перемогти. Спроби об'єднати свої зусилля з метою протидії глобальній загрозі були зроблені в 2003 році, коли була прийнята Конвенція ООН проти корупції. Відповідно до ст. 6 Конвенції, кожна Держава-учасниця забезпечує, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, наявність органу або, у належних випадках, органів, які здійснюють запобігання корупції за допомогою таких засобів, як розширення та поширення знань з питань запобігання корупції [1].

Одним з важливих напрямків в реалізації стратегії антикорупційної політики відповідно до Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [2] є антикорупційне навчання. Стратегія передбачає необхідність забезпечити регулярне навчання службовців з питань етики та дотримання антикорупційних вимог; запровадити здійснення на постійній основі підвищення кваліфікації осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування з питань запобігання корупції та етичних стандартів поведінки з урахуванням можливості запровадження електронної системи оцінки знань з цих питань. Його мета – спеціалізоване навчання і виховання кадрів з питань запобігання корупції, формування у них антикорупційного світогляду, а також підвищення рівня самосвідомості та правової культури.

Системна робота з роз'яснення основних положень антикорупційного законодавства, проведення тренінгових навчальних курсів для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є запорукою успішного застосування превентивних антикорупційних заходів [3]

На думку дослідників організації Transperensy International, сутність антикорупційного навчання полягає у вихованні такого світогляду, в якому корупційний вчинок вважається не нормою, а маргінальним і викликає громадський осуд.

Концепція антикорупційного навчання включає в себе два рівні: базова освіта (загальне – орієнтоване на громадянина будь-якого віку, статусу, професії, засноване на засвоєнні навичок суспільно схвалюваної правової поведінки і його пропаганді) і професійну освіту (специфічне, передбачає запобігання корупції, протидія їй, тобто підготовку фахівців, чия професійна діяльність безпосередньо пов'язана з охороною і захистом публічного порядку, протидією злочинності).

Професійне антикорупційне навчання орієнтоване в першу чергу на працівників правоохоронних органів.

Так, відповідно до Правил етичної поведінки поліцейських, поліцейські зобов'язані неухильно дотримуватись антикорупційного законодавства України, обмежень, пов'язаних зі



службою в Національній поліції України, визначених Законами України «Про Національну поліцію», «Про запобігання корупції» та іншими актами законодавства України [4].

Безперечно, щоб дотримуватись відповідних норм і правил поведінки їх потрібно знати, що досягається, в першу чергу, через освітній процес.

Антикорупційне навчання поліцейських – найбільш ефективний і перспективний напрямок запобігання корупції. Мета освітніх антикорупційних програм – це свідомо визначені очікувані результати, яких прагне досягти суспільство, держава за допомогою сформованої системи освіти в цілому, на даний час і в найближчому майбутньому. Вони соціально залежні від різних умов: від характеру суспільства, від державної освітньої політики, від рівня розвитку культури і всієї системи освіти і виховання в країні, від системи головних цінностей. В контексті антикорупційного навчання це означає навчання антикорупційної професійної діяльності і дотримання етичних норм в процесі проходження служби в органах поліції.

Поліцейський в силу виконання своїх обов'язків найбільш схильний до впливу корупційних чинників, внаслідок чого його освітній рівень у сфері запобігання та протидії корупції повинен постійно підвищуватися.

Маємо відзначити, що антикорупційне навчання в системі підготовки поліцейських повинне здійснюватися не тільки у практичних працівників органів поліції, а й у курсантів і слухачів закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання МВС України, як правило, на старших курсах в тісній взаємодії з іншими дисциплінами [5, с. 12–14].

Відповідно до ст. 72 Закону України «Про Національну поліцію» професійне навчання поліцейських складається з:

- первинної професійної підготовки;
- підготовки у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання;
- післядипломної освіти;
- службової підготовки [6].

Відповідно до цього поділу спробуємо розглянути особливості вивчення антикорупційних норм на різних формах професійного навчання.

Поліцейські, яких вперше прийнято на службу в поліції, проходять професійну підготовку з метою набуття ними спеціальних навичок, необхідних для виконання повноважень поліції, у тому числі відповідну спеціальну підготовку щодо зберігання, носіння, застосування і використання вогнепальної зброї.

Професійна підготовка проводиться на базі вищих навчальних закладів МВС із специфічними умовами навчання та установ (закладів) Національної поліції, що діють для забезпечення організації відповідної спеціальної підготовки поліцейських, уперше прийнятих на службу в поліції, а також підвищення кваліфікації і перепідготовки молодшого складу поліції, проведення окремих видів службової підготовки поліцейських.

Перелік навчальних дисциплін (предметів), час, відведений на їх вивчення, та строки підготовки визначаються відповідними навчальними програмами (планами), які розробляються кадровим підрозділом апарату Національної поліції, погоджуються із заінтересованими структурними підрозділами апарату Національної поліції та затверджуються керівництвом МВС [7].

Так відповідно до навчальних програм первинної професійної підготовки поліцейських, слухачі вивчають такі дисципліни, в рамках яких вивчаються антикорупційні норми:

- антикорупційне законодавство;
- професійна етика, ефективна комунікація;
- особливості спілкування з різними категоріями осіб.

До вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, можуть бути зараховані громадяни України, яким станом на 31 грудня року вступу виповниться 17 років.

Для здобуття ступенів вищої освіти приймаються:

- особи, які здобули повну загальну середню освіту або освітньо-кваліфікаційний рівень молодшого спеціаліста, – для здобуття ступеня бакалавра;
- особи, які здобули ступінь бакалавра, магістра (освітньо-кваліфікаційний рівень спеціаліста), – для здобуття ступеня магістра;
- особи, які здобули ступінь магістра (освітньо-кваліфікаційний рівень спеціаліста), – для здобуття ступеня доктора філософії;
- особи, які здобули ступінь доктора філософії (кандидата наук), – для здобуття ступеня доктора наук [8].

Під час навчання курсанти здійснюють вивчення антикорупційних норм лише в рамках окремих дисциплін.

Наприклад, відповідно до навчального плану підготовки здобувачів ступеня вищої освіти бакалавра з галузі знань «Право» (08) за спеціальністю «Право» (081) передбачено вивчення ряду навчальних дисциплін та спецкурсів під час вивчення яких частково піднімаються питання запобігання корупції в діяльності поліцейського. Зокрема:

- адміністративне право і процес;
- судові та правоохоронні органи України;
- кримінальне право;
- кримінологія;
- оперативно-розшукова діяльність;
- адміністративна діяльність.

Інтеграція антикорупційного навчання в системі підготовки курсантів і слухачів закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання МВС України повинна починатися із включення в освітні програми вищих закладів освіти розділів антикорупційного змісту, і це буде перший етап. Другим етапом такої інтеграції повинно стати формування і реалізація в системі вищої професійної освіти спеціальних курсів антикорупційної спрямованості. Наприклад, це може бути спеціальний курс «Основи антикорупційної поведінки поліцейських» відповідно до кваліфікаційних вимог, що пред'являються до випускників. Він повинен мати комплексний управлінський і правовий характер. Його метою є формування у здобувачів вищої освіти установки на дотримання стандартів антикорупційної поведінки поліцейських. Серед основних завдань курсу вбачаються наступні: отримання і закріплення знань про антикорупційну політику в Україні; вироблення навичок і умінь антикорупційної поведінки в процесі здійснення правоохоронної діяльності; дотримання антикорупційних стандартів поведінки.

В результаті вивчення спеціального курсу здобувачі повинні: знати про сутність корупції як негативного соціально-правового явища; основні напрямки запобігання корупції в органах поліції і формування антикорупційної поведінки поліцейських; вміти протидіяти корупційним проявам, організувати, планувати і здійснювати антикорупційні заходи в службовому колективі; володіти навичками антикорупційної поведінки в процесі здійснення професійної діяльності.

Вбачається, що у програму спеціального курсу повинні бути включені питання, що розкривають поставлені завдання: поняття та зміст корупції як негативного соціально-правового явища; основні цілі та завдання державної антикорупційної політики; пріоритетні напрямки діяльності органів Національної поліції у сфері запобігання корупції; система запобігання корупції та формування антикорупційної поведінки поліцейських; особливості виховної роботи щодо забезпечення антикорупційної поведінки поліцейських; умови, методи і прийоми протидії спробам кримінальних і антисоціальних осіб стимулювати корумповані дії поліцейських; обмеження та заборони, які поширюються на поліцейських під час проходження служби; відповідальність за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень тощо.

Система становлення фахівців-професіоналів складається з декількох різної складності й тривалості етапів: відбір, навчання в ВНЗ, стажування, практична діяльність та післядипломна освіта. Остання, попри свою незначну дослідженість, займає особливе місце в становленні висококваліфікованих фахівців. Адже, працюючи в умовах постійних соціально-економічних і технологічних змін, випускники ВНЗ не повинні обмежуватись знаннями, отриманими на навчанні «вчора».

Система підвищення кваліфікації кадрів є органічною складовою державної системи освіти, основним завданням якої є сприяння формуванню професійного ядра висококваліфікованих фахівців, надання їм необхідних знань, навичок та умінь. Саме система підвищення кваліфікації найважливіша в реалізації принципу безперервної освіти з максимальним забезпеченням відповідності рівня підготовки працівників вимогам функціональних обов'язків за посадовим призначенням. Це питання набуває ще більшої актуальності у світлі Болонського процесу, зокрема в частині реалізації положень концепції навчання впродовж життя, яке визначається як «все ціле-спрямоване навчання, здійснюване на постійній основі для вдосконалення знань умінь і компетенцій» [9, с. 106].

Післядипломна освіта поліцейських здійснюється на загальних засадах, визначених Законом України «Про вищу освіту» і складається з:

- 1) спеціалізації;
- 2) перепідготовки;

3) підвищення кваліфікації;

4) стажування.

Підвищення кваліфікації поліцейських здійснюється у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання за відповідними програмами, погодженими Міністерством внутрішніх справ України.

Метою післядипломної освіти є задоволення індивідуальних потреб працівників поліції в особистому професійному зростанні, забезпечення потреб держави у кваліфікованих кадрах високого рівня професіоналізму та культури, здатних компетентно і відповідально виконувати свої функції.

Зміст післядипломної освіти визначається відповідними планами і програмами з урахуванням сучасних вимог до засобів, форм і методів професійної діяльності [10].

Навчально-тематичні плани підвищення кваліфікації та спеціалізації слухачів містять нормативну та варіативну частину навчання:

Зокрема нормативна частина включає такі теми, що стосуються питань запобігання та протидії корупції:

- професійна етика; основи професійної етики працівників правоохоронних органів; кодекс професійної етики поліцейського; основні принципи діяльності поліцейського;
- корупція: поняття, запобігання та відповідальність;
- корупційні правопорушення;
- засади антикорупційної політики в Україні;
- фінансовий контроль та моніторинг способу життя;
- дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції.

Службова підготовка – система заходів, спрямованих на закріплення та оновлення необхідних знань, умінь та навичок працівника поліції з урахуванням специфіки та профілю його службової діяльності.

Види службової підготовки:

- функціональна підготовка;
- загальнопрофільна підготовка
- тактична підготовка
- вогнева підготовка.

Орієнтовними формами службової підготовки є:

- навчальні заняття в групах за місцем служби;
- навчальні збори – це форма організації службової підготовки поліцейських, яка передбачає підвищення їх професійної готовності до виконання службових завдань, що проводиться на базі тренінгового центру або закладу (установи);
- самостійне навчання (проводиться впродовж усього строку служби поліцейського з метою безперервного, систематичного поповнення та поглиблення знань, умінь і навичок, необхідних для успішного виконання службових завдань).

Вивчення антикорупційних норм здійснюється саме в рамках функціональної підготовки.

Функціональна підготовка – це комплекс заходів, спрямований на набуття і вдосконалення поліцейським знань, умінь та навичок у сфері нормативно-правового забезпечення службової діяльності, необхідних для успішного виконання ним службових обов'язків;

Навчання з функціональної підготовки передбачає вивчення:

- міжнародно-правових актів та законодавства України у сфері дотримання прав і свобод людини та громадянина;
- особливостей застосування нормативно-правових актів, що регламентують діяльність Національної поліції України, залежно від специфіки і профілю службової діяльності, а також удосконалення навичок складання службових та процесуальних документів;
- вимог щодо дотримання поліцейськими дисципліни і законності;
- прийомів та способів успішного виконання службових завдань відповідно до службових обов'язків поліцейського, а також вимог трудової дисципліни;
- етичних норм поведінки та толерантності при виконанні поліцейським службових обов'язків, а також у повсякденному житті;
- позитивного досвіду у роботі Національної поліції України, правоохоронних та поліцейських органів зарубіжних держав;
- аспектів удосконалення процесу управління органами поліції та людськими ресурсами.

Протягом навчального року заняття з функціональної підготовки, що проводяться за місцем служби, у плановому порядку обов'язково відвідує весь особовий склад навчальної групи [11].

Як бачимо, сучасна ситуація в країні пред'являє жорсткі вимоги до професійної компетентності поліцейських, забезпечення їх гнучкого реагування на зміну зовнішніх умов, орієнтування працівників не стільки на реалізацію ними в своїй діяльності посадових інструкцій, скільки на досягнення конкретних цілей по службі шляхом використання широкого арсеналу методичних і інструментальних засобів компетенцій. Звідси і виникає потреба у виробленні нових підходів до підготовки фахівців у правоохоронній сфері, зокрема, в здійсненні антикорупційного професійного навчання.

Головна ідея антикорупційного навчання в закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання МВС України полягає в прагненні мінімізувати або виключити умови, що стимулюють вчинення поліцейськими потенційно корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень

**Висновки.** Слід зазначити, що антикорупційна підготовка фахівців в закладах вищої освіти МВС України повинна розглядатися як складова частина запобігання корупції в цілому.

Це досить складний і тривалий процес, пов'язаний з розвитком наукових досліджень, технічним оснащенням закладів освіти, підготовкою та перепідготовкою науково-педагогічних кадрів і проведенням цілої низки організаційних заходів.

Приймаючи до уваги необхідність вдосконалення професійного антикорупційного навчання в системі Національної поліції України, доцільним вбачається проведення наступних заходів:

1. Підвищення ефективності виховної роботи з поліцейськими з метою недопущення потенційних корупційних проявів.
2. Посилення уваги щодо організації роботи із засобами масової інформації в частині широкого висвітлення позитивних результатів оперативно-службової діяльності органів поліції з метою формування сприятливої громадської думки і нетерпимості до корупції.
3. Розроблення і впровадження в освітній процес закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання МВС України спеціальних курсів з метою формування навичок і умінь антикорупційної поведінки у різних категорій працівників поліції, постійно відстежуючи зміни в чинному антикорупційному законодавстві.

#### Список використаних джерел:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16).
2. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14.10.2014 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
3. Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Методичних рекомендацій для тренерів щодо проведення антикорупційних навчань» 22.09.2017 № 738 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0738884-17>.
4. Наказ МВС України від 09.11.2016 № 1179 «Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16>.
5. Губарева Т.І. Виховна функція в юридичній освіті в світлі антикорупційної політики. *Юридична освіта і наука*. 2013. № 3. С. 12–14.
6. Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
7. Наказ МВС України від 16.02.2016 № 105 «Про затвердження Положення про організацію первинної професійної підготовки поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліції». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0576-16#n14>.
8. Наказ МВС України від 15.04.2016 № 315 «Про затвердження Порядку добору, направлення та зарахування кандидатів на навчання до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку кадрів для Міністерства внутрішніх справ України і Національної поліції України, та вищого військового навчального закладу Національної гвардії України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0668-16>.
9. Луговий І.О. Підготовка фахівців у сфері запобігання та протидії корупції: досвід Національної академії внутрішніх справ. *Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ*: матеріали круглого столу. Київ: НАВС, 2013. 206 с.

10. Наказ МВС України від 24.12.2015 № 1625 «Про затвердження Положення про організацію післядипломної освіти працівників Національної поліції». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0076-16#n14>.

11. Наказ МВС України від 26.01.2016 № 50 «Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0260-16#n586>.

УДК 342.95

МАЛІКОВ В.В.

### ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ БОРТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ

В статті приділено увагу виокремленню двох рівнів взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом, як національний, так міжнародний. На підставі аналізу нормативно-правових актів, національний рівень взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом представлений: 1) суб'єктами, що мають повноваження щодо формування державної політики у сфері боротьби з тероризмом; 2) суб'єктами, що мають повноваження відносно реалізації державної політики у сфері боротьби з тероризмом; 3) суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції. Надано власне розуміння терміну «правові засади організації взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом».

**Ключові слова:** взаємодія, суб'єкт взаємодії, тероризм, терористична діяльність, боротьба з тероризмом.

В статье уделено внимание выделению двух уровней взаимодействия субъектов борьбы с терроризмом, как национальный, так международный. На основании анализа нормативно-правовых актов, национальный уровень взаимодействия субъектов борьбы с терроризмом представлен: 1) субъектами, имеющими полномочия по формированию государственной политики в сфере борьбы с терроризмом; 2) субъектами, имеющими полномочия относительно реализации государственной политики в сфере борьбы с терроризмом; 3) субъектами, непосредственно осуществляющими борьбу с терроризмом в пределах своей компетенции. Предоставлено собственное понимание термина «правовые основы организации взаимодействия субъектов борьбы с терроризмом».

**Ключевые слова:** взаимодействие, субъект взаимодействия, терроризм, террористическая деятельность, борьба с терроризмом.

The article focuses on the distinction between the two levels of interaction between the subjects of the fight against terrorism, both national and international. On the basis of the analysis of normative legal acts, the national level of interaction of subjects of the fight against terrorism is presented: 1) by the entities that have the authority to formulate state policy in the field of combating terrorism; 2) entities having the authority to implement state policy in the field of combating terrorism; 3) actors directly engaged in the fight against terrorism within their competence. Self-actualization of the term "legal principles of the organization of interaction of subjects of struggle against terrorism" is provided.

**Key words:** interaction, subject of interaction, terrorism, terrorist activity, fights against terrorism.

**Постановка проблеми.** Підвищення стійкості держави і суспільства до терористичної загрози є важливим елементом забезпечення національної безпеки в цілому. Антитерористична система може вважатися стійкою, якщо у її складі є всі необхідні елементи, спроможна передбачати й оцінювати ризики і загрози, прогнозувати їх характер і можливі масштаби, формує резерви і альтернативні стратегії (плани) на випадок надзвичайних ситуацій, здатна швидко й адекватно реагувати на загрозу, адаптуватися до умов, що швидко змінюються, забезпечувати безперервність процесу управління і відновлюватися після руйнівних наслідків кризи. Підвищення стійкості України до терористичної загрози потребує певного удосконалення антитерористичного законодавства України, оновлення моделі взаємодії спеціальних служб і правоохоронних органів з населенням з питань запобігання і протидії тероризму, а також мінімізації наслідків вчинення терактів [1, с. 4]. В контексті зазначеного, однією з найгостріших проблем залишається підвищення рівня взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом в умовах збройного конфлікту на Донбасі та відсутності контролю за ділянкою державного кордону в районі проведення антитерористичної операції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Варто звернути увагу, що дослідження проблематики боротьби з тероризмом та питань організації взаємодії відповідних правоохоронних органів щодо терористичним загрозам ставали предметом наукових досліджень таких вчених, як В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, О. І. Безпалової, В. М. Гарашука, І. П. Голосніченка, О. В. Джафарової, Р. А. Калюжного, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, С. О. Кузьніченка, О. В. Негодченка, В. І. Олефіра, О. П. Рябченко, А. О. Селіванова, В. В. Сокурєнка, С. О. Шатрави та інших.

**Виклад основного матеріалу.** На необхідність удосконалення організації взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом констатовано як на нормативному, так і на вищому політичному рівнях.

В той же час, слід звернути увагу, що сучасний стан складових сектору безпеки і оборони не дає змоги забезпечити гарантоване реагування на актуальні загрози національній безпеці України, у тому числі і терористичні посягання, з наступних міркувань: неефективність механізму запобігання та нейтралізації сучасних загроз національній безпеці України; довготривале фінансове та матеріальне забезпечення складових сектору безпеки і оборони за залишковим принципом, недосконалість процесу формування, координації та взаємодії складових сектору безпеки і оборони під час вирішення спільних завдань із забезпечення національної безпеки; недосконала і неефективна взаємодія між центральними та місцевими органами державної влади, насамперед з питань запобігання і боротьби з тероризмом; недостатня ефективність діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони України у протидії кіберзагрозам воєнного, розвідувального, кримінального, терористичного та іншого характеру [2]. Все вищезазначене тільки підтверджує необхідність приділення уваги питанням взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом.

В аспекті нормативного закріплення організації взаємодії суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, то варто розглянути наступні нормативно-правові акти. Зокрема, в Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 звертається увага на необхідність посилення координації розвідувальних органів та їх взаємодію між собою, зокрема для підготовки узгоджених розвідувальних оцінок; зміцнення взаємодії розвідувальних органів з партнерськими спецслужбами держав – членів НАТО, зокрема вживаючи конкретні заходи для побудови взаємної довіри; активізацію взаємодії з міжнародними антикорупційними організаціями, зокрема Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO), впровадження кращих практик тощо [3]. Недаремно в новій редакції Воєнної доктрини України звертається увага, що для розв'язання завдань із забезпечення воєнної безпеки України сили оборони та їх складові будуть взаємодіяти та координувати діяльність між собою та з іншими складовими сектору безпеки і оборони, державними органами, органами місцевого самоврядування, неурядовими організаціями та об'єднаннями, зокрема волонтерськими, установами і підприємствами, у тому числі оборонно-промислового комплексу, громадянами, відповідними суб'єктами інших держав. В той же час, рівень взаємодії між складовими сил оборони та органами державної влади буде підвищено на основі утворення постійних і тимчасових міжвідомчих органів [4]. В Положенні про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків, наголошується, що суб'єкти, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом взаємодіють шляхом: обміну інформацією про загрозу вчинення терористичного акту; проведення спільних оперативно-розшукових та інших заходів; проведення моніторингу стану і тенденцій поширення тероризму в Україні та за її межами; організації і проведення командно-штабних та тактико-спеціальних навчань і тренувань з використанням сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом [5]. В Стратегії розвитку системи

запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року звертається увага на посилення взаємодії між правоохоронними органами в боротьбі з організованою злочинністю та здійснення ефективної взаємодії та інформаційного обміну з компетентними органами іноземних держав і міжнародними організаціями, діяльність яких спрямована на запобігання та протидію тероризму та його фінансуванню [6]. В даному аспекті акцентується увага як національний, так і міжнародний рівень боротьби з тероризмом.

У зв'язку із викладеним, варто констатувати, що на сьогоднішній день ми маємо оновлені стратегічні документи держави, як то: Стратегію національної безпеки України, Воєнну доктрину України, Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України тощо, які визначають організацію взаємодії суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, і в той же час, закріплення на державному рівні терористичної загрози як однієї з основних загроз національній безпеці України.

Крім національного правового забезпечення, що регламентує взаємодію суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, варто звернути увагу на ряд міжнародних актів, що ратифікувала або до яких приєдналася Україна, і які містять відповідні стандарти боротьби з тероризмом та рекомендації щодо організації взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом. До останніх варто віднести: Модельний закон про протидію тероризму [7], Модельний закон про протидію фінансуванню тероризму [8], Міжнародну конвенцію про боротьбу з актами ядерного тероризму [9], Конвенцію Ради Європи про запобігання тероризму [10], Резолюцію про боротьбу з тероризмом [11], Керівні принципи в галузі прав людини та боротьби з тероризмом [12], Міжнародну конвенцію про боротьбу з фінансуванням тероризму [13], Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом [14], Декларацію про заходи ліквідації міжнародного тероризму [15], Європейську конвенцію про боротьбу з тероризмом (ETS N 90) [16].

У свою чергу, Модельний закон про протидію тероризму [7] закріплює основні положення щодо форм міжнародного співробітництва у сфері протидії тероризму. Крім того, звертається увага на те, що державні органи, які здійснюють протидію тероризму, вирішують поставлені перед ними завдання як самостійно, так і у взаємодії між собою і з іншими державними органами. В аспекті нашого дослідження, варто виокремити основні форми взаємодії суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, якими є: 1) обмін інформацією; 2) створення спеціалізованих банків даних; 3) співробітництво у виявленні, заморожуванні або арешті будь-яких засобів, що використовуються або призначені для вчинення злочинів терористичного характеру, а також в конфіскації майна, отриманого в результаті вчинення таких злочинів; 4) видача фізичних осіб, які вчинили злочини терористичного характеру або підозрюваних у вчиненні таких злочинів; 5) організація розшуку, затримання та притягнення до кримінальної відповідальності фізичних осіб, які перебувають в міжнародному розшуку за вчинення злочинів терористичного характеру і участь у терористичній діяльності; 6) надання взаємної правової, оперативної, методичної, технічної, військової та іншої допомоги; ж) проведення спільних і (або) скоординованих оперативних та інших заходів, слідчих дій, а також антитерористичних навчань; 7) виконання запитів про проведення оперативних, слідчих та інших заходів; 8) підготовка кадрів, обмін досвідом роботи та проведення спільних наукових досліджень в області протидії тероризму; 9) співробітництво у військовій області; 10) розробка нормативних правових актів у сфері протидії тероризму; 11) спільна робота щодо запобігання та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню актів тероризму; 12) вироблення узгодженої політики і взаємодія в інформаційно-пропагандистському забезпеченні протидії тероризму [7].

На підставі викладеного, варто констатувати, що нині існує необхідність у розробленні та прийнятті документа, який становитиме основу державної політики у сфері протидії тероризму на найближчі роки, зокрема відповідної Стратегії протидії тероризму в Україні, що має враховувати як найкращі світові практики, так і досвід проведення АТО в Україні [1]. Зважаючи на особливості підготовки відповідних документів та завдань, що постали нині перед Україною, доцільно розробити проект Стратегії протидії тероризму в Україні, яка визначатиме, зокрема: характер терористичної загрози для України, причини і умови, що сприяють поширенню тероризму; мету і пріоритети (цілі) державної політики у сфері протидії тероризму; комплекс заходів і методів реалізації визначених цілей; обсяг і джерела фінансування заходів у рамках Стратегії [1, с. 24].

Отже, об'єктивна необхідність взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом обумовлюється, з одного боку, спільністю задач, які стоять перед різними відомствами, органами та підрозділами, що ведуть боротьбу з тероризмом; з іншого боку – відмінностями в їх функціональному та структурному

турному стані. Крім цього, необхідність взаємних дій виступає як об'єктивна умова забезпечення цілісності системи при внутрішній та міжсистемній взаємодії [17, с. 41].

В той же час, звернення до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» надає можливість виокремити основні форми організації взаємодії суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, і це проявляється в тому, що останні зобов'язані: 1) взаємодіяти з метою припинення злочинної діяльності осіб, причетних до тероризму, в тому числі міжнародного, фінансування, підтримки чи вчинення терористичних актів та злочинів, які скоєні з терористичною метою; 2) здійснювати обмін інформацією щодо: заволодіння чи виникнення загрози заволодіння терористичними групами (терористичними організаціями) зброєю, вибуховими речовинами, іншими засобами масового ураження; перетинання державного кордону України її громадянами, іноземцями та особами без громадянства з метою вчинення терористичних актів; виявлення у пасажирів проїзних документів, що дають право на проїзд у транспортних засобах міжміського та міжнародного сполучення, з ознаками підроблення; використання чи загрози використання терористами, терористичними групами чи терористичними організаціями засобів зв'язку та комунікаційних технологій; 3) сприяти забезпеченню ефективного прикордонного контролю, контролю за видачею документів, що посвідчують особу, та проїзних документів з метою запобігання їх фальсифікації, підробленню або незаконному використанню; 4) запобігати діям або пересуванню терористів, терористичних груп чи терористичних організацій, а також осіб, які підозрюються у вчиненні терористичних актів або причетності до міжнародних терористичних груп чи організацій; 5) припиняти спроби іноземців, щодо яких є дані про їх причетність до міжнародних терористичних груп чи організацій, здійснювати транзитний проїзд через територію України [18].

**Висновок.** У зв'язку з викладеним, варто вести мову про два рівні взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом, це по-перше, національний, та по-друге, міжнародний. На підставі аналізу нормативно-правових актів України, національний рівень взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом представлений: 1) суб'єктами, що мають повноваження щодо формування державної політики у сфері боротьби з тероризмом (Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України); 2) суб'єктами, що мають повноваження відносно реалізації державної політики у сфері боротьби з тероризмом (центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму; Служба зовнішньої розвідки України; Міністерство закордонних справ України; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику в електроенергетичному, вугільно-промисловому та нафтогазовому комплексах; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сферах транспорту; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну фінансову політику; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну аграрну політику); 3) суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції (Служба безпеки України; Міністерство внутрішніх справ України; Національна поліція; Міністерство оборони України; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань; Управління державної охорони України; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи).

Отже, під правовими засадами організації взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом варто розуміти сукупність нормативно-правового масиву різної юридичної сили, який регулює адміністративно-правові відносини щодо організації та здійснення взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом, та спрямований на створення необхідних правових, організаційних, технічних та інформаційних можливостей всіма державними інституціями з метою усунення причин і умов, що сприяють поширенню тероризму, а також забезпечення при цьому захисту прав і свобод людини та громадянина.



**Список використаних джерел:**

1. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні: аналіт. доповідь / за заг. ред. О. О. Резнікової. К.: НІСД, 2017. 60 с.
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президент України від 14.03.2016 № 92/2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/92/2016>.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президент України від 26.05.2015 № 287/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/287/2015>.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»: Указ Президент України від 24.09.2015 № 555/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/555/2015>.
5. Про затвердження Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків: постанова Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 № 92. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/92-2016-%D0%BF>.
6. Про реалізацію Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відми- ванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню роз- повсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міні- стрів України від 30.08.2017 № 601-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/601-2017-%D1%80>.
7. Модельний закон про протидію тероризму: Міжнародний документ від 03.12.2009 URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997\\_m84](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_m84).
8. Модельний закон про протидію фінансуванню тероризму: Міжнародний документ від 16.11.2006. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997\\_g02](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_g02).
9. Міжнародна конвенція про боротьбу з актами ядерного тероризму: Міжнародний доку- мент від 14.09.2005. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_d68](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_d68).
10. Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму: Міжнародний документ від 16.05.2005. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_712](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_712).
11. Резолюція про боротьбу з тероризмом: Міжнародний документ від 10.10.2003. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_534](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_534).
12. Керівні принципи в галузі прав людини та боротьби з тероризмом: Міжнародний доку- мент від 11.07.2002. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_533](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_533).
13. Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму: Міжнародний доку- мент від 09.12.1999. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_518](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_518).
14. Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом: Міжнародний документ від 15.12.1997. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_374](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_374).
15. Декларація про заходи ліквідації міжнародного тероризму: Міжнародний документ від 09.12.1994. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_502](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_502).
16. Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом (ETS N 90): Міжнародний доку- мент від 27.01.1977. № ETSN90. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_331](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_331).
17. Заброта Д.В. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий ас- пект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2005. 2333 с.
18. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 № 638-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/638-15>.

УДК 342.5

МИХАЛЧИЧ В.М.

### БЮДЖЕТНА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню питання принципу незалежності в діяльності Національного банку України та однієї з його складових – бюджетної незалежності. Виявлено критерії бюджетної незалежності Національного банку України. Доведено, що протягом 2010–2015 рр. бюджетну незалежність Національного банку України було посилено. Встановлено за яким критерієм бюджетна незалежність Національного банку України має бути посилена.

**Ключові слова:** Національний банк України, незалежність, принцип незалежності, бюджетна незалежність, бюджет, емісія, прибуток.

Статья посвящена исследованию вопроса принципа независимости в деятельности Национального банка Украины и одной из его составляющих – бюджетной независимости. Выявлены критерии бюджетной независимости Национального банка Украины. Доказано, что в течение 2010–2015 гг. бюджетная независимость Национального банка Украины была усилена. Установлен критерий, согласно которому бюджетная независимость Национального банка Украины требует усиления.

**Ключевые слова:** Национальный банк Украины, независимость, принцип независимости, бюджетная независимость, бюджет, эмиссия, прибыль.

The article is devoted to the study of the principle of independence in the activities of the National Bank of Ukraine and one of its components – budgetary independence. The criteria of fiscal independence of the National Bank of Ukraine are revealed. It was proved that during 2010–2015 the budgetary independence of the National Bank of Ukraine was strengthened. It is established on what criterion the budgetary independence of the National Bank of Ukraine should be strengthened.

**Key words:** National Bank of Ukraine, independence, independence principle, budgetary independence, budget, issue, profit.

**Постановка проблеми.** Останнім часом між науковцями, як теоретиками, так і практика-ми, виникають суперечності з приводу питань незалежності центрального банку як однієї з умов успішного розвитку ринкової економіки та стабілізації банківського сектору України. Таким чином, актуальності набуває питання політичної та економічної незалежності Національного банку України в сучасних реаліях економічної кризи, девальвації гривні, підвищенню темпів інфляції і найголовніше у питаннях фінансової інтеграції [1, с. 71–72].

Відповідно до Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року № 5/2015 та рішень Національної ради реформ під головуванням Президента України Порошенка П. О. (протоколи засідань від 17 лютого 2015 року та від 15 травня 2015 року) та з метою впровадження реформ фінансового сектору України Правління Національного банку України постановила Затвердити Комплексну програму розвитку фінансового сектору України до 2020 року [2].

Головною метою зазначеної Комплексної програми є створення фінансової системи, що здатна забезпечувати сталий економічний розвиток за рахунок ефективного перерозподілу фінансових ресурсів в економіці на основі розбудови повноцінного ринкового конкурентного середовища згідно зі стандартами Європейського Союзу. Досягнення мети Програми забезпечуватиметься завдяки реалізації заходів, спрямованих на комплексне реформування фінансового сектору. В основу Програми покладено такі базові принципи:

---

© МИХАЛЧИЧ В.М. – кандидат юридичних наук, доцент, здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства (Ужгородський національний університет)

- євроінтеграція;
- лібералізація фінансових ринків;
- збалансованість економічних інтересів, через формування ринкового конкурентного середовища;
- незалежність та ефективність роботи регуляторів, здійснення нагляду на основі оцінки ризиків;
- прозорість і високі стандарти розкриття інформації учасниками фінансового сектору та регуляторами;
- відповідальність і довіра між учасниками фінансового сектору та регуляторами;
- цілісність фінансової системи всебічний захист прав кредиторів, споживачів та інвесторів.

Для досягнення мети Комплексної програми необхідною є незалежність Національного банку України. Аспектом принципу незалежності Національного банку України є бюджетна незалежність, зміст якої включає кілька елементів: по-перше, це умови та порядок участі центрального банку у фінансуванні бюджетних витратків, зокрема, дефіциту державного бюджету; по-друге, порядок перерахування прибутку банку до державного бюджету.

Вище викладене свідчить про актуальність дослідження бюджетної незалежності Національного Банку України.

**Стан опрацювання.** В юридичній науці питання незалежності центральних банків держав досліджували такі науковці як Л. Воронова, А. Олефір, О. Орлюк, В. Пашков, О. Подцерковний та інші. Водночас, питання бюджетної незалежності центрального банку держави залишається одним з найбільш дискусійних.

**Мета цієї статті** – виявити критерії бюджетної незалежності Національного банку України.

Важливим аспектом принципу незалежності Національного банку є бюджетна незалежність, зміст якої включає кілька елементів: по-перше, це умови та порядок участі центрального банку у фінансуванні бюджетних витратків, зокрема дефіциту державного бюджету; по-друге, порядок перерахування прибутку Національного банку до державного бюджету [3].

Відповідно до ст. 54 Закону України «Про національний банк України» [4] Національному банку забороняється надавати прямі кредити як у національній, так і в іноземній валюті на фінансування витрат Державного бюджету України. Л. Воронова підкреслює, що «наявність цієї норми в указаному законі відповідає тенденціям світової практики законодавчого регулювання відносин центрального банку і уряду з приводу залучення коштів Центробанку для фінансування бюджетних витратків. Пряме кредитування уряду центральним банком з метою фінансування бюджетного дефіциту становить реальну загрозу як для монетарної стабільності, так і для фінансової безпеки держави в цілому» [5].

Вчені підкреслюють, що «...заборона кредитувати – одна з головних вимог нормативно-правової конвергенції до країн – кандидатів до вступу в Європейський Союз. Як виняток, законами про центральні банки окремих держав центробанкам дозволяється надавати короткострокові кредити лише з метою касового обслуговування бюджету, обмежуючи розмір кредитів певним розміром його дохідної частини. Такий підхід дає центральному банку можливість гнучкіше формувати свої відносини з урядом. З одного боку, не порушується принцип політичної недоторканості Центробанку, а з другого є коректним з правового погляду інструментом підтримання державної економічної політики, якщо це не загрожує грошовій стабільності» [5].

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про національний банк України» також передано законодавче обмеження щодо фінансування Національним банком України дефіциту державного бюджету: «Національний банк не має права перераховувати до Державного бюджету України суму частини прибутку до розподілу більшу, ніж визначена у річній фінансовій звітності, що підтверджена зовнішнім аудитом та затверджена Радою Національного банку».

Л. Яснопольський розглядав як фінансову конституцію положення, відповідно до якого «позбавлення уряду необмеженої емісійної влади та протиставлення їй представництва фінансових інтересів країни» [6].

Так, відповідно до ст. 15 Бюджетного кодексу України [7] джерелами фінансування бюджету є:

- 1) кошти від державних (місцевих) внутрішніх та зовнішніх запозичень;
- 2) кошти від приватизації державного майна (включаючи інші надходження, безпосередньо пов'язані з процесом приватизації) - щодо державного бюджету;
- 3) повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів;

4) вільний залишок бюджетних коштів з дотриманням умов, визначених цим Кодексом.

Пр цьому відповідно до п. 2 ст. 15 Бюджетного кодексу України джерелом фінансування бюджету не можуть бути емісійні кошти Національного банку України.

Отже, уряд України не має абсолютної емісійної влади. Це є одним з елементів бюджетної незалежності Національного банку України.

Відповідно до п. 3 ст. 15 Бюджетного кодексу України джерелами формування спеціального фонду Державного бюджету України в частині фінансування є:

1) кредити (позики), що залучаються державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів;

2) інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

У разі зменшення обсягу джерел фінансування державного бюджету певного типу порівняно з обсягом, визначеним законом про Державний бюджет України, допускається за рішенням Кабінету Міністрів України, погодженим із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, збільшення обсягу джерел фінансування державного бюджету іншого типу з дотриманням граничного обсягу річного дефіциту державного бюджету (п. 4 ст. 15 Бюджетного кодексу України).

Відповідно до п. 4 ст. 42 Закону України «Про Національний банк України» Національний банк для забезпечення виконання покладених на нього функцій здійснює таку операцію: купує (крім купівлі в емітента) та продає цінні папери в установленому законодавством порядку. Обмеження, встановлене цим пунктом, не поширюється на придбання цінних паперів у емітента у випадках, передбачених пунктом 3 частини другої статті 71 Закону України «Про Національний банк України»: участь у капіталах інших підприємств, установ, що забезпечують діяльність Національного банку.

В юридичній літературі зазначається, що норма п. 4 ст. 42 не забороняє Національному банку України «... придбання державних цінних паперів при їх первинному розміщенні, що за певних умов може становити загрозу монетарній стабільності у разі, якщо в такий спосіб центральний банк фактично кредитуватиме уряд у значних розмірах. Саме тому Бюджетний кодекс Російської Федерації містить норму щодо неможливості придбання Банком Роси боргових зобов'язань Російської Федерації, суб'єктів Російської Федерації, муніципальних утворень при їх первинному розміщенні з метою використання їх як джерела фінансування дефіциту бюджету» [5].

Крім того, як зазначає О. Запотоцька «... беручи до уваги те, що по-перше, право емісії є виключним правом Національного банку України, по-друге, можливість та необхідність емісії визначається виключно Національним банком України, вважаємо, що функція монопольного здійснення емісії національної валюти України та організація готівкового грошового обігу є основною функцією Національного банку України» [8, с. 126].

Таким чином, фінансування бюджетних витрат може здійснюватись з використанням інструментів фондового ринку, шляхом придбання Національним банком України державних цінних паперів.

Одним з елементів-бюджетної незалежності Національного банку України вчені називають порядок перерахування частки його прибутку до Державного бюджету України.

9 липня 2010 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національного банку України» [9]. Закон України «Про Національний банк України» було доповнено ст. 5<sup>1</sup>. В 2015 році Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України», яким внесено зміни до ст. 5<sup>1</sup> Закону України «Про Національний банк України» [10].

Так, згідно зі ст. 5<sup>1</sup> Закону України «Про Національний банк України» одержання прибутку не є метою діяльності Національного банку. Національний банк визначає прибуток до розподілу шляхом зменшення прибутку на суму нереалізованих доходів. Національний банк спрямовує нереалізовані доходи до резерву переоцінки. Нереалізовані доходи, що стають реалізованими у наступних періодах, включаються до прибутку до розподілу у відповідних звітних періодах. Національний банк компенсує суму перевищення нереалізованих витрат над сумою резерву переоцінки коштами прибутку поточного року, а в разі їх недостатності - коштами загальних резервів. Національний банк після підтвердження зовнішнім аудитом та затвердження Радою Національного банку річної фінансової звітності за рахунок прибутку до розподілу забезпечує формування загальних резервів у розмірі 10 відсотків від обсягу грошово-кредитних зобов'язань Національного банку.

Крім того, згідно зі ст. 5<sup>1</sup> Закону України «Про Національний банк України» Рада Національного банку має право прийняти рішення про додаткове спрямування прибутку до розподілу

на формування інших резервів, які є джерелом фінансування інвестицій, що спрямовуються на забезпечення діяльності Національного банку, у розмірі до 2 відсотків від обсягу грошово-кредитних зобов'язань Національного банку та на збільшення статутного капіталу Національного банку. Після спрямування прибутку до розподілу на цілі, визначені вище, прибуток до розподілу підлягає перерахуванню до Державного бюджету України у повному обсязі.

Згідно з ч. 8 ст. 5<sup>1</sup> Закону України «Про Національний банк України» Національний банк не має права перераховувати до Державного бюджету України суму частини прибутку до розподілу більшу, ніж визначена у річній фінансовій звітності, що підтверджена зовнішнім аудитом та затверджена Радою Національного банку.

Таким чином, як слушно наголошує Л. Воронова, «...підставою перерахування Національним банком суми перевищення доходів над витратами є фактичний склад: а) наявність дефіциту Державного бюджету України згідно із відповідним законом; б) перевищення кошторисних доходів над кошторисними витратами Національного банку за попередній, ніж за звітний бюджетний рік, що затверджується Радою Національного банку України» [5].

#### **Висновки.**

1. Бюджетну незалежність Національного банку України протягом 2010–2015 рр. було посилено.

2. Виявлено такі критерії бюджетної незалежності Національного банку України: участь Національного банку України у фінансуванні бюджетних видатків; заборона на купівлю/придбання Національним банком України цінних паперів на первинному ринку; законодавче закріплення положення, що одержання прибутку не є метою діяльності Національного банку України; визначення порядку спрямування прибутку до розподілу, заборона Національному банку України перераховувати до Державного бюджету України суму частини прибутку до розподілу більшу, ніж визначена у річній фінансовій звітності, що підтверджена зовнішнім аудитом та затверджена Радою Національного банку.

3. Встановлено, що потребує посилення бюджетна незалежність Національного банку України за критерієм Роль центрального банку в бюджетному процесі.

#### **Список використаних джерел:**

1. Щеглюк М. С. Пріоритети розвитку центрального банку в умовах фінансової інтеграції: дис. ...канд. економ. наук: 08.00.08 – «Гроші, фінанси і кредит». Київ, 2016. 274 с.
2. Про затвердження Комплексної програми розвитку фінансового сектору України до 2020 року: Постанова Правління Національного банку України від 18 червня 2015 р. № 391. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0391500-15>
3. Конституційні повноваження та правовий статус Національного банку України. *Вісник Національного банку України*. 2013. С. 8–10.
4. Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14>
5. Воронова Л. К. Про правовий статус Національного банку України та його Ради за новим Законом України «Про Національний банк України». Реферативний огляд чинного законодавства України. К.: Салком, 2000.
6. Яснопольский Л. Н. Государственный банк. СПб., 1907.
7. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
8. Запотоцька О.В. Адміністративно-правовий статус Національного банку України: Дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2017. 238 с.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національного банку України: Закон України від 9 липня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2478-17>
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України: Закон України від 18 червня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541-19#n213>

**ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ,  
ЯКІ НАДАЮТЬСЯ ЧЕРЕЗ СЕРВІСНІ ЦЕНТРИ МВС УКРАЇНИ**

В статті розглянуто наукові позиції вчених щодо розуміння публічних послуг органів публічної адміністрації. Виокремлено основні види публічних послуг, які надаються сервісними центрами МВС України. Надано власне розуміння терміну публічні послуги в діяльності сервісних центрів МВС України та виокремлено їх основні ознаки.

**Ключові слова:** *сервісні центри МВС, публічні послуги, види, органи публічної адміністрації.*

В статье рассмотрены научные позиции учёных относительно понимания публичных услуг органов публичной администрации. Выделены основные виды публичных услуг, предоставляемых сервисными центрами МВД Украины. Представлено собственное понимание термина публичные услуги в деятельности сервисных центров МВД Украины и выделены их основные признаки.

**Ключевые слова:** *сервисные центры МВД, публичные услуги, виды, органы публичной администрации.*

The article deals with the scientific positions of scientists regarding the understanding of public services of public administration bodies and concluded that the service is, first of all, activity; secondly, the activity is aimed at obtaining the desired result, and thirdly, it is an activity characterized by certain features depending on the interest for which the activity was directed; Fourth, the presence of at least two entities (the subject providing the service and the subject receiving the latter), fifth, the mandatory legal regulation of the actions to obtain the desired result. The main features of public services provided by the service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are outlined: 1) the subject is the action of the subjects of management or individuals, as a result of which the damage may be caused by certain social relations, usually in the field of road safety and in the environmental sphere; 2) the direct dependence of society's security on the decision to provide these services; 3) are provided by certain authorized persons - the main service center of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and territorial service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine; 4) activities related to the provision of these services are subordinate, purposeful, organizational and administrative; 5) public service activities are publicly-owned; 6) is implemented in the appropriate procedural form; 7) usually has a paid character; 8) have increased requirements for control over the procedure for their provision. Under the public services in the service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, it is proposed to understand the public service activities of service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, regulated by administrative and legal norms, which are carried out at the request of a natural or legal person, by means of the sequential permitting or other procedures stipulated by the legislation, the official result of which is an individual administrative act and has an external scope.

**Key words:** *service centers of the Ministry of Internal Affairs, public services, types, bodies of public administration.*

**Постановка проблеми.** Проблема оптимізації надання публічних послуг в діяльності сервісних центрів МВС України актуальна тому, що на сьогодні активно формується нова доктрина адміністративного права, згідно з якою пріоритетом в діяльності органів, наділених владними повноваженнями, є забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Реалізація цього кон-

ституційного положення потребує системного перегляду сутності публічно-правових відносин у сфері надання публічних послуг, а також з'ясування шляхів удосконалення діючої процедури надання останніх сервісними центрами МВС України [1, с. 104].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останнім часом приділялась увага вчених дослідженню діяльності правоохоронних органів щодо надання адміністративних послуг населенню, і це у свою чергу вимагає переосмислення їх ролі та призначення у державі. На важливість досліджуємої проблематики варто вказати праці вчених, як І. А. Гончарової, [2], О. В. Джафарової [3], І. В. Дроздової [4], Є. О. Легези [5], Г. М. Писаренко [6], В. І. Сиверіна [7], О. О. Сосновика [8], О. К. Туркової, [9], В. Д. Щербань [10], В. М. Цидря [11].

Опрацьовані дослідниками проблеми сутності публічної послуги доводять актуальність подальшого аналізу цієї проблеми, і тим більше є актуальним їх дослідження в діяльності сервісних центрів МВС України.

**Виклад основного матеріалу.** З метою визначення терміну «публічні послуги в діяльності сервісних центрів МВС України» варто розглянути позиції вчених, які існують в наукових виданнях щодо сутності зазначеної категорії з метою вироблення власної позиції.

Так, О. О. Сосновик визначає адміністративні послуги органів внутрішніх справ як публічну діяльність, пов'язану з реалізацією владних повноважень органу (підрозділу, служби) чи окремої посадової особи, яка здійснюється за ініціативою фізичної (юридичної) особи, як правило, має чітко фіксований платний характер, спрямована на охорону, захист та реалізацію її прав, свобод і законних інтересів, і результатом якої є адміністративний акт [8]. В той же час, розгляд послуг, які надаються органами внутрішніх справ дозволив вченому виокремити наступні два їх різновиди: 1) адміністративні послуги, надання яких супроводжується з виданням адміністративного акту який надає певне право або підтверджує його, і надання яких безпосередньо пов'язане з реалізацією їх владних повноважень; 2) публічно-сервісні послуги, тобто ті надання яких не потребує видання певного адміністративного акту, безпосередньо не пов'язане з реалізацією наданих їм владних повноважень, однак зобов'язує посадову особу ОВС здійснити певні дії, які пов'язані із забезпеченням реалізації прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Безумовно, другий вид послуг, які надаються правоохоронним органом є дуже актуальним в умовах сьогодення. Оскільки із створенням Національної поліції України переглянуто взагалі концепцію діяльності останніх, і основний напрям їх діяльності – це надання поліцейських послуг, тобто здійснення публічно-сервісної діяльності. З цього приводу слушним є твердження наведене О. В. Джафаровою, яка звертає увагу, що публічно-сервісна діяльність Національної поліції – це нормативно визначена діяльність спеціально створеної державної інституції, яка спрямована на виконання завдань та функцій держави щодо забезпечення прав і свобод людини, а також захист інтересів суспільства і держави, підтримання публічного порядку та безпеки, протидії злочинності [12, с. 75]. Якщо ж розглядати публічно-сервісну діяльність Національної поліції у вузькому розумінні то, це діяльність, спрямована на надання публічних послуг у сфері публічної безпеки і порядку, що здійснюється за заявою фізичних та юридичних осіб та спрямована на набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків у відповідній сфері публічних відносин [12, с. 75]. Безумовно, дане визначення розкриває також і зміст діяльності сервісних центрів МВС України, основним спрямуванням діяльності яких направлено на забезпечення прав і свобод громадян та інтересів суб'єктів господарювання щодо надання публічних послуг у відповідній сфері.

У свою чергу В. М. Цидря зазначає, що під наданням адміністративних послуг органами внутрішніх справ слід розуміти результат здійснення ними повноважень по юридичному оформленню реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо). Крім того, автором визначається зміст діяльності органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг: а) паспортизація населення і видача паспортів громадянам України для виїзду за кордон; б) юридичне оформлення умов, необхідних для реалізації прав і інтересів громадян (видача посвідчення водія; про освіту чи проходження певних курсів та ін.); в) видача дозволів (на виготовлення печаток; перевезення небезпечних вантажів; придбання, збереження, носіння, користування, перевезення і торгівля зброєю; право займатися охоронною діяльністю тощо); г) реєстрація з веденням реєстрів (автомобілотранспорту, зброї тощо); д) підготовка документів (для прийняття громадянства та ін.); е) проведення експертиз; є) поновлення порушених прав людини (розкриття злочину і повернення майна чи права на майно (документів) та ін.) [11, с. 8–9]. В даному випадку можна спостерігати, що категорія адміністративна послуга змістовно ототожнюється із потребою отримання документу дозвільного характеру.

Варто уваги наукова праця Є. О. Легези, який під публічними послугами розуміє урегульовану публічно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення публічного інтересу з розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення тощо), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків шляхом фінансування за рахунок публічних послуг [13]. В той же час, вчений звертає увагу, що натеper відсутня єдина доктринальна та нормативна модель класифікації публічних послуг, наявні окремі її варіанти з використанням одного-трьох критеріїв, що не дає ґрунтового характеристики ресурсу публічних послуг. Є. О. Легезо здійснено класифікацію публічних послуг з використанням різних критеріїв, а саме: за процедурою; суб'єктом-споживачем; результатом видачі адміністративного акта; характером питань, за розв'язанням яких звертаються особи до суб'єктів публічної адміністрації; змістом та обсягом процедурних дій; юридичними наслідками; критерієм платності; наявності проміжного результату; доступністю; суб'єктом надання публічних послуг; терміном надання; правовою основою регламентації; джерелом фінансування [13, с. 370–371].

О. Г. Циганов звертає увагу, що наразі феномен адміністративних послуг доцільно розглядати не тільки відносно новизни відповідного інституту адміністративного права, але й як належність до новачки теорії, вчення в контексті юридичної науки. На думку вченого, під адміністративною послугою у сфері правоохоронної діяльності варто розглядати передбачену законом публічно-владну діяльність правоохоронного органу держави, здійснювана за заявою фізичної або юридичної особи щодо створення організаційних умов для реалізації її прав, свобод і законних інтересів та/або виконання покладених на неї законом обов'язків у правоохоронній сфері, шляхом прийняття та документального оформлення відповідного адміністративного акту, який має індивідуальне призначення та зовнішню сферу застосування [14]. Крім того, О. Г. Циганов виокремлює характерні особливості адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності: ці послуги є одним із різновидів адміністративної діяльності правоохоронних органів, їх надання цими органами ґрунтується й витікає з правоохоронних функцій; підвищений рівень суспільної небезпечності предметів матеріального світу, пов'язаних із більшістю цих послуг та можливість протиправного використання споживачами послуг набутих можливостей; безпосередня залежність безпеки суспільства від прийнятого рішення щодо надання (або відмови у наданні) цих послуг; посилені вимоги контролю за процедурою надання цих послуг та підвищений рівень відповідальності за її порушення; підвищені вимоги до суб'єктів звернення за отриманням цих послуг (а саме до їх правоздатності) [14].

Дійсно названі особливості безпосередньо стосуються надання публічних послуг сервісними центрами МВС України, оскільки порушення процедури надання цих послуг може спричинити тяжкі наслідки у суспільстві, так як, основна частина послуг пов'язана із реалізацією прав громадян та суб'єктів господарювання у сфері безпеки дорожнього руху.

Поряд із сказаним, варто навести позицію О. В. Джафарової, яка досліджуючи дану проблематику наголошує, що використання прикметника «адміністративний» звужує сферу застосування інституту послуг. Адже поза увагою залишаються послуги у сфері житлово-комунального господарства, соціальні послуги, медичні, освітні тощо. На думку професора О. В. Джафарової, доцільно вести мову про публічні послуги, які поділяються на дозвільні, соціальні, житлово-комунальні тощо [3, с. 167]. Щодо прикметника «адміністративний», то прив'язка останнього до суб'єктів, а саме до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, звужує перелік органів, діяльність яких спрямована на забезпечення публічного інтересу, і не враховує суб'єктів делегованих повноважень. Крім того, О. В. Джафарова зазначає, що «адміністративний» вказує на юридичний аспект цієї діяльності, зокрема, що процедура надання послуг чітко регламентована нормами адміністративно-процесуального права і порушення її тягне настання відповідальності перед державою [3, с. 167].

Аналіз наведених позицій дає змогу дійти висновку, що послуга, це по-перше, діяльність; по-друге, діяльність спрямована на отримання бажаного результату, по-третє, це діяльність, яка характеризується певними особливостями в залежності від інтересу, на виконання якого була спрямована діяльність; по-четверте, наявність, що найменш двох суб'єктів (суб'єкт, який надає послугу та суб'єкт, який отримує останню), по-п'яте, обов'язкова правова регламентація дій щодо отримання бажаного результату [1, с. 104; 15, с. 177].

В той же час, в наукових працях звертається увага на виокремлення основних ознак послуг. Так, на думку Т. О. Коломоєць, до основних ознак адміністративних послуг доцільно віднести



наступні: 1) надання лише за заявою фізичної або юридичної особи (ініціативна, заявна діяльність); б) зв'язок із забезпеченням умов для реалізації прав, свобод та законних інтересів конкретних осіб; в) надання лише шляхом реалізації владних повноважень суб'єктом публічної адміністрації (власних або делегованих повноважень); г) законодавче регулювання права на отримання особою конкретної адміністративної послуги та кореспондуючого повноваження суб'єкта публічної адміністрації на надання такої послуги; д) можливість отримання конкретної адміністративної послуги передбачено, як правило, в одному органі; е) результатом надання є адміністративний акт – дія або рішення суб'єкта публічної адміністрації, яким задоволено звернення конкретної особи. Цей акт є адресним (спрямований на особу, яка звернулася за адміністративною послугою) [16, с. 240].

В свою чергу, В. П. Тимошук визначає такі ознаки адміністративних послуг, а саме: по-перше, адміністративна послуга надається за заявою особи; по-друге, надання адміністративних послуг пов'язано із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; по-третє, адміністративні послуги надаються адміністративними органами (насамперед органами виконавчої влади) і обов'язково через реалізацію владних повноважень. Тобто отримати конкретну адміністративну послугу можна лише у відповідному (як правило, тільки одному) адміністративному органі; по-четверте, результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт (рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється заява особи). Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою [17, с. 119].

Вищезазначені ознаки публічних пологів в подальшому можливо інтерпретувати в діяльності сервісних центрів МВС України. Дійсно, публічна послуга, яка надається сервісними центрами МВС України можлива бути надана тільки після безпосереднього звернення відповідного суб'єкта. Враховуючи вказане, слід здійснити аналіз нормативно-правових актів, які регламентують діяльність сервісних центрів МВС України з метою виокремлення основних видів публічних послуг.

На початку зазначимо, що сервісні центри МВС України приймають участь у реалізації державної політики у сферах надання послуг, безпеки дорожнього руху та перевезення небезпечних вантажів, забезпечення визначеному порядку державного контролю за додержанням суб'єктами господарювання та іншими суб'єктами вимог законодавства в цих сферах, моніторинг у визначений законодавством спосіб дотримання суб'єктами господарської діяльності та іншими суб'єктами норм, правил та стандартів у відповідній сфері; здійснення контролю за відповідністю конструкції, комплектації та обладнання транспортних засобів, номерних знаків транспортних засобів нормам і стандартам та погодження відповідної нормативно-технічної документації; забезпечення державного обліку зареєстрованих транспортних засобів, видачі (обміну) посвідчень водія, ДОПНВ-свідоцтв про підготовку водіїв, свідоцтв про підготовку уповноважених з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів, свідоцтв про допуск транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів та накопичення інформації з цих питань Єдиному державному реєстрі МВС; забезпечення організації та здійснення контролю за підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації водіїв транспортних засобів, обліком суб'єктів підприємницької діяльності всіх форм власності, що провадять таку діяльність, а також за прийманням іспитів з перевірки знань правил перевезення небезпечних вантажів автомобільним транспортом та видачею відповідних свідоцтв установленого зразка; ведення обліку суб'єктів господарювання, які здійснюють оптову та роздрібну торгівлю автомобілями, автобусами, мотоциклами всіх типів, марок і моделей, причепами, напівпричепами, мотоколясками, іншими транспортними засобами вітчизняного та іноземного виробництва і їх складовими частинами, що мають ідентифікаційні номери, а також забезпечення їх у встановленому порядку номерними знаками для разових поїздок, бланками актів приймання-передачі транспортних засобів та їх складових частин, що мають ідентифікаційні номери, облікованими в територіальних органах з надання сервісних послуг МВС біржовими угодами; ведення реєстру суб'єктів здійснення обов'язкового технічного контролю колісних транспортних засобів та державного контролю за додержанням такими суб'єктами вимог законодавства в цій сфері шляхом моніторингу інформації, що передається суб'єктами проведення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів до загальнодержавної бази даних про результати проведення обов'язкового технічного контролю; формування загальнодержавної бази даних про результати обов'язкового технічного контролю транспортних засобів на підставі інформації про результати перевірки технічного стану транспортного засобу, що надається суб'єктами проведення обов'язкового технічного контролю, та інформації про укладення договорів обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів, як: підлягають обов'язковому технічному контролю, що надається страховиками тощо [18].

Враховуючи викладене, основними видами публічних послуг, які надаються сервісними центрами МВС України є: допуск водіїв до керування транспортними засобами; допуск транспортних засобів до участі у дорожньому русі; діяльність, пов'язана з реалізацією транспортних засобів; погодження конструкцій транспортних засобів; перевезення небезпечних вантажів (видача свідоцтва); використання спеціальних сигнальних пристроїв (видача дозволу); номерні знаки. виготовлення та зберігання; перевірка свідоцтва про реєстрацію авто; надання довідки про притягнення до кримінальної відповідальності, відсутність (наявність) судимості або обмежень, передбачених кримінальним процесуальним законодавством України; здійснення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів; надання витягу з Єдиного державного реєстру МВС; погоджувальні процедури щодо переобладнання транспортного засобу в спеціалізований учбовий; процедури з оцінки відповідності переобладнаних транспортних засобів тощо [18].

**Висновки.** На підставі викладеного, варто вказати основні ознаки публічних послуг, які надаються сервісними центрами МВС України: 1) предметом постають – дії суб'єктів господарювання або фізичних осіб, внаслідок здійснення яких може бути заподіяна шкода певним суспільним відносинам, як правило в сфері безпеки дорожнього руху та в екологічній сфері; 2) безпосередня залежність безпеки суспільства від прийнятого рішення щодо надання цих послуг; 3) надаються певними уповноваженим суб'єктом – Головним сервісним центром МВС України та територіальними сервісними центрами МВС України; 4) діяльність щодо надання зазначених послуг є підзаконною, цілеспрямованою, має організаційно-розпорядчий характер; 5) діяльність щодо надання публічних послуг є публічно-владною; 6) реалізується у відповідній процедурній формі; 7) як правило має платний характер; 8) мають підвищені вимоги контролю за процедурою їх надання.

Отже, під публічними послугами в діяльності сервісних центрів МВС України слід розуміти урегульовану адміністративно-правовими нормами публічно-сервісну діяльність сервісних центрів МВС України, що здійснюється за зверненням фізичної чи юридичної особи, шляхом провадження передбачених законодавством послідовних дозвільних чи інших процедур, офіційним результатом якої є індивідуальний адміністративний акт та має зовнішню сферу застосування.

#### Список використаних джерел:

1. Шатрава С. О. Адміністративні послуги в діяльності органів внутрішніх справ: поняття та класифікація. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2015. № 6 (16). С. 104–107.
2. Гончарова І. А. Адміністративно-правовий аспект процедури надання адміністративних послуг: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Херсон, 2017. 2015 с.
3. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Х., 2015. 572 с.
4. Дроздова І. В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2009. 20 с.
5. Легеза Є. О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. 21 с.
6. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. О., 2006. 196 с.
7. Сіверін В. І. адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2010. 193 с.
8. Сосновик О. О. Діяльність органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг: організаційно-правові питання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2008. 19 с.
9. Туркова О. К. Правова природа процедур надання адміністративних послуг в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2017. 238 с.
10. Щербань В. Д. Адміністративно-правові засади публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2017. 210 с.
11. Циндря В. М. Організаційно-правові засади надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. К., 2011. 19 с.
12. Джафарова О. В. Щодо розуміння категорії «публічно-сервісна діяльність» Національної поліції: *Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти*: матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кривий Ріг, 22 листопада 2016 р. Кривий Ріг, 2017. С. 72–75.
13. Легеза Є. О. Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 511 с.

14. Циганов О. Г. Правоохоронні послуги: поняття та ознаки в контексті положень концепцій публічних послуг в Україні та Європейському Союзі. *Наука і правоохорона*. 2016. № 3. С. 18–24.
15. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики: монографія. Х.: Діса плюс, 2015. 688 с.
16. Коломієць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
17. Адміністративна процедура та адміністративні послуги : зарубіжний досвід і пропозиції для України / уклад. В. П. Тимошук. К.: Факт, 2003. 496 с.
18. Про затвердження Положення про Головний сервісний центр МВС: наказ МВС від 07.11.2015 № 1393. URL: <http://hsc.gov.ua/wp-content/uploads/2017/06/Plzh-GSTS-19-05-2017-ilovepdf-compressed-4.pdf>

УДК: 342.95(477)

РУСЕЦЬКИЙ А.А.

#### МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ТА КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та чинного законодавства України, наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні мети та завдань взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні.

З'ясується сутність поняття «мета», на основі чого встановлено, що мета – це кінцевий, ідеальний результат, який необхідно отримати, задля досягнення якого здійснюється відповідний комплекс дій. Тобто, мета показує, що ми отримаємо за фактом реалізації чогось, або ж настання відповідного факту дійсності.

Обґрунтовується позиція, що метою взаємодії діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні є протидія, попередження та припинення правопорушень на території конкретного регіону, а також відновлення порушених прав та законних інтересів громадян та юридичних осіб.

Встановлено, що основними завданнями взаємодії правоохоронних органів на регіональному рівні виступає: постійний обмін інформацією між правоохоронними органами щодо стану правопорядку, рівня злочинності, «проблемних» територій регіону тощо; здійснення спільних операцій щодо протидії та припинення правопорушень, розслідування злочинів, підтримки та забезпечення публічної безпеки і порядку в регіоні; взаємне техніко-інформаційне забезпечення, спільне формування електронних банків даних; проведення спільних дій із територіальними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо профілактики правопорушень, створення умов для запобігання їх вчиненню.

Наголошується на необхідності внесення змін до відповідних нормативно-правових актів в положеннях яких необхідно чітко сформулювати та викласти мету і завдання координації та взаємодії діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні.

**Ключові слова:** координація, взаємодія, правоохоронні органи, регіональний рівень, співвідношення.

В статті на основі аналізу наукових поглядів учених та діючого законодавства України, приведені теоретичне обобщення та нове рішення наукової задачі, заключаючоїся в определении целей и задач взаимодействия и координации деятельности правоохранительных органов на региональном уровне.

© РУСЕЦЬКИЙ А.А. – кандидат юридичних наук, здобувач (Харківський національний університет внутрішніх справ)

Выясняется сущность понятия «цель», на основе чего установлено, что цель – это конечный, идеальный результат, который необходимо получить, для достижения которого осуществляется соответствующий комплекс действий. То есть, цель показывает, что мы получим по факту реализации чего-то, или наступления соответствующего факта действительности.

Обосновывается позиция, что целью взаимодействия деятельности правоохранительных органов на региональном уровне является противодействие, предупреждению и пресечению правонарушений на территории конкретного региона, а также восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

Установлено, что основными задачами взаимодействия правоохранительных органов на региональном уровне выступает: постоянный обмен информацией между правоохранительными органами о состоянии правопорядка, уровня преступности, «проблемных» территорий региона и т. д.; осуществление совместных операций по противодействию и пресечению правонарушений, расследование преступлений, поддержки и обеспечения общественной безопасности и порядка в регионе; взаимное технико-информационное обеспечение, совместное формирование электронных банков данных; проведения совместных действий с территориальными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления по профилактике правонарушений, создание условий для предотвращения их совершению.

Отмечается необходимость внесения изменений в соответствующие нормативно-правовых актов в положениях которых необходимо четко сформировать и выложить цели и задачи координации и взаимодействия деятельности правоохранительных органов на региональном уровне.

**Ключевые слова:** координация, взаимодействие, правоохранительные органы, региональный уровень, соотношение.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the current legislation of Ukraine, the theoretical generalization and a new solution of the scientific problem, which is to determine the purpose and tasks of interaction and coordination of law enforcement bodies activity at the regional level are given.

The essence of the concept of "purpose" is clarified, on the basis of which it is established that the goal is the final, perfect result that needs to be obtained, for the achievement of which an appropriate set of actions is carried out. That is, the purpose is to show that we obtain in the fact of the realization of something, or the onset of the corresponding fact of reality.

The article argues that the purpose of interaction of law enforcement agencies at the regional level is to counteract, prevent and stop offenses in the territory of a particular region, as well as to restore violated rights and legitimate interests of citizens and legal entities.

It was established that the main tasks of interaction of law enforcement bodies at the regional level are: constant exchange of information between law enforcement authorities regarding the state of law and order, the level of crime, "problematic" territories of the region, etc.; conducting joint operations in the area of combating and stopping offenses, investigating crimes, supporting and securing public security and order in the region; mutual technical and informational support, joint formation of electronic data banks; carrying out joint actions with territorial bodies of executive power and local self-government bodies on the prevention of offenses, creation of conditions for prevention of their commission.

It is emphasized on the necessity to amend the relevant legal acts, in the provisions of which it is necessary to clearly formulate and define the purpose and tasks of coordination and interaction of the activity of law-enforcement bodies at the regional level.

**Key words:** coordination, interaction, law enforcement bodies, regional level, relations.

**Постановка проблеми.** Аналіз та побудова ґрунтового теоретичного погляду на проблематику взаємодії та координації правоохоронних органів на регіональному рівні потребує дослідження всіх без виключення аспектів даного питання. При цьому науковий розгляд будь-якого правового, соціального або іншого роду явища обумовлює необхідність встановлення його направленості та ідейної основи. Іншими словами, наявна потреба визначення мети, завдань та принципів координації та взаємодії діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні. В цьому контексті першочергового розгляду потребує саме мета та завдання взаємодії та координації діяльності правоохоронних відомств в межах території окремого регіону. Суть полягає в тому, що саме ці два аспекти характеризують направленість та призначення взаємодії та координації.

**Стан дослідження.** Окремі питання взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів у своїх наукових працях розглядали: Ю. С. Шемшученко, О. В. Червякова, В. А. Мозгова, В. Ю. Шепітько, С. В. Краснокутський, В. М. Тертишник, О. М. Клюєв, О. М. Музичук, В. П. Корж, О. О. Бандурка, Н. Г. Немировська, В. В. Топчій, В. П. Бахін, О. О. Волобуєва та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових праць, вченими недостатньо уваги приділялось питанню мети та завдань взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні

Саме тому **метою** статті є визначення мети та завдань взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні

**Виклад основного матеріалу.** Існує велика кількість доктринальних визначень терміну «мета», які розкривають його загальні ознаки. Так, наприклад, Громов М. О. вказує на те, що мета – це те, до чого прагнуть, що треба реалізувати, інакше кажучи, очікуваний результат, на досягнення якого спрямовано комплекс дій [1, с. 79]. На думку Акоффа Р. С., Бусленко Н. П., Гхосал А. та інших мета – це ідеалізований вигляд бажаного, можливого і необхідного стану об'єкта, якого потрібно досягти, використовуючи потенціал цього об'єкта [2; 3]. Схожого наукового погляду додержується Сурмін Ю. П. зазначаючи, що мета являє собою ідеальне передбачення результату діяльності, що виступає її регулятором. Крім того, дослідним виокремлює такі основні особливості мети: є моделлю майбутнього результату, початковим образом, до якого рухається об'єкт; виступає як варіант задоволення потреби, сформований з кількох альтернатив [4, с. 385].

Таким чином, мета – це кінцевий, ідеальний результат, який необхідно отримати, задля досягнення якого здійснюється відповідний комплекс дій. Тобто, мета показує, що ми отримуємо за фактом реалізації чогось, або ж настання відповідного факту дійсності. Завдання в цьому випадку є схожою категорією. Вони співвідносяться із метою, однак, не є тотожними із нею. Етимологічно термін «завдання» має наступні визначення:

- 1) питання, що потребує вирішення, тобто, те, що задано для вирішення;
- 2) ціль, яку необхідно здійснити, досягти;
- 3) доручення кому-небудь;
- 4) наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа тощо [5; 6 с. 40].

Необхідно відмітити, що з приводу сутності терміну «завдання» висловлювалась велика кількість вчених. Зокрема, на думку Биргеу М. М. завдання – це реальне, конкретне питання, яке необхідно вирішити задля досягнення певної цілі [7, с. 387]. В свою чергу, Шестак Л. В. наголошує, що завдання – це цілі, досягнення яких бажано до визначеного моменту часу у межах періоду, на який розраховано управлінське рішення [8, с. 63].

Окремої уваги заслуговує питання співвідношення мети та завдань. Зокрема, Попелюшко В. О., посилаючись на наукові напрацювання Леонт'єва О. Н., Ломова Б. Ф. та Балдіна К. В., зазначає, що у гносеології, психології, теорії управління цілі та завдання співвідносяться між собою і співвідносяться на діалектичній основі. Те, що є метою стосовно компонентів системи, підпорядкованій їй, є завданням щодо компонентів системи, яка підпорядковується їй. Іншими словами, мета – «sunt» мета і завдання одночасно, залежно від рівня та умов діяльності. Мета конкретизується в завдання, тобто «завдання – це і є мета, дана в певних умовах» [9, с. 107], яка стає засобом стосовно мети. Цілі і завдання не тільки утворюють ієрархію та перебувають у діалектичній єдності, а й у переході одних в інші. Мета визначає завдання. Завдання вимагають постановки (формулювання) інших завдань, перетворюючись при цьому в цілі і так до завдання конкретної одиниці діяльності, яка може бути описана як система дій, що змінюють одна іншу [10, с. 256].

Більш лаконічним та зрозумілим є науковий погляд Фелика В. І., який акцентує увагу на тому, що поняття «мета» та «завдання» співвідносяться як ціле та часткове та як загальне та конкретне. Зокрема, говорячи про мету певної діяльності, мають на увазі те прагнення, задля якого

ця діяльність здійснюється, тобто те, що планується досягти – її передбачуваний результат. Що ж до завдань діяльності, то це проміжні результати, які досягаються в процесі виконання окремих дій. При цьому, всі завдання об'єднують одна мета, яка слугує для них орієнтиром [11, с. 35].

Схожу точку зору підтримують Шилов В. В. та Бандурін С. Г., на думку яких завдання – це також цілі, втім вони є значно меншими за обсягом та більш чітко визначеними. Так, якщо мета (цілі) мають стратегічний характер, то завдання – тактичний, оскільки саме завдання впливають на обрання форм, способів та методів дії (поведінки) суб'єктів, що їх виконують. Слідуючи такою логікою, можна констатувати, що кожне окреме завдання може слугувати проміжною метою, для досягнення якої вибудовується власна система завдань. Тобто завдання завжди є похідними від мети, а мета задається суб'єктивно, виходячи із соціальних потреб. Інакше кажучи, щоб досягнути поставленої мети, необхідно розв'язати ряд завдань [12, с. 49; 13 с. 98].

Таким чином, вищевказані аспекти дають нам змогу стверджувати, що завдання – це поточні проблематики тактичного характеру, які потребують вирішення задля досягнення поставленої мети. Іншими словами, мета фактично включає в себе завдання, і має порівняно із останніми дещо ширший зміст. Визначаючи мету і завдання взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів в межах регіону необхідно відмітити, що на сьогодні ані на законодавчому, ані на науково-теоретичному рівні ці аспекти не висвітлюються. Незважаючи на це, існує велике коло нормативних положень, котрі визначають сутність взаємодії та координації правоохоронних органів в інших умовах, які в рамках нашого дослідження набувають статусу «робочого матеріалу» для подальшого розкриття тематики, визначеної даним дослідженням.

Наприклад, взаємодія, як організаційна форма діяльності правоохоронних органів, на сьогоднішній день активно використовується, факт чого відображено у нормативній базі. Утім, в державних актах не завжди визначається мета, і завдання цієї категорії. Так, зокрема, у нині не чинній Інструкції «Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю» від 10.08.1994 року зазначалось, що ключовими завданнями такої взаємодії є:

- 1) організація реалізації державної політики у сфері боротьби із злочинністю.
- 2) профілактика злочинів та інших правопорушень.
- 3) виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів.
- 4) розшук та затримання злочинців.
- 5) забезпечення громадського порядку та громадської безпеки.
- 6) удосконалення правової бази боротьби із злочинністю [14].

Виключно завдання також визначено у Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні від 07.07.2017 року. У нормативному документі вказано, що основними завданнями виступає:

- 1) запобігання кримінальним правопорушенням;
- 2) їх виявлення та розслідування;
- 3) притягнення до встановленої законодавством відповідальності осіб, які учинили кримінальні правопорушення;
- 4) відшкодування завданої кримінальними правопорушеннями шкоди;
- 5) відновлення порушених прав та інтересів фізичних і юридичних осіб [15].

В свою чергу, в положеннях Інструкції про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю від 10.06.2011, вказується, що метою взаємодії є:

- по-перше, посилення протидії організованим злочинним угрупованням, у тому числі міжрегіонального та транснаціонального характеру, створеним на етнічній основі, які мають корумповані зв'язки.
- по-друге, попередження, розкриття й розслідування злочинів, учинених організованими злочинними групами і злочинними [16].

Аналогічна ситуація існує в рамках питання координації діяльності правоохоронних органів в певних умовах. Наприклад, у Положенні «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю та корупцією» від 26.04.2012 року окреслено лише завдання вказаної категорії, до яких віднесено:

- визначення основних напрямів запобігання і протидії злочинності та корупції на основі аналізу їх структури, динаміки та прогнозування тенденцій розвитку цих негативних явищ;
- розробка, узгодження і виконання спільних заходів, спрямованих на своєчасне виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинних і корупційних проявів, усунення причин та умов, що їм сприяли;

– підготовка пропозицій з удосконалення законодавства, спрямованих на підвищення ефективності правоохоронної діяльності, протидії злочинності та корупції [17].

Отже, за аналогією можемо визначити, що є метою та завданнями взаємодії і координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні. При цьому необхідно враховувати ряд важливих аспектів, а саме:

– по-перше, мета і завдання взаємодії та координації, незважаючи на взаємозв'язок цих категорій, будуть відрізнятися;

– по-друге, в обох випадках сутність взаємодії та координації обумовлюється особливою умовою – регіональною обмеженістю;

– по-третє, мета являють собою стратегічну ціль, ідеальний результат координації та взаємодії на регіональному рівні, а завдання – сукупність тактичних проблематик, реалізація яких необхідна для досягнення відповідної мети.

Таким чином, метою координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні є планування, контроль і забезпечення спільної роботи створених та функціонуючих відповідно до законодавства України державних правоохоронних органів (Служби Безпеки України, Національної поліції України, Державної фіскальної служби України, Прокуратури тощо), щодо реалізації спільних зусиль в сфері профілактики правопорушень та протидії ним в межах регіону. Досягнення цієї мети передбачає виконання наступних завдань:

– визначення ключових напрямів правоохоронної діяльності, з урахування особливостей регіону, стану правопорядку в межах його території, рівня злочинності тощо;

– системного проведення нарад між керівництвом регіональних підрозділів правоохоронних органів та територіальних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування з питань підвищення ефективності роботи в сфері протидії, попередження та припинення правопорушень;

– визначення та прийняття спільних планів взаємодії;

– формування колегіального органу, який би здійснював контроль та забезпечував ефективну взаємодію діяльності правоохоронних відомств;

– розробку та представлення пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового регламенту координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні.

В свою чергу, метою взаємодії діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні є протидія, попередження та припинення правопорушень на території конкретного регіону, а також відновлення порушених прав та законних інтересів громадян та юридичних осіб. При цьому основними завданнями взаємодії правоохоронних органів на регіональному рівні виступає:

– постійний обмін інформацією між правоохоронними органами щодо стану правопорядку, рівня злочинності, «проблемних» територій регіону тощо;

– здійснення спільних операцій щодо протидії та припинення правопорушень, розслідування злочинів, підтримки та забезпечення публічної безпеки і порядку в регіоні;

– взаємне техніко-інформаційне забезпечення, спільне формування електронних банків даних;

– проведення спільних дій із територіальними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо профілактики правопорушень, створення умов для запобігання їх вчиненню тощо.

**Висновок.** Таким чином, незважаючи на значимість досліджених вище категорій, на сьогоднішній день їх сутність та ідейна основа ніяким чином не закріплені на нормативному рівні. Це, безперечно, є вагомим недоліком, адже координація і взаємодія правоохоронних органів в межах того чи іншого регіону повинні бути суворо регламентовані, що дасть можливість досягнути значних результатів за фактом реалізації мети та завдань останніх. Спираючись на зазначений момент, ми пропонуємо внести зміни до відповідних нормативно-правових актів в положеннях яких необхідно чітко сформулювати та викласти мету і завдання координації та взаємодії діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні.

#### **Список використаних джерел:**

1. Громов Н. А. Теоретические и практически проблемы возобновления уголовных дел по вновь открывшимся обстоятельствам: диссертация. М.: РГБ, 2005. 448 с.
2. Акофф Р. С., Эмери Ф. И. О целеустремленных системах. М: Сов. Радио, 1974. 271 с.
3. Бусленко Н. П. Моделирование сложных систем. М.: Главная редакция физико-математической литературы изд-ва «Наука», 1968. 356 с.

4. Сурмін Ю. П. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с
5. Ушкаов Д. Н. Большой толковый словарь русского языка. М.: Изд-во «Славянский Дом Книги», 2014. 876 с.
6. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 томах / за заг. ред. І. К. Білодіда. Київ: Вид-во «Наукова думка», 1973. Т. 3. 840 с.
7. Быргэу М. М. Организация деятельности полиции Республики Молдова по профилактике преступлений: дисс. Харьков: Национальный университет внутренних дел, 2004. 514 с.
8. Шестак Л. В. Адміністративне право: навч. посіб. Чернігів: ЧДПЧТД, 2011. 254 с.
9. Леонтьев А. Н. Деятельность. Сознание. Личность. М.: Политиздат, 1975. 304 с.
10. Ломов Б. Ф. Вопросы общей педагогической и инженерной психологии. М.: Педагогика, 1991. 296 с.
11. Фелик В. І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності національної поліції України: дис. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017. 479 с.
12. Бандурин С. Г. Публичность как принцип уголовного судопроизводства и его действие в стадии возбуждения уголовного дела: дисс. Саратов: РГБ, 2003. 209 с.
13. Шилов В. В. Цілі та завдання профілактичного напрямку діяльності органів прокуратури. Наше право, 2014. № 8. С. 94–99.
14. Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі зі злочинністю: Інструкція від 10.08.1994 № 225/435. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0225-94>
15. Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявлення та розслідування: Інструкція від 07.07.2017 № 575. *Офіційний вісник України*. 2017. № 67. Ст. 2019.
16. Про затвердження Інструкції про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю: Інструкція від 10.06.2011 № 822/19560. *Офіційний вісник України*. 2011. № 53. Ст. 2139.
17. Про затвердження Положення «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією»: Наказ від 26.04.2012 № 43/375/166/353/284/241/290/236. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=08AEUC200B>

УДК 342.951

СВІРІНА К.С.

#### МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ У НАУЦІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Статтю присвячено систематизації наукових досліджень адміністративно-правового статусу військово-цивільних адміністрацій у сучасній науці адміністративного права. Запропоновано авторську класифікацію вказаних наукових досліджень, яка включає чотири групи. Зроблено висновок про недостатність висвітлення на теоретико-методологічному рівні функціонування адміністративно-правового механізму реалізації прав та обов'язків військово-цивільних адміністрацій, що обумовлює перспективи подальших наукових розвідок.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, військово-цивільні адміністрації, повноваження, адміністративно-правове забезпечення, адміністративно-правовий механізм.

© СВІРІНА К.С. – старший інспектор факультету підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників податкової міліції (Університет державної фіскальної служби України)



Статья посвящена систематизации научных исследований административно-правового статуса военно-гражданских администраций в современной науке административного права. Предложена авторская классификация указанных научных исследований, которая включает четыре группы. Сделан вывод о недостаточности освещения на теоретико-методологическом уровне функционирования административно-правового механизма реализации прав и обязанностей военно-гражданских администраций, что обуславливает перспективы дальнейших научных исследований.

**Ключевые слова:** административно-правовой статус, военно-гражданские администрации, полномочия, административно-правовое обеспечение, административно-правовой механизм.

The article is devoted to the systematization of scientific research of the administrative-legal status of civil-military administrations in modern science of administrative law. The author suggests a classification of these scientific studies, which includes four groups. The conclusion was made about the lack of coverage at the theoretical and methodological level of the functioning of the administrative and legal mechanism for the implementation of the rights and duties of civil-military administrations, which determines the prospects for further research.

**Key words:** administrative-legal status, civil-military administrations, powers, administrative and legal support, administrative-legal mechanism.

**Вступ.** Російська збройна агресія проти нашої держави обумовила зміни у правовому забезпеченні функціонування місцевих державних адміністрацій. 3 лютого 2015 р. Верховною Радою України прийнято Закон України за № 141-VIII «Про військово-цивільні адміністрації». Такий тимчасовий державний орган утворюється за рішенням Президента України в районі проведення антитерористичної операції (територія Донецької та Луганської областей країни) у випадку: 1) не здійснення місцевими радами та/або їх виконавчими органами, покладених на них Конституцією та законами України, повноважень, у т.ч. внаслідок фактичного саморозпуску, самоусунення, або їх фактичного невиконання (військово-цивільні адміністрації населених пунктів); 2) нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки (військово-цивільні адміністрації району, області); 3) для здійснення керівництва у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки (військово-цивільні адміністрації району, області). У разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військово-цивільних адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу керівників відповідних військово-цивільних адміністрацій. Вони діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України та формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, а також працівників, які уклали з Антитерористичним центром при Службі безпеки України трудовий договір. Фінансування діяльності військово-цивільних адміністрацій із виконання повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, виконання інших функцій - за рахунок коштів Державного бюджету України. Їх призначення полягає у забезпеченні дії Конституції та законів України, безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущенні гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції (ст.ст. 1, 3) [1]. Діяльність військово-цивільних адміністрацій є відносно новою для сучасної науки адміністративного права темою, що, у поєднанні з великою суспільною важливістю даної проблематики, обумовлює новизну та актуальність цієї статті.

**Постановка завдання.** Метою статті є окреслення тенденцій досліджень адміністративно-правового статусу військово-цивільних адміністрацій з позиції наукової методології науки адміністративного права.

**Результати дослідження.** Розпочинаючи дослідження особливостей висвітлення питань, пов'язаних зі змістом повноважень військово-цивільних адміністрацій в аспекті їх відображення у наукових дослідженнях у галузі адміністративного права, слід сказати, що вони розпочалися практично одразу після прийняття Верховною Радою України № 141-VIII «Про військово-цивіль-

ні адміністрації». Вченими було встановлено місце військово-цивільних адміністрацій у системі органів виконавчої влади. Так, П. П. Погиба досліджує адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій у контексті адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні. Автор обґрунтовує, що військово-цивільні адміністрації в Донецькій та Луганській областях є тимчасовими органами, що створені на основі місцевих державних адміністрацій вказаних областей, і їх діяльність спрямована на реалізацію на території вказаних областей спеціальних напрямів діяльності, до яких віднесено: реалізацію державної регіональної політики; реалізацію заходів щодо соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територіально-територіальних одиниць, формування та реалізації місцевого бюджету, податкової політики, мобілізаційної роботи, охорони державного кордону, відсічі збройній агресії проти України, сприяння діяльності правоохоронних органів; запровадження та контроль за реалізацією тимчасових обмежувальних заходів; запобігання гуманітарній катастрофі тощо. Наразі створення та функціонування військово-цивільних адміністрацій є єдиною умовою здійснення державної влади на території Донецької та Луганської областей, забезпечення життєдіяльності громадян даних областей, вирішення питань місцевого значення, нормалізації життя населення, забезпечення безпеки населення шляхом запровадження тимчасових обмежень у районі проведення антитерористичної операції. З урахуванням сучасних соціально-політичних умов обґрунтовано висновок про необхідність виокремлення спеціальних функцій даних органів, зокрема: організаційної; бюджетно-розпорядчої; забезпечувальної; регулятивної; обмежувальної [2, с. 86].

Низку досліджень було присвячено проблемам мети діяльності військово-цивільних адміністрацій та правового врегулювання умов, за яких вони створюються. Так, І. М. Коропатнік, досліджуючи проблеми цивільно-військового співробітництва, приділяє певну увагу діяльності військово-цивільних адміністрацій. Вчений визначає, що чинним законодавством не врегульовано порядок взаємодії Збройних Сил України та органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в умовах мирного часу, у тому числі у період проведення антитерористичної операції. Залучення Збройних Сил України до виконання функцій цих органів може суперечити нормам Конституції України, з огляду на що, враховуючи роль військового компоненту для досягнення стабільності в районах проведення антитерористичної операції, необхідно визначити правовий механізм тимчасового делегування їм окремих функцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в разі неможливості їх виконання в умовах ведення бойових дій. Положення ч. 1 ст. 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», які визначають, що останні утворюються у разі потреби за рішенням Президента України, створюють умови для довільного тлумачення таких «потреб» та несуть у собі загрозу порушення системи важелів та противаг як визначальної характеристики організації публічної влади в демократичній державі. З огляду на це слід визначити на законодавчому рівні умови, за яких можуть створюватися військово-цивільні адміністрації (неспроможність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування виконувати свої функції протягом певного періоду). Крім того, повноваження голови військово-цивільної адміністрації (п. 3 ст. 6 вказаного Закону) мають бути доповнені його правом представляти відповідну військово-цивільну адміністрацію та територіальну громаду у відносинах зі Збройними Силами України, що створить відповідні правові гарантії здійснення ним своїх владних повноважень. Відсутність критеріїв відповідності військовослужбовців займаним у військово-цивільних адміністраціях посадам створює ситуацію, за якої на посаду голови військово-цивільної адміністрації, у тому числі обласної, за формальними ознаками може призначатися будь-який військовослужбовець, незалежно від віку, освіти, професійного досвіду, що потребує свого усунення шляхом доповнення Переліку посад у військово-цивільних адміністраціях населених пунктів, які підлягають заміщенню військовослужбовцями військових формувань, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, затвердженого Указом Президента України від 23 квітня 2015 року № 237/2015, кваліфікаційними вимогами щодо означених осіб [3, с. 67].

Окремі дослідження стосуються змісту адміністративно-правового статусу військово-цивільних адміністрацій. В. Шевченко доводить, що, по-перше, військово-цивільна адміністрація – орган державної влади, що здійснює управління адміністративно-територіальною одиницею (область, район, місто, село, селище), яка належить до території проведення антитерористичної операції, здійснюючи при цьому координацію військової та цивільної адміністрацій в питаннях соціального, економічного розвитку території та забезпечення Збройних Сил України, інших військових формувань у процесі виконання ними завдань в зоні антитерористичної операції; по-друге, особливість процесу формування штату військово-цивільної адміністрації та її структури пов'язана із потребами цивільної та військової адміністрації, а до складу військово-

во-цивільної адміністрації належать посадові особи державного управління та військовослужбовці офіцерського складу Збройних Сил України, що забезпечують координацію всіх суспільних та військових процесів у зоні антитерористичної операції та на період проведення операції; по-треє, тимчасовість – основна причина виникнення та функціонування військово-цивільної адміністрації і її правового статусу, що передбачає передачу відповідних повноважень до різних структур і органів державної влади або місцевого самоврядування після завершення виконання завдань антитерористичної операції; по-четверте, особливість право суб'єктності військово-цивільної адміністрації пов'язана із особливістю функціонального навантаження адміністрації. Відповідно до законодавства України на військово-цивільній адміністрації покладаються функції органів державного управління, місцевого самоврядування та військової адміністрації, що яскраво демонструє складність механізму функціонування військово-цивільної адміністрації та особливість його правового статусу; по-п'яте, координація діяльності військово-цивільної адміністрації та її підпорядкування є складним елементом цивільно-військового співробітництва, який вимагає високого рівня скоординованості та оперативності у прийнятті рішень вищим військово-політичним керівництвом держави, що вимагає високого рівня сконцентрованості на виконанні відповідних завдань [4, с. 197–198]. Разом з тим, правовий механізм реалізації військово-цивільними адміністраціями своїх повноважень не здобув достатнього висвітлення.

Слід також сказати про те, що існує низка наукових досліджень, в яких вивчаються особливості реалізації окремих функцій військово-цивільних адміністрацій. Так, О. А. Фесенко, предметом досліджень якої став адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні, окреслює сферу повноважень військово-цивільних адміністрацій в контексті забезпечення права вказаної категорії осіб на постійне житло [5, с. 187]. Заслужує на увагу дослідження правового статусу військово-цивільних адміністрацій як суб'єктів протидії корупції, що міститься в Рекомендаціях учасників першого Міжнародного антикорупційного тижня, проведеного за підтримки міністерства оборони Великобританії, спеціального британського радника Міністра оборони України з питань оборони Ф. Джонса та Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського (23–27 листопада 2015 року). Розглянувши місце військово-цивільних адміністрацій у системі суб'єктів протидії корупції, учасники вказаного форуму запропонували введення інституції антикорупційних радників у військово-цивільних адміністраціях, а також забезпечення їх підготовки на курсах Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського [6, с. 153].

Питання, пов'язані з визначенням адміністративно-правового статусу військово-цивільних адміністрацій є надзвичайно важливими для забезпечення як державного суверенітету та територіальної цілісності нашої держави, так і для реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина. Отже, можна прогнозувати, що кількість досліджень, присвячених питанням прав, обов'язків, функцій, гарантій діяльності військово-цивільних адміністрацій буде зростати, тому вже сьогодні потрібна їх систематизація, спираючись на яку, науковці та практики зможуть здійснювати свою діяльність, спрямовану на зміцнення науково-методологічного та організаційного підґрунтя функціонування досліджуваних органів виконавчої влади.

**Висновки.** На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що сучасні наукові дослідження адміністративно-правового статусу військово-цивільних адміністрацій можна розподілити на чотири основні групи: а) дослідження, в яких визначається місце та роль військово-цивільних адміністрацій у системі органів виконавчої влади зокрема і в системі публічного управління взагалі; б) дослідження, в яких визначаються особливості правового забезпечення реалізації мети та завдань військово-цивільних адміністрацій та особливостей їх реалізації; в) дослідження, в яких визначаються особливості повноважень військово-цивільних адміністрацій; г) дослідження, присвячені реалізації окремих функцій вказаних органів виконавчої влади. Одночасно можна констатувати недостатність наукових досліджень, присвячених функціонуванню адміністративно-правового механізму реалізації прав та обов'язків військово-цивільних адміністрацій, що і має визначати перспективи подальших наукових розвідок.

#### Список використаних джерел:

1. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 87.
2. Погиба П. П. Нормативно-правове забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 6-2. Т. 2. С. 85–89.

3. Коропатник И. Основные направления взаимодействия гражданского общества и Вооруженных Сил Украины. *LegeaȘiViața*. 2016. № 6. Р. 66–69.
4. Шевченко В. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 196–206.
5. Фесенко О. А. Організаційна структура органів публічної адміністрації у сфері реалізації прав внутрішньо переміщених осіб. *Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні*: зб. наук. праць / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. Київ: Інститут держави і права. ім. В. М. Корещького НАН України, 2015. С. 183–188.
6. Перший міжнародний антикорупційний тиждень (23–27 листопада 2015 року): матеріали тез виступів та напрацювань. Київ: Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського, 2016. 159 с.

УДК 342.6

СКОРОХОД І.В.

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

В статті проаналізовано нормативно-правові акти, що регламентують податкову діяльність та розкрито складові елементи податкової системи України. Розкрито зміст завдань і функцій основних елементів податкової системи України. Підкреслена важливість структурно-функціональних змін податкових органів та запропоновано внесення ряду змін до чинного податкового законодавства.

**Ключові слова:** податкова система, податкова діяльність, організаційно-правові засади, завдання, функції, Державна фіскальна служба України, державні податкові інспекції, податкова міліція.

В статье проанализированы нормативно-правовые акты, регламентирующие налоговую деятельность и раскрыто составляющие элементы налоговой системы Украины. Раскрыто содержание задач и функций основных элементов налоговой системы Украины. Подчеркнута важность структурно-функциональных изменений налоговых органов и предложено внесение ряда изменений в действующее налоговое законодательство.

**Ключевые слова:** налоговая система, налоговая деятельность, организационно-правовые основы, задачи, функции, Государственная фискальная служба Украины, государственные налоговые инспекции, налоговая милиция.

The article analyzes regulatory legal acts regulating tax activities and discloses the elements of the tax system of Ukraine. The content of the tasks and functions of the main elements of the tax system of Ukraine is revealed. The importance of structural and functional changes in tax authorities is emphasized and a number of changes to the current tax legislation are proposed.

**Key words:** tax system, tax activity, organizational and legal principles, tasks, functions, State fiscal service of Ukraine, state tax inspectorates, tax police.

Ефективність податкової діяльності, визначається тим, наскільки цілеспрямовано вона вирішує комплекс завдань, пов'язаних із розвитком підприємництва, ростом економіки, підвищенням життєвого рівня населення [1, с. 47].

---

© СКОРОХОД І.В. – кандидат юридичних наук, здобувач (Міжрегіональна Академія управління персоналом)

До 2014 року в Україні зберігалася не реформована податкова система, яка на тлі неефективної ренто-орієнтованої моделі розвитку вітчизняної економіки була дуже вразливою до будь-яких зовнішніх впливів.

На сьогодні в Україні сформована податкова система подібна податковим системам країн Європи. Разом із тим вона ще не настільки доскональна, як в європейських країні, і характеризується рядом недоліків, а саме:

- фискальна спрямованість податкової діяльності;
- податкове законодавство складне, нестабільне, інколи суперечливе;
- затрати по обслуговуванню окремих податків є більшими в порівнянні з доходами їх надходження (банківський сектор).

Податкові органи України є складовою Державної фискальної служби України (далі – ДФС України), яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску [2].

Оскільки Державна фискальна служба України є центральним органом виконавчої влади то відповідно до закону України «Про центральні органи виконавчої влади» входить до системи центральних органів виконавчої влади, яку складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади.

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 01 травня 2016 р. та постанова Кабінету Міністрів України «Про Державну фискальну службу України» від 21 травня 2014 р. № 236 в загальному розкривають правовий статус цих органів.

Так, Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України.

Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є:

- 1) забезпечення нормативно-правового регулювання;
- 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України;
- 4-1) забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України [3].

До інших центральних органів виконавчої влади для виконання окремих функцій з реалізації державної політики відносяться служби, агентства, інспекції. Основними завданнями таких органів влади є:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України [3].

Відповідно до ч. 2 ст. 17 закону України «Про центральні органи виконавчої влади», якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контролюючі функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самовря-

дування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центрального орган виконавчої влади утворюється як інспекція [3].

Отже, в діяльності Державної фіскальної служби України переважають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, в тому числі і з питань оподаткування. Щодо цієї служби приймаються особливий порядок, який визначає механізм здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або її ліквідацією відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. № 1074 «Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади».

В Положенні «Про Державну фіскальну службу України» контрено визначаються завдання і функції цієї служби відповідно до яких будується організаційна структура фіскальної системи загалом, і податкової зокрема.

Очолює фіскальну систему Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра фінансів. Голова Державної фіскальної служби має заступників, один із яких здійснює безпосереднє керівництво податковою системою, призначаються він на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним Міністром фінансів на підставі пропозицій Голови Державної фіскальної служби [2]. Відповідно до закону України «Про центральні органи виконавчої влади» керівники служб і їх заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Таким чином, до положення «Про Державну фіскальну службу України», яке суперечить закону України «Про центральні органи виконавчої влади» повинні бути внесені відповідні зміни.

До складу Державної фіскальної служби для забезпечення реалізації завдань входить апарат, 29 територіальних органів та спеціалізовані департаменти.

Структуру апарату ДФС України затверджує її Голова за погодженням з Міністром фінансів України. Структури територіальних органів їх завдання та функції, відповідальність, порядок дій затверджує, у відповідних положеннях, Голова ДФС України.

Наприклад, наказом ДФС України від 27 березня 2017 р. № 202 затверджено положення про головне управління ДФС у Харківській області, відповідно до якого дане управління є територіальним органом ДФС України і підпорядковується їй. Головне Управління Державної фіскальної служби України (далі – ГУ ДФС України) в Харківській області має у своєму складі відокремлені структурні підрозділи перелік яких затверджується окремим наказом ДФС України.

Основними завданнями ГУ ДФС України є: забезпечення реалізації державної податкової політики та політики у сфері державної митної справи, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного (при виконанні повноважень з контрольно-перевірочної, оперативної-розшукової роботи, досудового розслідування, перевірок фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з відмиванням доходів, отриманих злочинним шляхом) законодавства, здійснення в межах повноважень, передбачених законом, контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів та інших платежів, державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотримання порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів [4].

Зазначеним наказом № 202 ДФС України затверджено перелік 62 функцій ГУ ДФС в Харківській області, до яких віднесено, наприклад, узагальнення практики застосування законодавства з питань оподаткування, здійснення адміністрування податків і зборів інших платежів, контролювання своєчасності подання платниками податків звітності, здійснення контролю за дотриманням податкового законодавства, реєстрування та ведення обліку платників податків, організація роботи та здійснення контролю за застосуванням арешту майна платника податків, здійснення погашення податкового боргу, здійснення у випадках, передбачених законом, складання протоколів про адміністративне правопорушення та провадження у справах про адміністративне правопорушення, надання індивідуальних податкових консультацій тощо.

ГУ ДФС України з метою організації своєї діяльності:

1) забезпечує здійснення, в межах повноважень, передбачених законом, заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх реалізацією у ГУ ДФС та державні податкові інспекції (далі – ДПІ) підпорядкованого регіону;

2) здійснює добір кадрів у ГУ ДФС та підпорядкований ДПІ, у межах наданих повноважень на підприємствах, в установах та організаціях, що належить до сфери управління ДФС України, організовує роботу з підготовки та підвищення кваліфікації працівників ГУ ДФС та підпорядкованих ДПІ;

3) організовує планово-фінансову роботу в ГУ ДФС, підпорядкованих ДПІ, здійснює контроль за використанням фінансових та матеріальних ресурсів;

4) забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку в установленому законодавством порядку;

5) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів;

6) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, мобілізаційну підготовку та мобілізаційну готовність;

7) організовує свою роботу і роботу підпорядкованих ДПІ, підприємств, установ та організацій, що належить до сфери ДФС;

8) надає підпорядкованим ДПІ методичну і практичну допомогу в організації роботи, проводить перевірку стану такої роботи;

9) координує діяльність підпорядкованих ДПІ та організовує їх взаємодію з державними органами та органами місцевого самоврядування;

10) забезпечує згідно із законодавством надання державним органам інформації з реєстрів, банків та баз даних ДФС;

11) співпрацює з інститутами громадянського суспільства, забезпечує участь громадськості у реалізації державної політики за напрямками діяльності ДФС та інформує її про свою роботу;

12) організовує роботу з укомплектуванням, зберіганням, обліку та використання архівних документів;

13) організовує інформаційно-аналітичне забезпечення ГУ ДФС, підпорядкованих ДПІ та автоматизацію її діяльності;

14) організовує ведення діловодства відповідно до встановлених правил.

ГУ ДФС України здійснює свої повноваження безпосередньо та через підпорядкований йому ДПІ. ГУ ДФС очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з неї Головою ДФС України. Начальник ГУ ДФС України вносить Голові ДФС України пропозиції щодо призначення на посаду та звільнення з неї начальників ДПІ та їх заступників.

Для погодженого вирішення питань, що належить до компетенції ГУ ДФС України, обговорення найважливіших напрямків його діяльності в ГУ ДФС утворюється колегія у складі начальника ГУ ДФС України його заступників та начальника Митниці. На засіданнях колегії можуть бути присутніми у встановленому порядку і інші особи.

Структуру ГУ ДФС України затверджує Голова ДФС України за погодженням з Міністром фінансів України. Організаційну структуру ГУ ДФС затверджує Голова ДФС України. До складу ГУ ДФС в Харківській області входить 9 Об'єднаних державних податкових інспекцій (далі – ОДПІ).

І остання ланка податкової системи – державні податкові інспекції. ДПІ є територіальним органом Державної фіскальної служби України. ДПІ забезпечує реалізацію повноважень ДФС України на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Завдання та повноваження ДПІ визначені Положенням про ДПІ та затвердженим наказом ДФС України. Так, наприклад Положення про Центральну об'єднану державну податкову інспекцію в м. Харкові Головного управління державної фіскальної служби у Харківській області затверджено наказом ДФС України 22 квітня 2016 року № 357.

ДПІ відповідно до покладених на неї завдань узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції ДФС України, готує та вносить пропозиції щодо його вдосконалення до ГУ ДФС в області. ДПІ у межах повноважень, на основі і на виконання доручень ДФС України, ГУ ДФС в області видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує і контролює їх виконання. Акти ДПІ можуть бути повністю чи частково скасовані Головою ДФС України, начальником ГУ ДФС в області.

ДПП під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з місцевими держадміністраціями, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, профспілками та організаціями роботодавців, підприємствами, установами, організаціями на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. У разі потреби видає разом з місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування спільні акти.

ДПП здійснює свої повноваження безпосередньо та через підпорядковані підрозділи. Її діяльність є відкритою та прозорою, що забезпечується шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації (за винятком інформації, доступ до якої обмежується законодавством) в офіційних друкованих виданнях, на сайті єдиного веб-порталу ДФС України, публікацій у засобах масової інформації, трансляції по радіо і телебаченню репортажів, інтерв'ю, виступів керівництва ДПП будь-яким іншим способом. Інформація про діяльність ДПП надається громадянам, юридичним особам, об'єднанням громадян без статусу юридичної особи, представникам засобів масової інформації відповідно до чинного законодавства.

Діяльність ДПП є підконтрольною та підзвітною перед ДФС України та ГУ ДФС в області. ДПП очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Головою ДФС України у порядку, визначеному законодавством. Начальник ДПП здійснює повноваження, визначені чинним законодавством України, Положенням про державну податкову інспекцію ГУ ДФС в області.

Начальник ДПП:

- призначає на посаду та звільняє з посади керівників структурних підрозділів ДПП та їх заступників за винятком керівників, посади яких віднесені до номенклатури посад начальника ГУ ДФС в області;
- призначає на посаду та звільняє з посади у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців ДПП (якщо інше не передбачено законом);
- приймає на роботу та звільняє з роботи в порядку, передбаченому законодавством, працівників ДПП;
- вносить начальнику ГУ ДФС в області пропозиції щодо призначення на посади та звільнення з посад заступників начальників ДПП, у визначеному порядку;
- подає на погодження начальнику ГУ ДФС в області структуру ДПП для подання на затвердження Голові ДФС України;
- подає на погодження начальнику ГУ ДФС в області штатний розпис і кошторис ДПП для подання на затвердження Голові ДФС України;
- затверджує положення про самостійні структурні підрозділи ДПП і посадові інструкції працівників;
- вирішує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців та працівників ДПП;
- подає начальнику ГУ ДФС в області для затвердження плани роботи ДПП;
- звітує перед начальником ГУ ДФС в області про виконання планів роботи ДПП та покладених на неї завдань, про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності ДПП, а також про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях;

– у разі виявлення корупційного правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення підлеглими, у межах повноважень вживає заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомляє про його вчинення підрозділ власної безпеки ГУ ДФС в області для вжиття заходів, передбачених законодавством.

Начальник ДПП має заступників, у тому числі двох перших, які призначаються та звільняються з посади Головою ДФС України у порядку, визначеному законодавством. Заступники начальника ДПП підзвітні та підконтрольні Голові ДФС України, начальнику ГУ ДФС в області, начальнику ДПП. Заступники начальника ДПП забезпечують виконання завдань ДПП у сферах, що закріплюються окремо за кожним із заступників.

Начальник ДПП розподіляє обов'язки між своїми заступниками. Розподіл обов'язків між начальником ДПП та його заступниками затверджується відповідним наказом ДПП, проект якого готується організаційно-розпорядчим підрозділом.

Отже, підрозділи Державної фіскальної служби України, що здійснюють податкову діяльність, представлені Головними управліннями Державної фінансової служби в областях та державними податковими інспекціями у районах, містах, районах у містах, об'єднанні та спеціалізовані державні податкові інспекції головних управлінь ДФС України.



Для боротьби з економічною злочинністю та контрабандою вдовж лінії зіткнення на території здійснення АТО 30 січня 2015 р. створено спеціальний підрозділ податкової міліції Державної фіскальної служби «Фантом». Бійці спецпідрозділу здійснюють контроль, протидіють незаконному переміщенню вантажів й транспортних засобів через лінію розмежування між Україною та тимчасово окупованими територіями у Донецькій та Луганській областях. Податкові міліціонери спільно з співробітниками інших правоохоронних органів викривають фінансові злочини в зоні АТО та протидіють тероризму.

Протягом часу діяльності співробітниками спецпідрозділу ДФС «Фантом» спільно з працівниками Служби Безпеки України, Національної поліції та Державної прикордонної служби України упереджено незаконний перетин поза межами контрольних пунктів в'їзду/виїзду товарно-матеріальних цінностей, яких вилучено на загальну суму понад 570 млн грн. Заходи проводилися у рамках роботи зведених мобільних груп по контролю за протиправним переміщенням вантажів (товарів) через лінію розмежування відповідно до Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів вздовж лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей.

В Україні податкова міліція дискредитувала себе в очах підприємців. Відтак необхідно є її ліквідація та утворення Служби фінансових розслідувань з посиленням аналітичної функції та зниженням корупційних ризиків [5].

Структурно-функціональні зміни в податкових органах мають сприяти підвищенню ефективності роботи, зменшенню можливостей корупції в результаті реорганізації та зміцненні довіри з боку платників.

Критичного обсягу підтримки в суспільстві набула пропозиція щодо ліквідації податкової міліції, однак також не був сприйнятий громадськістю проект створення Служби фінансових розслідувань. Водночас беззаперечно залишається необхідність оптимізації органів, що займаються розслідуванням економічних злочинів – податкової міліції, департаментів Міністерства внутрішніх справ України та Служби Безпеки України. Відкритим залишається питання підпорядкованості після об'єднання цієї функції в компетенції одного органу.

Таким чином, загострюється потреба напрацювання нової моделі взаємовідносин між платниками податків та податковими органами в процесі боротьби із податковими правопорушеннями [6].

Отже, з вищевикладеного видно, що податкова діяльність в Україні здійснюється потужною системою різних підрозділів, складові елементи яких при необхідній координації та упорядкуванні, здійснюють поставлені перед податковою сферою завдання.

Функціонування системи податкової діяльності обумовлюється властивостями структури податкової системи. Тобто, важливе значення має ієрархічна побудова підрозділів податкових органів, формування ієрархічних податкових правовідносин між ними.

В Положенні «Про державну фіскальну службу України» визначаються засади субординації між Державною фіскальною службою України та її територіальними органами – Головними управліннями Державної фіскальної служби в областях, між Головними управліннями Державної фіскальної служби в областях і підлеглими їм Державними податковими інспекціями в містах, районах, районах у містах, об'єднаними та спеціалізованими державними податковими інспекціями головних управлінь ДФС України.

#### Список використаних джерел:

1. Майстренко О. В. Теоретико-правові аспекти колізій у законодавстві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2008. 212 с.
2. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 120.
3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-17. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
4. Положення про головне управління Державної фіскальної служби у Харківській області: Наказ ДФС України від 27.03.2017 № 202. URL: <http://kh.sfs.gov.ua/dfs-u-regioni/golov-uprt/struktura/>.
5. Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.10.2016 № 803-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/803-2016-%D1%80>.
6. Романчук Я. Любая налоговая реформа должна начаться с реформирования ГФС. Бизнес. 09.04.2015. URL: [http://www.business.ua/articles/state\\_regulation/Lyubaya-nalogovaya-reforma-dolzha-nachatsyas-reformirovaniya-GFS-eksperty-96267/](http://www.business.ua/articles/state_regulation/Lyubaya-nalogovaya-reforma-dolzha-nachatsyas-reformirovaniya-GFS-eksperty-96267/)

УДК 342.9:347.2

СУКМАНОВА О.В.

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС КОМІСІЇ  
З ПИТАНЬ РОЗГЛЯДУ СКАРГ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ  
ЯК СУБ'ЄКТА ОХОРОНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ**

У статті визначено адміністративно-правовий статус Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації як суб'єкта охорони права власності в Україні, що полягає в особливому правовому становищі як постійно діючого суб'єкта публічного адміністрування при Міністерстві юстиції України, повноваження якого полягають у розгляді звернень приватних осіб щодо порушення порядку державної реєстрації прав власності, за результатами яких, Комісія, як суб'єкт охорони права власності, може припинити порушення щодо державної реєстрації прав власності, а також надати консультативно-дорадчі вказівки Міністерству юстиції України відносно притягнення винних осіб до відповідальності за порушення порядку державної реєстрації прав.

**Ключові слова:** адміністративно-правова охорона, державна реєстрація, Комісія з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації, Міністерство юстиції України, право власності, правовідносини, публічне адміністрування.

В статье определено административно-правовой статус Комиссии по рассмотрению жалоб в сфере государственной регистрации как субъекта охраны права собственности в Украине, которая заключается в особом правовом положении как постоянно действующего субъекта публичного администрирования при Министерстве юстиции Украины, полномочия которого заключаются в рассмотрении обращений частных лиц о нарушении порядка государственной регистрации прав собственности, по результатам которых Комиссия, как субъект охраны права собственности, может прекратить нарушения по государственной регистрации прав собственности, а также предоставит консультативно-совещательные указания Министерству юстиции Украины относительно привлечения виновных лиц к ответственности за нарушение порядка государственной регистрации прав.

**Ключевые слова:** административно-правовая охрана, государственная регистрация, Комиссия по вопросам рассмотрения жалоб в сфере государственной регистрации, Министерство юстиции Украины, право собственности, правоотношения, принципы права, публичное администрирование.

The article defines the administrative and legal status of the Commission on complaints about state registration in the field of state registration as a subject of protection of property rights in Ukraine, which is in a special legal status as a permanently acting subject of public administration under the Ministry of Justice of Ukraine, whose powers are to be considered appeals of private individuals regarding violation of the procedure for state registration of property rights, the results of which, the Commission on complaints about state registration as a subject of protection of property rights, may terminate violations of state registration of property rights and provide advisory guidance to the Ministry of Justice of Ukraine concerning those responsible be brought to justice for violation of state registration of rights.

**Key words:** administrative law protection, state registration, Commission on complaints about state registration, Ministry of Justice of Ukraine, property rights, legal relations, principles of law, public administration.

**Вступ.** Україна, прямуючи в напрямку євроінтеграції, здійснює низку вкрай потрібних для кожного громадянина реформ, однією з яких є реформа юстиції, спрямована на підвищення рівня належного взаємозв'язку держави з її громадянами та іншими особами, усебічне забезпечення суб'єктами публічної адміністрації прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб [5, с. 4].

Ця сфера публічного управління охоплює вагомі чинники публічно-правового життя вітчизняного суспільства, включаючи також адміністративно-правове регулювання в площині державної реєстрації. Державна реєстрація є важливим чинником адміністративної діяльності органів публічної влади. Державна реєстратори є посередниками між громадянами та державою через надання публічної легітимності юридичним особам, державної захищеності праву власності. Тому від належного правового, нормативного та організаційного регулювання державної реєстрації безпосередньо залежить рівень надання адміністративних послуг органами державної влади [5, с. 4].

Державна реєстрація покликана забезпечити охорону та захист прав та законних інтересів власників, користувачів нерухомого майна шляхом створення додаткових гарантій для них. Державна реєстрація прав зводить до мінімуму можливість недобросовісних осіб реєструвати на себе права, які їм не належать, а тому створює перешкоди для проведення незаконних операцій з нерухомістю. Лише зареєстровані права мають юридичну силу перед іншими (третіми) особами, а зареєструвати за собою права на нерухомість може лише особа, якій вони належать згідно з дійсними документами, які відповідають вимогам законодавства [3].

Кожен громадянин повинен знати куди потрібно звернутися для захисту своїх порушених прав у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. З прийняттям 01 січня 2016 року в дію нової редакції Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», додатково впроваджено інноваційний та дієвий механізм захисту власних прав у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, зміст якого, перш за все, полягає в зверненні до Міністерства юстиції України або його територіальних органів з відповідною скаргою. Попередня редакція згаданого закону передбачала можливість оскарження таких рішень лише до суду. Однак судовий захист прав власників майна проти незаконних дій державних реєстраторів не завжди був ефективний [4].

Таким чином, враховуючи створення нової інституції захисту прав у сфері державної реєстрації – Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації, дослідження її адміністративно-правового статусу є досить актуальним.

**Огляд останніх досліджень.** Державна реєстрація була предметом дослідження у працях багатьох вчених, до числа яких входять В. Аверянов, Ю. Битяк, В. Галунько, Д. Журавльов, В. Ковальський, Л. Котяш, В. Курило, О. Летнева, В. Нікітін, К. Чижмарь та ін.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії права, думок з цієї проблематики вчених-правників і чинного законодавства розкрити адміністративно-правовий статус Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації як суб'єкта охорони права власності в Україні.

**Виклад основних положень.** Порядок адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних реєстраторів, регулюється розділом VII Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та Порядком розгляду скарг у сфері державної реєстрації, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 року № 1128 (далі – Порядок № 1128). Відповідно до пункту 2 Порядку № 1128, для забезпечення розгляду скарг суб'єктом розгляду скарги утворюються постійно діючі Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації (далі – Комісія), положення та склад яких затверджуються Міністром або відповідним територіальним органом. Комісії покликані захищати конституційні права та порушені інтереси фізичних та юридичних осіб у сфері державної реєстрації. Адміністративне оскарження до Комісії не потребує додаткових витрат, що є відмінним від оскарження наведених дій в судовому порядку, де необхідно сплачувати судовий збір. У зв'язку з вищезазначеним, кожен громадянин, який вважає, що його права порушено має можливість оскаржити рішення, дії чи бездіяльність державних реєстраторів при реєстрації нерухомого майна не лише до суду, а й шляхом подання скарги до органів Міністерства юстиції України та його територіальних органів [6].

Комісія з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації є постійно діючим колегіальним консультативно-дорадчим органом при Міністерстві юстиції України, що в межах повноважень, забезпечує розгляд скарг у сфері державної реєстрації [6; 8].

Розгляд скарг здійснюється за заявою особи, яка вважає, що її права порушено, що подається виключно у письмовій формі та повинна містити обов'язкові відомості та документи, що долучаються до скарги. Така скарга у день її надходження реєструється суб'єктом розгляду скарги відповідно до вимог законодавства з організації діловодства у державних органах. Скаржник може відкликати подану скаргу на будь-якому етапі її розгляду. У такому випадку скарга залишається без розгляду. Перед розглядом скарги по суті комісія вивчає скаргу для встановлення: 1) чи віднесено розгляд скарги відповідно до законів до повноважень суб'єкта розгляду скарги (належний суб'єкт розгляду скарги); 2) чи дотримано вимоги законів щодо строків подання скарги, вимог щодо її оформлення та/або щодо документів, що долучаються до скарги; 3) чи наявні (відсутні) інші скарги у суб'єкта розгляду скарги [9].

Під час розгляду скарги по суті комісія встановлює наявність чи відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення скаржника, зазначених у скарзі, та інші обставини, які мають значення для об'єктивного розгляду скарги, у тому числі шляхом перевірки відомостей, що містяться в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно чи Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань (далі – реєстри), та у разі необхідності витребування документів, пояснень тощо у суб'єкта оскарження, і вирішує: 1) чи мало місце прийняття оскаржуваного рішення суб'єктом оскарження, чи мала місце оскаржувана дія або бездіяльність суб'єкта оскарження; 2) чи було оскаржуване рішення прийнято суб'єктом оскарження на законних підставах; 3) чи належить задовольнити кожну з вимог скаржника або відмовити в їх задоволенні; 4) чи можливо поновити порушені права або законні інтереси скаржника іншим способом, ніж визначено ним у своїй скарзі (зокрема внесення шляхом виправлення технічних помилок у записях реєстрів взамін скасування рішення державного реєстратора); 5) які рішення підлягають скасуванню або які дії, що випливають з факту скасування рішення або з факту визнання оскаржуваних дій або бездіяльності протиправними, підлягають вчиненню [9].

За результатами розгляду скарги суб'єкт розгляду скарги на підставі висновків комісії приймає мотивоване рішення про задоволення скарги або про відмову в її задоволенні з підстав, передбачених законами, у формі наказу. Якщо комісія під час розгляду скарги визнає необхідним проведення перевірки зазначених у скарзі обставин правоохоронними органами, суб'єкт розгляду скарги надсилає відповідні відомості правоохоронним органам для здійснення перевірки таких відомостей та вжиття в межах їх компетенції відповідних заходів реагування щодо припинення порушення законодавства [9].

Рішення комісії оформляються висновком, який підписується Головою комісії, секретарем та членами комісії, що брали участь у засіданні комісії. Висновок комісії повинен містити такі відомості: дата, час та місце його складення; перелік осіб, присутніх на засіданні комісії; реквізити та суть скарги, розгляд якої здійснюється комісією; відомості про наявність чи відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення скаржника, зазначені у скарзі, та інших обставин, які мають значення для об'єктивного розгляду скарги; окрема думка члена комісії у разі її наявності та оформлення у письмовому вигляді; узагальнюючий висновок щодо відповідності/невідповідності законодавству у сфері державної реєстрації рішення, дії або бездіяльності суб'єкта оскарження, щодо задоволення кожної з вимог скаржника або відмови в їх задоволенні з відповідним обґрунтуванням та посиланням на норми законодавства; відомості про необхідність складання протоколів про адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачена частинами першою-п'ятою статті 166-11 та статтею 166-23 Кодексу України про адміністративні правопорушення; відомості про рішення/реєстраційні дії, що підлягають скасуванню, а також про дії, що підлягають вчиненню у зв'язку зі скасуванням рішення/реєстраційної дії або у зв'язку з визнанням оскаржуваних дій або бездіяльності протиправними, та про суб'єкта, що буде вчиняти такі дії [8].

Таким чином, у сфері адміністративної охорони права власності функціонує спеціальний, інноваційний суб'єкт публічного адміністрування – Комісія з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації, що створює додатковий механізм захисту права власності, шляхом безкоштовного письмового звернення до постійно діючих комісій при територіальних органах Міністерства юстиції України на незаконні дії державних реєстраторів, відповідно в результаті розгляду матеріалів комісії можуть припинити незаконні дії, відновити порушені права осіб, притягнути винних осіб до дисциплінарної відповідальності.

Загалом, Комісія з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації наділена досить широкими повноваженнями, а саме: скасування реєстраційних дій та блокування доступу до дер-

жавного реєстру для відповідного суб'єкта реєстрації, скасування акредитації суб'єкта реєстрації, притягнення до дисциплінарної відповідальності посадової особи територіального органу Мін'юсту, направлення до Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату при Мін'юсті подання щодо анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю [1].

Щодо переваг звернення в Комісію, то безсумнівними плюсами є швидкість розгляду скарги, відсутність обов'язку бути особисто присутнім на засіданні Комісії, відсутність «збору» за звернення в Комісію, а дані у разі позитивного розгляду скарги до реєстру вносяться відразу. Та все ж є і недоліки. Так, рішення Комісії може бути оскаржене у суді, обмежені строки звернення в Комісію (якщо порушені вимоги щодо терміну подання скарги до Міністерства юстиції України (це 60 днів після вчинення незаконної реєстраційної дії, або ж 60 днів з того моменту, як особа дізналася про цей факт), а також перелік підстав для звернення (якщо є рішення цього органу з того самого питання) [1].

Діяльність Комісії є робочим і актуальним інструментом захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, що не погоджуються з прийнятими державними реєстраторами рішеннями. Зазначена процедура дозволяє ефективно і оперативно вирішувати проблемні питання без залучення суду, поза судовим процесом, не чекаючи набрання рішенням суду законної сили, на що витрачається чимало часу [1].

Отже, адміністративно-правовий статус Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації як суб'єкта охорони права власності в Україні полягає в особливому правовому становищі як постійно діючого суб'єкта публічного адміністрування при Міністерстві юстиції України, повноваження якого полягають у розгляді звернень приватних осіб щодо порушення порядку державної реєстрації прав власності, за результатами яких, Комісія, як суб'єкт охорони права власності, може припинити порушення щодо державної реєстрації прав власності, а також надати консультативно-дорадчі вказівки Міністерству юстиції України відносно притягнення винних осіб до відповідальності за порушення порядку державної реєстрації прав.

#### Список використаних джерел:

1. Антирейдерська комісія vs суд: куди звертатися за захистом? // Ліга. Блоги. URL: <https://blog.liga.net/user/iguk/article/antireyderska-komisiya-vs-sud-kudi-zvertatisya-za-zahistom>
2. Державна реєстрація прав власності на нерухоме майно: проблеми та перспективи розвитку // Міністерство юстиції України: офіційний веб-сайт. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_3668](https://minjust.gov.ua/m/str_3668)
3. Для чого потрібна державна реєстрація прав власності? // Каховська міська рада. URL: [http://kakhovka-rada.gov.ua/ua/dlja\\_chogo\\_potribna\\_derzhavna\\_rejestratsija\\_prav\\_vlasnosti](http://kakhovka-rada.gov.ua/ua/dlja_chogo_potribna_derzhavna_rejestratsija_prav_vlasnosti)
4. Захист прав у сфері державної реєстрації прав та їх обтяжень на нерухоме майно // Національна академія внутрішніх справ. URL: <https://www.naiu.kiev.ua/files/mayu-pravo/pr-vlasnosti.pdf>
5. Нікітін В. В. Адміністративно-правовий статус державних (публічних) реєстраторів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. 208 с.
6. Порядок державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 року № 1127 // Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-%D0%BF#n23>
7. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 51.
8. Про діяльність Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації та Комісії з питань акредитації суб'єктів державної реєстрації та моніторингу: наказ Міністерства юстиції України від 12.01.2016 № 37/5 // Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0042-16#n15>
9. Про затвердження Порядку розгляду скарг у сфері державної реєстрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1128 // Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1128-2015-%D0%BF>

УДК 342.9

ТРОФІМЦОВ В.А.

**ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ  
«СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІІ ТЕРОРИЗМУ»**

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених здійснено аналіз теоретичних підходів щодо розумінні таких понять, як: «суб'єкт» та «система». Надано авторське визначення поняття системи суб'єктів протидії тероризму. Обгрунтовано, що протидію тероризму у загальному вигляді необхідно розуміти як специфічний різновид унормованої правом (зокрема адміністративним) комплексної, соціальної, державно-владної діяльності, що здійснюється компетентними суб'єктами, спрямованої на забезпечення ефективного впливу на тероризм з метою мінімізації його проявів, інтенсивності розвитку та поширення.

***Ключові слова:** тероризм, протидія тероризму, суб'єкт, система, суб'єкт протидії тероризму, законодавство.*

В статье на основе анализа научных взглядов ученых осуществлен анализ теоретических подходов к пониманию таких понятий, как «субъект» и «система». Предоставлено авторское определение понятия системы субъектов противодействия терроризму. Обосновано, что противодействие терроризму в общем виде необходимо понимать как специфический вид нормированной правом (в частности административным) комплексной, социальной, государственно-властной деятельности, осуществляемой компетентными субъектами, и направленной на обеспечение эффективного воздействия на терроризм с целью минимизации его проявления, интенсивности развития и распространения.

***Ключевые слова:** терроризм, противодействие терроризму, субъект, система, субъект противодействия терроризму, законодательство.*

In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists, an analysis of theoretical approaches to the understanding of concepts such as: "subject", "system". Author's definition of the notion of the system of subjects of counteraction to terrorism was given. It is substantiated that the counteraction to terrorism in general should be understood as a specific kind of normative (in particular administrative) law of a complex, social, state-power activity carried out by competent subjects aimed at ensuring effective influence on terrorism in order to minimize its manifestations, intensity of development and distribution.

***Key words:** terrorism, counteraction to terrorism, subject, system, subject of counteraction to terrorism, legislation.*

**Постановка проблеми.** Конституція України проголосила, що Україна є суверенною та незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. При цьому людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. На жаль, доводиться констатувати, що на сьогодні існують негативні явища, метою яких є посягання на проголошені Конституцією України цінності. У даному випадку мова йде про тероризм – здійснення суспільно небезпечної діяльності, яка полягає в свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей або погрози вчинення злочинних дій з метою досягнення злочинних цілей [2]. В Україні протидію вищенаведеному суспільно небезпечному явищу здійснюють певні суб'єкти цієї діяльності.

© ТРОФІМЦОВ В.А. – кандидат юридичних наук, начальник юридичного департаменту (Юридична компанія «Льва Толстого»)

**Стан дослідження.** Варто зазначити, що проблематика протидії тероризму була предметом наукових досліджень таких вчених-правознавців, як В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородин, А. І. Берлач, І. В. Бойко, М. А. Василенко, В. М. Гарашук, І. П. Голосніченко, В. М. Горшеньов, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, М. В. Коваль, В. К. Колпаков, Є. Б. Кубко, О. В. Кузьменко, Є. А. Лукашова, Д. В. Лученко, А. В. Малько, М. А. Матузов, О. В. Негодченко, В. І. Олефір, В. Ф. Опришко, Р. С. Павловський, Ю. С. Педько, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, М. М. Тищенко, В. М. Шаповал, В. К. Шкарупа, О. М. Якуба та інші. Наукові праці наведених вище вчених, безумовно, мають важливу науково-практичну цінність, а рекомендації та висновки, що містяться в них стали приводом для внесення змін у чинне законодавство, що визначає нормативно-правові основи протидії з таким негативним явищем як тероризм. Разом із тим, у наведеній сфері залишається ще багато дискусійних питань. Зокрема, не достатньо уваги приділено сутності системи суб'єктів протидії тероризму в Україні, а також системі таких суб'єктів.

**Саме тому метою статті є:** розглянути сутність та надати визначення поняття «система суб'єктів протидії тероризму»

**Виклад основного матеріалу.** У адміністративно-правовому контексті протидію тероризму у загальному вигляді необхідно розуміти як специфічний різновид унормованої правом (зокрема адміністративним) комплексної, соціальної, державно-владної діяльності, що здійснюється компетентними суб'єктами і полягає у розробленні та реалізації відповідних політичних, правових, організаційно-управлінських, соціально-економічних, науково-дослідницьких та освітньо-виховних заходів, спрямованих на забезпечення ефективного впливу на тероризм з метою мінімізації його проявів, інтенсивності розвитку та поширення. Протидія тероризму передбачає: по-перше, здійснення попередження, припинення та розслідування проявів терористичної діяльності, відправлення правосуддя й виконання покарань у справах про тероризм та (або) інші злочини терористичного характеру; по-друге, запровадження та реалізацію низки запобіжних (профілактичних) заходів, орієнтованих на виявлення та нейтралізацію умов і факторів, що детермінують тероризм, сприяють його розвитку та поширенню; по-третє, вдосконалення організаційно-управлінської діяльності державної влади в усіх основних (перш за все у правоохоронній, фінансовій та інформаційній) галузях суспільного життя, підсилення контролю (нагляду) за законністю та прозорістю відносин і процесів, що у них відбуваються.

Отже сьогодні, коли реально повністю викоринити таке явище як тероризм об'єктивно не можливо, головним завданням протидії є створення та забезпечення (підтримка) таких політико-правових, управлінських, економічних та соціокультурних умов в українській державі, які б максимально ускладнювали йому (тероризму) існування. Як і будь-яка інша суспільно-значуща діяльність, протидія тероризму має бути здійснюватись уповноваженими на те суб'єктами, які у своїй сукупності складають певну систему.

Варто зазначити, що визначення поняття «суб'єкти протидії тероризму в Україні» на законодавчому рівні не закріплено й задля того, щоб з'ясувати його сутність, необхідним є аналіз змісту складової наведеного вище поняття – слова «суб'єкт». Так, слово «суб'єкт» походить від латинського «subjectus», що в перекладі означає те, що лежить в основі, знаходиться в основі, від sub – «під» і jacio – «кидаю», «закладаю основу». Розглядаючи філософські погляди щодо сутності поняття «суб'єкт», варто зазначити, що ще Аристотель використовував вищеназване слово для позначення як індивідуального буття, так і матерії – неформленої субстанції [3, с. 633–644]. У сучасному ж значенні слово «суб'єкт» починає вживатися тільки із XVII століття як позначення психолого-теоретико-пізнавального Я, що протиставляється чомусь іншому – не-Я, предмету, об'єкту, або як позначення об'єктивованого Я, тобто індивіда, котрому протистоїть, протиставляється об'єкт, та котрий направляє на цей об'єкт своє пізнання або дію, – у цьому відношенні він виступає як «суб'єкт пізнання», «суб'єкт дії» [4, с. 441]. Окрім цього слід додати, що сучасне трактування поняття «суб'єкт» бере свій початок від Декарта, в якого різке протиставлення суб'єкта й об'єкта виступило вихідним пунктом аналізу пізнання й, зокрема, обґрунтування знання з точки зору його достовірності. Тлумачення поняття «суб'єкт» як активного початку в пізнавальному процесі відкрило шлях до дослідження умов і форм цього процесу, його суб'єктивних передумов [3, с. 633–644]. Отже, філософи поняття «суб'єкт» тлумачать як людину, як вихідне джерело, епіцентр життєвої та пізнавальної активності – індивідуальної або суспільної. У різних напрямках філософії під суб'єктом розуміють різні сутності: так, в більшості напрямів філософії поняття суб'єкт позначає людину як активне начало соціальних та культурних процесів, пізнання, комунікації [5, с. 199–200].

У сучасній українській мові, використовуючи слово «суб'єкт», позначають: істоту, здатну до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності й до цілеспрямованої діяльності; людину як об'єкт дослідження; особу, групу осіб, організацію й таке інше, яким належить активна роль у певному процесі, акті; особу чи організацію як носіїв певних фізичних і психічних якостей [6, с. 1408].

Виходячи зі специфіки дослідження, для нас найбільший інтерес представляє визначення поняття «суб'єкт» з юридичної точки зору. Аналіз юридичної енциклопедичної літератури показав, що в ній оперують терміном «суб'єкт права», під яким розуміють учасника правовідносин як носія юридичних прав та обов'язків [7, с. 860]. Таким чином, можна дати висновок, що поняття «суб'єкт» розкривається за допомогою таких термінів як «особа», «учасник», «група осіб», що здійснюють певну діяльність задля чого наділені відповідним обсягом повноважень. При цьому варто зазначити, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 року боротьба з тероризмом – діяльність щодо запобігання, виявлення, припинення, мінімізації наслідків терористичної діяльності [2]. Наведене вище надає можливість розкрити сутність поняття «суб'єкти протидії тероризму в Україні» як учасників правовідносин у сфері протидії тероризму, які наділені визначеним в законодавстві обсягом прав та обов'язків із запобігання, виявлення, припинення та мінімізації наслідків терористичної діяльності.

Встановивши сутність поняття «суб'єкти протидії тероризму в Україні», перейдемо до вирішення наступного наукового завдання – визначення системи суб'єктів протидії. Так, слово «система» походить від грецького слова *συστήμα* або *systema*, що в перекладі означає ціле, що складається з частин; сполучення [4, с. 415; 3, с. 584]. Філософи зауважують, що перші уявлення про систему виникли в античній філософії, яка висунула онтологічні тлумачення системи як упорядкованості та цілісності буття [3, с. 584]. При цьому наголошується на тому, що система – це складне цілісне утворення, внутрішні зв'язки між елементами якого набагато інтенсивніші, ніж між цими елементами та середовищем. Існує кілька підходів до визначення системи: сукупність сталих елементів, пов'язаних між собою єдиною структурою; сукупність сталих елементів, пов'язаних настільки органічно, що впливаючи на окремі елементи системи, ми змінюємо й інші; сукупність сталих елементів, що утворює, так звану системну якість – властивості, що характеризує систему як цілісне утворення, але не притаманні їй окремо взятим елементам [5, с. 190]; сукупність елементів, що у відносинах і зв'язках один з одним, яка утворює певну цілісність, єдність [3, с. 584]; об'єднання деякого розмаїття в єдине й чітко розчленоване ціле, елементи якого по відношенню до цілого та інших частин займають відповідні їм місця [8, с. 415]. Окрім цього, варто зазначити, що в сучасній українській мові слово «система» вживається в наступних значеннях: порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком частин чого-небудь; форма організації, будова чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ тощо); сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням; будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин [6, с. 1320–1321].

Отже, система суб'єктів протидії тероризму являє собою сукупність визначених на рівні законодавства суб'єктів, які взаємодіють між собою задля запобігання, виявлення, припинення та мінімізації наслідків терористичної діяльності. Така система може бути представлена наступними групами суб'єктів:

- 1) вищі органи влади – Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України;
- 2) органи спеціального призначення:
  - для яких протидія тероризму є профільною діяльністю: Служба безпеки України та функціонуючий у її складі Антитерористичний центр, а також Управління державної охорони України;
  - органи спеціального призначення, які можуть бути залучені в якості суб'єктів протидії тероризму у випадках встановлених законодавством: Служба зовнішньої розвідки України та Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України;
- 3) центральні органи виконавчої влади:
  - для яких діяльність із протидії тероризму є одним із основних завдань: МВС, Нацполіція України, Міноборони України, органи цивільного захисту Адміністрація Держприкордонслужби України, ДПтС України;
  - які у випадках визначених законодавством можуть бути залучені до цієї діяльності: Держфінмоніторинг, МЗС України, МОЗ України (підконтрольні йому Держсанепідслужба Укра-



їни, Держлікслужба України, Держслужба України соцзахворювань), Міненерговугілля України, Агентство держмайна України, Мінінфраструктури України (підконтрольні йому Укрзалізниця, Державіаслужба України, Укрморрічінспекція, Укравтодор, Укртрансінспекція), Мінфін України, Мінприроди України (підконтрольні йому Держекоінспекція України, ДАЗВ України, Держгеонадра України, Держекоінвестагентство України, Держводагентство України), Мінагрополітики України (підконтрольні йому Держветфітослужба України, Держземагентство України, Держсільгоспінспекція України, Держлісагентство України, Держрибагентство України) ДФС України;

4) інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежні від підпорядкованості та форми власності, їх посадові особи, а також громадяни за їх згодою;

5) адміністративні суди України;

6) прокуратура.

Слід зазначити, що існуюча на сьогодні в Україні модель дворівневої системи суб'єктів протидії тероризму лише на перший погляд виглядає злагодженою, однак її більш детальний аналіз свідчить про те, що законодавче підґрунтя даної системи, не забезпечує чіткого визначення та розмежування компетенцій кожного із суб'єктів вказаної системи щодо протидії тероризму, не мають належної регламентації механізми (порядок, форми, напрямки, методи) взаємодії між ними. З цього приводу слушно наголошує С. Трофімов, який, розглянувши правовий статус суб'єктів антитерористичної діяльності України, відмічає, що Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 р. не містить чіткого розмежування компетенції суб'єктів антитерористичної діяльності, що не відповідає загальним вимогам режимної організації й потребує вдосконалення. За таких правових реалій досить складно встановити суб'єкта, який повинен виконувати ті чи інші дії, адже за невиконання або неналежне виконання необхідно буде нести відповідальність. Окрім цього, на думку дослідника, серед суб'єктів антитерористичної діяльності необхідно визначити головний відокремлений орган, який буде здійснювати безпосереднє керівництво всією антитерористичною діяльністю. Усі інші суб'єкти такої діяльності повинні мати статус допоміжних органів з чітко визначеною компетенцією із виконання антитерористичної діяльності. Це дозволить вирішити проблеми взаємодії та координації діяльності у протидії тероризму, зосередити висококваліфікованих фахівців у розглядуваній сфері, підвищить ефективність та відповідальність суб'єктів антитерористичної діяльності щодо прийняття рішень та їх запровадження в об'єктивну реальність [9]. Схожу позицію висловлює й Л. М. Сукмановська, з точки зору якої наразі є очевидною є невідповідність норм Закону України «Про боротьбу за тероризмом» об'єктивним реаліям сьогодення. Нормативно-правове регулювання відносин між органами державної влади у сфері протидії тероризму значно відстає від потреб практики. Відставання нормативної правової бази особливо відчувається при аналізі такого виду відносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Це свідчить про відсутність наукової концепції нормативного правового регулювання взаємодії органів державної влади у контексті боротьби з тероризмом. Необхідна значна робота з визначення більш чітких і ефективних параметрів спеціальної компетенції правоохоронних органів та центральних органів виконавчої влади на основі сучасного міжнародного права та позитивного вітчизняного досвіду [10]. Така ситуація обумовлює необхідність вдосконалення правових засад організації та функціонування системи суб'єктів протидії тероризму в Україні.

**Висновок.** Таким чином, на підставі наведеного вище видається можливим дійти висновку, що суб'єкти протидії тероризму в Україні – це учасники правовідносин у сфері протидії тероризму, які наділені визначеним у законодавстві обсягом прав та обов'язків із запобігання, виявлення, припинення та мінімізації наслідків терористичної діяльності. При цьому, система суб'єктів протидії тероризму являє собою сукупність визначених на рівні законодавства суб'єктів, які взаємодіють між собою з метою запобігання, виявлення, припинення та мінімізації наслідків терористичної діяльності.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 р. № 638-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 25. Ст. 180.
3. *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.

4. Философский энциклопедический словарь. М.: ИНФРА-М, 2012. 576 с.
5. Петрушенко В. Філософський словник: терміни, персоналії, сентеції. Львів: «Магнолія 2006», 2011. 352 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
7. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. К.: Юрид. думка, 2007. 992 с.
8. 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.
9. Трофімов С. Визначення правового статусу суб'єктів антитерористичної діяльності. *Вісник «Питання боротьби зі злочинністю»*. № 4 (67). URL: [http://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/vapny\\_2011\\_4\\_22.pdf](http://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/vapny_2011_4_22.pdf)
10. Сукмановська Л. М. Система суб'єктів боротьби з тероризмом в Україні та місце у ній підрозділів ОВС. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 2. URL: [http://lsej.org.ua/2\\_2015/45.pdf](http://lsej.org.ua/2_2015/45.pdf)

УДК 343.98

УГРОВЕЦЬКИЙ О.П.

#### ДО ПИТАННЯ УЧАСТІ СУДОВОГО ЕКСПЕРТА В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Стаття присвячена висвітленню особливостей участі судового експерта на окремих стадіях провадження при розгляді справ про адміністративні правопорушення. Автор зупиняється на питаннях щодо залучення судового експерта, винесення постанови про призначення експертизи, підготовку висновку експертизи та оцінки її органом, який призначив експертизу.

**Ключові слова:** *судовий експерт, провадження у справах про адміністративні правопорушення, стадії провадження, залучення експерта, висновок експертизи.*

Статья посвящена освещению особенностей участия судебного эксперта на отдельных стадиях производства при рассмотрении дел об административных правонарушениях. Автор останавливается на вопросах о привлечении судебного эксперта, вынесении постановления о назначении экспертизы, подготовке заключения эксперта и оценки его органом, который назначил экспертизу.

**Ключевые слова:** *судебный эксперт, производство по делам об административных правонарушениях, стадии производства, привлечение эксперта, заключение экспертизы.*

The article is devoted to highlighting the peculiarities of the participation of a forensic expert at certain stages of proceedings when considering cases of administrative offenses. The author dwells on questions concerning the involvement of a judicial expert, the issuance of a decision on the appointment of an expert examination, the preparation of an expert opinion and an assessment by the body that appointed the examination.

**Key words:** *judicial expert, proceedings on the rights of administrative offenses, stages of proceedings, involvement of an expert, conclusion of examination.*

**Постановка проблеми.** Здійсненню адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення серед інших учасників слід виділити судового експерта, який посідає у цьому процесі особливе місце. Можна стверджувати, що судовий експерт виконує процесуальні функції допоміжного характеру, які сприяють розгляду справи та дозволяють вирішувати її по суті. Саме тому судовий експерт відіграє забезпечувальну роль на різних етапах адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення та набуває правового статусу у даному процесі.

**Аналіз останніх досліджень.** Науковим підґрунтям для дослідження проблематики правового статусу судового експерта в адміністративному судочинстві послужили праці таких українських і зарубіжних учених, як: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, О. В. Джафарова, Є. В. Додін, А. Т. Комзюк, М. І. Корнієнко, А. Ф. Мельник, А. В. Панчишин, В. П. Пилипишин, Г. П. Ситник, М. П. Ткач, К. В. Шкарупа, Н. В. Янюк та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Характеристика правового статусу експерта в провадженні у справах про адміністративні правопорушення включає визначення особливостей стадії залучення експерта до провадження. Це надає можливість окреслити найбільш суттєві етапи діяльності експерта у справах про адміністративні правопорушення. Слід враховувати, що на різних стадіях адміністративного провадження експерт виконує одну функцію – проведення експертного дослідження. Саме експертне дослідження слід розуміти як процес виявлення, фіксації, співвіднесення, пояснення й оцінки ознак, властивостей та якостей об'єктів експертизи з використанням спеціальних знань експерта для одержання на цій підставі певних висновків [1].

При визначенні науковцями поняття «провадження у справах про адміністративні правопорушення» виокремилась різноплановість його змісту, а саме – два підходи до визначення: це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність державних органів, спрямована на розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування в необхідних випадках адміністративних стягнень; це сукупність здійснюваних компетентними суб'єктами на основі процесуальних норм дій щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення [2, с. 279].

Слід відразу відзначити, що розбіжності є, однак неможна вважати їх істотними. Провадження в справах про адміністративне правопорушення складається із стадій, які мають процесуально визначену послідовність. В адміністративно-правовій науці спостерігається єдність думок науковців стосовно стадійності провадження в справах про адміністративні правопорушення. Так, О. М. Бандурка та М. М. Тищенко виділяють чотири стадії: порушення справи про адміністративне правопорушення (адміністративне розслідування); розгляд справи і винесення у ній постанови; оскарження та опротестування постанови у справі (перегляд постанови); виконання постанови [3].

Судовий експерт є учасником провадження в справах про адміністративні правопорушення, однак, його участь експерта в таких провадженнях не знайшла широкого відображення у працях вчених-адміністративістів. Фрагментарно висвітлюється питання залучення експерта в провадженні у справах про порушення митних правил, коли доцільним вбачається використання спеціальних знань по зазначеній категорії справ на стадії розгляду справи про порушення митних правил. У деяких випадках, із урахуванням конкретних обставин справи, не виключається можливість участі експерта на стадії порушення справи про порушення митних правил, при перевірці змісту протоколу вищестоящою посадовою особою митного органу. Також можлива участь експерта в ході розгляду скарги на постанову в справі про порушення митних правил [4].

Адміністративно-юрисдикційне провадження починається з виявлення факту вчинення адміністративного правопорушення, з'ясовуються причини та обставини його вчинення, виявляються винуваті особи, завдана шкода, його фіксація у відповідному процесуальному документі: протоколі про адміністративне правопорушення, акті або розпорядженні (щодо юридичних осіб – суб'єктів господарювання). Т. О. Коломонець та І. О. Сквірський розподілили першу стадію провадження на етапи: порушення провадження, встановлення фактичних обставин, процесуальне оформлення результатів із передачею їх до суду (адміністративне розслідування) [5, с. 101].

КУпАП у п. 1 ст. 273 визначає, що експерт призначається органом (посадовою особою), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, у разі, коли виникає потреба в спеціальних знаннях [6]. У ст. 1 Закону України «Про судову експертизу» зазначається, що судова експертиза – це дослідження на основі спеціальних знань у галузі науки, техніки, мистецтва, ремесла тощо об'єктів, явищ і процесів з метою надання висновку з питань, що є або будуть предметом судового розгляду [7]. Пунктом 1.3 Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень регламентується, що: відповідно до чинного законодавства за дорученням правоохоронних органів (у тому числі для вирішення питання про порушення

адміністративної чи кримінальної справи), посадових осіб Державної податкової адміністрації України, Державної митної служби України, Державної виконавчої служби, на замовлення адвокатів, захисників та осіб, які самостійно захищають свої інтереси, та їх представників, нотаріусів, банківських установ, страхових компаній, а також інших юридичних і фізичних осіб можуть виконуватись експертні дослідження, що потребують спеціальних знань та використання методів криміналістики й судової експертизи [8].

Аналізуючи окреслені положення законодавства, слід зазначити, що виникає протиріччя між КУпАП, Законом України «Про судову експертизу» та Інструкцією щодо часу допуску судового експерта до провадження в справах про адміністративні правопорушення. За чинним КУпАП, Законом України «Про судову експертизу», аналогічно, як і за іншими процесуальними актами України, експерт залучається до справи у випадку необхідності на другій, центральній стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення при підготовці справи до розгляду, за рішенням уповноваженого органу, в провадженні якого знаходиться справа. Інструкція, у свою чергу, дозволяє залучати судового експерта на першій стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення, для вирішення питання про порушення адміністративного провадження взагалі.

З огляду на це, особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, в момент порушення справи, з'ясування причин і обставин вчинення правопорушення, процесуального оформлення результатів розслідування та направлення матеріалів для розгляду справи за підвідомчістю, є фактично позбавленою права на дослідження певних доказових матеріалів експертом на першій стадії провадження у справі про адміністративне правопорушення. Ці обмеження потребують усунення шляхом внесення змін у законодавчі акти, щодо надання дозволу на призначення та проведення експертизи до порушення провадження по справі про адміністративне правопорушення. Внесені зміни, з одного боку, забезпечать експерту можливість реалізувати свої процесуальні права на першій стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення. З іншого боку, змінене законодавство буде сприяти всебічному, повному й об'єктивному дослідженню обставин справи, постановленню законних і обґрунтованих рішень.

Друга центральна стадія провадження – розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення у ній постанови – визнана науковцями основною у зазначеному провадженні. Саме на цій стадії реалізуються найважливіші завдання провадження, інакше кажучи, фактично вирішується справа. Залучення та участь експерта в провадженні у справах про адміністративні правопорушення на даній стадії є максимальною. Регламентація діяльності експерта на даній стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення знайшла своє нормативне закріплення у КУпАП. Саме Кодекс регламентує низку процесуальних дій, які включає ця стадія: підготовка справи до розгляду, слухання справи, прийняття рішення по справі та доведення його до відома [6].

При виконанні процесуальної дії – підготовка справи до розгляду – орган, що розглядає справу про адміністративне правопорушення, ретельно вивчає всі обставини справи, заслуховує пояснення особи, щодо якої порушено адміністративне провадження, потерпілих, законних представників, а також, при необхідності використання спеціальних знань експерта, призначає судову експертизу.

Таким чином, саме на цій стадії органом, уповноваженим розглядати справу про адміністративне правопорушення, при необхідності використання спеціальних знань призначається судова експертиза. У свою чергу, експерту надається можливість реалізувати свої процесуальні права та обов'язки та, як результат експертних досліджень, представити висновок експертизи.

Приймаючи рішення про призначення експертизи, орган, що здійснює адміністративно-деліктне провадження, вже має у своєму розпорядженні дані, які ймовірно чи достовірно, у повному обсязі або частково підтверджують належність до справи матеріалів, які направляються експерту на дослідження. Таким чином, необхідність призначення експертизи полягає в підтвердженні чи спростуванні обставин, що містяться в цих матеріалах.

Крім того, на стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення та винесення у ній постанови провадження у справі про адміністративне правопорушення вимагають свого вирішення також питання, які пов'язані з: визначенням місця проведення експертизи; виявленням обставин, які перешкоджають її проведенню; призначенням конкретного експерта.

Надаючи характеристику правовому статусу судового експерта в провадженні по справах про адміністративні правопорушення, науковці зазначають, що переважна більшість експертиз з даного провадження проводиться в державних спеціалізованих судово-експертних установах. Однак, залучення експертів з інших установ, що не є судово-експертними, не перешкоджає досягненню об'єктивної істини в провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Так,

наприклад, склалась традиція, щодо залучення митними органами в якості судових експертів фахівців із своєї галузі. Найскоріше це пов'язано із переконанням, що саме ці фахівці володіють необхідними спеціальними знаннями, які дозволяють правильно вирішувати питання, що виникають при розгляді справ даної категорії. Такий підхід має право на існування, його можна визнати цілком виправданим, оскільки вимога щодо залучення експерта тільки державної спеціалізованої судово-експертної установи ані в Митному кодексі України, ані в КУпАП не закріплені [4, с. 34].

Для усунення такої процесуальної прогалини в КУпАП щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення необхідно законодавчо закріпити право органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справу про адміністративне правопорушення, вирішувати питання про призначення судової експертизи на свій розсуд, керуючись інтересами своєчасного, всебічного, повного та об'єктивного розгляду всіх обставин по справі про адміністративне правопорушення та визначення істини у справі.

Рішення про призначення експертизи у справах про адміністративні правопорушення в юрисдикційній діяльності оформлюються, як правило, у вигляді постанов уповноваженого органу (посадової особи), в провадженні якого знаходиться справа про адміністративне правопорушення. Винесена постанова про призначення експертизи містить три частини: вступну, описову й постановляючу. У вступній частині вказується, який орган (посадова особа), призначає експертизу, місце та час винесення постанови. Описова частина об'єднує обставини справи про адміністративне правопорушення і містить стислу фабулу справи, фактичні та юридичні підстави призначення експертизи. У постановляючій частині визначається: кому доручається проведення експертизи; коло питань, що мають бути вирішені експертом; перелік матеріалів наданих для дослідження.

При організації слухання справи орган, у провадженні якого знаходиться справа про адміністративне правопорушення, може викликати судового експерта, який проводив експертизу, не тільки для надання письмового висновку на поставлені питання, але й для усних пояснень щодо наданого висновку експертизи, який процесуальне законодавство розглядає як самостійний засіб доказування.

Як впливає із аналізу чинного КУпАП, на жаль, він не містить вимог щодо форми, змісту та структури висновку експерта, щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення, тому судові експерти змушені керуватися експертною практикою, яка відпрацювала певну структуру висновку, а також вказівками Інструкції про призначення та проведення судових експертиз [8], що є суттєвим нею недоліком, який потребує свого усунення, оскільки чинні КПК України, КАС України, ЦПК України містять нормативне закріплення вимог до даного процесуального доказового документу [9]. Складність структури висновку експерта, як процесуального документа, полягає в тому, що вона похідна від структури спеціального експертного дослідження, оскільки відображає його особливості. Органу, в провадженні якого знаходиться справа про адміністративне правопорушення, а він не є носієм спеціальних знань, доводиться оцінювати докази, котрі містяться у висновку експерта, з огляду на обставини їх спеціальної природи і можливі недоліки висновку. Правильне оформлення висновку експерта має велике значення для його правильної оцінки судом. Тому структура висновку експерта, зважаючи на значення даного процесуального документа для об'єктивного вирішення справи про адміністративне правопорушення, має визначитись в КУпАП, а не у підзаконному нормативно-правовому акті (а саме в Інструкції).

Висновок експерта є самостійним засобом доказування, має свої особливості, які полягають у тому, що експерт повідомляє суду фактичні дані, встановлені в процесі проведеного дослідження на підставі спеціальних знань. Сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, необов'язково мати спеціальні знання, вони не мають права проводити дослідження для встановлення доказових фактів. Експертне дослідження судовий експерт проводить автономно від органу, уповноваженого розглядати справу про адміністративне правопорушення, а потім викладає його результати у своєму висновку. Характер і зміст цих результатів залежать від того, які ознаки, властивості чи якості виділив експерт, які методи застосував, як провів дослідження та оформив його результати. Саме тому у висновку експерта центральне місце посідає переконання експерта у правильності, повноті, об'єктивності й достовірності результатів, отриманих при проведенні ним експертного дослідження.

Поряд із цим, на відміну від інших видів доказів, у процесі доказування результати дослідження, викладені у висновку експерта, відрізняються тим, що мають більше гарантій достовірності. Це можна пояснити такими об'єктивними факторами, як: незацікавленістю й незалежністю експерта; об'єктивним і науковим характером відомостей, що містяться у висновку; відображен-

ням у висновку всього шляху формування описаних результатів; можливістю перевірити результати цієї експертизи призначенням повторної експертизи тощо.

Однак, висновок експерта, як джерело доказів, є рівним серед рівних, не має переваг перед іншими засобами доказування. Висновок також підлягає дослідженню й перевірці судом, а фактичні дані, що містяться у ньому, оцінюються суддею за загальними правилами, адже, вони є фактичними даними про ті чи інші обставини об'єктивної дійсності. Можна підтримати думку висловлену С. П. Лаптою про те, що експерт не є «науковим суддею» [10, с. 49], а його висновок завжди оцінюється судом, як і будь-які інші докази. У висновку експерта необхідно розрізняти зміст (висновок, обґрунтований проведенням дослідженням, встановленням і професійною оцінкою експертом фактів) і форму (висновок як акт). Обидві складові однаково важливі при визначенні доказової сили фактичних даних, що містяться у висновку експерта. Якщо висновок експерта суд визнає недостовірним, не заснованим на науковому дослідженні, або не буде дотримана форма, незважаючи на обґрунтований і об'єктивний висновок, то це не дасть можливості визнати висновок засобом доказування, а фактичні дані, що складають його зміст, – доказом [11].

Стадія перегляду справи у зв'язку з оскарженням або опротестуванням постанови є факультативною, інакше кажучи необов'язковою, та має місце лише у випадках оскарження або опротестування прийнятої постанови по суті справи. Право на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення є однією з найбільш важливих гарантій захисту прав особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. Роль судового експерта на цій стадії адміністративного провадження, в принципі, не змінюється у порівнянні з попередньою стадією. Однак, призначення додаткової та повторної експертизи є більш ймовірним саме для даної стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення. Призначення таких видів експертиз може відбуватись, якщо в особи, що притягується до адміністративної відповідальності, її законних представників, захисника є підстави для сумнівів щодо компетентності експерта чи достовірності, повноти й обґрунтованості висновку експертизи, яка проводилась на попередній стадії адміністративного провадження, або виявлені додаткові матеріали, які потребують дослідження експертом.

Таким чином, залежно від якості проведеної експертизи та її повноти на стадії перегляду справи, орган у провадженні якого знаходиться справа про адміністративне правопорушення, може призначити додаткову чи повторну експертизу. Додаткову експертизу може бути призначено у випадку недостатньої ясності або неповноти висновку експерта, коли ці прогалини неможна усунути допитом експерта в суді. Додаткова експертиза доручається тому ж експерту або експертам.

Повторна експертиза призначається, коли є сумніви у правильності висновку експерта, пов'язані з його недостатньою обґрунтованістю чи з тим, що він суперечить іншим матеріалам справи, а також за наявності істотного порушення процесуальних норм, які регламентують порядок призначення й проведення експертизи. Істотними можуть визнаватися, зокрема, порушення, які призвели до обмеження прав сторін чи інших осіб. В ухвалі про призначення повторної експертизи зазначаються обставини, які викликають сумніви у правильності попереднього висновку експерта. Проведення зазначеної експертизи доручається тільки іншому експерту. Можливість призначення повторної та додаткової експертизи при здійсненні провадження у справах про адміністративні правопорушення необхідно визначити в КУпАП та передбачити їх процесуальну регламентацію.

Стадія виконання постанови про накладення адміністративного стягнення є останньою, завершальною стадією провадження в справах про адміністративні правопорушення, її суть полягає в практичній реалізації адміністративного стягнення, призначеного правопорушнику постановою. На цій стадії експерт, як учасник адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення, не залучається.

**Висновок.** Таким чином, необхідно зазначити, що участь експерта в провадженні у справах про адміністративні правопорушення на сучасному етапі, максимально повно реалізується на другій центральній стадії провадження – розгляді справи про адміністративне правопорушення. На цій стадії виноситься постановою про призначення експертизи. Саме на даному етапі експерт залучається для надання висновку (на стадії підготовки справи до розгляду) та надає письмовий висновок експерта, що аналізується та оцінюється уповноваженим органом, який здійснює провадження по справі про адміністративне правопорушення (на стадії слухання справи).

**Список використаних джерел:**

1. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: монографія. Суми: Університетська книга, 2006. 367 с.
2. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. К.: Атіка, 2005. 351 с.
3. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: підручник для вищих навчальних закладів. К.: Літера ЛТД, 2003. 336 с.
4. Дусик А. В. Правовий статус експерта у провадженні по справах про порушення митних правил. *Митна справа*. 2002. № 1. С. 27–35.
5. Коломоєць Т. О., Сквірський І. О. Виправні роботи за законодавством України: теорія, досвід та практика застосування: монографія. К.: Істина, 2008. 184 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення (зі змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
7. Про судову експертизу: Закон України від 1994-02-25 № 4038-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 28. Ст. 232.
8. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень: Наказ Міністерства юстиції України від 08.10.1998 № 53/5. *Офіційний вісник України*. 1998. № 46.
9. Бичкова С. С. Експертиза в цивільному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. К., 2003. 177 с.
10. Лапта С. П. Правові та наукові основи використання судових експертиз при розслідуванні злочинів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Х., 2006. 234 с.
11. Сахнова Т. В. Судебная экспертиза. М.: Городец, 2000. 368 с.

УДК 342.5(477)

**ХАРЧЕНКО В.М.**

**ПРАВООХОРОННА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ  
ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

У статті автором визначено місце правоохоронної функції серед основних напрямів діяльності держави, а також, на основі досліджень змістовної сутності правоохоронної функції держави, останню досліджено як об'єкт адміністративно-правового забезпечення, зокрема запропонована авторська дефініція поняття «правоохоронна функція держави як об'єкт адміністративно-правового забезпечення» та перелік її характерних ознак.

**Ключові слова:** правоохоронна функція, функції держави, об'єкт адміністративно-правового забезпечення, охорона, захист.

В статье автором определено место правоохранительной функции государства среди основных направлений деятельности, а также, на основе исследований сущности правоохранительной функции государства, последнюю, рассмотрено как объект административно-правового обеспечения, в частности предложена авторская дефиниция понятия «правоохранительная функция государства как объект административно-правового обеспечения» и перечень ее характерных признаков.

**Ключевые слова:** правоохранительная функция, функции государства, объект административно-правового обеспечения, охрана, защита.

In the article the author determines the place of law enforcement function of the state among the main directions of activity, as well as, on the basis of investigations of the essence of the law-enforcement function of the state, the latter is considered as an object of administrative and legal support, in particular, the author's definition of the concept "law enforcement function of the state as an object of administrative and legal support" is proposed and a list of characteristic features.

**Key words:** law enforcement function, functions of the state, object of administrative and legal support, protection, protection.

**Постановка проблеми.** Вже більше ніж чверть століття як наша держава отримала свій незалежний статус, разом з тим, стало очевидним те, що діюча на той момент Конституція (маємо на увазі Конституцію Української Радянської союзнаї республіки прийняту 20 квітня 1978 року) не сприяє розбудові сучасної самостійної, соціальної, демократичної правової держави, результатом чого стало прийняття сучасної Конституції України, затвердивши яку держава «взяла на себе ряд обов'язків» перед народом. Зокрема, держава визначивши у ст. 3 Основного закону життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканість і безпеку людини найвищою соціальною цінністю буквально взяла на себе обов'язок охороняти та захищати перелічені цінності, окрім того, держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є її головним обов'язком. Також, Конституція України містить схожі положення, які стосуються власності, у тому числі приватної: держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки; усі суб'єкти права власності рівні перед законом; ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, право приватної власності є непорушним. Поза зазначеними напрямками діяльності держава здійснює і багато інших напрямів, наприклад, регулює економічні, політичні, соціальні та інші види відносин на своїй території та за її межами, забезпечує акумулювання податків на власній території, сприяє розвитку духовної сфери – всі вони втілюються в функціях держави, де правоохоронна функція займає одне з пріоритетних місць.

У свою чергу, рівень її забезпечення залежить не тільки від реалізації конкретних заходів уповноваженими суб'єктами, а й від внутрішньої організації їх роботи, тобто адміністративно-правового забезпечення специфічного об'єкту – правоохоронної функції держави, який на сьогодні, на жаль, незважаючи на його суспільну важливість та правову значимість, не отримав належного доктринального висвітлення.

**Стан дослідження.** Сутність правоохоронної функції держави досліджувалась багатьма вченими, серед яких: Бабаєва В. К., Бондаренко А. І., Джураєва О. О., Горінецький Й. І., Ковбасюк Ю. В., Коломоєць О. В., Крицак І. В., Мелихова А. В., Михненко А. М., Островський С. О., Рабінович П. М., Скакун О. Ф., Ткаченко І. М., Шай Р. Я. Незважаючи на досить детальне висвітлення змістовної наповненості поняття «правоохоронна функція держави» під час визначення її як об'єкта адміністративно-правового забезпечення залишається багато невирішених питань, які неможливо з'ясувати без дослідження категорії адміністративно-правового забезпечення, якими займались: Битяк Ю. П., Богуцький В. В., Галуцько В. В., Гарашук В. М., Гиренко І. В., Гумін О. М., Дрозд О. Ю., Ещук О. М., Іванишук А. А., Коломоєць Т. О., Короєд С. О., Курило В. І., Надьон О. В., Пряхін Є. В., Риженко І. М., Саунін Р. Д., Ямкова І. М. Самі ці роботи стали фундаментальними у дослідженні правоохоронної функції держави як об'єкта адміністративно-правового забезпечення.

**Мета статті** полягає у визначенні місця правоохоронної функції держави серед інших численних напрямів її діяльності, дослідження її сутності та розгляду поняття «правоохоронна функція держави» як об'єкта адміністративно-правового забезпечення.

**Вклад основного матеріалу.** Багатоманітність напрямів діяльності держави відбиваються у її функціях, під останніми як правило розуміють «роботу кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось» або «призначення, роль чого-небудь» [1, с. 653]. В енциклопедичному словнику вказується що: «функція – (від лат. *functio* – виконання, здійснення) – діяльність, обов'язок, робота, зовнішній прояв властивостей певного об'єкта в рамках даної системи відносин, до якої він належить» [2, с. 1453].

І. М. Ткаченко розглядаючи термін «функція» у широкому розумінні зазначає, що це «обов'язок, роль, що її виконує відповідний інститут, чи процес стосовно цілого, характеристика напрямку чи аспекту діяльності тощо» [3, с. 36]. А. А. Грицанов пов'язує зазначене поняття



з діяльністю чи роллю «об'єкта в межах певної системи, до якої він належить; вид зв'язку між об'єктами, коли зміни в одному з них зумовлюють зміни і в іншому, причому другий об'єкт також називається функцією першого» [4, с. 783]. Як бачимо, принципових відмінностей у наведених дефініціях не прослідковується: вони всі зводяться до того, що даний термін, переважно у своїй множинності, об'єднує коло діяльності конкретного суб'єкта у постійні найзагальніші напрями. Категорія «функція» має у своєму роді унікальне значення та використовується не тільки юриспруденцією, а і іншими науками, що у свою чергу, свідчить про її універсальність та необхідність тлумачення через філософську категорію.

Для уточнення сутності даного терміну в межах здійснення такої діяльності специфічним суб'єктом – державою, в особі її органів, необхідно з'ясувати поняття «функції держави» та окреслити їх перелік. Правова діяльність держави в деяких сферах межує безпосередньо з державним управлінням, а отже, не зайвим буде з'ясувати, що саме розуміється під функціями держави. Так, в Енциклопедії державного управління визначено, що «функція держави» – це «взяті в комплексі основні напрями або види внутрішньої і зовнішньої діяльності держави, що виражають і конкретизують її сутність та призначення в суспільстві, цілі й завдання державного управління» [5, с. 955].

А. Є. Краковська у функціях держави вбачає «пов'язані між собою обов'язковими напрямками цілеспрямованою правомірною діяльністю держави регулятивно-управлінського характеру, що зумовлені рівнем і специфікою розвитку суспільних відносин (включаючи й ті відносини, на основі яких були конституйовані сама держава та державна влада). Система функцій держави є сукупністю усталених і стійких зв'язків між окремими функціями держави, які видозмінюються та розвиваються залежно від стану самого суспільства, а також трансформації держави та державної влади (зміна форми правління, державного режиму, державної ідеології)» [6, с. 15]. З основними напрямками діяльності держави її функціонування пов'язує у своєму монографічному дослідженні й А. В. Мелихова зазначаючи наступне: «на сучасному етапі розвитку теорії функцій держави найбільшою логічно вибудована володіє і заслуговує на увагу таке визначення: функції держави – це об'єктивно необхідний, цілеспрямований основний напрямок (сторона) діяльності держави, здійснюваний в життєво важливій сфері суспільних відносин, що виражає його сутність і соціальне призначення в суспільстві і має законодавчу регламентацію» [7, с. 8].

Більш лаконічне визначення можна знайти у О. Ф. Скакун: «функції держави – головні напрямки і види діяльності держави, обумовлені її завданнями і цілями і такі, що характеризують її сутність» [8, с. 47]. Схожої думки притримується П. М. Рабінович вбачаючи у функціях держави «напрями діяльності держави, які розкривають її соціальну сутність і призначення в суспільстві» [9, с. 46].

Таким чином, розгалужена діяльність держави охоплює велику кількість сфер суспільного життя, які у загальному вигляді відображаються у її функціях і обумовлює множинність останніх. В правовій науці, на сьогодні, визначено багато критеріїв за якими можна поділити функції держави на окремі види, найпоширенішим з них є виокремлення внутрішніх і зовнішніх функцій держави, де до перших зазвичай відносять: політичну, економічну, функцію оподаткування і фінансового контролю; соціальну; екологічну; культурну; інформаційну; правоохоронну. А до другого – дипломатичну, економічну, екологічну, гуманітарну, інформаційну, а також функції оборони держави та підтримання світового правопорядку [8, с. 48–49; 9, с. 51–53; 10, с. 42].

Правоохоронна функція держави відноситься до внутрішніх функцій, а отже, реалізується в межах території країни та впливає на основні сфери суспільного життя. Саме внутрішні функції держави покликані сприяти розвитку суспільства, підвищенню рівня життя в країні, добробуту, підтриманню правопорядку та забезпечення умов для прогресу суспільства в цілому, а власне критерієм такого поділу є загальна направленість державної активності. Окрім того, слід врахувати, що внутрішні та зовнішні функції держави дуже тісно пов'язані між собою, адже внутрішня діяльність держави впливає на зовнішню та навпаки. Слід погодитись з І. М. Ткаченко з приводу того, що «правоохоронна функція займає пріоритетне місце серед інших функцій держави, адже вона забезпечує охорону важливих правових інститутів: конституційного ладу; прав і свобод громадян; законності і правопорядку; навколишнього природного середовища; всіх суспільних відносин, які встановлені і регулюються правом» [3, с. 36]. По-суті правоохоронна функція держави направлена на забезпечення тих аспектів без яких, а ні держава, а ні суспільство не може існувати взагалі, охороняючи найважливіші загальноновизнані суспільні цінності держава забезпечує розвиток інших сфер – економічної, соціальної, духовної тощо.

Визначивши місце правоохоронної функції держави серед інших перейдемо до з'ясування сутнісної характеристики через її дефініцію. Так, Й. І. Горінецький під правоохоронною функцією держави розуміє «самостійний пріоритетний напрям державної політики, який за допомогою юридичних засобів здійснюється для досягання такого соціального ефекту, як захист права загалом, основ конституційного ладу, зокрема прав і законних інтересів людини і громадянина та інших об'єктів та зміцнення законності і правопорядку, і одночасно виступає правовою формою досягнення інших цілей суспільства і держави» [11, с. 4]. Ми не можемо повністю погодитись з наведеним визначенням у частині визначення правоохоронної функції держави як напрямку державної політики, зважаючи на те, що у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [12] зазначений напрям не виокремлено у самостійний вид діяльності держави, натомість, він згадується у прикінцевих положеннях поряд з терміном «правоохоронний орган».

І. В. Крицак вважає, що правоохоронна функція держави – це «забезпечений системою необхідних ресурсів комплексний напрямок діяльності держави, який об'єднує низку заходів (в тому числі примусових), основаних на принципах справедливості та ефективності, спрямованих на безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, забезпечення соціальної злагоди, недопущення індивідуальних, колективних і масових порушень законності та правопорядку» [13, с. 369].

Р. Я. Шай визначає правоохоронну функцію через поняття правопорядку, зазначаючи, що саме воно «охоплює найбільшу кількість об'єктів правової охорони держави, але не характеризує цей напрям діяльності загалом. Категорії правопорядку, прав та свобод громадян, прав власності тісно пов'язані між собою, доповнюють одна одну й не можуть розглядатися як самостійні функції. Вони складають зміст єдиної функції держави, що, на нашу думку, має визначатися як правоохоронна функція держави» [14, с. 361]. На важливості забезпечення порядку в суспільстві під час реалізації правоохоронної функції наголошує також О. О. Джураєва: «функція охорони правопорядку, чи правоохоронна функція, – одна з основних, виникаючих відразу ж з виникненням держави, тому що порядок у суспільстві є неодмінною умовою нормального існування і розвитку як суспільства в цілому, так і самої держави. У завдання цієї функції входить охорона пануючого способу виробництва і пануючої та інших форм власності. У руслі цієї функції знаходиться і охорона прав і свобод громадян» [15, с. 55].

С. О. Островський у власній авторській дефініції деталізує напрями діяльності держави, в межах здійснення останньою правоохоронної функції: «правоохоронна функція держави – це цілеспрямована діяльність держави, що здійснюється спеціально уповноваженими органами, шляхом застосування правових заходів впливу, з метою розв'язання таких проблем як: боротьба зі злочинами проти життя, здоров'я, свободи, гідності особи та власності; боротьба з тероризмом і міжнародною злочинністю; боротьба з незаконними діями, пов'язаними зі зброєю, боєприпасами, вибуховими, отруйними речовинами і радіоактивними матеріалами; боротьба з незаконним обігом наркотичних засобів і психотропних речовин; боротьба зі злочинами у сфері економіки, зокрема у сфері оподаткування, легалізації (відмивання) доходів, отриманих від злочинної діяльності, підроблення грошей, документів та інших цінних паперів; боротьба з контрабандою товарів та/або інших предметів; боротьба зі злочинами, об'єктом яких є культурні та історичні цінності; боротьба зі злочинами у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматних систем, комп'ютерних мереж і мереж електроз'язку, охорони та захисту законних інтересів громадян, державних і громадських організацій» [16, с. 47].

Достатньо ґрунтовне визначення правоохоронної функції держави наводить О. І. Безпалова: «це самостійний комплексний напрям діяльності держави, обумовлений її соціальним призначенням, який реалізується системою суб'єктів (державних і недержавних), що уповноважені в межах закону з використанням відповідних форм і методів вживати юридичних заходів впливу (у тому числі примусових) з метою досягнення бажаного соціального ефекту – охорони права в цілому та забезпечення охорони законності та правопорядку, прав і свобод громадян зокрема» [17, с. 73].

Необхідно погодитись з І. С. Марочкіним і Н. В. Сібільовим, які характеризують правоохоронну функцію наступним чином: «правоохоронна функція держави спрямована на виконання завдань і забезпечення законності та правопорядку, на боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Тобто за таким підходом, до правоохоронної системи слід відносити такі органи, що займаються забезпеченням законності, безпеки та громадського порядку. Правоохоронна функція при цьому виконується засобом виявлення, припинення злочинів, викриття та встановлення винних, запобігання та профілактики правопорушень, безпосередньо впливаючи на криміногенні фактори. маючи на меті їх усунення або послаблення» [18, с. 10].

В правовій науці поряд з правоохоронною функцією держави наводять ще одну – правоохоронну [19, с. 177], під якою розуміють «діяльність держави щодо захисту прав і свобод людини й громадянина, затвердження законності та правопорядку в усіх сферах громадського й політичного життя» [20, с. 282], в особі її органів шляхом боротьби зі злочинністю та окремими її формами, різного виду правопорушеннями, а також проведення профілактичної діяльності в даному напрямі. Таким чином, наведена дефініція «правоохоронна функція» відбиває сутність вищенаведених понять правоохоронної функції, а тому, необхідно з'ясувати питання про можливість застосування цих двох категорій як синонімів, з огляду на те, що в правовій науці, зазвичай, вони живаються окремо: або термін «правоохоронна функція» або «правоохоронна функція».

Для вирішення питання щодо можливості використання понять правоохоронної та правоохоронної функції як синонімів необхідно з'ясувати етимологію понять «охорона» та «захист». Перше поняття означає «оберегати від небезпеки кого-, що-небудь, забезпечувати від загрози нападу, замаху і т. ін.» [21, с. 825], а у друге – «1) обороняти, охороняти кого-, що-небудь від нападу, замаху, удару, ворожих, небезпечних і т. ін. дій; 2) пильно стежити за недоторканністю чого-небудь і багато робити для цього» [22, с. 380] або «заступництво, охорона, підтримка» [22, с. 379].

Хоча вищезазначені дефініції і майже однакові, на що вказує у своїх дослідженнях Н. В. Вітрук: «обидва поняття (як «охорона», так і «захист») утворюють єдине ціле, яке має назву «охороною (захистом)» прав і обов'язків, а вказані терміни є синонімами» [23, с. 532–536], ми поділяємо думку вчених, які розрізняють вказані поняття. Наприклад, В. Н. Бутилін розглядає захист як примусовий спосіб здійснення права, що застосовується у встановленому законом порядку компетентними органами з метою відновлення порушеного права [24, с. 6]. Н. І. Матузов теж розрізняє охорону та захист в контексті суб'єктивного права, адже «охороняються вони постійно, а захищаються тільки тоді, коли порушуються. Захист є моментом охорони, однією з її форм, але ці поняття не збігаються» [25, с. 131].

На думку В. Ф. Цвиха правова категорія «захист» є ширшою за категорію «охорона», оскільки відносить до першого «процеси зародження, формування, розвитку, стабілізації та згадання потреб, інтересів і прав. Це передбачає здійснення захисту не після того, як вчинені дії, що утискують права та інтереси людей, а до їх здійснення. З огляду на це більш правильніше захист визначати як дії, спрямовані на припинення або недопущення порушення прав та інтересів людей» [26, с. 184]. Таким чином, ми переконані у тому, що правоохоронна функція передбачає постійне забезпечення прав і свобод людини та правопорядку, а не тільки у випадках, коли ці цінності здійснюються посягання, тому що в останньому випадку припинення такого посягання та відновлення порушеного права передбачається «автоматично».

Враховуючи все вищенаведене та приймаючи до уваги той факт, що принципової різниці в правовій науці щодо визначення сутності правоохоронної функції держави не має, вважаємо за можливе охарактеризувати її як таку, що:

- носить постійний характер, тобто здійснюється безперервно, а не епізодично;
- здійснюється переважно державною через уповноважені органи державної влади;
- може забезпечуватись різними суб'єктами як державними (наприклад, працівниками органів поліції) так і недержавними (громадськими організаціями);
- досягається за допомогою спеціальних засобів і заходів, серед яких одне з важливих місць займають заходи примусового характеру на застосування яких держава має «монополію»;
- гарантує існування держави та розвиток інших сфер суспільного життя;
- забезпечує «життєдіяльність» суспільства разом з його прогресом;
- має недосяжну мету, яка полягає в остаточному пануванні правопорядку, зникнення злочинності та відсутність випадків порушення прав, свобод і інтересів людини та громадянина;
- постійно прагне досягти вищезазначеної мети (утвердження правопорядку, відсутності злочинності та злочинних посягань, відсутність фактів порушення прав, свобод, інтересів людини та громадянина);
- пов'язана з забезпеченням прав, свобод, інтересів людини та громадянина, а також конституційного ладу, зміцненням правопорядку, протидією злочинності (можливим злочинам і правопорушенням) тощо.

Визначаючи правоохоронну функцію держави як об'єкт адміністративно-правового забезпечення, надалі необхідно з'ясувати, що саме розуміється під поняттями «правове забезпечення» та «адміністративно-правове забезпечення». Для цього звернемось до Великого тлумачного словника, де поняття «правове забезпечення» розтлумачене як «сукупність правових норм, що регламентують

правові взаємини та юридичний статус» [27, с. 375]. В. М. Плішкін та Ю. Ф. Кравченко розглядають правове забезпечення управління, основу якого, на їх думку, «складають формування та підтримка його нормативної бази як юридичного засобу досягнення реальної упорядкованості систем управління та їх ефективності» [28, с. 587]. Тобто, правове забезпечення вклучає в себе сукупність норм права, якими регулюється той чи інший суб'єкт в процесі здійснення своєї діяльності. Одночасно, вони (правові норми) є тією основою на підставі якої формується його юридичний статус, останній визначає місце суб'єкта в правовідносинах. У такому контексті адміністративно-правове забезпечення виконує таку ж саму роль, але виключно в межах норм адміністративного права, останні визначають особливості адміністративно-правового забезпечення, яке впливає безпосередньо з їх змісту. У свою чергу, норми адміністративного права в науці визначаються як:

1) правило поведінки, яке «встановлене державою (Верховною Радою України, органом виконавчої влади) з метою регулювання суспільних відносин у сфері державного управління» [29, с. 32] (Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук);

2) «формальне визначене, загальнообов'язкове правило поведінки, встановлене та охороняєме 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 державного і самоврядного управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадянського порядку» [30, с. 14–15] (Т. О. Коломоєць);

3) «встановлене, санкціоноване або ратифіковане державою, формально визначене, юридично обов'язкове, охоронюване засобами державного примусу правило поведінки учасників адміністративно-правових відносин з метою забезпечення публічних прав та свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [31, с. 36] (В. В. Галунько, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко, О. М. Єщук, І. М. Риженко, А. А. Іванищук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова).

Саме за допомогою норм адміністративного-права стає можливим організація та безпосереднє здійснення діяльності тих чи інших суб'єктів в межах державного управління або ж з реалізації завдань і функцій поставлених перед державою. Такі норми не регулюють порядок здійснення цієї діяльності, а визначають лише організаційні засади її проведення, шляхом регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються та припиняються у процесі такої діяльності. Тому, необхідно погодитись і з думкою О. В. Надьон, яка вказує, що: «адміністративно-правове забезпечення» – це «безперервна діяльність суб'єктів права у сфері державного управління зі створення правових умов закріплення, реалізації, гарантування, охорони та захисту прав і свобод осіб та їх груп» [32, с. 19]. Наведена теза виглядає логічно з цієї точки зору, що правові та відповідно адміністративно-правові норми (як різновид перших), не виникають самі по собі – вони встановлюються та забезпечуються системою уповноважених суб'єктів. Визначальним для з'ясування правової категорії адміністративно-правового забезпечення для нас стали здобутки О. М. Гуміна і Є. В. Пряхіна: «адміністративно-правове забезпечення варто розглядати у широкому та вузькому розуміннях. У широкому розумінні адміністративно-правове забезпечення – це упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток. Вузьке визначення «адміністративно-правове забезпечення» буде змінюватися залежно від того, про які суспільні відносини буде йти мова. До основних елементів адміністративно-правове забезпечення слід віднести: 1) об'єкт; 2) суб'єкт; 3) норми адміністративного права; 4) адміністративно-правові відносини та їх зміст; 5) гарантії, заходи, засоби, форми та методи адміністративно-правове забезпечення» [33, с. 49]. Об'єкт адміністративно-правового забезпечення – це безпосередньо ті суспільні відносини, які виникають під час діяльності конкретного суб'єкта, а також упорядковуються та розвиваються за допомогою норм адміністративного права за допомогою використання засобів і методів, здійснення спеціальних заходів і встановлення гарантій.

**Висновки.** Підсумовуючи все вищезазначене можемо запропонувати таке визначення поняття «правоохоронна функція держави як об'єкт адміністративно-правового забезпечення» – це суспільні відносини, які формуються та розвиваються у процесі здійснення державою (переважно в особі її органів) діяльності пов'язаної з забезпеченням прав, свобод, інтересів людини та громадянина, а також конституційного ладу, зміцненням правопорядку, протидією злочинності, застосуванням спеціальних засобів і заходів, у тому числі примусового характеру, що гарантує існування держави та розвиток різноманітних сфер суспільного життя, забезпечує прогресивну динаміку суспільства, за допомогою адміністративно-правових норм.

**Список використаних джерел:**

1. Словник української мови: в 11 т. / І. К. Білодід та ін. К.: Наук. думка, 1970–1980. Т. 10. 1979. 660 с.
2. Советский энциклопедический словарь / А. М. Прохоров. М.: Сов. энциклопедия, 1989. 1632 с.
3. Ткаченко І. М. Правоохоронна функція української держави та попереджувальна функція юридичної відповідальності: аспекти співвідношення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2014. № 12. Т. 1. С. 35–37.
4. Грицанов А. А. Новейший философский словарь. М.: Изд. В. М. Скакун, 1998. 896 с.
5. Ковбасюк Ю. Ф., Михненко А. М. Функції держави. *Енциклопедія державного управління*: у 8 томах / наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К.: НАДУ, 2011. Т. 1. 748 с.
6. Краковська А. Є. Поняття соціальної функції держави в сучасній юридичній науці. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: «Право». 2015. Вип. 32. Т. 1. С. 14–19.
7. Мелихова А. В. Функции советского и современного российского государства: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Казань, 2006. 40 с.
8. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
9. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник. К.: Атіка, 2001. 176 с.
10. Коломоєць О. В. Функції держави у сучасному державознавстві: теоретичні проблеми. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. *Юриспруденція*. 2013. Вип. 5. С. 41–44.
11. Горінецький Й. І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2005 23 с.
12. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 40. Ст. 527.
13. Кріцак І. В. Правоохоронна функція держави та її вплив на формування функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ. *Форум права*. 2009. № 3. С. 365–372. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2009\\_3\\_54](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2009_3_54)
14. Шай Р. Я. Окремі аспекти дослідження генезису правоохоронної функції держави. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. *Юридичні науки*. 2015. № 824. С. 357–362.
15. Джураєва О. О. Функція внутрішньої безпеки та охорони правопорядка в сучасній державі. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. пр. О., 2003. Вип. 21. С. 54–58.
16. Островський С. О. Поняття та функції правоохоронних органів держави. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2017. Т. 2. Вип. 1. С. 46–49.
17. Безпалова О. І. Специфіка правоохоронної функції держави: адміністративно-правовий аспект. *Митна справа*. 2015. № 3 (99). С. 68–74.
18. Організація судових та правоохоронних органів: підручник / І. С. Марочкін, Н. В. Сибільова, В. П. Тихий та ін. Х.: ГОВ «Одіссей», 2007. 528 с.
19. Халюк С. О. Конституційна система захисту прав людини та громадянина в Україні. *Конституційна реформа в Україні: досвід, проблеми, перспективи*: матер. круглого столу, м. Київ, 25 червня 2013 р. К.: ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. 188 с.
20. Бондаренко А. І. Форми реалізації правозахисної функції сучасної держави: до постановки проблеми. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 282–288.
21. Словник української мови: в 11 т. / І. К. Білодід та ін. К.: Наук. думка, 1970–1980. Т. 5. 840 с.
22. Словник української мови: в 11 т. / І. К. Білодід та ін. К.: Наук. думка, 1970–1980. Т. 3. 744 с.
23. Бабаєва В. К. Теория государства и права / под ред. В. К. Бабаева. М.: Юристъ, 2002. 591 с.
24. Бутилин В. Н. Институт государственной-правовой охраны конституционных прав и свобод. *Журнал российского права*. 2001. № 12. С. 4–7.
25. Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов: СГУ, 1987. 224 с.
26. Цвих В. Ф. Профспілки у громадянському суспільстві: теорія, методологія, практика: монографія. К.: ВПЦ «Київський університет», 2002. 376 с.
27. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Ірпінь: Перун, 2007. 1736 с.

28. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. Київ: Нац. акад. внутр. справ України, 1999. 702 с.
29. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Х., 2000. 520 с.
30. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ: «Істина», 2008. 457 с.
31. Адміністративне право України: навчальний посібник / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко, О. М. Єшук, І. М. Риженко, А. А. Іванишук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон: Грінь Д. С., 2015. 272 с.
32. Надьон О. В. Адміністративно-правове забезпечення фінансової безпеки банків: поняття та необхідні ознаки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Вип. 39. Т. 2. С. 17–21.
33. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. С. 32–37.

УДК 342.9

ШКЛЯР С.В.

#### ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ

У статті досліджено позиції науковців щодо розуміння поняття «форма контролю», «форма діяльності», а також щодо розмежування поняття «форма діяльності» від поняття «метод діяльності». Також з'ясовано підходи вчених до розкриття змісту і виділення різних груп форм діяльності суб'єктів контролю. Надалі на основі дослідженого теоретичного матеріалу запропоновано власне визначення поняття «форма діяльності державних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції», здійснено розподіл форм на загальні і спеціальні. Досліджено їхні особливості на основі аналізу чинного законодавства.

**Ключові слова:** контроль, дотримання законодавства, захист економічної конкуренції, Антимонопольний комітет України, перевірка, метод діяльності, форма діяльності.

В статье исследованы позиции ученых относительно понимания понятия «форма контроля», «форма деятельности», а также о разграничении понятия «форма деятельности» от понятия «метод деятельности». Также выяснено подходы ученых к раскрытию содержания и выделение различных групп форм деятельности субъектов контроля. В дальнейшем на основе исследованного теоретического материала предложено собственное определение понятия «форма деятельности государственных субъектов контроля за соблюдением законодательства о защите экономической конкуренции», разграничено формы на общие и специальные. Исследовано их особенности на основе анализа действующего законодательства.

**Ключевые слова:** контроль, соблюдение законодательства, защита экономической конкуренции, Антимонопольный комитет Украины, проверка, метод деятельности, форма деятельности.

The article examines the position of scientists regarding the understanding of the concept of "form of control", "form of activity", as well as on the distinction between the concept of "form of activity" and the concept of "method of activity". It also clarified

the approaches of scientists to the disclosure of the content and the allocation of various groups of forms of activity of subjects of control. In the future, on the basis of the studied theoretical material, a personal definition of the notion “form of activity of state subjects of control over compliance with legislation on the protection of economic competition” was proposed, and forms were divided into general and special. Investigated their features on the basis of an analysis of current legislation.

**Key words:** control, compliance with legislation, protection of economic competition, the Antimonopoly Committee of Ukraine, verification, method of activity, form of activity.

**Постановка проблеми.** Будь-яка діяльність суб’єктів правовідносин є чітко структурованою, організованою та полягає у здійсненні цілеспрямованого впливу на суспільні відносини. А зокрема, і здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції обов’язково повинне характеризуватися наведеними вище рисами. Зазначена діяльність не існує абстрактно та відокремлено від правової та суспільно-економічної дійсності, – вона характеризується конкретними проявами, які можна позначати такими термінами, як форми і методи такої діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Оглядаючи теоретико-правові напрацювання наукової доктрини, слід зауважити, що форми діяльності органів державної влади у сфері контролю досліджували такі відомі науковці, як В. Б. Авер’янов, О. Ф. Андрійко, В. М. Гаращук, В. М. Горшенюв, А. П. Гуляєв, С. В. Ківалов, Є. А. Кочерін, Д. В. Лученко, О. В. Мелкадзе, М. С. Студенікіна, В. І. Туровцев, В. Є. Чіркін, І. Б. Шахов, Х. П. Ярмачі тощо.

**Невирішені раніше проблеми.** Проте на сьогодні відсутнє єдине системне та комплексне дослідження форм діяльності суб’єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. А також недостатньо дослідженими на сьогодні являються форми діяльності безпосередньо суб’єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, оскільки здебільшого наукові дослідження присвячені вивченню загальної проблематики форм діяльності органів державної влади у сфері контролю. Такий стан наукових розробок зумовлює актуальність та нагальність проведення нашого наукового пошуку.

**Метою даної статті** є визначення поняття та розкриття змісту форм діяльності державних суб’єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції.

**Виклад основного матеріалу.** Насамперед, перед розкриттям обраної наукової проблематики слід зазначити, що до державних суб’єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції відносимо органи державної влади (як спеціалізовані – Антимонополий комітет України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна комісія регулювання природних монополій тощо; так і загальної компетенції – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, судові та правоохоронні органи, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування тощо).

Розкриваючи та з’ясовуючи понятійно-категоріальний апарат, слід навести думку О. О. Репетька, який досліджуючи фінансовий контроль та аналізуючи позиції К. Г. Ловінської, І. Б. Стефанюк та Ф. Ф. Бутинця, зауважував наступне. Щодо розмежування поняття «форма контролю» та «метод контролю», вирізняються дві крайні позиції науковців. Перша у сучасній вітчизняній літературі представлена, зокрема, працями К. Г. Ловінської та І. Б. Стефанюк. Вони вважають, що специфіка здійснення фінансового контролю має розглядатися тільки крізь призму форм цієї діяльності. При цьому під формою фінансового контролю ці фахівці розуміють спосіб конкретного вираження і організації контрольних дій, спрямованих на виконання функцій контролю [1, с. 90]. Формами фінансового контролю, за їхнім тлумаченням, є стандартизація, ідентифікація (державна реєстрація), ліцензування, експертиза та моніторинг (нагляд, спостереження) [1, с. 92]. Другої крайньої позиції додержується Ф. Ф. Бутинець. Він взагалі не розглядає таке поняття, як «форма фінансового контролю», концентруючи свою увагу виключно на визначенні методів цієї діяльності. Під методами фінансового контролю цей дослідник розуміє сукупність способів і прийомів перевірки законності, достовірності та доцільності операцій суб’єкта господарювання [2, с. 29]. До переліку методів контролю він відносить інвентаризацію, аналіз господарської діяльності, перевірку, обстеження, ревізію та аудит [2, с. 30–34].

На наш погляд, відсутні будь-які передумови та підстави для підтримання радикальних позицій вчених щодо заперечення існування поняття «форма контролю» чи «форма діяльності», та, натомість, заміни його поняттям «метод контролю» та «метод діяльності». Поняття «форма

діяльності» та поняття «метод діяльності» мають кожен свій виражений зміст, позначають різні характеристики цілеспрямованої діяльності суб'єкта контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. У той час, як поняття «форма діяльності» відображає зовнішній вираз конкретної діяльності щодо здійснення контролю, поняття «метод діяльності» відображає сукупність прийомів провадження такої діяльності, спосіб впливу на суспільні відносини.

Щодо розмежування змісту досліджуваних понять слід навести також позицію В. А. Онищенко. Вчений перевірку розглядає як форму контрольної діяльності органів ДФС України, як вияв реалізації державного податкового контролю, обумовленого імперативністю податків, контрольною функцією податків [3, с. 216]. Однак зразу ж дає їй визначення методу державного податкового контролю як сукупності засобів і прийомів практичного здійснення цього виду діяльності, яке нічим не відрізняється від визначення форми контролю, і як приклад методу називає перевірку [3, с. 216].

Таку позицію можна прокоментувати наступним чином: Поняття «форма контролю (діяльності)» та «метод контролю (діяльності)» мають різний зміст та відображають різні сторони діяльності суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Проте окремі форми діяльності суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції (наприклад, перевірка) можуть також виступати і методами такої діяльності. Зазначене зумовлюється семантичними особливостями самого терміну «перевірка». Адже поняття «перевірка» може означати і як зовнішній вираз здійснення контролю, так і спосіб чи прийом його здійснення.

У свою чергу, В. М. Гаращук з цього приводу зауважує, що будь-який метод має зовні виявлятися у якійсь формі, жоден метод об'єктивно не може існувати сам по собі, тобто без певної форми [4, с. 164]. Щодо надання конкретного визначення поняттю «форми діяльності», слід зауважити, що досить слушну позицію з цього приводу висловив В. В. Іванюшенко, який досліджував форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування. Науковець зазначає, що під формою діяльності органів місцевого самоврядування в сфері забезпечення права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля можна розуміти зовнішнє вираження конкретних дій, передбачених нормативно-правовими актами, що здійснюються суб'єктами місцевого самоврядування з метою реалізації їх завдань і функцій в межах компетенції. Серед форм пропонує виділяти правові та організаційні [5, с. 366]. Схожу думку висловлює також і М. П. Кучерявенко: форма управління – це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюють органи виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань. Термін «форма» означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту [6, с. 132].

Такі позиції науковців є обґрунтованими, та ми їх підтримуємо щодо того, що форма діяльності є зовнішнім виразом такої діяльності. Проте для формування власного визначення поняття «форми діяльності суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції», слід розглянути і інші, більш спеціалізовані визначення зазначеного поняття. Зокрема, у такому контексті доцільно звернути увагу на думку І. К. Дрозда та В. О. Шевчука, які зазначають, що категорія «форма» однозначно представляє зміст контролю – його рухливу, динамічну частину, окремий аспект (широкий або вузький) як сфери охоплення контрольними діями об'єкту, так і його внутрішню організацію, що являє собою стійкі його сторони. З огляду на це, поділяють форми фінансового контролю на три групи: I. Разові, або періодичні, випробування. У цій групі вони об'єднують одиничні форми контролю, які проводяться переважно під час випробувань щодо якісних характеристик об'єктів. Сюди відносять: сертифікацію, атестацію, акредитацію, ліцензування, експертизу. II. Перевірки – це основні форми контролю, які використовуються під час проведення контрольних заходів, а саме: державний фінансовий аудит, інспектування, ревізія, перевірка і аудит. III. Безперервне відстеження діяльності економічних систем, що передбачає такі форми проведення безперервного контролю, як фінансовий моніторинг та інші форми безперервного нагляду [7, с. 32–33].

У свою чергу, інший підхід до класифікації форм діяльності щодо здійснення контролю пропонує Н. Б. Гусак, яка вважає, що суттєвою ознакою класифікації податкового контролю є форми його здійснення, за якою виділяють попередній контроль, поточний і наступний [8, с. 7]. На нашу думку, остання наведена позиція щодо виокремлення форм контролю є не зовсім обґрунтованою, оскільки виділені такі форми контролю, як поточний, попередній та наступний не є тими поняттями, які позначають зовнішнє вираження конкретних дій суб'єктів контролю. Більше того, вони можуть вміщувати у своєму змісті декілька різних форм контролю. Тому така класифікація більше властива виділенню не форм, а видів контролю.



Вважаємо, що форми діяльності суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції слід розподілити на загальні та спеціальні. Загальні форми найбільш притаманні діяльності суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції загальної компетенції, проте можуть характеризувати і діяльність суб'єктів спеціальної компетенції як допоміжні форми їхньої діяльності чи бути однією із стадій у здійсненні контрольної діяльності спеціалізованого суб'єкту контролю.

До загальних форм слід віднести 1) контрольно-інформативні форми (направлення депутатських запитів, інших запитів органів державної влади щодо дотримання законодавства про захист економічної конкуренції, здійснення ініціювання проведення позапланової перевірки спеціалізованим органом (Антимонопольним комітетом України) шляхом надання доручення чи подання) та 2) юрисдикційні (розгляд судових справ про притягнення до відповідальності винних у порушенні законодавства про захист економічної конкуренції суб'єктів у порядку адміністративного, цивільного, господарського чи кримінального судочинства). Зокрема, щодо прояву юрисдикційних форм слід зауважити, що відповідно до ст. 25 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 року № 3659-ХІІ [9], з метою захисту інтересів держави, споживачів та суб'єктів господарювання Антимонопольний комітет України, територіальні відділення Антимонопольного комітету України у зв'язку з порушенням законодавства про захист економічної конкуренції органами влади, юридичними чи фізичними особами подають заяви, позови, скарги до суду, в тому числі про: визнання недійсними нормативно-правових та інших актів, зокрема рішень, наказів, розпоряджень, постанов тощо, органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю чи розірвання угоди в разі невиконання ними у встановлені строки рішень органів Антимонопольного комітету України про скасування або зміну актів, прийнятих органами влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління та контролю, або про розірвання угоди; стягнення не сплачених у добровільному порядку штрафів та пені; припинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції; зобов'язання виконати рішення органів Антимонопольного комітету України; безоплатне вилучення товарів з неправомірно використаним позначенням та (або) копій виробів іншого суб'єкта господарювання; вилучення, накладення арешту на майно, документи, предмети, інші носії інформації у місцях проживання та інших володіннях особи; з інших підстав, передбачених законом [9].

Спеціальні форми є характерними для діяльності спеціалізованих суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Вони безпосередньо відображають сутність та зміст контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на усіх його стадіях. За аналогією із наведеними вище думками науковців, вважаємо за доцільне запропонувати наступні групи спеціальних форм контролю: 1) попередні (дозвільні) форми контролю – надання Антимонопольним комітетом України дозволів на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання, погодження з Антимонопольним комітетом України рішень органів державної влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю, органів місцевого самоврядування щодо демонополізації економіки, розвитку конкуренції та антимонопольного регулювання; 2) поточні форми контролю (перевірка додержання законодавства про захист економічної конкуренції); 3) деліктні форми контролю – розгляд справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції із можливістю застосування відповідних заходів примусу та відповідальності до порушників.

Така форма діяльності суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, як нормативне регулювання у зазначеній сфері також може бути віднесена до важливих форм діяльності у сфері контролю. Нормативно-правове регулювання у сфері захисту конкуренції здійснюється цілою низкою суб'єктів: Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Президентом України, Антимонопольним комітетом України, місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (встановлення тарифів на комунальні послуги, регулювання діяльності у сфері природних монополій тощо).

Зокрема, для прикладу слід проаналізувати таку дозвільну форму діяльності спеціалізованого суб'єкта контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, як надання дозволу на узгоджені дії. Відповідно до Розпорядження Антимонопольного комітету України «Про затвердження Положення про порядок подання заяв до органів Антимонопольного комітету України про надання дозволу на узгоджені дії суб'єктів господарювання» від 12 лютого 2002 року № 26-р [10], органи Комітету розглядають заяву про надання дозволу на узгоджені дії протягом трьох місяців з дня прийняття її до розгляду відповідним органом Комітету.

Дозвіл на узгоджені дії, які призвели чи можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції може бути надано, якщо учасники узгоджених дій доведуть, що ці дії не призводять до суттєвого обмеження конкуренції на всьому ринку чи в значній його частині і сприяють відповідно: удосконаленню виробництва, придбанню або реалізації товару; техніко-технологічному, економічному розвитку; розвитку малих або середніх підприємств; оптимізації експорту чи імпорту товарів; розробленню та застосуванню уніфікованих технічних умов або стандартів на товари; раціоналізації виробництва. Державний уповноважений Комітет, голова територіального відділення Комітету може надати можливість заявнику подати додаткові докази про відсутність негативних наслідків, або пропозиції щодо зобов'язань, які готові взяти на себе учасники таких узгоджених дій, що усувають негативний вплив узгоджених дій на конкуренцію та дозволяють органу Комітету прийняти рішення про надання дозволу на узгоджені дії. Зобов'язання, взяті на себе учасниками узгоджених дій, мають бути пропорційними обґрунтованим загрозам негативного впливу на конкуренцію заявлених узгоджених дій, а вимоги щодо забезпечення контролю за виконанням учасниками узгоджених дій взятих на себе зобов'язань повинні бути надмірними. З метою узгодження необхідних зобов'язань та вимог, якими обумовлюватиметься рішення органу Комітету про надання дозволу на узгоджені дії, органи Комітету та учасники узгоджених дій проводять відповідні консультації [10].

Погодження Антимонопольним комітетом України рішень органів державної влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю, органів місцевого самоврядування також є однією із дозвільних форм здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Зокрема, погодженню з Антимонопольним комітетом України підлягають проекти наказів, розпоряджень, інструкцій, положень, правил та інших актів, що приймаються органами влади, органами адміністративно-господарського управління та контролю, органами місцевого самоврядування; проекти рішень нормативного характеру сесій обласних, районних, міських, районних у місті, селищних Рад, інші рішення, які можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції на відповідних ринках [11].

**Висновки.** Підсумовуючи усе наведене вище, слід зазначити, що поняття «форми діяльності державних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції» – це зовнішній прояв тих конкретних передбачених законодавством дій державних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, які характеризують його зміст та вчиняються і спрямовані на досягнення поставлених цілей контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції.

#### Список використаних джерел:

1. Ловінська Л. Г., Стефанюк І. Б. Організація бухгалтерського обліку та фінансового контролю в сучасних умовах господарювання в Україні: монографія. К.: НДФІ, 2006. 240 с.
2. Контроль і ревізія: підручник / Ф. Ф. Бутинець, В. П. Бондар, Н. Г. Виговська, Н. І. Петренко; за ред. проф. Ф. Ф. Бутинця. 4-е вид., допов. і переробл. Житомир: ПП Рута, 2006. 560 с.
3. Онищенко В. Податковий контроль у системі державного регулювання економіки. Регіональна економіка. 2002. № 1. С. 213–218.
4. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2003. 412 с.
5. Іванюшенко В. В. Форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування в сфері забезпечення конституційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Університетські наукові записки*. 2010. № 4. С. 365–370.
6. Кучерявенко М. П. Податкове право України: Академічний курс: підручник. К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 701 с.
7. Дрозд І. К., Шевчук В. О. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. К.: ТОВ «Імекс-ЛТД», 2007. 304 с.
8. Гусак Н. Б., Гусак Ю.Д. Контроль податкових органів за діяльністю підприємств: навчальний посібник. К.: Центр учбової літератури, 2007. 320 с.
9. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 50. Ст. 472.
10. Про затвердження Положення про порядок подання заяв до органів Антимонопольного комітету України про надання дозволу на узгоджені дії суб'єктів господарювання: Розпорядження Антимонопольного комітету України від 12.02.2002 р. № 26-р. *Офіційний вісник України*. 2002. № 11. Ст. 253.

11. Положення про порядок погодження з органами Антимонопольного комітету України рішень органів влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю, органів місцевого самоврядування щодо демонополізації економіки, розвитку конкуренції та антимонопольного регулювання: Розпорядження Антимонопольного комітету України від 01.04.1994 р. № 4-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0078-94>

УДК 349.9

ЩОКІН Р.Г.

### МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СФЕРІ ОСВІТИ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ

Статтю присвячено методам публічного адміністрування в сфері освіти. Надається визначення поняття методів публічного адміністрування в сфері освіти, робиться їх класифікація. Аналізуються окремі проблемні питання реалізації методів публічного адміністрування в сфері освіти.

**Ключові слова:** освіти, адміністрування, публічне адміністрування, методи, методи публічного адміністрування, реалізація.

Статья посвящена методам публичного администрирования в сфере образования. Дается определение понятия методов публичного администрирования в сфере образования, делается их классификация. Анализируются отдельные проблемные вопросы реализации методов публичного администрирования в сфере образования.

**Ключевые слова:** образования, администрирования, публичное администрирование, методы, методы публичного администрирования, реализация.

The article is devoted to methods of public administration in the field of education. The definition of the concept of methods of public administration in the field of education is given, their classification is made. The author analyzes some problematic issues in implementing the methods of public administration in the field of education.

**Key words:** education, administration, public administration, methods, methods of public administration, realization.

**Постановка проблеми.** Освіта – багатоаспектний складний об’єкт управління, керована система, яка поділяється на безліч самостійних, цілісних підоб’єктів керуючого впливу. Ними виступають освітні установи, освітні програми, освітній процес і його результати. Специфіка предмета впливу, обумовлена змістом освітніх відносин і соціальним значенням галузі освіти та діючі нормативно-правові акти у галузі освіти, визначають особливості державного регулювання освіти, серед яких: суспільно-державний характер освіти; нетипове розмежування компетенції; особливий метод правового регулювання; автономія навчальних закладів; багатосуб’єктний склад органів, що оказують регулюючий вплив, та багато інших (зміна змісту освіти, експерименти в галузі освіти тощо) [1].

Державне регулювання сфери освіти можна визначити як сукупність форм, методів та інструментів за допомогою яких органи публічного адміністрування впливають на правовідносини у сфері освіти, на діяльність освітніх закладів та суб’єктів освітньої діяльності з метою створення умов для нормального функціонування відповідних суспільних відносин, створення рівного доступу всіх верств населення до освіти, забезпечення високої якості надання освітніх послуг, а також інтеграції вітчизняної системи освіти у європейський освітній простір.

---

© ЩОКІН Р.Г. – кандидат юридичних наук, докторант (Міжрегіональна академія управління персоналом)

**Актуальність дослідження.** Проблема адміністративно-правових методів публічного адміністрування у сфері освіти надзвичайно актуальна що обумовлено потребами їх зміни, пошуку шляхів ефективних засобів, прийомів та способів публічного адміністрування в сфері освіти. Крім того, хоча й проблематика методів публічного адміністрування і привертала багатьох вчених-адміністративістів серед яких варто виділити В. Б. Аверянова, Ю. П. Битяка, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, М. Н. Курка, Т. О. Коломоєць, Р. С. Мельника, Т. П. Мінку, О. П. Рябченко та інших, питання методів публічного адміністрування в сфері освіти комплексно не вивчалось.

**Мета статті** – на основі чинного законодавства та наукових поглядів дослідити зміст сучасних методів публічного адміністрування в сфері освіти та визначити проблеми їх реалізації.

**Виклад основного матеріалу.** Існують різні підходи до визначення поняття «метод». В юридичній науці найбільш уживаними термінами є «методи управління», «методи регулювання», «методи управлінської діяльності», «методи публічного управління», «методи публічного адміністрування». Словник іншомовних слів визначає метод як: 1) спосіб пізнання, дослідження явищ природи та суспільного життя; 2) прийом, спосіб або образ дії [2, с. 307]. Теоретико-правовий підхід до визначення поняття методу сфокусований на його розумінні як способу правового регулювання суспільних відносин [3, с. 326]. Виділяються наукові дослідження, які наголошують на необхідності поєднання основних та допоміжних методів правового регулювання для досягнення їх найбільшої ефективності застосування (М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.) [4, с. 215].

У науці адміністративного права під методами розуміються способи дії на людей, засоби, прийоми досягнення якої-небудь мети.

Методами публічного адміністрування є певні способи практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, що відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції. Метод публічного адміністрування, будучи способом безпосереднього владного впливу з боку публічної адміністрації на певний об'єкт, несе у своєму змісті юридично владні повноваження, сукупність яких безпосередньо обумовлена змістом адміністративно-правового регулювання [5, с. 175].

Отже, методи публічного адміністрування в сфері освіти це способи та засоби практичного виконання органами публічного адміністрування освітою своїх адміністративних зобов'язань, здійснення регулювання суспільних відносин у сфері освіти.

Сьогодні набувають поширення такі методи публічного адміністрування, що мають потужний і ефективний потенціал впливу на поведінку людей (державний контроль (нагляд), диференційоване оподаткування, антимонопольне регулювання, видача ліцензій на право здійснення тієї чи іншої господарської діяльності та ін.). Ці методи спрямовані на захист публічних інтересів, посилення ролі публічної адміністрації у здійсненні заходів, спрямованих на забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [5, с. 175].

Система державного регулювання освітньої діяльності повинна будуватись за ієрархічним принципом, за яким спочатку встановлюються функції системи, далі визначаються напрями проведення економічної політики, що спрямовуються на реалізацію цих функцій, потім здійснюється підбір інструментів втілення в життя цієї політики, і, нарешті, розробляються заходи регулювання конкретних процесів.

Методологія публічного адміністрування у сфері освіти враховує дію економічних законів та охоплює сукупність підходів, цілей, принципів, форм і методів впливу органів публічної адміністрації на систему освіти через комплекс засобів, регуляторів, способів, стимулів тощо. У ст. 6 Закону України «Про освіту» викладені принципи, на яких ґрунтується державна політика в сфері освіти, шляхи її реалізації та інструментарій, за допомогою якого держава має можливість впливати на функціонування освітньої сфери. Використання того чи іншого методу визначається рядом факторів, проте вбачається доцільним розширювати використання непрямих методів регулювання, а саме економічних, донорських, морально-етичних з одночасним скороченням адміністративних.

Сукупність засобів, методів і прийомів систематичного, послідовного і науково обґрунтованого державного регуляторного впливу на систему освіти складає методіку публічного адміністрування у сфері освіти. Об'єктами державного регулювання в сфері освіти виступають соціально-економічні процеси навчання та виховання молоді, правила здійснення освітньої діяльності, умови прийняття рішень суб'єктами ринку освітніх послуг.

В науковій літературі методи публічного адміністрування класифікують по різному. Розглянемо таку класифікацію методів публічного адміністрування в сфері освіти: організаційні, педагогічні, соціально-психологічні, економічні.

Організаційні методи передбачають систему організаційних розпорядчих впливів, спрямованих на досягнення поставленої мети. Це інструктаж, нормування, різні розпорядчі акти. Метод

інструктування полягає в ознайомленні з умовами праці, в роз'ясненні змісту роботи і можливих труднощів, у попередженні характерних помилок. Інструктування може мати наочну форму (керівник навчально-виховного закладу сам проводить роз'яснення) чи існувати у формі спеціально розробленої документації (наприклад, інструкція про порядок звільнення від перевідних та випускних екзаменів учнів загальноосвітніх шкіл України). Регламентування виявляється в штатному розкладі працівників для даного навчального закладу або окремо виданим нормативним документом. Метод нормування чітко визначає нормативи навчального навантаження, нормативи витрат (наприклад, сировини, заготовок), чисельності педагогічного і обслуговуючого персоналу та ін. До педагогічних методів управління відносять проведення науково-практичних конференцій педагогічних працівників, серпневих нарад учителів, семінарів, диспутів, педагогічних читань і ін. Соціально-психологічні методи управління. До цієї групи відносять методи формування суспільної свідомості, морального стимулювання (заохочення і покарання), методи впливу на педагогічних працівників на основі використання традицій педагогічного колективу (посвячення молодого педагога, звіти творчих учителів), створення нормального психологічного клімату в колективі тощо, а також методи соціологічних досліджень (анкетування, інтерв'ю, тестування, використання різноманітних соціометричних методик і ін), які дозволяють визначити сформованість громадської думки, рівень задоволення роботою. Економічні методи управління – це методи матеріального стимулювання (преміювання, підвищення зарплати за результатами атестації), економічного планування, бюджетного управління і ін. [6].

За формою впливу методи публічного адміністрування в сфері освіти можна класифікувати на методи прямого та опосередкованого впливу. Методи прямого впливу безпосередньо діють на суб'єктів освітньої діяльності, на систему освіти в цілому. До цих методів можна віднести: правове регулювання суспільних відносин в сфері освіти; регулювання державної монополії, виражені у формі ліцензування, акредитації та атестації; державне замовлення; пільги, встановлення стандартів; державні інвестиції тощо). Методи прямого впливу покликані чітко регламентувати суспільні відносини в сфері освіти, забезпечувати функціонування цієї сфери згідно вимог, які встановлені державою.

До методів опосередкованого впливу ми можемо віднести ті методи завдяки яким таким чином регламентується поведінка суб'єктів освітніх відносин, створюються такі умови, що вони змушені діяти у потрібному державі напрямку. До таких методів можна віднести моніторинг якості освіти, створення умов для автономії закладів освіти, альтернативні форми фінансування, податкове регулювання освіти; регулюванню ціноутворення та ринку товарів і послуг освітніх установ. Саме завдяки останнім методам публічного адміністрування в сфері освіти відбуваються процеси лібералізації цієї сфери.

Говорячи про співвідношення методів прямого впливу та опосередкованого не можна не звернути увагу на питання, а які саме методи мають бути домінуючими в здійсненні публічного адміністрування сферою освіти? Методи прямого та опосередкованого впливу спрямовані на досягнення однієї мети: впорядкування соціальних об'єктів та соціальних процесів в сфері освіти, переведення їх з одного стану в інший. Проте ці методи мають суттєві відмінності, пов'язані з використанням специфічних засобів (методів) впливу.

Завдяки методам опосередкованого впливу створюються умови для діяльності функціонування суб'єктів освітньої діяльності та об'єктів у сфері освіти в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи освіти в цілому. Причому завдяки використанню методів опосередкованого впливу створюються умови, що передбачають декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно.

Однак, домінуюче чи виключне використання тільки методів опосередкованого впливу не може здійснюватися без застосування методів безпосереднього впливу на сферу освіти. Проблемою є те, які методи мають бути домінуючими.

Незважаючи на процеси реформування сфери освіти, що тривають в нашій державі, ситуація розвитку цієї галузі така, що саме держава, яка регламентує всі аспекти освітнього процесу, визначає форму функціонування освіти та методи адміністрування нею. Так склалося, що переважне застосування методів прямого(адміністративного) впливу органами публічної адміністрації в сфері освіти вже не тільки не відповідає викликам часу, але й гальмує розвиток цієї галузі. Очевидним є потреба не тільки в реформуванні сфери освіти, але й модернізації методів публічного адміністрування нею. Це дозволить вітчизняній освіті перетворитися на фактор конкурентоспроможності, отримувати громадянам високоякісні освітні послуги.

Роль держави в сфері освіти є визначальною. Вона створює умови для функціонування освітньої галузі, здійснює заходи щодо недопущення й усунення негативних проявів ринкових відносин, вирішує проблеми, які не можуть бути вирішені через ринкові механізми. Сьогодні держава

у сфері освіти виконує роль законодавця, частково фінансиста та перевіряючого, чого є недостатньо для забезпечення потреб суспільства у високоякісних освітніх послугах. Держава продовжує керувати освітою, застосовуючи переважно методи планово-адміністративного розподілу ресурсів, проте вбачається доцільним розширювати використання непрямих методів регулювання, а саме економічних, донорських, морально-етичних з одночасним скороченням адміністративних [7].

Для того, щоб процес становлення і розвитку конкретних форм механізму регулювання освіти був найбільш успішним, необхідно зосередити вплив держави лише на таких напрямках, які забезпечать найбільшу результативність. Серед таких напрямків можна виділити: стимулювання впровадження нових освітніх технологій на основі інформатизації освіти, реструктуризацію галузі освіти і розвиток нового економічного механізму. З метою забезпечення ефективності функціонування галузі освіти необхідно разом з обов'язковою державною підтримкою зберегти державно-громадський характер управління, розвивати самоврядування в галузі освіти, відобразити організаційно та нормативно створення регіональних освітніх комплексів [1].

Сенсом трансформації командного управління освітою в регулювання освіти має стати перехід від спускання навчальним закладам директив для виконання будь-яких рішень відомчого органу щодо створення економічних умов функціонування всіх суб'єктів сфери освіти. Вони мають сприяти досягненню тих або інших результатів, оптимальних як з позицій індивідів і колективів, так і з державних позицій. Тому, публічне адміністрування в сфері освіти має здійснюватися оптимальному поєднанні та використанні методів прямого та опосередкованого впливу, серед яких варто зупинити увагу на таких, як моніторинг забезпечення якості освіти, підвищення автономії навчальних закладів та фінансово-економічне регулювання.

Для дійсного розвитку механізму регулювання, на відміну від командного управління, необхідне здійснення лібералізації галузі освіти. При цьому звільнення галузі освіти має здійснюватися не через процес приватизації освітніх установ, а на основі роздержавлення управління, позбавлення від зайвої, дріб'язкової опіки над ними з боку Міністерства освіти і науки України. Для того, щоб подібні зміни стали реальними, необхідна зміна статусу, функцій і повноважень освітнього державного органу – з відомчого міністерства він має перетворитися на міжвідомчий координуючий комітет [1].

На думку В. Д. Філіппової, лібералізація галузі освіти повинна здійснюватися не через процес приватизації освітніх установ, а на основі роздержавлення управління, позбавлення від зайвої, дріб'язкової опіки з боку Міністерства освіти і науки України, необхідна зміна статусу і функцій – з відомчого міністерства має перетворитися на міжвідомчий координуючий центр [1].

**Висновки.** Отже, методи публічного адміністрування в сфері освіти це способи та засоби практичного виконання органами публічного адміністрування освітою своїх адміністративних зобов'язань, здійснення регулювання суспільних відносин у сфері освіти.

Аналіз сучасного стану методів публічного адміністрування в сфері освіти та їх застосування органами публічного адміністрування виявив наявність низки проблем, які потребують вирішення, з врахуванням потреб громадян у якісній освіті та європейського досвіду. У зв'язку з цим домінуючими методами публічного адміністрування в сфері освіти мають стати не адміністративні методи, а методи опосередкованого, непрямого впливу на сферу освіти, впровадження яких сприятиме децентралізації суспільних відносин в сфері освіти, підвищенні автономії навчальних закладів та зміни механізмів фінансування освітою.

#### Список використаних джерел:

1. Філіппова В. Д. Специфіка державного регулювання в галузі освіти України. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2013. Вип. 12. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/trpd\\_2013\\_12\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/trpd_2013_12_12)
2. Словарь иностранных слов. 14-е изд., испр. М.: Рус.яз., 1987. 608 с.
3. Комаров С. А. Общая теория государства и права. М., 1996. 312 с.
4. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. д. ю. н., проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д.ю.н., проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
5. Адміністративне право України. Загальна частина: курс лекцій / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. В. Горбач та ін.; за ред. В. В. Коваленка. 2011. 395 с.
6. Методи та функції управління закладами освіти. URL: <https://studfiles.net/preview/2040745/page:2/>
7. Зарецька Л. М., Кулініч О. А. Державне регулювання сфери вищої освіти. URL: <http://elib.hduht.edu.ua/bitstream/123456789/776/1/sec3-e-2015-2-5.pdf>

**СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА**

УДК 347.965(477)

ДУРНОВ Є.С.

**ДОЗВІЛ НА ЗАНЯТТЯ АДВОКАТСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ  
РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ ХІХ СТОРІЧЧЯ**

У статті автором досліджуються питання надання дозволу на заняття адвокатською діяльністю за законодавством Російської імперії другої половини ХІХ сторіччя, розглянуті деякі питання кадрового забезпечення адвокатури.

**Ключові слова:** адвокат, адвокатура, судова реформа, кадри адвокатури, адвокатський іспит.

В статье автором исследуются вопросы предоставления разрешения на занятие адвокатской деятельностью по законодательству Российской империи второй половины XIX века, рассмотрены некоторые вопросы кадрового обеспечения адвокатуры.

**Ключевые слова:** адвокат, адвокатура судебная реформа, кадры адвокатуры, адвокатский экзамен.

In the article the author investigates the issues of granting permission to practice law in accordance with the legislation of the Russian Empire of the second half of the nineteenth century, some issues of staffing of the advocacy are considered.

**Key words:** lawyer, advocacy, judicial reform, lawyer's staff, lawyer's exam.

Російська адвокатура своєю появою завдячує ліберально-демократичній судовій реформі 1864 р., яка в комплексі з іншими реформами проводилась за імператора Олександра ІІ. Замість неосвічених і напівграмотних стряпчих дорога в адвокатуру відкрилась для прогресивно налаштованих, високопрофесійних юристів, об'єднаних у самоврядну організацію. Згодом структурно адвокатура почала включати дві категорії осіб. Адвокатами вищої категорії були присяжні повірені, які об'єднувались у корпорацію по округах судових палат. Слово «присяжний» означало «пов'язаний присягою», тобто той, хто зобов'язався чесно і сумлінно виконувати покладені на нього обов'язки, поважати суд і владу. А «повірений» – це особа, яка офіційно мала діяти від імені довірителя, представляти його права і захищати інтереси.

Безпосереднім формуванням професійного адвокатського корпусу в Російській Імперії займалися РПП. «Турбуючись про те, щоб цей стан являв собою запоруку моральності, знання й чесності переконань, а також для того, щоб він приніс усю передбачувану й очікувану від нього користь, закон з особливою строгістю поставився до порядку добору осіб, які могли б отримати таке звання» [1, с. 1].

Право на отримання звання присяжного повіреного мали лише ті особи, які відповідали закріпленим у законі позитивним умовам. У ст. 354 УСУ зазначалося, що присяжними повіреними могли бути особи, які мали атестати університетів чи інших вищих навчальних закладів про закінчення курсу юридичних наук. Вводилось також поняття стажу, який розумівся на той час двоєко: або як служба не менше п'яти років на посадах, що дають навички здійснення судочинства, або як спеціальна підготовка під керівництвом присяжних повірених як їх помічників – теж протягом п'яти років. Обов'язковою умовою для отримання статусу присяжного повіреного було досягнення особою віку не менше двадцяти п'яти років [2]. Усі ці вимоги встановлювалися

---

© ДУРНОВ Є.С. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри історії держави та права (Національна академія внутрішніх справ)

для усунення з юридичної практики професійно непридатних стряпчих і ходатаїв і, як наслідок, створення нової, професійної, на зразок західноєвропейської організації адвокатури в особі присяжних повірених [3, с. 353].

Щодо стажу кандидата у присяжні повірені, то для порівняння необхідно звернути увагу на те, що відповідно до ст. 203 УСУ для призначення на посаду члена окружного суду вимагався стаж лише три роки. І це свідчило про те, що укладачі Статутів приділяли велике значення якості юридичної допомоги, що надавалась присяжними повіреними. Проте встановлений законом п'ятирічний строк практичної підготовки ради повірених вважали надто тривалим і неодноразово звертались до влади із проханнями про його скорочення. Із цього приводу К. Арсен'єв писав: «Скорочення строку є можливим, оскільки досвід і знання ростуть пропорційно не з кількістю років, проведених у відомому званні, а з числом і характером справ, які проходять через руки кандидата у присяжні повірені, з працею, що витрачається ним на вивчення своїх обов'язків» [4, с. 18]. Але вказані звернення залишались без уваги.

Оскільки ліберально-демократичні реформи, зокрема, й судова носили обмежений характер, тому вони закріплювали відносну свободу адвокатської професії, яка полягала ось у чому: в адвокатуру допускалися не всі бажані, а лише за наявності позитивних умов, що визначені в законі. Держава, допускаючи до зайняття адвокатською діяльністю лише осіб, які наділені високими розумовими та моральними якостями, гарантувала рівною мірою як правильне здійснення правосуддя, так і забезпечення інтересів приватних осіб. Відносна свобода професії призводила до необмеженої конкуренції в адвокатському середовищі, а конкуренція примушувала їх з більшою уважністю і сумлінністю ставитися до своїх обов'язків. З іншого боку, конкуренція здешевлювала адвокатську працю і робила юридичний захист більш доступним малозабезпеченим клієнтам [5, с. 12].

Після проведення правової реформи в Російській імперії відчувалась нестача адвокатських кадрів. У зв'язку з цим з 19 жовтня 1865 р. до лав присяжних повірених стали прийматися також особи, які закінчили вищі навчальні заклади, якщо вони прослужили чотири роки у судовому відомстві або ж займалися не менше п'яти років веденням справ у судових місцях як повірені та особи, які закінчили курс у вищих навчальних закладах, хоча й не на юридичному факультеті, або ж особи, які не отримали освіти у вищих навчальних закладах, якщо вони прослужили у судовому відомстві не менше п'яти років і протягом цього часу обіймали не менше року посаду секретаря Сенату, або інші посади не нижче VII класу, перебуваючи на яких могли отримати практичні навички щодо здійснення та вирішення судових справ [6, с. 2–3]. Але практика одночасного застосування положень двох актів діяла лише до 1871 року, коли Мініюст розпорядився припинити дію полегшувальних правил, встановлених ст. 44 Положення від 19 жовтня 1865 р. [7, с. 124]. Перших 27 присяжних повірених у Росії було затверджено 17 квітня 1866 р., у день урочистого відкриття нових судів [8, с. 49]. Згодом присяжні повірені повинні були повністю відповідати вимогам ст. 354 УСУ.

У Статутах було встановлено перелік осіб, які не могли стати присяжними повіреними. Закріплювалося вісім категорій можливих претендентів в адвокати, які не допускалися до стану [9, с. 31]. Серед них особи, які не досягли двадцятип'ятирічного віку; іноземці; особи, які займали посади на державній службі, та ті, що займали виборні посади, за винятком осіб, які обіймали почесні чи громадські посади безоплатно; оголошені боржниками чи банкрутами; зганьблені [10, с. 13–14]. Крім того, укладачі Статутів настільки ревно оберігали незалежність стану присяжних повірених, що заборонили його членам брати на себе будь-які інші обов'язки, пов'язані з державною службою. Підставою для цього була необхідність заснувати стан присяжних повірених з осіб, абсолютно незалежних за своїм статусом від будь-якого адміністративного керівництва. І дійсно, така залежність є украй небажаною. Так, будучи чиновником якої-небудь адміністративної установи, присяжний повірений міг отримати від свого керівника розпорядження, виконання якого могло легко поставити повіреного в суперечність з його переконаваннями. Ця заборона не поширювалась на осіб, які обіймали почесні чи громадські посади безоплатно. Хоча в законі не надався перелік посад, які визнавалися почесними, але на думку РПП, суспільно корисна робота із надання допомоги бідним та нужденним без отримання винагороди і мала розцінюватись як почесна [11, с. 52–53, 55]. Професори вищих навчальних закладів також не допускалися до стану присяжних повірених, оскільки прирівнювались до чиновників, які підпорядковані своєму керівництву. Укладачі Статутів були переконані: якщо професор, замість того, щоб слідкувати за успіхами науки, готуватися до читання лекцій й удосконалювати систему викладання, буде займатися участю в судових справах як присяжний повірений, то він буде не в змозі задовольнити потреби студентів в університеті [1, с. 27–28].



Вважаємо помилковою заборону розробників Статутів щодо поєднання викладацької і адвокатської діяльності, адже діяльність практикуючого викладача, який володіє не лише теоретичними, а й практичними знаннями в сфері застосування права дозволить сформулювати у майбутніх фахівців практико-орієнтоване сприйняття явищ державно-правової дійсності, а не лише теоретичне їх розуміння. Прикладом тому є сучасна діяльність адвоката кандидата юридичних наук, доцента кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного університету «Одеська юридична академія» Н. Бакаєвої, яка вдало поєднує викладацьку діяльність з адвокатською практикою. Завдяки цьому їй вдалося успішно вирішити низку справ, виховати плеяду досвідчених фахівців своєї справи, взяти активну участь у роботі органів адвокатського самоврядування.

Для осіб нехристиянського віросповідання вступ у присяжні повірені було ускладнено і обмежено низкою додаткових умов, і прийнято їх могло бути лише з дозволу Міністерства юстиції. Боротьба, яка була спрямована на недопущення до числа присяжних повірених осіб нехристиянського віросповідання, передусім євреїв, привернула до себе суспільну увагу. У «Журналі цивільного і кримінального права» відстоювалася така думка щодо збільшення числа євреїв в адвокатурі: «... євреї створили негативну репутацію адвокатурі, але саме вони є найбільш талановитими, уважними адвокатами, що усіма засобами відстоюють інтереси довірителя. Але невже росіяни винні, що історичні причини завадили виробити в них спритність і, що конкуренція з євреями для них є небезпечною і навіть просто неможливою» [8, с. 72].

Низка обмежень щодо заняття адвокатською діяльністю стосувалась і жінок, які не могли бути присяжними повіреними та їх помічниками. Їм також заборонялося відвідувати лекції з права в університетах і, як наслідок, жінки не могли отримати юридичної освіти, що було основною вимогою до кандидата у присяжні повірені. Що ж стосується приватних повірених, то спочатку у ставленні до осіб жіночої статі жодних законодавчих обмежень не існувало. Тому в окремих судових округах Росії були випадки отримання жінками свідоцтв приватного повіреного. Так, приватними повіреними у Томську була Армаулова, в Іркутську – Кічєєва, в Казані, Нижньому Новгороді – Кузьміна [12, с. 146]. Загалом заборона вступу до присяжних повірених жінок була очевидним напівфеодалним пережитком і дискримінацією за статевною ознакою. Для її розуміння слід сказати, що на теперішній час в Україні жінки активно займаються адвокатською діяльністю, без будь-яких обмежень. Рівень їх професійної майстерності був доволі високим, вони на паритетних засадах конкурували з адвокатами-чоловіками, інколи перевершували їх.

Другу, нижчу, категорію адвокатури становили приватні повірені. Під приватною адвокатурою розумілося «виконання адвокатських функцій особами, які не входять до корпорації адвокатів» [13, с. 56]. Дефіцит кваліфікованих кадрів призвів до появи інституту приватних повірених, і, як стверджував І. Фойницький створювався «для відмежування населення від ходотаїв, діяльність яких ніким не контролювалась» [14, с. 525].

Правовий статус приватних повірених регулювався «Правилами про осіб, які мають право бути приватними повіреними у судових справах», затвердженими 25 травня 1874 р. Приватні повірені діяли при мирових та повітових з'їздах, окружних судах і судових палатах. На відміну від присяжних повірених, до приватних повірених закон не пред'являв ніяких особливих вимог, не вимагалася вища освіта і надавати правову допомогу вони мали право лише в тих судах, до яких були приписаними [15, с. 15–17].

Особа, яка бажала стати приватним повіреним, мала подати прохання відповідному суду з додатком документів, що засвідчували її особу, і заявою про відсутність перешкод, передбачених ст. 246 СЦС [16, с. 11]. На рішення про відмову могла бути подана скарга особою, якій відмовлено у прийнятті до стану приватних повірених, або протест прокурора до вищестоящего суду.

При підготовці правил, що стосувалися приватних повірених, передбачалося, що вони займатимуться лише цивільними справами. Але у подальшому, керуючись положенням ст. 565 СКС, приватні повірені були уповноваженими і на ведення кримінальних справ [10, с. 21].

Отже, поряд із присяжними повіреними, людьми, з належною теоретичною і практичною підготовкою, утворився особливий стан судово-патентованих адвокатів, які у більшості випадків або мали первинні ознаки юридичної підготовки, або взагалі не володіли елементарними засадами і поняттями права і судочинства. При цьому вони претендували на статус присяжних повірених і ставили перед своїми клієнтами настільки високі вимоги, зокрема, щодо розміру гонорару, на які навряд чи зважувалися кращі з присяжних повірених [17, с. 104]. Таким чином, утворення інституту приватних повірених вело до зниження загального рівня адвокатури.

Порядок вступу до лав присяжних повірених у дореволюційній Росії передбачав зазначення у проханні обране кандидатом місце проживання. До заяви додавалися необхідні документи, що підтверджували відповідність кандидата вимогам, установленим для вступу до стану присяжних повірених. У тих округах, де не було рад, заяви про прийняття до числа присяжних повірених подавалися до окружного суду. Стаття 380 УСУ надала раді право при розгляді документів, поданих кандидатом у повірені, враховувати «усі відомості, які визнає важливими» та відмовляти у прийомі до присяжної адвокатури особам, які не відповідали високим моральним якостям, тобто закон надавав право раді проводити «моральну» оцінку кандидата, шляхом збирання даних про нього. Водночас Урядуючий Сенат роз'яснив, що рада не має права мотивувати свою відмову у прийнятті до стану присяжних повірених на підставі так званих неформальних підстав [18, с. 40].

На підставі норм, закріплених в указаній статті, ради, враховуючи дані про моральні якості особи, часто відмовляли у прийнятті до стану тим, відносно кого мали відомості про непристойну поведінку, незважаючи на те, що такі особи формально відповідали всім вимогам, закріпленим у законі. «Лише за 1866–1873 рр. Санкт-Петербурзька рада відмовила у прийомі двадцяти чотирьох особам на підставі їх моральної характеристики» [9, с. 48].

Підтримуючи необхідність у практичній підготовці осіб, які бажають вступити до стану адвокатури, С. Васьковський ще в XIX ст. писав: «Університет дає лише теоретичну підготовку, тому що він готує не адвокатів, а юристів взагалі. Тому дозволити займатися адвокатською діяльністю усім юристам з університетською освітою буде рівнозначним тому, щоб дозволити особам, що закінчили математичні факультети, право будувати нарівні з інженерами мости і залізні дороги» [5, с. 16].

До відбору кадрів помічників присяжних повірених у РПП ставились доволі відповідально, і зважали на необхідність поповнення стану не лише професіоналами своєї справи, а й високоморальними людьми. Такі вимоги знайшли своє втілення в Положенні про організацію стану помічників присяжних повірених, прийнятому Московською РПП.

Ще автори Судових статутів розуміли, що комплектування корпусу професійних адвокатів буде відбуватися в основному «з нуля», а тому передбачили обов'язкове стажування для майбутніх членів корпорації. Запозичивши досвід зарубіжних країн, російський законодавець утворив інститут помічників присяжних повірених, основним завданням якого було професійне стажування адвокатів [8, с. 17]. За імперським законодавством інститут помічника включав у себе і підготовку до майбутньої професії присяжного повіреного і, власне адвокатську діяльність, оскільки з часом помічники присяжних повірених діяли як представники і захисники в судах. Але Статути 1864 р. не визначили ані статусу цього інституту, ні віковий, освітній ценз, трудовий стаж, права й обов'язки помічників, про яких у Статутах навіть не згадувалося [9, с. 32]. Дану прогалину на своєму рівні долали адвокатські корпорації, коли розробляли правила, що стосувалися помічників присяжних повірених.

У дореволюційній Росії отримання статусу помічника присяжного повіреного відбувалося після його прийняття на цю посаду. Організацією прийому займалась РПП. Адвокат, до якого прикріплювався помічник, мав написати відповідну заяву. Зазвичай такі прохання не зустрічали відмови. Спочатку кількість помічників, що стажувалися в одного присяжного повіреного, не було визначено. Проте, пізніше столичні ради стали обмежувати число стажистів [19, с. 147]. Можна підсумувати, що згодом, спираючись на набутий досвід, РПП визначила більш суворі вимоги до кандидатів у помічники присяжних повірених.

25 травня 1874 р. змінився статус помічників присяжних повірених. Закон зрівняв їх з приватними повіреними і поставив їх у неоднозначне становище: з одного боку, згідно із ст. 354 Урядження судових установ вони, будучи кандидатами в адвокати, мали займатися практикою під керівництвом присяжного повіреного, а з іншого, – щоб вести справи в судах, вони фактично ставали приватними повіреними. При цьому вони були під керівництвом і присяжного повіреного; і ради; і суду, який видавав свідоцтво; і Міністерства юстиції, яке мало право усувати їх від ведення справи.

**Список використаних джерел:**

1. Вертеловский А. Реформы Александра II. Исторический очерк. Харьков: Университетская типография, 1880. 46 с.
2. Отчет совета присяжных поверенных округа Московской судебной палаты за 1899–1900 гг. *Правила адвокатской профессии в России. Опыт систематизации постановлений советов присяжных поверенных по вопросам профессиональной этики* / сост. А. Н. Марков. М.: Статут, 2003. 382 с.
3. Положение о введении в действие Судебных Уставов 20 ноября 1864 г., высочайше утвержденное Императором 19 октября 1865 г. *Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе*. СПб., 1867. Т. 40. № 42587.
4. Арсеньев К. К. Заметки о русской адвокатуре. Обзор деятельности Санкт-Петербургских советов присяжных поверенных за 1866–1874 г.: в 2 ч. СПб.: Типография В. Демакова, 1875.
5. Васильковский Е. В. Будущее русской адвокатуры. СПб.: Издание Н. К. Мартынова, 1893. 24 с.
6. Марков А. Н. *Правила адвокатской профессии в России*. М.: Типогр. О. Л. Сомовой, 1913. 433 с.
7. Цуков Е. А. *Философские аспекты правозащитной деятельности в истории государства российского*. М.: Новая юстиция, 2008. 288 с.
8. Геворгиз А. А. *Присяжная адвокатура по судебным уставам 1864 года и ее опыт для современной адвокатуры*: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 194 с.
9. Гриненко А. В., Костанов Ю. А., Невский С. А. *Адвокатура в Российской Федерации*. М.: ТК Велби, изд-во «Проспект», 2005. 208 с.
10. Флейшиц Е. О женской адвокатуре. *Право: Еженедельная юридическая газета*. 1910. № 2–3. Стб. 146.
11. Птицын В. В. *Древние адвокаты и наши присяжные цистероны*. СПб.: Типо-литография И. В. Цветкова, 1894. 182 с.
12. Чечина Н. А. Представительство в гражданском судопроизводстве. *Правоведение*. 1989. № 6. С. 56.
13. Нисселович Л. Н. *Наша присяжная адвокатура и колыбель ее недостатков*. СПб.: Тип. О. К. Котовича, 1881. 147 с.
14. Цыпкин П. С. *Свод законоположений о присяжной и частной адвокатуре с разъяснениями по решениям Правительствующего сената, с извлечениями из законодательных материалов и проекта новой редакции Учреждений судебных установлений и с приложением программ испытаний на звание частного поверенного при мировых и общих судебных установлениях*. Петроград: Законоведение, 1916. 136 с.
15. Устав гражданского судопроизводства. URL: <http://www.knigafund.ru/books/96703/read#page1>
16. Табашников О. О ходатаях по крестьянским делам. *Журнал гражданского и уголовного права*. 1883. № 2. С. 1–20.
17. Немытина М. В. *Пореформенный суд в России: деформация основных институтов 1864 г.* *Правоведение*. 1991. № 2. С. 101–105.
18. Бородин Д. Н. *Исторический очерк русской адвокатуры*. Петроград: Петроградская коммерческая типо-лит., 1915. Ч. 1. 101 с.
19. Святоцька В. О. *Інститут присяжних повірених на території України за Судовими статутами 1864 р.* *Право України*. 2009. № 8. С. 147–153.

**СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ УСРР  
У 20-ТІ РОКИ ХХ СТОЛІТТЯ**

У статті досліджено витoki й особливості розвитку функцій прокуратури УСРР упродовж 20-х років ХХ століття. Автором всебічно опрацьовано історико-правову, спеціально-юридичну, загально-історичну літературу, висвітлено раніше невідомі історико-правовій науці архівні документи і матеріали, а також інші джерела з досліджуваної проблематики. Встановлено, що контрольні функції прокуратури в перші 10 років існування радянської влади полягали у: нагляді за дотриманням законів органами влади, господарськими установами, спілками, приватними організаціями та приватними особами; присутності під час проведення засідань адміністративними установами по справам, які потребували надання висновку про відповідність застосування законів. Автором доведено, що із проголошенням радянським керівництвом наприкінці 1920-х років курсу на колективізацію та розверненням широкої кампанії хлібозаготівель прокуратура в Україні значним чином була переорієнтована на забезпечення аграрної політики держави.

**Ключові слова:** *функції прокуратури, прокурор, повноваження прокуратури, процесуальне керівництво, нагляд за дотриманням законності.*

В статье исследованы истоки и особенности развития функций прокуратуры УСРР на протяжении 20-х годов ХХ века. Автором проведено всестороннее изучение историко-правовой, специально-юридической, общеисторической литературы, ранее неизвестных историко-правовой науке архивных документов и материалов, а также других источников из исследуемой проблематики. Установлено, что контрольные функции прокуратуры в первые 10 лет существования советской власти заключались в: надзоре за соблюдением законов органами власти, хозяйственными учреждениями, союзами, частными организациями и частными лицами; присутствии вовремя проведения заседаний административными учреждениями по делам, которые нуждались в предоставлении заключения о надлежащем применении законов.

Автором доказано, что с провозглашением советским руководством в конце 1920-х годов ХХ века курса на коллективизацию и разверстки широкой кампании хлебозаготовок прокуратура в Украине была переориентирована на обеспечение аграрной политики государства.

**Ключевые слова:** *функции прокуратуры, прокурор, полномочия прокуратуры, процессуальное руководство, надзор за соблюдением законности.*

In the article researched the origins and characteristics of the development of the functions of the procuracy of the Ukrainian SSR during the 20s of the twentieth century. The author has conducted a comprehensive study of the historical and legal, special legal, general historical literature, archival documents and materials previously unknown to the historical and legal science, as well as other sources from the studied subject matter. The achievements of domestic and foreign scientists are taken into account, which summarizes the historical national experience of reorganization of the prosecutor's office in the post-revolutionary period that is relevant for modern rule-making and law-enforcement practice. It was established that the control functions of the prosecutor's office in the first 10 years of the existence of the Soviet government consisted of: supervision of the observance of laws by the authorities, economic institutions, unions, private organizations and individuals; presence during meetings of administrative institutions in cases that need to provide an opinion on the proper application of laws.

The author proved that with the proclamation by the Soviet leadership in the late 1920s of the twentieth century, the course towards collectivization and expansion of the broad campaign of grain procurement in Ukraine was reoriented to ensure the state's agrarian policy.

**Key words:** *the functions of the prosecutor's office, the prosecutor, the powers of the prosecutor's office, procedural guidance, supervision of compliance with the rule of law.*

**Вступ.** Концептуальні зміни законодавства в частині реалізації функцій прокуратури потребують об'єктивного осмислення процесу їх становлення та розвитку. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває всебічне дослідження розбудови органів прокуратури на теренах України в 20-ті роки ХХ століття. В означений період створення правоохоронних інституцій Української Соціалістичної Радянської Республіки (далі – УСРР) відбувалося під впливом низки соціально-економічних, ідеологічних, політичних та інших чинників, що визначило її функціональну структуру в майбутньому. Зазначений досвід є вкрай важливим для сучасної нормотворчої і правозастосовчої практики, що і зумовлює актуальність наведеної тематики.

**Постановка завдання.** Мета наукової статті полягає в розкритті правової інституціоналізації функцій прокуратури радянської України в 20-ті роки ХХ століття.

Серед вітчизняних науковців функції прокуратури УСРР досліджували М. Бортун, Л. Р. Грицаєнко, В. М. Власенко, О. М. Литвак, В. І. Малюга, В. В. Мурза, В. Т. Маляренко, М. І. Мичко, О. Р. Михайленко, В. М. Раннєв, В. К. Семенов, В. В. Сухонос, Д. А. Тихоненко, М. К. Якимчук та інші. Водночас слід зазначити, що висвітлення діяльності контрольно-наглядових органів в 20-ті роки ХХ століття крізь призму сучасної функціональної моделі прокуратури ніким не здійснювалося.

**Результати дослідження.** Після остаточної окупації українських земель більшовиками принципово важливим було негайно розпочати побудову нової структури органів влади для забезпечення державного механізму та централізованого управління, зокрема судовою системою, під гаслом революційної законності. Один із перших відомих радянських правників М. В. Криленко, в майбутньому Народний комісар юстиції СРСР, сформував таку тезу: «революційна законність – є певний метод боротьби пролетаріату в визначених умовах, абсолютно необхідний і єдиний метод в історичних умовах перехідного періоду, коли забезпечити цю диктатуру виявилось єдино можливим шляхом твердого дотримання законів, шляхом жорсткого їх дотримання та жорсткої кари всіх тих, що їх порушать», «революційна законність в цю епоху – є ні що інше, як стратегічний план, за допомогою якого здійснюється диктатура робітничого класу, що це – є ні що інше, як єдиний метод проведення диктатури пролетаріату» [1, с. 11, 37]. Продовжуючи розвивати цю думку, М. В. Криленко додав: «необхідно висунути тверде гасло щодо забезпечення революційної законності, запровадити установу, яка відповідним ударом відповідала на удар змовників» [1, с. 9]. Сумним фактом є те, що автора цього твердження 15 січня 1938 року було засуджено до розстрілу за участь у так званій «контрреволюційній фашистсько-терористичній організації альпіністів і туристів».

Після скасуванням інституту прокуратури відповідно до декрету Раднаркому УСРР «Про суд» від 19 лютого 1919 року, більшовики намагалися власними силами вибудувати систему державного нагляду для збереження радянської влади. В кожній губернії функції обвинувачення виконувалися членами спеціальних колегій обвинувачів при революційних трибуналах, які здебільшого діяли за революційним переконанням. Головним чинником для відбору таких обвинувачів, як слушно зазначив В. В. Мурза, було власне розуміння ними класових інтересів пролетарської держави та певність у класовій зрілості й свідомості особисто як обвинувача. Адже на офіційному рівні відзначалось: «При розгляді справ революційний трибунал не зв'язаний ніякими обмеженнями щодо способів викриття істини». Автор зауважив, що особливо це помітно в Україні, де радянська влада була менш стабільною й перебувала в стані кількарічної збройної боротьби для її остаточного встановлення [2, с. 38].

Зауважимо, що «імпровізоване» виконання наглядових функцій наркоматами радянської соціалістичної інспекції та робітничо-селянського контролю стало кроком, завдяки якому 8 березня 1919 р. було опубліковано циркуляр Наркомату юстиції УСРР щодо нагляду юридичних відділів губвиконкомів за законністю вироків і рішень підвідомчих їм судових установ. До компетенції юридичних відділів губвиконкомів на місцях відносилися, зокрема, питання, пов'язані з відправленням їхніх представників для участі в процесі, оскарженням вироків та

рішень до вищої інстанції, вимагали перегляду їх за нововиявленими обставинами. Втім, така діяльність виявилася малоефективною. Цього факту не заперечували навіть радянські автори. Зокрема А. Й. Рогожин стверджував, що перші спроби створити спеціальні органи нагляду за законністю в УСРР мали місце в період громадянської війни, однак жодним успіхом вони не увінчалися [3, с. 75]. На думку першого очільника прокуратури радянської України М. О. Скрипника, в той час давно вже виникла нагальна потреба в створенні органів, які мали би своїм завданням нагляд за правильним виконанням норм, за здійсненням директив і постанов верховних органів влади [4, с. 4].

Звісно, в умовах відсутності єдиної системи державного контролю за дотриманням законності, не могло бути ефективного механізму державного управління. У зв'язку з цим 23 грудня 1921 року В. І. Ленін на Всеросійському з'їзді Рад проголосив тверде гасло про забезпечення «більшовицької революційної законності» [2, с. 40]. Вважаємо, це було однією з перших передумов для побудови єдиної централізованої системи судочинства та прокуратури в СРСР загалом, і, зокрема, – в Україні. Адже в умовах більшовицької диктатури та воєнного комунізму виникла нагальна потреба у поновленні системи прокурорського нагляду, підтриманні публічного обвинувачення та представництва інтересів держави в судах.

Зрештою 28 червня 1922 року постановою Всеукраїнського центрального виконавчого комітету (далі – ВУЦВК) було утворено Державну прокуратуру УСРР і затверджено Положення про прокурорський нагляд в УСРР. У документі йшлося, що прокуратура засновується в інтересах правильної постановки боротьби зі злочинністю і здійснення нагляду за дотриманням законів. Прокуратура входила до складу Народного комісаріату юстиції як окремий відділ, що підпорядковувався безпосередньо Народному комісару юстиції, і здійснювала нагляд за законністю усіх народних комісаріатів, а також адміністративний і судовий нагляд, що передбачав нагляд за діяльністю всіх органів слідства і дізнання, участь у розпорядчих засіданнях судів, підтримання обвинувачення у кримінальному процесі й участь у цивільному процесі [5, с. 91–92].

Проте, навіть після того, як уже була створена прокуратура, великою проблемою залишалась невизначеність повноважень. В умовах, що склалися на початку 1920-х років, на думку Д. Т. Яковенка, місцеві радянські депутати отримували певну можливість тиснути на нову прокуратуру. І дійсно, вважає автор, губвиконкоми зловживали цим. Очевидно, це не могло сприяти успішному виконанню завдань прокуратури і вимагало прийняття відповідних заходів щодо її зміцнення [6, с. 7].

Функції прокурорів на місцях не були чітко деталізовані. На них покладалося право входження з поданням до виконкомів про скасування, або зміну виданих ними, або підпорядкованими їм органами, неузгоджених із законом розпоряджень і постанов, а також право опротестовувати вищезазначені розпорядження і постанови через прокурора УСРР в Раду Народних Комісарів або Президію Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету [7].

Основною функцією прокуратури на офіційному рівні було визнано нагляд за дотриманням законності. На думку М. В. Криленка, межі загального нагляду визначаються основною функцією прокуратури – спостерігати за дотриманням законів, в цілях боротьби з тими порушеннями законів, які загрожують збитками, або вже спричинили матеріальну чи політичну шкоду державі, або окремим особам, і які межують, з одного боку, із злочином, з іншого боку – з матеріальною невігодою, матеріальною шкодою для держави, причому не всяким матеріальним збитком [1, с. 40–41]. У межах прокурорського нагляду прокуратурі необхідно було виявляти лише ту шкоду, яка межує зі злою волею, з прямим чи непрямим умислом проти держави. Якщо ж хтось через невміле керування підлеглими або за відсутністю досвіду вчинив проступок, цим би мали займатись вищі органи відповідної вертикалі влади. За цією концепцією функція прокурора зводилась до виявлення лише «злісних» порушників законності.

В офіційних документах неодноразово зустрічається такий термін як «політична шкода», яку прокуратура мала виявляти та кваліфікувати на рівні із матеріальною шкодою. Очевидно йшлося про загрозу радянській владі. Наприклад, у справі про антирадянську агітацію по обвинуваченню І. М. Лопухова, розпочатій 6 березня 1923 року [8, арк. 34], а також у справі проти М. Равнінда про створення нелегальної організації сеоністів Миколаєва, розпочатій 22 лютого 1923 року [8, арк. 52] в основу обвинувачення ставилося умисне та злісне спричинення політичної шкоди диктатурі пролетаріату. У наглядовій справі за обвинуваченням агронома земельного відділу М. Левенштама в контрреволюції, через неналежну якість сіна, підставою для притягнення до відповідальності була злісна недбалість та безгосподарність, що особливо компроментує радянську владу [8, арк. 292].

Крім прокурорського нагляду за дотриманням законності слід розкрити окремий блок завдань, пов'язаних з контролем за діяльністю органів правопорядку. У літературі 1920-х років наводилися три функції, які були похідними загального прокурорського нагляду: 1) слідчий нагляд (прокурорське керівництво) та нагляд за діяльністю слідчого апарату; 2) нагляд за в'язницями; 3) нагляд за виконанням покарання [1, с. 43]. Цілком очевидно, що ці положення зберегли свою актуальність і до нашого часу, адже містять певну аналогію з положеннями нинішнього законодавства.

Становлення прокуратури на місцях у перші роки радянської влади відбувалося у надскладних умовах. Засвідчує це звіт прокурора Миколаївської повітової прокуратури Шостака Георгія Костянтиновича прокурору Одеської губернії за період з 27 квітня по 8 липня 1923 року. У результаті інспектування роботи підрозділу Г. К. Шостаком, одразу ж після його призначення на посаду прокурора, ним було виявлено факт повного занепаду внутрішньої організації праці місцевої прокуратури. У звіті говорилося дослівно: «...попереднього прокурора ніхто з працівників органів правопорядку не бачив. Самі ж працівники прокуратури зустрічали його декілька разів, бо він хворіє і увесь час знаходиться вдома на лікуванні. У приміщенні брудно, справи розкидані, матеріальне забезпечення ганебне». Наглядових проваджень з 1 січня по 1 квітня 1923 року заведено 178, з урахуванням залишку – 234 справ, з яких закінчено лише 36, решта 198 залишилися не розглянутими. Не ліпша ситуація у слідчих та судових органах – з урахуванням справ, заведених до 1917 року, у середньому на дільниці знаходиться близько 1000, тобто по 400 на одну особу. З 21 листопада 1922 року по 21 квітня 1923 року закінчено лише 29 кримінальних справ. Опротестовано 14 рішень народних судів [9, арк. 8].

Стосовно прокурорського нагляду за діяльністю органів дізнання, у звіті зазначалося таке: «Зв'язок з прокуратурою повністю відсутній. Попередній прокурор за все існування прокуратури відвідав установу всього 2-3 рази. Маються факти перевищення терміну тримання під вартою і навіть незаконні арешти». Щодо нагляду за пенітенціарною системою, зокрема будинку примусових робіт, у тій же доповіді зазначалося: «Були випадки, коли арештанти без всякого дозволу ходили в місто». Водночас прокурор Г. К. Шостак з винятковим завзяттям звітував про налагодження ним особливого контролю за діяльністю духовенства Миколаєва та боротьбою із зграями розбійників-контрреволюціонерів [9, арк. 8].

Для посилення чіткої вертикалі радянської влади на місцях прокуратурою здійснювався адміністративний контроль, або, як його ще називали, – адміністративний догляд. Проаналізувавши звіти місцевих прокурорів цього часу, можемо визначити дві основні складові їх діяльності: а) нагляд за дотриманням законів органами влади, господарськими установами, спілками, приватними організаціями та приватними особами; б) присутність під час проведення засідань адміністративними установами по справам, які потребують надання висновку про правильність застосування законів [9, арк. 80].

Для забезпечення першої функції була передбачена обов'язкова участь начальника відділу адміністративного нагляду прокуратури у податкових комісіях Губернських кооперативних комітетів, які були запроваджені в умовах Нової економічної політики. Таким чином, за прокуратурою для реалізації державної політики у сфері оподаткування було визначено повноваження з елементами фіскальних функцій.

З метою визначення з'ясування специфіки адміністративного контролю ми проаналізували статистичну звітність Миколаївської повітової прокуратури з 1 квітня по 1 липня 1923 року, за якою наводиться кількість правопорушень, вчинених службовцями: розтрата – 22, перевищення влади – 11, незаконні ревізії – 10, безгосподарність – 7, недбальство – 6, невиконання рішення суду – 5 [9, арк. 24].

У межах адміністративного контролю здійснювалися систематичні виїзди для проведення рейдових перевірок до населених пунктів на території, що обслуговувалась даним прокурором. Така діяльність іменувалася як «зв'язок з масами». Наприклад, за статистичною відомістю Миколаївської окружної прокуратури з 1 жовтня 1927 року по 1 квітня 1928 року прокурорами відвідувалися: підприємства 6 разів, сільські сходки – 8, з виїздом по селах – 8, по районах – 16. Всього на цю діяльність було затрачено 215 робочих днів [8, арк. 2].

Продуктивність цих зустрічей демонструється прийнятими та розглянутими скаргами громадян: у селах – 18; у районах – 41 [8, арк. 2].

З приводу виконання функцій прокуратури, пов'язаних із розглядом заяв і повідомлень громадян, цікавим є те, що ці відомості диференціювалися за класовим критерієм. Так, протягом звітного періоду від робочих надійшло у першому кварталі 457 звернень, а у другому – 435; від

селян: у першому кварталі – 524, в другому – 258; від службовців: у першому кварталі 213, у другому – 256; інших категорій населення (яких саме не уточнюється): у першому кварталі – 1465, а у другому – 1408 [8, арк. 10]. Порівняємо ці показники з попередніми роками. Так, наприклад, у 1924 році на цьому ж окрузі за увесь рік надійшло лише 262 звернень громадян, з них: від селян – 59, червоноармійців – 8, установ – 3, інших – 95, кулаків – 33, торговців – 22 [10, арк. 48].

Із наведених даних помічаємо, що функція прокуратури щодо адміністративного контролю значно покращилася, оскільки було належним чином оптимізовано роботу місцевих прокуратур через встановлення чіткої системи контролю та підзвітності.

Окремо слід навести дані з приводу результатів розгляду звернень громадян. Так, з 1 жовтня 1927 року по 1 квітня 1928 року прокуратурою Миколаєва було прийнято 598 скарг, з них задоволено – 316 (52%), відмовлено у задоволенні – 12. Скарги надходили на дії: приватних осіб – 151 (18,6%), сільської ради – 79 (10,5%), судових виконавців – 64 (8,6%), окружної міліції – 42 (6,8%) [8, арк. 10]. Оскаржували в основному факти щодо: невиконання аліментів – 20, невиконання заробітної плати – 5, адміністративного виселення – 10, невиконання пенсій – 13, невиконання соціальної допомоги – 13 тощо [8, арк. 14]. Протягом наведеного періоду прокуратурою було проведено 17 ревізій [8, арк. 9].

Прокурорський контроль практично поширювався на всі сфери суспільного життя. Щодо участі в соціальній сфері, наприклад, у Миколаєві збереглися матеріали наглядового провадження 1924 року помічника Одеського губернського прокурора по Миколаївському округу, за якими розглядалось питання про виселення дітей сиріт з притулку на підставі рішення УЦВК від 12 вересня 1922 року «Про соціальне забезпечення воєнних інвалідів та сімей військовослужбовців». Із матеріалів слідує, що прокурору доводилося вирішувати питання здебільшого побутового характеру. Водночас у його роботі майже не вбачається правозастосовчої діяльності [10, арк. 185].

У статистичній звітності з 1 жовтня 1927 року по 1 квітня 1928 року малися дані про участь у засіданнях місцевих органів: окружних виконавчих комітетів – 10; районних виконавчих комітетів – 4; сільських рад – 6, бюро громадських виробничих кооперацій – 13, з'їзду жінок – 2, пленуму окружного суду – 7, біржі праці – 2. До того ж у звіті йшлося, що у межах нагляду за місцями позбавлення волі було здійснено 32 перевірки тюремних установ, 13 окружної поліції [8, арк. 2].

У межах функції нагляду за дотриманням законності прокурори зобов'язувалися перевіряти протоколи виконавчих комітетів. Так, протягом звітного періоду ми помітили тенденцію до різкого зменшення кількості перевірки прокуратурою документів. Зокрема з 1 жовтня 1927 року по 1 січня 1928 року розглянуто 1276 протоколів, із внесенням коректив – 126. Тоді як з 1 січня 1928 по 1 квітня 1928 року розглянуто лише 242, з поправками – 26. Поясненням цьому є те, що з початку 1928 року за вказівкою Генерального прокурора УРСР було дозволено перевіряти протоколи рішень комітетів за вибірковою метою, що суттєво знизило завантаженість прокуратури [8, арк. 3]. Це – крок до викоринення бюрократизму у роботі прокуратури. Однак, вносилися вказівки про обов'язкові постанови прокуратури щодо санітарного утримання подвір'я, з питань благоустрою, роз'яснення законодавства тощо [8, арк. 5].

У КПК УСРР 1927 року було виокремлено функцію прокуратури щодо здійснення оперативного і методичного керівництва органами слідства, а також прокурор наглядав за законністю оперативно-службової діяльності. Водночас знята функція нагляду за проведенням дізнання, яка перейшла до слідчих. Відповідно до статей 223 та 224 КПК УСРР 1927 року встановлювалося, що за матеріалами попереднього слідства прокурор або закривав справу, або віддавав обвинуваченого до суду.

Проаналізуємо показники роботи відразу після вступу в дію цього нормативно-правового акта. Так, прокуратурою м. Миколаєва з 1 жовтня 1927 року по 1 квітня 1928 року було розслідувано 78 кримінальних справ, з яких направлено до суду 71 справу. Безперечно, це – високий показник роботи, однак усі справи розслідувалися за наявності очевидних злочинів за наявності особи обвинуваченого [8, арк. 36]. Щодо участі прокурорів у судах, тобто підтримання державного обвинувачення та представлення інтересів держави: у цивільних справах – 232, у кримінальних – 79 [8, арк. 42].

Не менш вагомою функцією прокуратури був нагляд за діяльністю органів правопорядку. Так, із доповіді прокурору Одеської губернії повітовий прокурор Миколаєва вказував на такі недоліки: тяжке засвоєння співробітниками революційної свідомості; незаконне затримання і тримання під вартою, незаконна конфіскація майна. У наведеному документі засвідчується факт того, що один із співробітників Єлисаветградської прокуратури займався покриванням злочинів. А співробітники УгРо (скорочена назва – карного розшуку) самі чинили розбійні напади.



Окрему групу повноважень органів прокуратури складало питання нагляду за утриманням під вартою осіб в усіх, без винятку, місцях ув'язнення. До її компетенції належало також звільнення з-під варти осіб, що «неправильно» (тобто незаконно) утримуються. Це стосувалося і тих, хто був позбавлений волі у справах, розслідуваних ДПУ [2, с. 58]. Так, у Миколаєві з 1 жовтня 1927 по 1 квітня 1928 року у ході перевірок місць позбавлення волі було виявлено факти голодувань ув'язнених – 32; втечі з в'язниць – 27, кількість втікачів складала 29 осіб [8, арк. 2].

Важливим моментом для подальшого визначення функціональної спрямованості прокуратури стало те, що Народний Комісаріат юстиції УРСР своєю постановою від 1 жовтня 1928 року змінив підпорядкування слідчих від судових органів до прокуратури. Відтак за прокуратурою визначалося здійснення перевірки діяльності органів дізнання, а стаж самостійне розслідування злочинів та підтримання обвинувачення в суді.

З проголошенням тодішнім радянським керівництвом курсу на колективізацію та розверненням широкої кампанії хлібозаготівлі, прокуратура в Україні була особливо переорієнтована на забезпечення аграрної політики. На місцях почали діяти судово-земельні комісії, якими займалася земельна прокуратура.

З цього моменту функціональна складова органів прокуратури зазнала серйозних змін, що особливо спостерігаємо у документах місцевих прокуратур. Відтак почали створюватися спеціальні ліквідаційні комісії по «розкуркуленню» села, до складу яких входили прокурори. У звіті такої комісії у м. Миколаєві за 1928 рік наводилися дані про вилучене майно селян, а саме: 319 будинків, 75 поголів'я скота, 12 млинів та іншого майна – всього 383 одиниці. Через тотальний відомчий контроль та постійний тиск з боку партійного керівництва з кожним наступним роком ці показники невпинно зростали.

Після цього (починаючи з кризи хлібозаготівель 1928 р.) розвиток прокуратури перейшов у «горизонтальну площину» – тобто вона як підсистема державного механізму, зберігаючи в цілому компетенцію та структуру, перенацілювалась на певні завдання партії, що відійшли від НЕПу по суті до «старих», воєнно-комуністичних методів. Органи прокуратури повинні були шляхом застосування державного примусу, каральних заходів забезпечувати волонтаристські й не ґрунтовані на об'єктивних передумовах заходи з форсованої індустріалізації, примусової колективізації та ін. [2, с. 184].

**Висновки.** Після остаточної окупації українських земель більшовиками, на теренах України в 20-ті роки ХХ століття контрольні функції прокуратури полягали у: а) нагляді за дотриманням законів органами влади, господарськими установами, спілками, приватними організаціями та приватними особами; б) присутності під час проведення засідань адміністративними установами по справам, які потребували надання висновку про належність застосування законів.

Із проголошенням радянським керівництвом наприкінці 1920-х років курсу на колективізацію та розверненням широкої кампанії хлібозаготівель прокуратура в Україні була переорієнтована на забезпечення аграрної політики держави. На місцях діяли судово-земельні комісії, які безпосередньо контролювали земельна прокуратура. Відтак створювалися спеціальні ліквідаційні комісії по «розкуркуленню» села, до складу яких також входили прокурори. Реалізація функції по забезпеченню законності в аграрному секторі полягала в наступному: а) нагляд за районними виконавчими комітетами щодо перевірки наявних фондів у колгоспах; б) виявлення випадків незаконного витрачання фондів сільськогосподарської продукції; в) притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних за невиправдану розтрату продуктових фондів; г) встановлення фактів несвоєчасної або неправильної перевірки фондів у колгоспах, які незадовільно виконали план хлібозаготівлі, а також притягнення до кримінальної відповідальності за це винних осіб.

#### Список використаних джерел:

1. Крыленко Н. В. Основы судоустройства СССР и союзных республик: учебное пособие. Москва: Юридическое изд-во НКЮ РСФСР, 1927. 53 с.
2. Мурза В. В. Прокуратура в державному механізмі УСРР (1922–1933 рр.): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Харків: Національний ун-т внутрішніх справ, 2003. 186 с.
3. Організація нагляду за законністю в Українській РСР в період проведення Великої Жовтневої соціалістичної революції і в період іноземної воєнної інтервенції та громадянської війни. *Питання історії держави і права Української РСР*. Київ: Видв-во АН УРСР, 1952. С. 70–90.
4. Скрыпник Н. А. Два года деятельности прокуратуры УССР: Отчетный доклад деятельности УССР: Отчетный доклад прокурора республики на 4-й сессии ВУЦИК'а VIII созыва. Харьков: Б.и., 1925. 28 с.

5. Наулік Н. С. Генезис прокуратури України як інституту системи захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави. *Вісник Маріупольського державного університету*. 2014. № 7. С. 89–95.

6. Яковенко Д. Т. Учреждение прокуратуры УССР, ее организация и деятельность в 1922–1925 гг.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1956. 21 с.

7. Власенко В. М. Раннев В. М. Функції органів радянської прокуратури на Сумщині у 1922-1933 рр. URL: <http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/6937/1/Vlasenko%2C%20Ranniev.pdf>

8. Державний архів Миколаївської області. Ф. 123. Оп. 1. Спр. 8. Статистичні звіти Миколаївської окружної прокуратури з 1 жовтня 1927 по 1 квітня 1928 року. 52 арк.

9. Державний архів Миколаївської області. Ф. 123. Оп. 1. Спр. 10. Звіт Миколаївської повітової прокуратури прокурору Одеської губернії з 1 квітня по 1 липня 1923 року. 80 арк.

10. Державний архів Миколаївської області. Ф. 123. Оп. 1. Спр. 8. Статистичні звіти Миколаївської окружної прокуратури за 1924 рік. 48 арк.

УДК 343.133(477)

РОЗСОХА К.О.

#### ПРАВОВИЙ СТАТУС СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ ЯК ПІДРОЗДІЛУ ГЕНЕРАЛЬНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

У статті міститься комплекс питань, пов'язаних з дослідженням правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як підрозділу Генеральної прокуратури України. Проаналізовано позиції науковців щодо визначення поняття правового статусу, запропоновано авторське визначення правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Визначено основні складові елементи правового статусу антикорупційної прокуратури.

**Ключові слова:** *правовий статус, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, відповідальність, прокурор, права, закон.*

В статье содержится комплекс вопросов, связанных с исследованием правового статуса Специализированной антикоррупционной прокуратуры как подразделения Генеральной прокуратуры Украины. Проанализированы позиции ученых относительно определения понятия правового статуса, предложено авторское определение правового статуса Специализированной антикоррупционной прокуратуры. Определены основные составляющие элементы правового статуса антикоррупционной прокуратуры.

**Ключевые слова:** *правовой статус, Специализированная антикоррупционная прокуратура, ответственность, прокурор, права, закон.*

The article contains a set of issues related to the study of the legal status of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor as a unit of the General Prosecutor's Office of Ukraine. The positions of the scientists concerning the definition of legal status are analyzed, and the author's definition of the legal status of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office is proposed. The basic components of the legal status of anticorruption prosecutor's office are determined.

**Key words:** *legal status, specialized anti-corruption prosecutor's office, responsibility, prosecutor, law, law.*

**Постановка проблеми.** Прийняття Законів України «Про прокуратуру», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства запобігання корупції» (12.02.2015) та «Про запобігання корупції» (14.10.2014) доводить прагнення України впевнено виконувати вимоги міжнародних організацій та крокує до Європейського Союзу з новою системою спеціально уповноважених антикорупційних органів, де важливу роль відведено органам прокуратури. Так, органи прокуратури в цілому та Спеціалізована антикорупційна прокуратура, зокрема, посідають важливе в системі уповноважених суб'єктів у протидії та боротьбі з корупцією. Водночас питання правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як підрозділу Генеральної прокуратури України залишається недостатньо чітко вивченим та визначеним в силу реформування прокуратури та законодавства щодо боротьби з корупцією.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури досліджувалося В. В. Долежаном, П. М. Каркачем, М. В. Косютою, О. М. Литваком, І. Є. Марочкіним, О. І. Медведько, А. М. Мудровим, М. В. Руденко, Г. П. Середою, П. О. Шумським, Н. Я. Якимчук та іншими.

**Невирішені раніше проблеми.** Проте, правовий статус прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури досліджувалося мало та фрагментарно.

**Метою дослідження** є комплексний аналіз правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, формування на основі проведеного аналізу уточненого визначення правового статусу досліджуваного органу.

**Виклад основного матеріалу.** З юридичної точки зору, правовий статус є особливим становищем певної особи, яку наділено комплексом прав та свобод, певних обов'язків людини і громадянина. Реалізація правового статусу особи забезпечується системою конституційних та інших нормативних гарантій [1, с. 44]. Також правовий статус визначають як сукупність прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб [2, с. 717]. Як відображення правового положення людини, яке показує фактичний стан взаємовідносин суспільство–держава; сукупність прав та свобод, якими наділено суб'єкта правовідносин визначають правовий статус особи В. М. Корельський та В. Д. Перевалов [3, с. 506].

Розглядаючи спеціальний правовий статус (посадової особи, депутата чи військовослужбовця) правники визначають його як загальний правовий статус особи, доповнений спеціальними правами та обов'язками, вимогами чи обмеженнями протягом певного проміжку часу [4]. На нашу думку, правовий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури слід розглядати як спеціальний правовий статус. Г. П. Середя в своїх дослідженнях зазначає, що процес формування юридично-правової легітимності прокуратури, правового статусу, обсягу та змісту повноважень і нині реформується, перебуваючи у стані перманентного реформування [5, с. 9]. Отже, під правовим статусом Спеціалізованої антикорупційної прокуратури слід розуміти узагальнену правову категорію, що характеризує правове становище суб'єкта, наділеного певними правами та обов'язками відповідно до діючого законодавства.

Зазначимо, що поняття правового статусу прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури законодавчо не визначений. Зокрема, в чинному Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 дефініція «статус прокурора» не наведено, як і в Конституції України [6] та попередньому Законі «Про прокуратуру» від 05.11.1991. Законодавчо відповідні норми закріплення правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури були внесені до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 та доповнено відповідними положеннями вже після факту прийняття нормативів. Це призвело до фактичної неузгодженості правового статусу та недотримання автономності Спеціалізованої прокуратури іншим органам в системі прокуратури. При цьому сам правовий статус врегульовано ч. 5 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру».

Зауважимо, що правовий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури встановлюється Конституцією країни, Законом України «Про прокуратуру» та іншими законами України, чинними міжнародними договорами, на які надана згода Верховної Ради України.

Однією з ключових проблем визначення правового статусу визначимо її організаційну самостійність. Так, за ч. 3 ст. 7 Закону «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України має погодити утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з Директором Національного антикорупційного бюро, що є порушенням незалежності та автономії правового статусу органу. Також відокремлене розміщення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури може становити загрозу цілісності та єдності системи прокуратури України.

Спеціальними законодавчими актами щодо Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є Закон України «Про державну службу», «Про прокуратуру». Даними законами регламентуються вимоги до осіб, які приймаються на посади прокурорів, порядок відбору, проведення іспитів, спеціальної перевірки, підготовки, конкурсу, а також процедури призначення та звільнення; обмеження за посадою та вимоги до несумісництва; призначення та звільнення осіб, що призначені на посади прокурорів антикорупційної прокуратури; юридична відповідальність; соціальне та матеріально-побутове забезпечення працівників прокуратури тощо.

В розрізі питання правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури варто звернути увагу на дослідження В. В. Остапчука. Правник в своїх дослідженнях пропонує розглядати правовий статус прокурорів як невід'ємне поняття правового статусу особи [7, с. 25]. Якщо розглядати правовий статус працівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури розглядати як їх соціальний статус, оскільки позаслужбова роль прокурорів аналогічна будь-якій ролі члена суспільства [8, с. 40–42]. Проте, слід звернути увагу на те, що прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури нормативно обмежено у вчиненні дій, які можуть завдати шкоди репутації чи авторитету прокурору, безпосередньо, чи прокуратурі, в цілому [9, с. 12–14], а статус прокурора антикорупційної прокуратури варто розглядати як спеціальний. Прокурора законодавчо наділено спеціальним статусом, що пов'язано з наявними лише йому правами та обов'язками, додатковими гарантіями та особливими вимогами для набуття правового статусу.

Відмітимо, що особливий правовий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, частіше за все, застосовується за умови порушення вимог законодавства суб'єктами державно-публічних відносин [10]. При цьому підставою для виникнення спеціального статусу прокурора є акт призначення особи на посаду.

Прокуратура України є центральним органом у боротьбі з корупцією у системі правоохоронних органів. При цьому реалізація правового статусу, функцій та завдань здійснюється шляхом процесуального керівництва досудовим розслідуванням, підтримці державного обвинувачення, координації дій правоохоронних органів у сфері протидії корупції. Зміст правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як підрозділу Генеральної прокуратури України включає в себе права, обов'язки, гарантії, обмеження та юридичну відповідальність.

Обмеження Спеціалізованої антикорупційної прокуратури нормовані Кодексом професійної етики та поведінки працівників прокуратури. Вони полягають у тому, що працівник прокуратури зобов'язаний виконувати визначені службові повноваження неупереджено, не використовувати своє службове положення та знання на користь політичних партій, політиків, громадських об'єднань чи особистих інтересах; не повинен допускати конфлікт інтересів та бути неупередженим; дотримуватись загальноприйнятих правил моралі та етикету; порушення трудової дисципліни та непристойна поведінка є неприпустимими та призводять до юридичної відповідальності; дотримуватись правил поведінки поза межами служби; не можуть використовувати свій службовий стан з метою уникнення відповідальності за правопорушення тощо [11].

Елементи правового статусу – права та обов'язки – закріплені законодавчо за кожною з функцій. Так, працівники Спеціалізованої антикорупційної прокуратури повинні дотримуватись Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури (28.11.2012), порушення вимог якого тягне за собою настання встановленої законами відповідальності; вимог Законів України «Про прокуратуру» (14.10.2014), «Про оперативно-розшукову діяльність» (18.02.1992), «Про Національне антикорупційне бюро України» (14.10.2014); Кримінального процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України тощо.

Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992, «Про прокуратуру» від 14.10.2014 та Кримінальний процесуальний кодекс України регламентує правовий статус прокураторів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури при здійсненні функції нагляду за додержанням Національним антикорупційним бюро України (дідання, досудового слідства) оперативно-розшукової діяльності щодо питань запобігання та викриття корупції. Перелічені законодавчі норми регламентують процесуальний статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України, повноваження прокурорів та правові засоби їх реалізації.

Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 регламентуються загальні права та обов'язки прокурорів антикорупційної прокуратури. Цікавим нововведенням Закону є необхідність проходження щорічно таємної перевірки на добросесність. Також Законом визначено необхідність підтримки державного обвинувачення Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою державного обвинувачення у відповідних провадженнях. Серед обов'язків антикорупцій-

ної прокуратури варто відзначити представництво інтересів громадян або держави в судовому процесі у випадках, що передбачені Законом України «Про прокуратуру».

Важливим елементом правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є громадянство прокурора. Даний елемент регламентується ст. 27 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014. Зокрема, в Законі акцентовано увагу на особливості статусу прокурорів та вимогах до них, зокрема, і громадянстві. При цьому до кандидатів на посаду прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури висуваються вимоги до вищої юридичної освіти, стажу роботи у відповідній галузі не менше п'яти років, а також претендент має вільно володіти державною мовою; особа має бути дієздатною та несудимою.

Юридична відповідальність як елемент правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури настає за порушення норм чинного законодавства та службової дисципліни, невиконання (неналежне виконання) службовцем своїх службових обов'язків. Зважаючи на важливість відповідальності як елементу правового статусу, слід зазначити, що прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури несуть кримінальну відповідальність за ч. 1 ст. 374, ч. 2 ст. 387 Кримінального кодексу України та дисциплінарну відповідальність за ст. 43 Закону України «Про прокуратуру».

У межах визначених правовим статусом функцій Спеціалізована антикорупційна прокуратура як підрозділ Генеральної прокуратури України здійснює міжнародне співробітництво. Нині існує достатня кількість нормативних актів Генеральної прокуратури України та міжнародних меморандумів (угод, протоколів про спільні наміри країн) щодо регламентації повноважень, функцій та інших елементів правового статусу прокурорів. Серед таких актів можна виділити наступні: 1) Меморандум взаємопорозуміння між Генеральною прокуратурою України та Міністерством юстиції Канади (від 25 вересня 1992 р.); 2) Угода про правову допомогу та співробітництво між Генеральною прокуратурою України і Генеральною прокуратурою Литовської Республіки (від 8 грудня 1992 р.); 3) Спільний протокол українсько-німецьких переговорів про співробітництво в галузі правової допомоги у кримінальних справах 22–24 січня 1996 р. в Генеральній прокуратурі України в м. Київ (від 5 квітня 1996 р.); 4) Протокол про наміри між Генеральним прокурором України і Генеральною прокуратурою Литовської республіки (від 1 березня 2000 р.); 5) Про додержання вимог міжнародно-правових актів при розслідуванні кримінальних справ (Лист Генеральної прокуратури від 20 серпня 1999 року номер 14-2-136-99), та інші, які містять норми, що передбачають повноваження Генерального прокурора у вирішенні питань про передачу на час допитів закордонним правоохоронним органам осіб, котрі перебувають під вартою на території України, а також правила стосунків органів прокуратури з цими органами у зв'язку з виконанням різноманітних процесуальних та інших дій та ін.

**Висновки.** Отже, статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як підрозділу Генеральної прокуратури закріплено в Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. В Законі статус прокурорів антикорупційної прокуратури розглядається як правовий та включає в себе сукупність визначених норм щодо прав та обов'язків прокурорів як владних суб'єктів під час реалізації своїх функцій, а також гарантії їх діяльності та вимоги до осіб, які призначені на посаду прокурорів, юридична відповідальність за правопорушення тощо. Визначено, що правовий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури регламентується Кодексом професійної етики та поведінки працівників прокуратури (28.11.2012), порушення вимог якого тягне за собою настання встановленої законами відповідальності; вимогами Законів України «Про прокуратуру» (14.10.2014), «Про оперативно-розшукову діяльність» (18.02.1992), «Про Національне антикорупційне бюро України» (14.10.2014); Кримінального процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України; чинними міжнародними договорами, на які надана згода Верховної Ради України тощо.

#### Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія: 5 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. 733 с.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. К.: Юридична думка, 2012. 1020 с.
3. Теория государства и права: учебник для юрид. ВУЗов и факультетов / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Первалова. М.: Инфра-М, 2002. 616 с.
4. Остапчук В. Правовий статус прокурора: сутність і проблеми удосконалення. *Вісник Академії прокуратури України*. 2007. № 1. С. 25–29.

5. Серета Г. Особливості сучасного етапу реформування прокуратури в Україні. *Вісник прокуратури*. 2014. № 5. С. 9–14.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Остапчук В. Правовий статус прокурора: сутність і проблеми удосконалення. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2007. № 1. С. 25–29.
8. Судебная власть / под ред. И. Л. Петрухина. М.: ООО «ТК Велби», 2003. 274 с.
9. Москвич Л. М., Подкопаев С. В., Прилуцкий С. В. Статус судді: питання теорії та практики: монографія. Х.: ВД «ІНЖЕК», 2004. 360 с.
10. Кравчук В. Владні повноваження прокурора: теоретико-правовий аспект. *Вдосконалення діяльності прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. 2010. С. 68–72
11. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури: Наказ Генерального прокурора України від 28.11.2012 № 123. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=113992](http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992)

УДК 343.163

ЧАПЛИНСЬКА Ю.А.

#### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

У статті, на основі аналізу норм чинного законодавства України, розглянуто ключові засади адміністративно-правового забезпечення оптимізації системи органів прокуратури. Визначено основні шляхи оптимізації системи органів прокуратури. Наголошено, що оптимізація органів прокуратури має виражатися через усунення термінологічних неточностей, колізій, прогалин і невизначеностей, а властивості прокуратури не повинні дублювати властивості інших правозастосовних органів.

**Ключові слова:** прокуратури, система органів прокуратури, адміністративно-правове забезпечення, норма права.

В статье, на основе анализа норм действующего законодательства Украины, рассмотрены ключевые принципы административно-правового обеспечения оптимизации системы органов прокуратуры. Определены основные пути оптимизации системы органов прокуратуры. Отмечено, что оптимизация органов прокуратуры должна выражаться путем устранения терминологических неточностей, коллизий, пробелов и неопределенностей, а свойства прокуратуры не должны дублировать свойства других правоприменительных органов.

**Ключевые слова:** прокуратуры, система органов прокуратуры, административно-правовое обеспечение, норма права.

In the article, on the basis of analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, the key principles of the administrative and legal provision of optimization of the system of prosecutor's offices are considered. The basic ways of optimization of the system of prosecutor's offices are determined. It is stressed that the optimization of the prosecutor's office should be expressed through the elimination of terminological inaccuracies, collisions, gaps and uncertainties, and the properties of the prosecutor's office should not duplicate the properties of other law enforcement agencies.

**Key words:** prosecutor's office, system of prosecutor's offices, administrative law, norm of law.

---

© ЧАПЛИНСЬКА Ю.А. – кандидат юридичних наук, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)

**Постановка проблеми.** Оптимальна організація системи органів прокуратури є найважливішою умовою її ефективного функціонування. Як і будь-який інший орган державної влади, прокуратура являє собою певну організацію, тобто стійку систему спільно працюючих індивідів на основі ієрархії рангів та займаних посад. Органи прокуратури на сьогоднішній день представлені розгалуженою мережею не тільки самих прокуратур різних рівнів та предметної компетенції, а й наукових і освітніх установ, інших організацій, які є юридичними особами, організаційно між собою взаємопов'язаних і взаємообумовлених єдністю вирішуваних завдань щодо забезпечення режиму законності і правопорядку в державі. 26 травня 2015 року Президентом України було затверджено Указ, яким було введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України». Ця Стратегія спрямована на реалізацію до 2020 року визначених нею пріоритетів державної політики національної безпеки, а також реформ, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, ратифікованою Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII, і Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5 [1]. Серед основних напрямів державної політики національної безпеки України було, зокрема, сформовано положення про необхідність завершення реформування органів прокуратури відповідно до норм і стандартів Європейського Союзу.

**Стан дослідження.** Окремим проблемним аспектам правового забезпечення оптимізації системи органів прокуратури у своїх наукових працях присвячували увагу: А. М. Бойко, М. Ю. Івчук, О. В. Агеєв, Т. Д. Момотенко, В. В. Логоша, В. М. Корецький, І. І. Тупельняк, Т. Є. Мироненко, М. В. Руденко, Т. О. Дунас В. В. Молодик, І. Б. Факас, О. В. Мельник та багато інших. Однак, незважаючи на велику кількість наукових робіт, єдиного комплексного дослідження адміністративно-правового забезпечення оптимізації системи органів прокуратури так проведено і не було.

**Саме тому метою статті є:** розглянути адміністративно-правове забезпечення оптимізації системи органів прокуратури.

**Виклад основного матеріалу.** Організаційна система органів прокуратури та її єдність неодноразово ставала наріжним каменем процесу проведення ряду реорганізаційних дій в її межах. Досвід розвитку цієї державної інституції показує, що даний процес не втрачає своєї динаміки і сьогодні. Досить слушно з цього приводу висловився Президент України П. Порошенко під час урочистостей з нагоди Дня працівників прокуратури та зазначив, що процес реформування органів прокуратури України має досить тривалу історію, а саме: «реформа прокуратури – найважливіше зобов'язання, яке наша держава взяла ще в 1995 році перед Радою Європи. В 1996 році ці зобов'язання увійшли до нашої Конституції. З того часу ПАРЄ, інші європейські інституції не втомлювалися нагадувати про необхідність реформування. Та якщо раніше про цю реформу тільки говорили, то ми з вами перейшли від слів до діла і, нарешті, втілюємо цю реформу в життя» [2].

Але, аналіз міжнародної нормотворчої практики продовжує показувати, що зобов'язань багато, а реальних результатів мало. Адже, певна річ, як зазначив Президент України, входження України до Ради Європи викликало нові бачення перспектив побудови й функціонування органів прокуратури. У Рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи 1604 (2003) 1 «Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права», прийнятих на 870 зустрічі заступників міністрів 4 лютого 2004 р., підкреслюється її роль у забезпеченні безпеки та свободи в європейських суспільствах. У подальшому ПАРЄ у своїх резолюціях і рекомендаціях постійно нагадувала українській владі про зобов'язання перед Радою Європи змінити роль і функції прокуратури відповідно до зазначених положень Рекомендацій 1604 (2003) 1 [3, с. 63]. Проте, як влучно зазначив І. Назаров, європейську спільноту турбує більше не наявність у прокуратурі України функцій не притаманних демократичним країнам, а ті повноваження, якими наділені органи прокуратури для реалізації своїх функцій, та випадки зловживання ними [4].

Тож можемо говорити про ті випадки, коли матеріальна норма є, а процесуальна відсутня, тобто немає механізму реалізації та досягнення поставлених цілей. Відтак, потрібен, насамперед, науково обґрунтований організаційний системно-функціональний підхід до процесу трансформаційних процесів в органах прокуратури, який надасть змогу вдосконалити діяльність її структурних підрозділів шляхом оптимізації їх завдань та функцій, структури й чисельності, фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового та кадрового забезпечення.

Та незважаючи на хід реформи маємо досить жваві обговорення на рівні самих співробітників органів прокуратури, громадськості та органів державної влади. Більше того, варто наголосити на тому, що в самому процесі реформи прокуратури задіяні різні державні суб'єкти, адже формування прокуратури як ефективної інституції це загальнодержавна справа. Це і Верховна Рада України, яка 14 жовтня 2014 року прийняла Закон України «Про прокуратуру», і Кабінет

Міністрів України, що організовує фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів, і звичайно це органи прокуратури України. Відповідно кожен із суб'єктів у рамках компетенції є відповідальним за свою ділянку роботи, а спільна злагоджена робота є запорукою її успішності [5]. Та не всі суб'єкти процесу державотворення виступають конструктивно. Так, громадськість активно закликає зменшити загальну чисельність і штат співробітників органів прокуратури, скоротити кількість регіональних прокуратур, обмежити повноваження прокурорського самоврядування тощо. При цьому самі співробітники органів прокуратури та, навіть, окремі представники депутатського корпусу закликають відновити та, в окремих, випадках збільшити штатну чисельність окремих органів прокуратури. Таке протистояння мало своїм наслідком цілу низку нормотворчих змін до чинного законодавства, а саме: за встановленим статтею 14 Закону України «Про прокуратуру» правилом загальна чисельність працівників прокуратури становить 15 000 осіб [6]. Проте з прийняттям 2 липня 2015 року Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень», було штучно зменшено існуючу чисельність прокурорів, які можуть входити до загальної чисельності працівників прокуратури, до 10 тис. осіб починаючи з 1 січня 2018 року [7].

Станом же на жовтень 2017 року частка прокурорів та слідчих органів прокуратури у загальній чисельності працівників органів прокуратури 15 000 осіб становила 11 313 осіб. До вказаної кількості входили всі прокурорсько-слідчі працівники, незалежно від профілю їх діяльності. Але навантаження на співробітників органів прокуратури надало можливість стверджувати, що зменшення загальної чисельності є неприпустимим кроком. Тому 7 грудня 2017 року Верховна Рада внесла зміни до Закону, залишивши чисельність на колишньому рівні.

Так, створення нових органів досудового розслідування, які вже утворено у складі Державної кримінально-виконавчої служби України, а також планується створити у складі фінансової поліції, вимагає від прокуратури додаткового кадрового ресурсу для забезпечення здійснення належного нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування. Крім того, при встановленні такої кількості до уваги бралася виключно необхідність приведення середньої чисельності прокурорів на душу населення у відповідність до показників європейських країн, не враховуючи при цьому реального стану злочинності, економічну ситуацію та інші процеси, що відбуваються в Україні.

Не можна механічно скорочувати кількість прокурорів в Україні базуючись лише на порівнянні співвідношення кількості прокурорів на душу населення в Україні та країнах Європи і з тієї причини, що в Україні наявна функція «процесуального керівництва», яка не притаманна для прокуратур більшості зарубіжних країн. Зокрема, на відміну від прокуратур європейських країн прокуратура в Україні виконує й інші конституційні функції поза межами кримінального процесу, які відсутні в прокуратурах більшості держав Європи, а тому прокурор в Україні має у разі більше повноважень та обов'язків у кримінальному судочинстві та поза його межами, аніж прокурор за кордоном, повноваження якого зводяться лише до підтримання державного обвинувачення у суді [8].

На сьогоднішній день, враховуючи усі трансформаційні процеси, систему прокуратури України становлять: 1) Генеральна прокуратура України – організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури; 2) регіональні прокуратури, до яких належать прокуратури областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя. Зокрема у структурі регіональної прокуратури утворюються підрозділи – управління та відділи; 3) місцеві прокуратури, перелік та територіальна юрисдикція яких визначається в Додатку до Закону України «Про прокуратуру». У структурі місцевої прокуратури в разі необхідності утворюються такі підрозділи, як відділи; 4) військові прокуратури; 5) спеціалізована антикорупційна прокуратура, яка є самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України [6].

З викладеного можемо говорити про ієрархію та спеціалізацію в системі органів прокуратури. За ієрархією можемо побачити чітку субординацію та підпорядкування в діяльності, а спеціалізовані прокуратури – діють за предметно-галузевим принципом і в окремих сферах життєдіяльності. Використання вертикальних і горизонтальних зв'язків структурних елементів прокуратури визначають лінійно-функціональний тип побудови її організаційної структури. Передбачений законодавством централізм і самостійність прокурорської системи, забезпечення нею єдності і законності на всій території країни об'єктивно диктують особливий характер організації та структурування прокуратури. В основі побудови системи органів прокуратури лежать жорстка ієрархія та визначеність об'єму прокурорських повноважень, імперативний порядок взаємовідносин усіх ланок прокуратури, процесуальна та службова дисципліна, гарантом яких виступає Генеральний прокурор України, поєднання єдиноначальності з колегіальністю [9, с. 6].



Характер же взаємозв'язків органів прокуратури між собою, по вертикалі та всередині власної структури по горизонталі, дають підстави для віднесення прокурорської системи за структурною побудовою до лінійно-функціонального типу. Це означає, що в структурах цього типу ланки нижчого рівня перебувають у безпосередньому (лінійному) підпорядкуванні керівника вищого рівня. При цьому кожен працівник прокуратури підлеглий і підзвітний лише одному керівникові та, відповідно, пов'язаний з вищими за рівнем органами прокуратури лише через нього. Лінійний керівник згідно з принципом єдиноначальництва несе відповідальність за весь обсяг діяльності ввірених йому органів, підрозділів і працівників [9, с. 7–8]. Лінійна структура досить ефективна, оскільки ґрунтується на чітких і простих взаємозв'язках підлеглості. За таким принципом в прокуратурі будуються взаємовідносини, розподіляються повноваження, компетенція та функції.

Важливим організаційно-структурним рішенням стало утворення спеціалізованих прокуратур для забезпечення законності в специфічних сферах правових відносин, що мають особливу важливість для функціонування суспільства і держави, а також вимагають нестандартних заходів забезпечення організаційно-структурного характеру. Ними стали військові прокуратури та Спеціалізована антикорупційна прокуратура. При цьому, в Законі України «Про прокуратуру» в переліку засад діяльності прокуратури зазначено, що діяльність прокуратури ґрунтується на принципі територіальності. Зміст цього положення означає, що побудова системи органів прокуратури відображає адміністративно-територіальний устрій України. Така побудова обумовлена реалізацією покладених на прокуратуру завдань і функцій на всій території України і доступності її для всього населення. Засада територіальності передбачає: 1) рівномірне поширення мережі органів прокуратури на всі адміністративно-територіальні одиниці України; 2) відсутність територій, на які б не поширювалася юрисдикція органів прокуратури, з метою повного охоплення системою прокуратури території України; 3) існування достатньої чисельності прокуратур і прокурорів на території держави з метою забезпечити вирішення всіх питань, які перебувають у компетенції прокуратури; 4) територіально зручне розміщення прокуратур з метою забезпечення кожній особі реальної можливості дістатися до прокуратури, щоб реалізувати свої права, а прокурорам – безперешкодно і оперативно виконувати покладені на них повноваження [10, с. 25].

При цьому Генеральна прокуратура України поширює свою дію на всю територію України, тому її функціонування виключається з-під дії принципу територіальності та, зокрема. Принцип територіальності не поширюється на військові прокуратури та Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру. Але в той же час вони співпрацюють в межах своїх повноважень з територіальними прокуратурами. Варто відмітити ту обставину, що незважаючи на принцип територіальності, який направлений на оптимізацію системи органів прокуратури, об'єднання кількох прокуратур міськрайонного рівня в одну місцеву прокуратуру, яка поширює юрисдикцію в середньому на 5–7 адміністративно-територіальних одиниць рівня міста та/або району, негативно впливає на їх доступність для громадян. Унаслідок цього, враховуючи проблеми транспортної інфраструктури, територіальна віддаленість місцевої прокуратури для мешканців населених пунктів, які вона охоплює, іноді становить 70–100 км. Крім того, це ставить під загрозу належне виконання покладених на прокуратуру функцій, передусім у сфері кримінального провадження, яке передбачає тісну і повсякденну взаємодію прокурорів зі слідчими і слідчими суддями, здійснення координаційної діяльності тощо. За таких умов практично неможливо буде забезпечити оперативний розгляд і погодження прокурорами процесуальних клопотань слідчих, участь прокурорів у процесуальних діях та судових засіданнях, надання вказівок і доручень органам досудового розслідування та контроль за їх виконанням. У цьому вбачається деяка загроза порушення засади територіальності діяльності прокуратури [10, с. 26].

**Висновок.** Таким чином, оптимізацію системи органів прокуратури необхідно здійснювати шляхом: критичного перегляду структури та штатів органів прокуратури; дотримання тієї позиції, що процес реформування має відображати вимоги сформованих світовою практикою засад функціонування органів прокуратури та правосуддя; чіткого визначення функціональних обов'язків і повноважень усіх структурних підрозділів органів прокуратури; усунення дублювання та паралелізму в роботі окремих структурних підрозділів органів прокуратури; наукового забезпечення діяльності органів прокуратури; визначення оптимальної та обґрунтованої штатної чисельності співробітників органів прокуратури та рівня їх матеріально-фінансового забезпечення; поступового запровадження диференційованих нормативів штатної чисельності та навантаження залежно від характеру покладених завдань на співробітників органів прокуратури; запровадження механізму забезпечення реалізації норм соціального захисту співробітників органів прокуратури; вироблення та закріплення гарантій професійної діяльності органів прокуратури; підвищення рівня довіри до органів прокуратури, зниження рівня корупції в її структурних підрозділах.

При цьому не має порушуватися єдність системи прокуратури України, яка забезпечується: 1) єдиними засадами організації та діяльності прокуратури; 2) єдиним статусом прокурорів; 3) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів; 4) фінансуванням прокуратури виключно з Державного бюджету України; 5) вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування [6]. Тобто, коли ми говоримо про оптимізацію системи органів прокуратури, ми маємо на увазі необхідність їх переформатування в інституційну систему з такою кількістю особового складу, яка здатна виконувати основні функції держави щодо захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Оптимізація системи органів прокуратури та більш чітка регламентація їх діяльності сприятиме подальшому розвитку правосуддя в державі. Удосконалення ж організаційної структури полягає в перегляді штатних розкладів і укрупнення окремих прокуратур, що, на наш погляд, сприятиме поліпшенню діяльності досліджуваних.

Але оптимізація – це не просто бездумне та механічне скорочення особового складу та структурних елементів системи. Це, перш за все, перерозподіл обсягу повноважень між конкретними, чітко визначеними структурними елементами, а також між різними рівнями таких структур. До того ж, очевидним є той факт, що в епоху електронних технологій частина функцій, які сьогодні виконують співробітники органів прокуратури, повинна перейти в сферу електронних повноважень. Оптимізація органів прокуратури має, зокрема, виражатися через усунення термінологічних неточностей, колізій, прогалин і невизначеностей. А властивості прокуратури не повинні дублювати властивості інших правозастосовних органів.

#### Список використаних джерел:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
2. Ми перейшли від слів до справи і реформуємо прокуратуру. Виступ Президента України під час урочистостей з нагоди Дня працівників прокуратури // Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <http://www.president.gov.ua/news/mi-perejshli-vid-sliv-do-spravi-i-reformuyemo-prokuraturu-pr-44770>
3. Марочкін І. Є. Прокуратура України: проблеми становлення і розвитку. *Правоохоронна діяльність*. 2011. № 2 (15). С. 62–68.
4. Назаров І. Прокуратура України на шляху до європейських стандартів. *Право України*. 2007. № 2. С. 85–88.
5. Особливості сучасного етапу реформування органів прокуратури: Управління зв'язків із громадськістю та ЗМІ Генеральної прокуратури України. URL: <http://radako.com.ua/news/osoblivosti-suchasnogo-etapu-reformuvannya-organiv-prokuraturi>
6. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page>
7. Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень: Закон України від 2 липня 2015 року № 578-VIII / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/578-19/page>
8. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» (щодо оптимізації чисельності працівників органів прокуратури)» / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62631](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62631)
9. Організація роботи та управління в органах прокуратури: навчальний посібник у записках і відповідях / за заг. ред. М. К. Якимчука та І. В. Європіної. Київ: Національна академія прокуратури України, 2009. 207 с.
10. Лапкін А. В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар. Х.: Право, 2015. 680 с.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.56:342.3

ГАЛУНЬКО А.В.

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБИ ДІЛЬНИЧНИХ ІНСПЕКТОРІВ**

У статті проаналізовано адміністративно-правове регулювання органів поліції зарубіжних країн. Відповідно до нормативно-правових актів, які регулюють діяльність поліції досліджуваних країн визначено структуру та основні функції. З'ясовано, що структурам поліції зарубіжних країн притаманна розгалуженість та різноманітність поліцейських систем, а їх функції є подібними до функцій служби дільничних офіцерів України, метою яких є забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормальне функціонування громадянського суспільства і держави.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, дільничний офіцер поліції, поліція, структура, нормативно-правовий акт, правове регулювання, функція.

В статье проанализированы административно-правовое регулирование органов полиции зарубежных стран. Согласно нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность полиции исследуемых стран определена структура и основные функции. Выяснено, что структурам полиции зарубежных стран присуща разветвленность и разнообразие полицейских систем, а их функции аналогичны функциям службы участковых офицеров Украины, целью которых является обеспечение прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, нормальное функционирование гражданского общества и государства.

**Ключевые слова:** административно-правовое регулирование, участковый офицер полиции, полиция, структура, нормативно-правовой акт, правовое регулирование, функция.

The article analyzes the administrative-legal regulation of police agencies of foreign countries. In accordance with the regulations that regulate the activities of the police of the studied countries, the structure and main functions are defined. It is revealed that the structures of the foreign police forces are characterized by the branching and diversity of the police systems, and their functions are similar to the functions of the service of district officers of Ukraine, whose purpose is to ensure the rights, freedoms and legal interests of individuals and legal entities, the normal functioning of civil society and the state.

**Key words:** administrative law, district police officer, police, structure, normative legal act, legal regulation, function.

**Актуальність дослідження.** На сьогодні Україна перебуває в складних політичних, економічних та соціальних умовах, у зв'язку з проведенням АТО на сході країни, що тягне за собою загострення криміногенної ситуації. Беззаконня та антисоціальні настрої ставлять під загрозу національну безпеку нашої держави. Важливу роль в попередженні та недопущенні ускладнень у сфері забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб відіграє Національна поліція, в тому числі і служба дільничних офіцерів. Тому з метою покращення діяльності української поліції було проведено реформу, але в сучасних реаліях її дія є недостатньо

---

© ГАЛУНЬКО А.В. – здобувач (Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»)

результативною, а поліцейськими органами європейських країн після реформ були досягнені істотні ефективні результати в попередженні та профілактиці правопорушень. У зв'язку з цим, важливим є вивчення і глибокий аналіз зарубіжного досвіду в сфері адміністративно-правового регулювання, організації і функцій поліції, якій відводиться головна роль у сфері забезпечення внутрішньої безпеки та охорони громадського порядку будь-якої країни.

**Аналіз останніх досліджень.** Науково-практичною основою для дослідження в цьому напрямі стали загальнотеоретичні наукові праці й розробки А. І. Біласа, В. О. Заросило, В. О. Ільницького, Д. П. Калаянова, А. М. Ключко, С. С. Коломойцева, В. О. Січкара, М. П. Пихтіна, О. Ю. Прокопенко, О. С. Проневича, В. І. Ратушняка, Є. Ю. Соболя, Д. В. Швеця та інших учених.

**Мета статті** – на основі теорії сучасного адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових вітчизняних і зарубіжних актів, праць вчених та інших джерел, проаналізувати досвід зарубіжних країн у сфері адміністративно-правового регулювання служби дільничних офіцерів.

**Виклад основних положень.** Україна знаходиться на шляху інтеграції до Європейської спільноти. У зв'язку з цим наша держава провела низку реформ у політичній, соціальній, економічній, фінансовій та правоохоронній сферах, і першочергово – в органах внутрішніх справ. В останній час країни Європейського Союзу суттєво змінили правові підстави діяльності поліцейських служб. Наразі вони чітко розмежовані на норми, правила та стандарти, обов'язкові для організації поліцейських служб усіх членів цієї спільноти, та національне поліцейське законодавство, яке притаманне кожній країні Євросоюзу з урахуванням її специфіки. До першої групи належать документи, що регламентують створення європейського поліцейського відомства (рішення Ради від 06 квітня 2009 року про створення Європейського поліцейського відомства (Європол), рішення Ради від 28 лютого 2002 року про створення Євроюсту з метою посилення боротьби з тяжкою злочинністю та ін.). До другої групи належить національне законодавство, що регулює діяльність поліцейських служб кожної країни Європейського Союзу. На підставі цих та інших актів поліція країн Євросоюзу досягла значних успіхів щодо захисту прав громадян, боротьби зі злочинністю, тероризмом та іншими правопорушеннями, використовуючи при цьому різноманітні форми діяльності, головним чином – адміністративно-правові, оскільки службам поліції країн ЄС належать поліцейські (адміністративні) повноваження [1].

В. Ільницький вказав, що початок міжнародного або світового зародження поліції розпочався з прийняттям Кодексу поведінки службовців органів правопорядку прийнятого затвердженою резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 34/169 від 17 грудня 1979 року, яка зазначає у статті 1: службовці органів правопорядку повинні завжди виконувати обов'язки, покладені на них законом, служачи суспільству та захищаючи всіх людей від протиправних діянь, відповідно до високого рівня відповідальності, якої вимагає їх професія. Ці положення можна вважати першим міжнародно закріпленим фундаментом для розвитку поліції та співпраці цих органів між багатьма державами. Стаття 2 зазначає, що при виконанні своїх обов'язків службовці органів правопорядку повинні поважати і захищати людську гідність, підтримувати та захищати права людини стосовно всіх осіб. Стаття розкриває захист тих прав людини, які визначені і захищені національним і міжнародним правом. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979) «Про Декларацію про поліцію» у своїй роботі дійшла висновку, що повна реалізація прав людини і основоположних свобод, гарантованих Європейською конвенцією про права людини та іншими національними та міжнародними документами, має за необхідну основу існування мирного суспільства, яке користується перевагами порядку та публічної безпеки [2, с. 582].

В. Січкара дослідив, що поліція в зарубіжному світі є одним з найстарших державних інститутів, значення якого завжди було і залишається величезним як для суспільства в цілому, так і для всіх без винятку політичних режимів, а термін «поліція» передбачав сукупність справ світського управління (*res politicae*), на відміну від *res ecelesiasticae* – справи церковні. Спочатку термін «поліція» у цьому широкому значенні ввійшов до офіційної мови законодавства. Згодом вчені застосовували його для характеристики певного напрямку, який протягом тривалого часу панував в історії різних держав. Лише протягом останніх менш ніж двох століть в організації та діяльності поліції відбуваються досить суттєві зміни. Спочатку суспільна свідомість не виділяла адміністративної і поліцейської функції держави, ототожнювала їх, згодом у межах управлінських функцій, що поклалися на державу, відбувалася диференціація, і поняття «поліція», (поліцейська функція, діяльність) розглядалося у широкому та вузькому значеннях. Під впливом праць вчених-адміністративістів поліцейська функція у широкому значенні стала іменуватися функцією державного управління (адміністративною функцією держави) [3].

О. Проневич підкреслив, що поняття «поліція» є полісемантичним явищем та базовою категорією сучасної поліцейсько-правової теорії. На різних етапах еволюції середньовічної держави ця категорія вживалася для позначення «стану упорядкованого суспільства», «управління державними справами», «доброго порядку» тощо. Сучасне її розуміння сформувалося в умовах ствердження буржуазної держави під впливом прецедентного за характером «Кройцберг-рішення» Вищого адміністративного суду Пруссії від 14 червня 1882 року, внаслідок чого діяльність поліції як «інструменту примусу, контролю і самостійної державної установи» була обмежена сферою захисту від небезпеки (загрози) для охоронюваного державою суспільного блага, а основним завданням визнано забезпечення публічної безпеки і порядку. Виокремив три основні кваліфікуючі ознаки поліції (міліції), а саме: належність до інститутів державної виконавчої влади (зумовлює її «виконавчу» природу); інтегративний характер, що зумовлює включення до її складу окремих об'єднаних родовим поняттям «поліція» («міліція») спеціалізованих служб (органів) у структурі відповідального за забезпечення внутрішньої (публічної) безпеки профільного міністерства (визначає організаційний аспект); належність до правоохоронної системи, суб'єкти якої уповноважені державою на примусове припинення посягань на права і свободи громадян, а також чинний правопорядок («силовий» компонент) [4].

Д. Калайанов з'ясував, що в сучасному розумінні термін «поліція» почали вживати порівняно недавно. Етимологічно слово «поліція» пов'язане із грецьким «polis» тобто місто, а термін «politia» означає уряд міста й порядок, що воно повинне забезпечувати. Тривалий час термін «поліція» використовувався у французькій мові для позначення комплексу адміністративно-управлінських заходів уряду. Перетворення поліції на орган забезпечення й охорони правопорядку в державі відбулося в епоху абсолютизму [1].

Адміністративно-правове регулювання діяльності дільничного офіцера поліції – це сукупність нормативно-правових актів, які регламентують діяльність дільничного у сфері запобігання правопорушенням, виявлення, припинення правопорушень, притягнення винних до адміністративної, кримінальної відповідальності, розгляду звернень громадян, а також виявлення й усунення причин та умов, що сприяють правопорушенням [5].

Основним документом адміністративно-правового регулювання діяльності дільничного офіцера поліції в Україні виступає Конституція України, де зазначається, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [6]. Основні функції дільничного офіцера поліції регламентуються Наказом Міністерства Внутрішніх Справ України «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції», а саме: 1) здійснення профілактичної роботи, спрямованої на запобігання вчиненню кримінальних та інших правопорушень; 2) виявлення причин та умов, що призводять до вчинення кримінальних та адміністративних правопорушень, ужиття у межах компетенції заходів для їх усунення; 3) ужиття заходів для запобігання вчиненню насильства в сім'ї та його припинення; 4) здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; 5) у випадках, визначених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання; 6) доставляння у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення; 7) ужиття всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної і медичної, допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їхнього життя чи здоров'я, а також особам, які постраждали від торгівлі людьми; 8) ужиття заходів для запобігання вчиненню насильства в сім'ї та його припинення; 9) здійснення контролю за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система; 10) взаємодія відповідно до законодавства у межах контрольованих прикордонних районів з дільничними інспекторами прикордонної служби щодо проведення превентивних заходів з протидії нелегальній міграції та іншій протиправній діяльності на державному кордоні, отримання інформації про шляхи проникнення та накопичення контрабандних товарів, а також мешканців населених пунктів, розташованих поблизу державного кордону, які здійснюють незаконні операції з переміщення товарів; 11) вжиття заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб),

а також заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю державних виконавців, приватних виконавців та інших осіб, які беруть участь у вчиненні виконавчих дій, здійснення приводу у виконавчому провадженні; 12) участь у межах повноважень, передбачених законом, у здійсненні заходів, спрямованих на соціальну адаптацію осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі [7]. Також адміністративна діяльність дільничних офіцерів поліції урегульована Законом України «Про національну поліцію» та низкою інших нормативно-правових актів тощо.

Наразі Україна має брати до уваги міжнародні стандарти адміністративно-правового регулювання у сфері діяльності поліцейських та використовувати досвід зарубіжних країн, які мають позитивний розвиток та успішне реформування правоохоронних органів, таких як:

Польща. Єдиним нормативно-правовим актом, де регламентовані основні питання організації та діяльності поліції є Закон «Про поліцію» прийнятий Сеймом 6 квітня 1990 року. Згідно статті 2 поліція складається з таких блоків: кримінальна поліція, слідча поліція, внутрішня, профілактична і допоміжна поліція в організаційній, матеріально-технічній та технічній сферах. Поліція включає в себе судову поліцію. Детальний обсяг завдань та принципів організації судової міліції визначається міністром, відповідальним за внутрішні справи, за погодженням з міністром, відповідальним за правосуддя. Поліція також включає: вища поліція, навчальні центри та поліцейські школи; окремі департаменти та підрозділи антитерористичної профілактики; науково-дослідні інститути. Функціями поліції відповідно до статті 1 є: 1) захист життя та здоров'я людей та майна від незаконних нападів, що порушують ці товари; 2) охорона громадської безпеки та порядку, в тому числі забезпечення миру в громадських місцях та засобах громадського транспорту та громадського транспорту, у дорожньому русі та в водах, призначених для загального користування; 3) ініціювання та організація заходів, спрямованих на запобігання вчиненню правопорушень і злочинних явищ і співробітництва в цій галузі з державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями; 3а) проведення антитерористичної діяльності в сенсі Закону від 10 червня 2016 року про антитерористичну діяльність (Журнал законів, пункт 904 та 1948); 4) виявлення злочинів та правопорушень та переслідування їх виконавців; 4а) охорона об'єктів, що становлять місце членів Ради міністрів, за винятком приміщень для міністра національної оборони і міністра юстиції, призначеного міністром, відповідальним за внутрішні справи; 5) нагляд за спеціалізованими збройними захисними формуваннями в межах, визначених окремими нормативними актами; 6) контроль за дотриманням порядку та адміністративних положень, пов'язаних із громадською діяльністю, або в силі у громадських місцях; 7) співробітництво з поліцією інших держав та їх міжнародних організацій, а також з органами та установами Європейського Союзу на основі міжнародних угод та угод та окремих положень; 8) збір, обробка та передача кримінальної інформації. Поліція також виконує завдання, що впливають з положень законодавства Європейського Союзу, а також міжнародних угод та домовленостей на умовах і в межах, визначених у ній. Поліція виконує завдання, що випливають із Закону від 9 березня 2017 року про систему моніторингу дорожнього і залізничного транспорту [8].

Швеція. Відповідно до Конституції 1975 року, влада у Швеції поділяється на законодавчу (в особі короля і парламенту), виконавчу (в особі короля через його міністрів) та судову (суди). Парламент відповідає за законодавчу діяльність і таким чином встановлює рамки діяльності поліції. В свою чергу поліція підпорядковується міністру юстиції, який наділений повноваженнями у сфері організації її діяльності. Вказані функції він реалізує через головного комісара національної поліції Швеції, Комісара поліції у м. Стокгольм та начальників поліції на містах. Крім того, поліція Швеції тісно взаємодіє з місцевою владою та громадянами з метою виконання покладених на неї завдань [9].

Згідно з Положенням про національну поліцію і національну службу безпеки 1998 року поліцейський апарат складається з: начальника національної поліції, начальника служби безпеки поліції, заступника начальника служби безпеки поліції, начальника поліції, суперінтенданта поліції, старшого суперінтенданта, співробітника поліції, комісара поліції, інспектора поліції і констебля поліції [10].

Основні завдання та функції регламентує «Поліцейський акт» 1997 року є: 1) запобігання, запобігання та виявлення злочинних дій та інших порушень громадського порядку або порушень безпеки; 2) моніторинг громадського порядку та безпеки та втручання в разі порушення; 3) розслідування та судове переслідування злочинів, які підлягають державному обвинувачуванню; 4) забезпечення громадського захисту, інформації та іншої допомоги, коли така допомога може надаватися поліцією; 5) завершення заходів, які надходять до поліцейського відділення відповідно до спеціальних положень [11].

Естонія. Однією з ефективних реформ органів поліції на пострадянському просторі є досвід реформування поліції Естонської Республіки. Національні поліцейські органи тут були сформовані у процесі розпаду СРСР, коли був прийнятий Закон «Про поліцію» від 20 вересня 1990 року [12].

Структура поліції Естонії складається з: відділів поліції; поліцейської ради; поліцейські префектури; національні спеціалізовані поліцейські органи (центральна кримінальна поліція, поліція безпеки, центр криміналістики та криміналістики). Поліція відповідно до їх функцій: 1) допомагає громадянам у межах своєї компетенції; 2) захищає життя, здоров'я, честь і гідність громадян, майно та майно від незаконних нападів та інших загроз; 3) забезпечує процедуру в громадських місцях: у разі правопорушень вони повинні бути негайно припинені та вживати відповідних заходів; 4) отримує та реєструє вхідну інформацію про правопорушення та інші події, негайно вживає заходів для попередження, стримування та виявлення правопорушень; 5) ініціює кримінальні справи, проводить досудове слідство та виконує інші обов'язки, що випливають із кримінально-процесуального законодавства; проводить експертні та криміналістичні дослідження; 6) виконує рішення та судові накази в межах своєї юрисдикції, здійснює затримання, короточасне позбавлення волі та вислання, спостерігачів та засуджених та затриманих; 7) забезпечує права та законні інтереси осіб, які були передані в міліцію, при необхідності надає медичну допомогу, забезпечує попереднє пояснення щодо призначення та реагування поліції; 8) бере участь у запобіганні правопорушенням, наркоманії, вживання алкоголю та іншої антисоціальних проявів; 9) сприяє соціальній адаптації засуджених осіб; 10) веде провадження у справах про адміністративні правопорушення; 11) шукає зниклих осіб, осіб, незаконно присутніх в Естонії, та інших осіб у порядку, встановленому законами та іншими законодавчими актами; 12) захищає резиденції іноземних посольств та послів; контролює об'єкти, призначені урядом Республіки; 13) регулює рух та здійснює моніторинг руху, перевіряє стан доріг, вулиць, пристроїв контролю руху та транспортних засобів; 14) перевіряє дотримання встановлених правил при відкритті та експлуатації об'єктів під його наглядом; 15) перевіряє паспорт та дотримання правил реєстрації та виїзду громадян; 16) контролює законність перебування та роботи в Естонії іноземними громадянами та особами без громадянства; 17) інформує органи державної влади та місцевого самоврядування про становище злочинів, нещасних випадків, пожеж, катастроф, стихійних лих та інших надзвичайних подій та вживає необхідних заходів для усунення їх наслідків, для порятунку та допомоги людям; надає допомогу особам, які постраждали внаслідок правопорушень або які перебувають у непридатному стані; 18) забезпечує, щоб предмети та документи передані поліції, були збережені і повернуті законному власнику; 19) бере участь у охороні природного середовища, природних ресурсів та об'єктів; 20) виконує інші обов'язки, покладені на неї відповідно до закону чи законодавства [13].

Угорщина. В Угорщині питання щодо структури та функцій поліції врегульовані законом про поліцію, прийнятим 1994 року, де організаційно угорська поліція поділена на такі служби: основні – кримінальна поліція; поліція охорони громадського порядку; дорожня поліція; адміністративна поліція; поліція охорони осіб і власності; спеціальні підрозділи боротьби з тероризмом, безпеки аеропортів, вибухотехнічна служба; поліцейські війська, служба фельд'єгерського зв'язку; допоміжні підрозділи – економічний, інформаційних технологій, кадрової роботи, офіційних послуг, юридичний, медичний, секретаріат [12]. А функціями угорської поліції є: 1) запобігання злочинності, моніторинг злочинної ситуації в Угорщині, виявляє ризики вчинення злочинів, аналізує, оцінює, контролює та передає інформацію, необхідну для запобігання злочинам; 1а) виявлення злочинів в економічній сфері та повернення доходів, одержаних злочинним шляхом; 2) запобігання та виявлення правопорушень; 3) виконує офіційні обов'язки, пов'язані з виробництвом, розповсюдженням та використанням певних пристроїв та матеріалів, небезпечних для громадської безпеки; 4) здійснює державні повноваження та правоохоронні обов'язки; 5) забезпечення виконання правоохоронних завдань, пов'язаних із підтримкою громадського порядку; 6) забезпечує надання особистих завдань захисту; 6а) захищає життя та фізичну недоторканність статутних осіб, які особливо важливі в Угорщині; 7) уповноважує та контролює діяльність особистого та майнового захисту та приватних детективів; 7а) уповноважує ввезення в країну служби вогнепальної зброї та боєприпасів за відсутності іншого міжнародного договору; 8) виконує обов'язки щодо виконання покарань; 9) забезпечує надзвичайні заходи, надзвичайні ситуації, загрози тероризму, непередбачені напади, а у випадку надзвичайної ситуації та у випадку несподіваного нападу сприяють витісненню державної кордону збройними чи збройними особами, а також захоплення та роззброєння його; 10) запобігає, виявляє, перериває незаконне перетинання державного кордону, бере участь у запобіганні нелегальній імміграції; 11) контро-

лює транзит осіб та транспортних засобів, що проходять через державний кордон, включаючи митний контроль, забезпечує порядок пунктів пропуску та здійснює роботу пунктів пропуску, а також виконання завдань, пов'язаних з їх підтримкою та розвитком [14].

Чехія. Національна поліція Чеської Республіки – єдина в країні служба, у винятковому віданні якої знаходяться всі питання громадської безпеки та розслідувань кримінальних злочинів. Входить в систему Міністерства внутрішніх справ. Регіональні або міські поліцейські органи, перед якими стояли б подібні завдання, у нас відсутні. Виняток становлять муніципальні інспектори поліції, відповідальні за дорожній рух і правопорядок в окремих муніципалітетах. Однак слід зазначити, що інспектора поліції в муніципалітетах не володіють правами на арешт і розслідування злочинів. Структура чеської поліції знаходиться в повній відповідності з адміністративним поділом країни. Вона має в своєму розпорядженні 8 регіональних та 86 окружних управлінь. Очолює цю найважливішу службу з охорони і забезпечення правопорядку Президент поліції. У його прямому підпорядкуванні 4 заступники і 8 регіональних управлінь. Кожне управління у своєму розпорядженні власні оперативним центром, судовою лабораторією, а також відділами кадрів, постачання та охорони здоров'я. Регіональним управлінням підпорядковане 86 названих вище окружних управлінь. Останні в свою чергу об'єднують в собі 620 місцевих поліцейських підрозділів [15].

Відповідно до закону про поліцію Чехії від 17 липня 2008 року чеська поліція має такі функції: 1) співробітники поліції повинні дотримуватися правил ввічливості та поважати честь і гідність як самих осіб, так і їх власних; 2) у разі загроз або порушень внутрішнього порядку та безпеки, працівник поліції зобов'язаний здійснювати дії в межах своєї юрисдикції або вживати інших заходів, що не суперечать закону; 3) гарантувати, що внаслідок дій поліцейських ніхто не постраждає; 4) поліція, виконуючи свої завдання, співпрацює з збройними силами, силами безпеки та іншими державними органами, а також з юридичними та фізичними особами; 5) забезпечення безпеки об'єктів, приміщень та осіб, що охороняються; 6) запобігання злочинам та соціально патологічним явищам; 7) освітня діяльність у сфері внутрішнього порядку та безпеки; 8) надання підтримки, догляду та допомоги жертвам злочинності; 9) запобігання та врегулювання наслідків кризових ситуацій; 10) здійснюють роботу з правопорушниками та особами, що мають соціально патологічну або подібну поведінку з ризиком [16].

Як бачимо, у структурі правоохоронних органів вищевказаних країн складно виокремити саме службу дільничних офіцерів поліції, адже назви різних служб здебільшого асоціюються з різноманітними правоохоронними функціями. Так, наприклад, у Польщі це кримінальна поліція, слідча поліція, внутрішня, профілактична і допоміжна поліція, судову поліція; в Естонії є центральна кримінальна поліція, поліція безпеки; в Угорщині – поліція охорони громадського порядку, дорожня поліція, адміністративна поліція, поліція охорони осіб і власності, спеціальні підрозділи боротьби з тероризмом, безпеки аеропортів, вибухотехнічна служба, поліцейські війська, служба фельд'єгерського зв'язку.

**Висновки.** Отже, в ході дослідження ми з'ясували, що: між структурами поліції в країнах, які були представлені в нашому дослідженні є спільні риси, а саме багатоманітність поліцейських систем та наявність поліцейських органів у різних міністерствах і відомствах; функції які виконують дільничні офіцери поліції в Україні є подібними до функцій правоохоронних органів досліджуваних країн, всі вони спрямовані, на запобігання вчиненню кримінальних та інших правопорушень та здійснення превентивної та профілактичної діяльності, захист життя та здоров'я фізичних осіб і публічній безпеці тощо. Вважаємо за необхідність й надалі вивчати досвід розвинутих, правових, демократичних зарубіжних країн у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності органів поліції з метою покращення здійснення адміністративної діяльності та належного виконання правоохоронних функцій Національною поліцією України, в тому числі і служби дільничних офіцерів.

#### Список використаних джерел:

1. Калаянов Д. Поліція ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України: теорія і практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 44 с.
2. Ільницький В. Європейський досвід правового регулювання адміністративно-процесуальної діяльності органів Національної поліції. *Молодий вчений*. 2016. № 12 (39). С. 581–586.
3. Січкач В. Використання досвіду поліції зарубіжних країн в діяльності міліції України по забезпеченню прав та свобод людини (організаційно-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 20 с.



4. Проневич О. Організаційно-правові засади діяльності поліції(міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. 33 с.
5. Ключко А. Особливості правового регулювання діяльності дільничних офіцерів поліції. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 3. С. 131–134.
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
7. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: Наказ Міністерства Внутрішніх Справ України від 28.07.2017 № 650. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>
8. USTAWA O POLICJI&. URL: <https://ustawaopolicji24.pl>
9. Пихтін М. Організаційно-правові основи діяльності поліції Швеції(порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 22 с.
10. Behörighet som polisman. URL: <https://lagen.nu/2014:1104#R1>
11. Polislag (1984:387). URL: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/polislag-1984387\\_sfs-1984-387](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/polislag-1984387_sfs-1984-387)
12. Білас А. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 21 с.
13. Politseiseadus. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/1027499>
14. Törvénya Rendőrségről. 1994. évi XXXIV. URL: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99400034.TV>
15. Полиция в Чехии. URL: <https://www.megatour.cz/news/poleznoje/policiya-v-chexii/>
16. ZAKON o Policii České republiky ze dne 17. července 2008. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2008-273>

УДК 341.1

ГОЛОБУТОВСЬКИЙ Р.З.

#### ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ СУДОВОЇ ВЛАДИ: ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Статтю присвячено дослідженню окремих аспектів правового регулювання публічної служби в органах судової влади в світлі аналізу зарубіжного досвіду. Розглядається вплив різних факторів на ефективність правового регулювання проходження публічної служби в органах судової влади. Аналізується законодавче закріплення та особливості проходження окремих етапів публічної служби суддею в інших країнах.

**Ключові слова:** суддя, служба, судова влада, публічна служба, законодавство.

Статья посвящена исследованию отдельных аспектов правового регулирования публичной службы в органах судебной власти в свете анализа зарубежного опыта. Рассматривается влияние различных факторов на эффективность правового регулирования прохождения публичной службы в органах судебной власти. Анализируется законодательное закрепление и особенности прохождения отдельных этапов публичной службы судьей в других странах.

**Ключевые слова:** судья, служба, судебная власть, публичная служба, законодательство.

The article is devoted to the study of certain aspects of the legal regulation of public service in the judiciary in the light of the analysis of foreign experience. The influence of various factors on the effectiveness of legal regulation of the passage of public service in the judicial authorities is considered. The legislative consolidation and peculiarities of passing certain stages of public service to a judge in other countries are analyzed.

**Key words:** judge, service, judiciary, public service, legislation.

**Постановка проблеми.** Цивілізаційний розвиток, зміни в політичному, економічному, культурному, соціальному житті країни вимагають від влади належного на це правового реагування, корегування внутрішньої та зовнішньої політики, внесення змін до діючого законодавства. У рівній мірі стосується це і сфери правосуддя, у тому числі проходження публічної служби в органах судової влади.

У ході нашої наукової роботи ми вже неодноразово звертали увагу на те, що протягом всього часу незалежності Україна продовжує шукати найоптимальнішу форму функціонування судової влади, напрацьовувати ефективний та об'єктивний механізм припинення правового статусу судді. Навіть після прийняття змін до Конституції України в частині правосуддя та нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» низка елементів нормативно-правового регулювання звільнення судді з посади та припинення його повноважень все ще потребує подальшого уточнення та вдосконалення. Відтак актуальним та важливим є питання формування конкретних пропозицій, рекомендацій, змін до нормативно-правових актів, спрямованих на подолання цих недоліків. Вивчення цього питання буде доцільним шляхом дослідження зарубіжного законодавства, яке регулює проходження публічної служби в судовій владі.

**Стан дослідження.** Окремі аспекти проблеми адміністрування публічною службою в органах судової влади досліджували такі вчені, як А. Л. Борко, В. Д. Бринцев, М. Й. Вільгушинський, І. В. Дем'яненко, М. М. Григорович, Т. Є. Кагановська, М. І. Логвиненко, Л. М. Москвич, М. Є. Марочкін, А. О. Селіванов та багато інших. Але ми вважаємо, що останні зміни до чинного законодавства стосовно організації судової системи та правосуддя, потребують додаткового наукового аналізу, а саме в аспекті дослідження зарубіжного досвіду стосовно публічної служби на посаді судді, можливості його імплементації для України.

**Метою статті** є висвітлити актуальні питання проходження публічної служби в органах судової влади зарубіжних країн та визначити перспективи формування сучасної моделі її регулювання для України.

**Виклад основного матеріалу.** Європейські стандарти у сфері правосуддя визначені і ухвалені європейськими інституціями. Узагальнену їхню систематизацію представлено у Доповіді Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) від 03 жовтня 2008 р. CDL-JD (2008) 002 «Європейські стандарти в сфері судочинства – систематичний огляд» [1]. Аналіз вказаного документу свідчить, що основний акцент європейським співтовариством робиться на незалежність суду. Цьому механізмові підпорядковані усі інші засади організації роботи судових органів. Він є базовим: механізм незалежної судової інстанції спроможний забезпечити неупередженість та об'єктивність судочинства. Водночас незалежність судової гілки влади сприяє утвердженню діяльності суду як самостійної інституції.

У Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.), більш відомій як Європейська конвенція прав людини, в переліку перших, фундаментальних прав визначено право на справедливий суд (ст. 6 Конвенції) [2]. Функціонування судової системи у країнах об'єднаної Європи стало об'єктом постійного моніторингу європейських владних інституцій. Належний стан правосуддя розглядається європейською спільнотою як критерій ступеня практичного втілення принципу верховенства права і, відповідно, демократичного устрою управління державою. Європа з її традиційними підходами до забезпечення високих правових стандартів була пріоритетним орієнтиром для України.

Угода про асоціацію стала логічним завершенням багаторічної роботи, проведеної Україною в напрямку тісної співпраці з ЄС на перспективу повноцінного входження до Європейського співтовариства. Україна, відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» № 1629-IV від 18.03.2004 р. взяла зобов'язання проводити консультації з європейськими інституціями в процесі впровадження структурних реформ. Основними установами були Парламентська асамблея Ради Європи та Європейська комісія «За демократію через право» (більш відома як Венеціанська комісія) Від-

повідно до законодавчого процесу, проведення судової реформи є однією із важливих складових загальної конституційної реформи в Україні і ретельно вивчається Європейською комісією «За демократію через право». Україна повинна була продемонструвати прогрес у напрямку удосконалення національної системи правосуддя та удосконалення механізмів управління: 1) на законодавчому рівні потрібно було чітко визначити статус судової гілки в механізмі розподілу влади; 2) забезпечити її відхід від командно-адміністративних засад діяльності; 3) визнати пріоритетність прав і свобод людини; 4) нормативно закріпити нову модель управління судоустрою як демократичної інституції. Парламентська асамблея Ради Європи у п. 2 своєї резолюції від 27.09.2001 р. Щодо дотримання обов'язків та прийнятих Україною зобов'язань нагадала про необхідність розробки концептуального документу про судову реформу [3].

Прийнятими 02 червня 2016 р. Верховною Радою України Законами «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» та «Про судоустрій і статус суддів» враховано зауваження Венеціанської комісії:

- усунуто Верховну Раду України від процесу призначення суддів;
- передбачено вирішення питань створення і ліквідації судів винятково шляхом прийняття відповідних законів парламентом;
- зведено до суто церемоніальної функцію Президента України у призначенні суддів на посади;
- ліквідовано вищі спеціалізовані суди;
- відновлено статус Верховного Суду як суду касаційної інстанції;
- надано нові повноваження Вищій раді правосуддя [4; 5].

Вищенаведені концептуальні документи є векторами розвитку законодавства про судоустрій та статус суддів, адже визначають не тільки європейські стандарти правосуддя, але й засади проходження публічної служби в судах.

Поряд з цим, окремі положення законодавства інших країн можуть стати корисними для України в аспекті їх подальшого впровадження у вітчизняне законодавство.

Наприклад, заслуговує на увагу процес відбору кандидата на посаду судді, що буде назначатися вперше. Так, у Австрії кандидат на посаду судді проходить трьохрічне навчання, яке складається із семи самостійних етапів: 1) судова практика з одночасними заняттями на підготовчих курсах; 2) практика як судді-стажиста; 3) навчання протягом двох років при суді, прокуратурі, адвокатури, Міністерстві юстиції, в органах, що виконують судові рішення; 4) навчання в Судовій академії; 5) судова практика; 6) іспит на посаду судді при вищому суді землі; 7) призначення на посаду [6, с. 257]. Крім того, в Австрії також застосовується такий засіб підготовки на посаду судді як стажування кандидатів. Попереднє стажування кандидата на посаду судді також передбачене законодавством таких країн як Франція, Російська Федерація, Республіка Молдова, Республіка Білорусь [7, с. 158–159; 8, с. 102].

У зв'язку з тим, що в Україні відсутній інститут стажування на посаді судді, ми вважаємо доцільним його введення у вітчизняне законодавство, саме для тих кандидатів, які будуть призначатися суддею вперше.

Цікавим є досвід щодо вибору кандидата на посаду судді. Наприклад, у Висновку № 1 (2001 р.) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо стандартів незалежності та незмінюваності суддів йдеться про те, що там, де суддею обирає населення, як це відбувається у Швейцарії на кантональному рівні, мета, без сумніву, полягає в тому, щоб надати судовій владі при здійсненні її функцій певну пряму демократичну основу. Водночас висловлюється застереження про недопустимість підпорядкування призначення або підвищення на посаді суддів вузьким партійним політичним міркуванням, бо коли існує який-небудь ризик того, що це відбудеться або може відбутися саме подібним чином, такий метод скоріше небезпечний, ніж ефективний [9]. Як зазначає Є. В. Васьковський у Швейцарії, де в шести кантонах застосування виборів суддів населенням практикувалось щодо всіх суддів, а в десяти – тільки щодо нижчих, зловживань не спостерігалось з огляду на умови, які сприяють розумному застосуванню виборного начала, серед яких: обмеженість території, постійний склад населення, прив'язаного до своїх національних установ, заможного, культурного і такого, що звикло спокійно пожинати плоди своєї політичної волі [10, с. 23].

Варто також звернути увагу на те, що законодавством деяких європейських країн додатково до перевірки достовірності поданих документів передбачена спеціальна психологічна перевірка кандидата на посаду судді. Наприклад, в Португалії після іспитів відбувається розмова з психологом. Причому, якщо психолог вважає людину такою, що не може обіймати посади судді,

він зазначає про це у звіті. Кандидат може поспілкуватися з іншим психологом, однак, якщо і другий психолог дотримується такої ж думки, то подальша участь в конкурсі абітурієнта неможлива [8, с. 102]. У зв'язку з тим, що посада судді є дуже відповідальна, на нашу думку, доцільним буде впровадити окрему психологічну перевірку кандидатів на посаду судді.

В. М. Мартиненко, досліджуючи формування суддівського корпусу в інших державах, дійшов висновку, що ефективним видається механізм створення окремих ланок загальних судів за принципом розподілу різних категорій справ. В якості прикладу автор наводить досвід Німеччини, де, крім судів загальної юрисдикції, існує система адміністративних, соціальних, фінансових, судів з трудових спорів, тощо [11, с. 3].

Підтримуємо пропозицію А. Л. Борко про необхідність запровадження механізму комплексного медичного обстеження у спеціально відібраних медичних установах всіх суддів, за результатами якого й має вирішуватись питання продовження виконання ними суддівських повноважень; у такий спосіб можна реально гарантувати відправлення правосуддя в Україні суддями, які є для цього достатньо здорові [123, с. 22].

О. П. Іщенко та М. М. Самофал провели ґрунтовне дослідження всіх аспектів притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності за законодавством Литви і відмітили, що в законодавстві цієї країни гармонійно поєднано інтереси судді, необхідність захисту його незалежності з суворістю заходів дисциплінарного стягнення, включаючи звільнення з посади [143, с. 165–166]. На нашу думку такий підхід має бути врахований і нашими правниками та суб'єктами, що наділені повноваженнями застосування до судді заходів дисциплінарної відповідальності.

Особливої уваги потребує вивчення питання підстав та порядку звільнення судді.

Наприклад, у Великобританії практично виключена можливість звільнення судді до настання граничного віку перебування на посаді, який коливається в межах сімдесят – сімдесят п'ять років у залежності від виду суду, де суддя здійснює свої обов'язки. Винятковими випадками дострокового припинення повноважень є усунення судді з посади за негідну поведінку або в разі доведення неіездатності особи. Згідно із загальним правом підставами для порушення питання можуть бути аморальна поведінка судді в особистому житті, вчинення тяжкого злочину (але не незначного), серйозне і навмисне зловживання посадою, пов'язане, як правило, з підкупом. При доведеності «поганої поведінки» вони можуть бути звільнені монархом за поданням обох палат парламенту. Стосовно суддів середнього (окружні судді) та нижчого (мирові судді) рівнів, то їх дострокове звільнення практично повністю залежить від волі лорда-канцлера, а не від парламенту чи монарха. Підставами такого звільнення можуть бути неіездатність, негідна поведінка, недотримання умов тимчасового призначення [14, с. 130–133]. У Болгарії після трирічного перебування на посаді всі судді стають незмінними і можуть бути звільнені з посади лише в разі виходу на пенсію, відставки, вступу в силу вироку про позбавлення волі за умисний злочин, а також при стійкій фізичній неможливості виконувати обов'язки протягом строку, який триває більше одного року [15, с. 194]. Припинення суддівських повноважень у Франції відбувається, як правило, у зв'язку із звільненням особи у відставку (обов'язкову по закону; по волевиявленню однієї з сторін трудового договору) чи звільненням за вчинення дисциплінарного проступку [16, с. 272].

Конституція Польщі (стаття 180) містить загальні положення припинення правового статусу судді. При цьому закріплюється спеціальна гарантія для судді у разі виходу у відставку у зв'язку із змінами устрою судів або зміною меж судових округів – за ним зберігається повний оклад [17]. Дострокове звільнення у відставку можливе через хворобу або інші причини непрацездатності, підтверджені лікарським висновком про тривалу неможливість виконання обов'язків судді. З ініціативою звільнення через проблеми із здоров'ям може виступати сам суддя, Міністр юстиції (стосовно голів місцевих та апеляційних судів) та рада відповідного суду. В останньому випадку звільнення можливе лише тоді, коли через хворобу або оплачувану відпустку, пов'язану з лікуванням, суддя більше року не здійснює правосуддя. Також за поданням Міністра юстиції Польщі суддя може бути звільнений у відставку через зміну судового устрою, меж судових округів, якщо не був переведений до іншого суду [18].

Ю. М. Оборотов акцентує увагу на тому, що у нашій правосвідомості право завжди було синонімом правоти, правди і навіть справедливості, на відміну від західної правосвідомості, де право більше зближувалось із законністю, формальною визначеністю, впорядкованістю. Ідея просування України до Європейського Союзу найчастіше підкріплюється судженнями про належність України до сім'ї романо-германського права. На думку автора, будь-які запозичення з інших правових культур можуть бути виправдані лише тоді, коли вони не руйнуватимуть вітчизняну правову спадщину [19, с. 35].

**Висновки.** Враховуючи досвід зарубіжних країн, не слід його повністю копіювати. Більш доцільним та ефективним буде запозичення позитивних норм права інших країн до вітчизняного законодавства. Слід акцентувати увагу на застосуванні позитивного досвіду правового регулювання публічної служби в органах судової влади зарубіжних країн у сфері професійної підготовки суддів та добору кандидатів на їх посади. Вивчення зарубіжного досвіду публічної служби в органах судової влади має відбуватися в порівнянні з Україною, в першу чергу, є відображенням державницьких, правових традицій, специфіки суспільно-політичного устрою країни.

**Список використаних джерел:**

1. European Standards on the Independence of the Judiciary – A Systematic Overview. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD\(2008\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD(2008)002-e).
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. Ст. 270.
3. Остаточний текст резолюції ПАРЕ щодо дотримання обов'язків та зобов'язань Україною: Міжнародна резолюція від 27.09.2001 р. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_156](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_156)
4. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України № 1401-VIII від 02.06.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.
5. Про судоустрій і статус суддів: Закон України № 1402-VIII від 02.06.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
6. Лагнюк О. М. Проблеми правового регулювання та організації підготовки високопрофесійних кадрів для судової системи України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 3. Т. 3. С. 255–260.
7. Краснухіна І. С. Зарубіжний досвід формування суддівського корпусу та можливості його використання в Україні. *Вісник Академії адвокатури України*. 2012. № 1 (23). С. 151–161.
8. Фулей Т. І. Добір і підготовка суддів та прокурорів у Португалії. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 2. С. 101–106.
9. Висновок No 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо стандартів незалежності та незмінюваності суддів: Міжнародний документ від 01.01.2001 р. № 1(2001). URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a52](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a52)
10. Васильовський Є. В. Учебник гражданского процесса. 2 изд. перераб. М., 1917. 429 с.
11. Мартиненко В. М. Формування суддівського корпусу в Україні: проблеми та напрями вдосконалення. *Державне будівництво*. 2011. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu\\_2011\\_1\\_33.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2011_1_33.pdf)
12. Борко А. Л. Підстави і порядок звільнення судді з посади як гарантія незалежності суддів. *Право і Безпека*. 2013. № 3. С. 21–27. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2013\\_3\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2013_3_6)
13. Іщенко О. П., Самофал М. М. Особливості правового регулювання притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності в Литовській Республіці. *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 1 (2). С. 160–167.
14. Апарова Т. В. Суды и судебный процесс Великобритании. Англия, Уэльс, Шотландия. М.: Триада, ЛТД, 1996. 157 с.
15. Конституционное право государств Европы / отв. ред. Д. А. Ковачев. М.: Волтерс Клувер, 2005. 320 с.
16. Молдован В. В., Молдован А. В. Судоустрій України: навч. посібник. 5-те вид., доповн. і переробл. К.: Алерта, 2015. 320 с.
17. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
18. Prawo o ustroju sądów powszechnych: Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010981070/U/D20011070Lj.pdf>
19. Оборотов Ю. М. Правова система України в євразійській правовій сім'ї. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2004. Т. 3. С. 28–37.

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ З ПРОТИДІЇ ТА БОРОТЬБИ З ВИСОКОПОСАДОВОЮ ТА ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ**

У статті досліджено зарубіжний досвід організації та діяльності органів з протидії та боротьби з високопосадовою та організованою злочинністю. Визначено, що в США, Німеччині, Австрії та Франції злочини скоєні посадовими особами організована злочинність віднесені до компетенції органів поліції, в структурі яких функціонують спеціальні органи (підрозділи). Порівняно діяльність Федерального бюро розслідувань США та Державного бюро розслідувань України. Встановлено, що корупційні злочини та злочини пов'язані з корупцією суб'єктами яких є посадові особи держави підслідні спеціальним антикорупційним органам. Розглянуто особливості останніх в Литві, Австрії, Латвії, Польщі.

**Ключові слова:** посадові особи, організована злочинність, Федеральне бюро розслідувань США, органи поліції, антикорупційні органи.

В статье исследован зарубежный опыт организации и деятельности органов по противодействию и борьбе с высокопоставленными и организованной преступностью. Определено, что в США, Германии, Австрии и Франции преступления совершенные должностными лицами организованная преступность отнесены к компетенции органов полиции, в структуре которых функционируют специальные органы (подразделения). По сравнению деятельность Федерального бюро расследований США и Государственного бюро расследований Украины. Установлено, что коррупционные преступления и преступления связанные с коррупцией субъектами которых являются должностные лица государства подследственные специальным антикоррупционным органам. Рассмотрены особенности последних в Литве, Австрии, Латвии, Польши.

**Ключевые слова:** должностные лица, организованная преступность, Федеральное бюро расследований США, органы полиции, антикоррупционные органы.

The article examines the foreign experience of the organization and activities of the bodies responsible for counteraction and control of high-ranking and organized crime. It has been determined that in the United States, Germany, Austria and France crimes committed by officials of organized crime are the responsibility of the police, in which structures special units (units) operate. Compared to the activities of the Federal Bureau of Investigation of the United States and the State Investigation Bureau of Ukraine. It has been established that corrupt crimes and crimes are related to corruption, whose subjects are officials of the state, who are subjected to special anti-corruption bodies. Features of the latter in Lithuania, Austria, Latvia, Poland are considered.

**Key words:** officials, organized crime, Federal Bureau of Investigation, police, anti-corruption authorities.

**Постановка проблеми.** Організація та діяльність Державного бюро розслідувань України (далі – ДБР) як суб'єкта адміністративних та інших правовідносин, на сьогодні ставить перед вищими державними органами багато питань, обумовлених в першу чергу специфічними статутом зазначеного органу. Слід зауважити, що статус ДБР визначається його багатофункціональністю, оскільки відповідно до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року та чинного Кримінального процесуального кодексу України, він уповноважений проводити досудове розслідування за широким переліком кримінальних правопорушень, але лише у разі

скоєння їх суб'єктами наведеними у ст. 216 КПК України. При цьому зазначений перелік передбачає корупційні злочини, за винятком тих, що підслідні НАБУ, а також військові злочини, крім того пропонується віднести до його підслідності організовану злочинність. Така багатofункціональність ДБР обумовлює необхідність пошуку зарубіжного досвіду організації і діяльності державних органів на які покладено протидію та боротьбу як зі злочинами скоєними вищими посадовими особами держави, організованою злочинністю, так і іншими не менш небезпечними діяннями.

**Аналіз останніх публікацій та досліджень.** Загалом питання організації та діяльності державних органів, які протидіють високопосадовій, організованій злочинності, іншим тяжким та особливо тяжким злочинам розглядалося такими науковцями як Амонс М., Биков А., Конюшенко П., Кравцова Т., Кравцов О., Краснова А., Пархоменко С., Підюков П., Раєвський П., праці яких стали основою для написання даної роботи та формулювання відповідних висновків.

Відповідно **метою статті** є розкрити зарубіжний досвід організації та діяльності державних органів до повноважень яких належить протидія і боротьба зі злочинами скоєними вищими посадовими особами держави, у тому числі корупційними, організованою злочинністю, іншими тяжкими та особливо тяжкими злочинами.

**Виклад основного матеріалу.** Попередній аналіз спеціалізованих правоохоронних інституцій зарубіжних держав, які мають повноваження щодо розслідування злочинів, у тому числі корупційних, суб'єктами яких є вищі посадові особи держави, а також організованої злочинності дозволила зробити наступний висновок – в більшості держав світу вищезазначені питання належать до компетенції органів поліції, в межах яких функціонують відповідні підрозділи, та спеціалізованих антикорупційних органів. Пропонуємо розпочати з органів поліції. А оскільки науковці та політики найчастіше звертають увагу на подібність ДБР і ФБР США, вважаємо необхідним розкрити основні завдання та організаційні аспекти діяльності ФБР США.

П. П. Підюков, Я. Ю. Конюшенко та М. О. Амонс зазначають, що переважна більшість злочинів у США виявляються органами поліції та атторнейською службою, які уповноважені на порушення кримінального переслідування. Атторнейська служба має досить розгалужену структуру. Федеральна атторнейська служба включає Генерального атторнея (як правило ним є Міністр юстиції США), його помічників та окружних атторнеїв. При цьому повноваження атторнеїв відмінні від повноважень прокурорів, хоча перші і мають право самостійно приймати рішення про порушення кримінального провадження, його закриття, навіть коли справа перебуває на стадії судового розгляду, а до повноважень Генерального атторнея належить контррозвідка і політичний розшук. Водночас порушення кримінального переслідування і здійснення кримінального провадження займають найважливіше місце у діяльності атторнейської служби США.

Органи поліції у США складаються з федеральної поліції, поліції штатів та місцевої поліції. До органів федеральної поліції належить ФБР США формально підпорядковане Міністерству юстиції держави, а фактично незалежне від останнього і йому не підвітне. ФБР має свої представництва в кожному штаті, а також у великих містах і населених пунктах США [1, с. 120–121].

Особливі завдання ФБР США пов'язані із тим, що зазначений орган є органом внутрішньої розвідки, і одночасно, федеральною правоохоронною структурою США. При цьому говорячи про особливі завдання ми мали на увазі, що на ФБР США покладено здійснення:

- 1) захисту США від терористичних атак, іноземних розвідувальних операцій і шпіонажу, кібернападів і злочинів у сфері високих технологій;
- 2) захисту громадянських прав;
- 3) боротьби з корупцією на всіх рівнях, міжнаціональними та національними злочинними організаціями і підприємствами, головними «білокомірцевими» злочинами (наприклад махінації посадовців із державними коштами), найбільш тяжкими злочинами;
- 4) підтримки федеральних, штатів, місцевих та міжнародних партнерів [2, с. 17].

Структура ФБР США передбачає 11 управлінь, серед яких: управління боротьби з тероризмом, управління національної безпеки, управління розвідувальних служб, управління кримінального розслідування та інші.

Саме останнє управління займається розслідуванням кримінальних правопорушень віднесених законодавством США до категорії федеральних. В перше чергу це особливо небезпечні злочини проти життя та здоров'я громадян, скоєні при обтяжуючих обставинах, пограбування банків, злочини на повітряному, морському, залізничному транспорті, порушення законів про придбання, зберігання та застосування вогнепальної та холодної зброї.

Другу групу складають виключно «білокомірцеві злочини». Слід зазначити, що така узагальнююча назва злочинів була запропонована в 1939 році і на сьогодні є синонімом всього

спектра шахрайств, скоєних бізнесменами та посадовими особами держави. Відповідно ФБР здійснює аналіз розвідувальних даних і розслідує такі злочини, як державна корупція, відмивання грошей, корпоративне шахрайство, шахрайство з цінними паперами і товарами, шахрайство з іпотекою, шахрайство з фінансовими установами, банківське шахрайство і розтрата, шахрайство проти уряду, порушення закону про вибори, шахрайство у сферах маркетингу і охорони здоров'я тощо [3].

В структурі Управління кримінального розслідування є також відділ боротьби із організованою злочинністю, який здійснює боротьбу з рекетом, виявляє злочини в сфері азартних ігор та лотерей, припиняє підкуп і неправомірну вигоду у спорті. Крім того зазначений відділ організовує взаємодію у сфері боротьби з організованою злочинністю всіх федеральних служб, а також правоохоронних органів штатів. На цей же відділ покладено здійснення контролю за заходами із розшуку та їх координації [4].

Слід погодитись із науковцями, які акцентують увагу на тому, що ФБР є федеральною поліцейською структурою, яка відповідальна за забезпечення внутрішньої безпеки у державі – виконує роль загальнонаціонального центра по боротьбі зі злочинністю у США. Унікальною особливістю ФБР є поєднання функцій контррозвідки, політичної поліції та кримінального розшуку. У цьому відношенні ФБР має особливий статус не тільки американських, але й світових спецслужб [5]. Якщо ж брати до уваги статус ДБР, то йому притаманні ряд особливостей, які безсумнівно свідчать про відмінність між ним та ФБР США. В першу чергу, ДБР не здійснює контррозвідувальну діяльність, крім того до його повноважень не віднесена координація діяльності інших правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю.

Переходячи до адміністративних відносин, які виникають у діяльності ФБР США та ДБР, слід звернути увагу на особливості призначення його керівництва. Так, директор ФБР США призначається на посаду президентом, але лише за згодою Конгресу. Тоді як в Україні Директор ДБР призначається на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до подання комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора ДБР. Разом з тим строк повноважень Директора ФБР США становить 10 років, а Директора ДБР лише 5 років, проте можливим є обіймання цієї посади не більше ніж 2 роки поспіль (10 років загалом).

В Німеччині особливе місце в системі правоохоронних органів займає Федеральне відомство кримінальної поліції (Bundeskriminalamt), яке є центральним органом, що відповідає за координацію дій федеральних і земельних структур у всіх питаннях, пов'язаних з поліцейською діяльністю, крім того виступає в ролі основного розвідувального відомства і сховища інформації про діяльність поліції Німеччини та є засновником Національного центрального бюро Міжнародної організації кримінальної поліції (Інтерпол) Федеративної Республіки Німеччина [6, с. 6]. Більше того слід зазначити, що Федеральне відомство кримінальної поліції ще називають «німецьким ФБР», адже воно повністю копіює функції ФБР США, у тому числі у сфері протидії високопосадовій злочинності.

Аналогом ФБР США, а також Федерального відомства кримінальної поліції Німеччини є Федеральне управління кримінальної поліції Австрії, яке є центральним органом по боротьбі зі злочинністю, а також по міжнародному співробітництву з органами поліції інших держав. Зазначений орган було утворено у 2003 році відповідно до Федерального закону про утворення й організацію Федерального управління кримінальної поліції. На сьогодні в його структурі працює близько 700 співробітників, а загальна організаційна структура включає сім департаментів:

- 1) департамент кримінальної стратегії і центрального управління;
- 2) департамент міжнародного поліцейського співробітництва;
- 3) департамент розслідувань організованої та загальної злочинності;
- 4) департамент кримінального аналізу;
- 5) департамент допомоги кримінальній поліції;
- 6) департамент боротьби з економічною злочинністю;
- 7) криміналістичний департамент.

Якщо говорити про перелік підслідних Федеральному управлінню кримінальної поліції злочинів, то слід звернути увагу, що до їх підслідності належать виготовлення, збут наркотичних та інших заборонених речовин, торгівля людьми, дитяча порнографія, контрабанда, кіберзлочинність, підробка грошей, відмивання коштів, відмивання коштів одержаних злочинним шляхом, шахрайство з фінансовими ресурсами. При цьому Федеральне управління кримінальної поліції розслідує економічні злочини суб'єктами яких є як посадові особи держави так і просто громадяни Австрії [7].



Разом з тим не можна не звернути увагу на те, що зазначений правоохоронний орган об'єднує в межах своєї компетенції ті суспільно-небезпечні діяння, які посягають на засади правової держави та створюють перешкоди для її соціально-економічного, політичного та навіть культурного розвитку, що, на нашу думку, є досить позитивним. Для порівняння можна зазначити, що в Україні боротьба з організованою злочинністю належить до повноважень багатьох правоохоронних органів, однак її рівень у державі залишається високим. Хоча до повноважень ДБР боротьба з організованою злочинністю не віднесена, навіть не зважаючи на його законодавчо визначений спеціальний статус.

Серед органів, що одночасно розслідують не лише злочини щодо службових осіб, а тяжкі й особливо тяжкі злочини, здійснені організованими злочинними угрупованнями, крім вищезазначених органів США, Німеччини та Австрії слід виділити органи Національної поліції Франції, яка є однією з двох поліцейських організацій, разом із Національною жандармерією Франції. Національна поліція Франції функціонує у складі Міністерства внутрішніх справ, тоді як її керівництво здійснюється Генеральним директором.

Загалом підсумовуючи, можемо стверджувати, що в таких державах як США, Німеччина, Франція, Австрія організаційна структура органів поліції передбачає функціонування спеціального підрозділу або ж органу (зокрема, США), який займається розслідуванням злочинів скоєних посадовими особами, а також організованої злочинності. Разом з тим в зарубіжних державах діють правоохоронні органи, до виключної компетенції яких належить протидія та боротьба з корупційними правопорушеннями суб'єктами яких є вищі посадові особи держави.

Так, у 2010 році в Австрії було утворено Федеральне антикорупційне бюро, а в 2011 році Спеціалізовану прокуратуру по боротьбі з економічними злочинами та корупцією до компетенції яких належить розслідування таких злочинів як: зловживання адміністративною владою, прийняття подарунків посадовими особами, третейськими суддями, експертами, активний і пасивний підкуп в публічному та приватному секторах, підкуп депутатів, протиправне втручання, порушення службової таємниці, відмивання злочинних доходів, угоди, які обмежують змагальний характер при проведенні конкурсів на отримання держзамовлень та інші [8].

Подібні органи функціонують також в Литві та Латвії. Зокрема, Спеціальна служба розслідувань Литви відповідно до ст. 2 Закону «Про Спеціальну службу розслідувань» є державним правоохоронним органом, який діє на підставі закону, підзвітний Президентові Республіки і Сейму, здійснює виявлення та розслідування злочинів, пов'язаних із корупцією, розробляє і впроваджує заходи, спрямовані на запобігання корупції.

Зважаючи на призначення зазначеного правоохоронного органу, до його функцій належить також здійснення досудового розслідування фактів зловживання службовим становищем, фальсифікації офіційних даних, розтрата, незаконного привласнення майна та інших злочинів. Слід також відмітити, що Закон «Про Спеціальну службу розслідувань» передбачає таку функцію Спеціальної служби розслідувань Литви як подання Президенту Литовської Республіки і Голові Сейму не менше двох разів на рік письмового звіту про результати своєї діяльності і подання пропозицій щодо підвищення ефективності своєї роботи [9, с. 50].

У свою чергу в Латвії функціонує Бюро з попередження і боротьби з корупцією утвореного у 2002 році. На зазначений орган покладено здійснення функцій за наступними напрямками:

1) попередження корупції (наприклад, проводить збір та аналіз інформації про перевірки декларацій посадових осіб);

2) боротьба з корупцією (зокрема, здійснювати досудове розслідування злочинів, якщо вони пов'язані з корупційними діями чиновників органів державної влади, судів та правоохоронних органів, притягнення до адміністративної відповідальності та застосування санкцій до державних посадових осіб за адміністративні правопорушення);

3) контроль за фінансування політичних організацій (партій) та їх об'єднань [10].

На офіційному сайті Бюро з попередження та боротьби з корупцією вказано, що зазначений орган здійснює досудове розслідування за такими фактами як: перевищення службових повноважень, зловживання службовими повноваженнями, бездіяльності державних посадових осіб, отримання і привласнення хабара, посередництва в хабарництві, надання хабара, участі в недозволених майнових угодах, службової підстави, розголошення відомостей, які не підлягають розголошенню [11].

Спеціальна служба для боротьби з корупцією в публічному та приватному секторах, особливо в державних та місцевих органах влади, а також для боротьби з діями, які завдають шкоди економічним інтересам держави була створена у 2006 році в Польщі. Зокрема, мова йде про Центральне антикорупційне бюро Польщі.

З організаційних моментів діяльності Центрального антикорупційного бюро Польщі слід виділити те, що його керівник не пізніше ніж за 2 місяці до кінця календарного року представляє прем'єр-міністру на затвердження річний план Центрального антикорупційного бюро на наступний рік. Крім того кожного року до 31 березня керівник подає прем'єр-міністру і Комітету спецслужб Сейму звіт про діяльність за попередній календарний рік, кожного року надається також інформація про результати діяльності, за винятком інформації, яка має обмежений режим доступу.

Переходячи безпосередньо до завдань Центрального антикорупційного бюро Польщі слід зазначити, що основними з них є наступні:

- 1) протидія та розкриття фактів недотримання положень щодо обмеження певних видів діяльності особами, які виконують публічні функції;
- 2) виявлення та ініціювання повернення неправомірно отриманих коштів за допомогою Державного казначейства Польщі або інших державних юридичних осіб;
- 3) розкриття фактів недотримання правових норм щодо прийняття та реалізації рішень з: приватизації і комерціалізації, фінансової підтримки, державних закупівель, державного фінансування, надання концесій, пільг, банківських гарантій;
- 4) перевірка правильності і достовірності майнових декларацій, декларацій про підприємницьку діяльність осіб, які виконують публічні функції [12].

**Висновки.** Таким чином, досвід зарубіжних держав у питання боротьби із злочинністю серед посадових осіб є неоднозначним, однак спробуємо все ж таки зробити відповідні висновки. Досвід США, Німеччини, Австрії та Франції свідчить про віднесення злочинів скоєних посадовими особами та організованої злочинності до компетенції органів поліції, організаційна структура яких передбачає функціонування спеціальних органів і підрозділів, зокрема, ФБР США, Федеральне відомство кримінальної поліції Німеччини, Федеральне управління кримінальної поліції Австрії, органи Національної поліції Франції, разом з тим корупційні злочини та злочини пов'язані з корупцією підслідні іншим державним органам (Спеціальна слідча служба Литви, Федеральне антикорупційне бюро Австрії, Бюро з попередження та боротьби з корупцією Латвії, Національне антикорупційне бюро Польщі). При цьому очевидно, що ДБР не належить до жодної із вказаних груп органів, оскільки поєднує в собі повноваження щодо протидії та боротьби з злочинами скоєними посадовими особами держави, у тому числі судьями та співробітниками правоохоронних органів, а також корупційні злочини суб'єктами яких є зазначені особи, за винятком тих, що належать до підслідності НАБУ.

#### Список використаних джерел:

1. Підюков П. П., Конюшенко Я. Ю., Амонс М. О. Система і компетенція правоохоронних органів США, уповноважених на порушення кримінального спостереження (переслідування) та здійснення досудового кримінального провадження. *Європейські перспективи*. 2012. № 2. Ч. 1. С. 120–124.
2. Кравцова Т., Кравцов О. Історія створення і функціонування Федерального бюро розслідувань США. *Право і безпека*. 2010. № 4. С. 15–19.
3. What we investigate? White-Collar Crime. URL: <https://www.fbi.gov/investigate/white-collar-crime>.
4. Пыхалов И. В. Федеральное бюро расследований (ФБР). Спецслужбы США. URL: [http://www.patriotica.ru/books/pyh\\_usa/p04.html](http://www.patriotica.ru/books/pyh_usa/p04.html).
5. Быков А. В., Кикоть-Глуходедова Т. В. Конституционно-правовые особенности организации и функционирования полицейских органов США, имеющих право на проведение оперативно-розыскных мероприятий. *Вестник Московского университета МВД России*. 2013. № 8. С. 95–96.
6. Раевский П. А., Пархоменко С. А. Организация правоохранительной системы в некоторых федеративных странах мира: информационно-справочные материалы. URL: <http://www.indem.ru/proj/rpf/OrPraOhrSiFederStra.pdf>. 36 с.
7. Bundeskriminalamt. URL: <https://www.bundeskriminalamt.at/>.
8. Краснова К. А. Борьба с коррупционными преступлениями в государствах-членах ЕС. *Международное право*. 2016. № 1. URL: [http://e-notabene.ru/wl/article\\_15237.html](http://e-notabene.ru/wl/article_15237.html).
9. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>.
10. О Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией: Закон Латвии от 18.04.2002 г. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=61679>.
11. Investigation of Criminal Offences. URL: <https://www.knab.gov.lv/en/enforcement/>.
12. USTAWA o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. 2006. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20061040708/U/D20060708Lj.pdf>.

### СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ І ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

В статті аналізуються етапи становлення і розвитку екологічної політики та права ЄС в сфері охорони навколишнього середовища. Досліджуються основні положення програмних документів ЄС в сфері охорони навколишнього середовища. Крім того, в статті приділяється окрема увага аналізу установчих договорів ЄС в сфері охорони навколишнього середовища.

**Ключові слова:** екологічна політика ЄС, право навколишнього середовища ЄС, Програми дії ЄС в сфері охорони навколишнього середовища, тощо.

В статье анализируются этапы становления и развития экологической политики и права ЕС в сфере охраны окружающей среды. Исследуются основные положения программных документов ЕС в сфере охраны окружающей среды. Кроме того, в статье уделяется особое внимание анализу учредительных договоров ЕС в сфере охраны окружающей среды.

**Ключевые слова:** экологическая политика ЕС, право окружающей среды ЕС, Программы действий ЕС в сфере охраны окружающей среды и тому подобное.

In the article analyzed the stages of formation and development of environmental policy and EU law in the field of environmental protection. The main provisions of the EU program documents in the field of environmental protection are researched. In addition, the article devotes particular attention to the analysis of EU founding treaties in the field of environmental protection.

**Key words:** EU ecological policy, EU environmental law, EU action program in the field of environmental protection, etc.

**Постановка проблеми.** Серед глобальних проблем сучасності одними з найактуальніших, безумовно, є екологічні проблеми, від невідкладного розв'язання яких залежить подальше життя та здоров'я людини. Наразі міжнародне співтовариство вже чітко усвідомило необхідність дбайливого ставлення до навколишнього середовища. Незадовільний стан навколишнього природного середовища давно набув ознак транснаціонального характеру, тому виникає гостра необхідність в об'єднанні зусиль всього міжнародного співтовариства у здійсненні всіх можливих та результативних заходів по відновленню сприятливої екологічної ситуації.

Позитивне вирішення екологічних проблем, насамперед, залежить від впровадження дієвих механізмів правового регулювання екологічних правовідносин, які виникають і функціонують в різних сферах життєдіяльності людини. Особливої уваги розробленню та реалізації заходів забезпечення екологічної безпеки, зокрема, через правове регулювання, приділяється в межах такого інтеграційного об'єднання, як Європейський Союз (далі – ЄС). І хоча європейське право навколишнього середовища (далі – ЄПНС) порівняно молода галузь права ЄС, проте вона динамічно розвивається останніми роком, переважно під впливом міжнародно-правових екологічних процесів.

Інтенсивний розвиток екологічного права і законодавства, починаючи з 70-х рр. минулого століття, засвідчує, наскільки важливими стали завдання збереження навколишнього середовища. Якщо в XX столітті вчені, практики і міжнародне співтовариство були стурбовані вирішенням питань охорони водних і лісових ресурсів, захисту тварин, зниження рівня забруднення атмосферного повітря та інших, то наразі спектр загроз змінюється. Це, звичайно, не означає, що всі згадані вище завдання вирішені. На жаль, до цього ще далеко. Але, принаймні, щодо шляхів їх вирішення вже вироблені способи, узгоджені заходи, в тому числі, правового характеру. Сьогодні пріори-

тетними визнаються проблеми охорони клімату, поводження з відходами та небезпечними речовинами, боротьби з екологічною злочинністю, насамперед, з її організованими і корупційними формами, а також формування екологічної політики, що відповідає умовам глобалізованого світу.

Відомі зарубіжні вчені Л. Кремер та Г. Вінтер справедливо зауважують, що ЄС сьогодні є єдиним регіоном у світі, в якому мета захисту навколишнього середовища є рівнозначною і визнаною на одному рівні з метою економічного зростання (стаття 2 та 6 Договору про створення ЄС). Будь-яка держава, яка розвивається, так само як й розвинена держава, яка шукає зразки рівноваги між економічними та екологічними інтересами – знайде в ЄС модель політичного і правового балансу інтересів в такій формі, яку жодна інша держава або інший регіон наразі не запропонують. При всіх недоліках і деталях європейський зразок створення і застосування екологічного права являє собою в глобальному масштабі найбільш просунуту і конструктивну модель, яка до того ж долає ідеї суверенітету в сфері екології, оскільки навколишнє середовище не знає національних кордонів [6, с. 125].

З огляду на вищезазначене, не може не викликати інтерес діяльність та політика ЄС щодо охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів в цілому, а також механізми її реалізації. Необхідність і доцільність проведення такого дослідження пояснюється насамперед тим, що саме в рамках цієї правової системи ЄС наразі можна вести мову про «екологічне законодавство» як про цілісну систему, що склалась структурно і змістовно, та інструменти якого здійснюють найбільший вплив як на внутрішній правопорядок всіх держав-членів ЄС, так й на тенденції правового розвитку інших європейських держав [7, с. 7].

В установчих актах ЄС система правових норм та принципів щодо природокористування та охорони навколишнього середовища, позначається терміном «екологічне законодавство» (environmental legislation) або «екологічне право» (environmental Law). Дана галузь права ЄС являє собою унікальну динамічну та розвинену систему правових норм, і є надзвичайно цікавим явищем з низки причин.

*По-перше*, вона інтенсивно розвивається і її історія є значно коротшою, ніж у міжнародно-права навколишнього середовища та національних еколого-правових систем.

*По-друге*, в рамках цієї системи представлені найрізноманітніші засоби регулювання екологічно значущої поведінки держав-членів ЄС, юридичних і фізичних осіб, що втілені в різних правових формах (директиви, регламенти, рамкові рішення, програми дій тощо).

Насамкінець, *по-третє*, у вітчизняній юридичній науці недостатньо уваги приділяється дослідженню екологічного права і політики ЄС, а також організаційно-економічних та інших інструментів реалізації екологічної політики ЄС. Уявляється, що такого роду дані являють собою не лише науковий, але й практичний інтерес, враховуючи перспективи розширення економічного та іншого співробітництва ЄС з Україною.

Отже, висвітлення актуальних питань екологічного права ЄС, на нашу думку, є однією із невідкладних задач, що стоять перед вітчизняною наукою міжнародного права. Крім того, слід мати на увазі, що ЄС сьогодні є найважливішим стратегічним партнером України в Європі, що визначає додатковий інтерес до діяльності цього унікального об'єднання по вирішенню «спільних» екологічних проблем не лише для європейського континенту, але й у глобальному контексті в цілому. Міжнародно-правовий аспект екологічної діяльності ЄС є найбільш істотним, оскільки сьогодні ЄС не лише посідає лідируюче положення у екологічному співробітництві держав-членів, але й відіграє помітну роль у міжнародно-правовому регулюванні охорони навколишнього середовища.

У цьому контексті співробітництво України з ЄС у сфері охорони довкілля, є завданням, що безпосередньо впливає з Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію) 2014 року, після підписання якої інтеграційні процеси лише посилилися та перейшли на новий якісний рівень.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання екологічної політики та права ЄС є предметом дослідження багатьох вітчизняних та зарубіжних юристів, зокрема: В. І. Андрейцева, М. М. Бринчука, О. К. Вишнякова, О. Л. Дубовик, Л. М. Ентіна, С. Ю. Кашкіна, С. М. Кравченка, А. І. Кравчука, М. В. Краснової, Л. Кремера, Н. О. Максименцевої, Н. Р. Малишевої, М. М. Микіевича, В. І. Муравйова, В. І. Лозо, Р. А. Петрова, П. Д. Пилипенка, У. Пуетера, О. В. Тарасова, В. М. Топорніна, Я. Ханекварта, А. Л. Чернявського, Ю. С. Шемшученка, О. М. Шпакович, М. В. Федунь, Ю. Г. Фесіної, В. О. Юрескула та інших.

**Метою цієї статті** є дослідження етапів становлення і розвитку екологічної політики та права Європейського союзу.

**Виклад основного матеріалу.** Характер та специфіку сучасного екологічного законодавства ЄС складно уявити без усвідомлення того, як чином відбувалось становлення екологічної політики і компетенції Співтовариства в цій сфері. Динаміку формування політики і компетенції ЄС в галузі охорони довкілля, правового регулювання в цій сфері можна простежити, виділивши у розвитку екологічної політики і компетенції Співтовариства декілька етапів.

Так, на думку, деяких юристів-міжнародників, екологічна політика ЄС у своєму історичному розвитку пройшла чотири етапи: 1957–1972 рр. (перший етап), 1972–1986 рр. (другий етап), 1986–1992 рр. (третій етап), 1992 р. – по наш час (четвертий етап) [2, с. 2]. Ці етапи, як правило, юристи-міжнародники пов'язують із прийняттям Програм дій ЄС в галузі охорони навколишнього середовища.

Перша програма дій з довкілля (1973–1977 рр.) містила формулювання основних принципів екологічної політики ЄС: попередження забруднення або іншого негативного впливу джерела забруднення замість нейтралізації наслідків; необхідність врахування екологічних вимог при плануванні та прийнятті рішень; заборона природокористування, що призводить до значного порушення екологічного балансу; обов'язок забруднювача ліквідувати шкідливі наслідки. Перша програма дій ЄС була доволі амбіційною. Вона містила багато елементів сучасного розуміння поняття «сталій розвиток». Положення першої програми дій були конкретизовані у Другій Програмі дій з довкілля (1977–1982 рр.), зокрема, було розширено коло проблем, що поставали у сфері охорони довкілля, а також особливу увагу було приділено захисту природи.

Положення Третьої Програми дій з довкілля (1982–1986 рр.) відображали суттєві зміни у підходах до формування політики. Більше того, у ході її розробки враховувалися процеси, пов'язані із завершенням формування внутрішнього ринку. Третя програма дій з довкілля:

- по-перше, змістила акценти з контролю за забрудненням довкілля промисловими підприємствами на його попередження;
- по-друге, розширила масштаб природоохоронних заходів в промисловості аж до їх планування;
- по-третє, інтегрувала природоохоронну політику в загальну політику ЄС.

У 1987 році засади екологічної політики були закріплені у окремому розділі Установчого договору, що стало свідченням посилення уваги до проблем навколишнього середовища. Того ж року було ухвалено Четверту Програму дій з довкілля (1987–1992 рр.), яка дещо змінила акценти в екологічній політиці держав Європейських Співтовариств. Ця Програма передбачала запровадження більш інтегрованого підходу до формування екологічної політики. Вперше захист навколишнього середовища почали розглядати як невід'ємну частину виробничого процесу. Для забезпечення високих стандартів захисту навколишнього середовища у сфері промислового виробництва передбачалося вживати заходів, націлених на: довгострокове управління природокористуванням; боротьбу із забрудненням та утворенням шкідливих викидів; зменшення обсягів використання енергії з не відновлювальних джерел; удосконалення схем розміщення промисловості. Для покращення координації наукових розробок держав – членів ЄС у сфері охорони довкілля вживалися заходи зі створення єдиного наукового простору<sup>1</sup>. Четверта програма дій заклала основу для подальшого удосконалення політики ЄС у сфері захисту довкілля.

П'ята програма дій з довкілля (1992–1999 рр.) відобразила стратегічне переосмислення екологічної політики ЄС. Найбільш цікавими та інноваційними елементами П'ятої програми дій були:

- визначення основної цілі «сталого розвитку»;
- застосування секторального підходу, відповідно до якого вимір охорони довкілля було включено до секторів економіки, що спричиняють до найбільшого забруднення (транспорт, енергетика, сільське господарство, тощо). Замість старих підходів Програма дій пропонувала структурні зміни на користь розвитку громадського транспорту, ефективного використання енергії і попередження утворення відходів;
- запровадження ринково-орієнтованих інструментів, таких як податкові пільги або добровільні інструменти, покликані посилювати зацікавленість як виробників, так і споживачів враховувати екологічні міркування у своїй діяльності;
- запровадження консесуально-орієнтованого підходу, за якого визначальну роль відіграють у процесі прийняття рішень активісти неурядових організацій та представники місцевих

<sup>1</sup> Hey C. EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies / Christian Hey [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eeb.org/publication/chapter-3.pdf>

органів влади. Це мало сприяти запровадженню інноваційних підходів, підвищенню обізнаності громадськості та впровадженню директив ЄС;

– встановлення середньо- та довгострокових цілей зменшення викидів деяких забруднюючих речовин, а також запропоновано заходи, спрямовані на досягнення цих цілей.

Певні зміни відбулись також в інституційному механізмі ЄС. Так, зокрема у травні 1990 року були створені Європейське агентство з питань охорони навколишнього середовища [10] та Європейська мережа інформації та спостереження за довкіллям. Завданням Агентства є надання державам-членам об'єктивної інформації з метою розробки та реалізації дієвої та ефективної політики у сфері довкілля. Внесення положень, що регулюють політику в сфері навколишнього середовища до установчих договорів ЄС сприяло виникненню значної кількості актів вторинного права (регламенти, директиви), а також розширенню повноважень деяких інститутів ЄС, зокрема, Європейського парламенту.

Таким чином, з прийняттям Договору про ЄС перед державами-членами постала нова мета – досягнення збалансованого та стійкого розвитку, яка, і стала основним «гаслом» П'ятої програми дій ЄС в галузі охорони навколишнього середовища, що була прийнята Радою ЄС 1 лютого 1993 р. під назвою «У напрямку стійкого розвитку». Специфіка цієї Програми полягає в тому, що в її основу було покладено концепцію стійкого розвитку, яка стала офіційною стратегією ООН щодо виходу людськості з екологічної кризи після проведення Конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку в Ріо-де-Жанейро (1992 р.).

Слід зазначити, що науковою підставою для розробки даного політико-правового документу послугувала «Доповідь Комісії ЄС про стан навколишнього середовища», яка була опублікована разом із Програмою.

Особливістю П'ятої програми дій є впровадження в екологічну політику економічних та податкових інструментів, які, зокрема, включають механізми фінансової підтримки, горизонтальні інструменти, що включають статистичні дані, наукові дослідження, технологічний розвиток та ін. В контексті П'ятої програми отримують свій подальший розвиток превентивні заходи в галузі охорони навколишнього середовища, а також принцип «розподілу відповідальності», офіційно закріплений в Маастрихтському договорі 1992 р.

Важливе значення для подальшого розвитку сучасної компетенції та політики ЄС в галузі охорони довкілля має також Амстердамський договір про зміну Договору про Європейський Союз, договорів, що засновують Європейські співтовариства і ряду пов'язаних з ними актів 1997 р., який підтвердив схильність ЄС ідеям стійкого розвитку і намірам в подальшому проводити відповідні заходи щодо охорони довкілля. Даний Договір закріпив принцип охорони навколишнього середовища в якості загального принципу діяльності організації (ст. 6). Цей Договір змінив нумерацію статей, і навколишньому середовищу присвячено Розділ 19 частини третьої Договору про ЄС, ст. 174–176.

Ніщський договір про розширення ЄС не вніс суттєвих змін в положення про екологічну політику ЄС. «Косметичному» коректуванню була піддана лише ст. 175, яка має уповноважувачий характер для Союзу в сфері охорони довкілля.

Таким чином, П'ята програма дій з довкілля мала всі необхідні елементи політики, орієнтовані на «екологічні структурні зміни».

Шоста Програма дій з охорони довкілля (2001–2010 рр.) «Довкілля 2010: наше майбутнє, наш вибір» передбачала, що екологічне законодавство залишатиметься важливим інструментом у вирішенні проблем пов'язаних з охороною довкілля в державах – членах ЄС, а його суворе дотримання та вдосконалення є одним із пріоритетів екологічної політики Європейського Союзу. Європейська Комісія уповноважена вживати санкції стосовно тих держав, що не виконують свої зобов'язання. Іншими пріоритетами екологічної політики є, зокрема: протидія зміні клімату; збереження природного біорізноманіття; захист довкілля та здоров'я населення; управління природними ресурсами та відходами; розвиток ринку екологічно чистих товарів тощо. Зазначені пріоритети вбачаються такими, що можуть бути реалізовані і в законодавчій діяльності [16].

Шоста програма дій завершилася у липні 2012 року, з огляду на це Європейська комісія підготувала проект нової Загальної програми дій для ЄС до 2020 року «Жити добре, в межах нашої планети» [17].

С. Ю. Кашкін доходить висновку, що Шоста програма вдосконалила заходи щодо підвищення поваги до екологічних правил та була спрямована на припинення порушень екологічного законодавства [4, с. 19–20]. Так, було запроваджено систематичний огляд застосування екологічного законодавства в державах-членах ЄС.

Важливим моментом цього етапу та відповідною точкою формування широкого кола суспільних відносин, зокрема, й екологічних, стало узгодження на Міжурядовій конференції в Лісабоні у 2007 році Договору про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейського Співтовариства, або Договору про реформу ЄС, створеного з метою покращення функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС) у складі 27 держав-членів (з липня 2013 р. – 28) та зміцнення ролі і позицій ЄС на світовій арені в умовах глобальних змін. Цей інноваційний договір покликаний закласти основи функціонування Європейського Союзу на найближчі 15-20 років. Договір про реформу закріпив баланс між цілями та інтересами держав-членів ЄС.

Ю. Мовчан, проаналізувавши правову природу цього договору, припускає, що за своїм статусом та ознаками він є документом, який одночасно поєднує в собі ознаки Конституції та міжнародного договору [9, с. 11–12].

Такий складний характер його зумовлений насамперед природою права ЄС. Документ характеризується такими особливостями: має установчий характер (закріплює підвалини майбутнього функціонування Союзу); регулює достатньо широке коло суспільних відносин (політичних, соціальних, економічних, екологічних та ін.), а його норми є первинним законодавством ЄС та мають пряму дію для всіх держав-членів; носить гуманістичний характер (утілює світові стандарти прав людини, прописані у Хартії основоположних прав Європейського Союзу, що містить реальний перелік прав, які мають його громадяни); відтворює нинішню діючу систему суспільних відносин у Європейському Союзі. Важливим моментом ДФЄС є те, що він укладений державами-членами як суб'єктами міжнародного права та є основоположним актом, що регулює важливі сфери міжнародних відносин [3].

Лісабонський договір розділив рівні компетенції у різних сферах політики між державами-членами та Союзом за трьома категоріями: виключна, спільна та допоміжна. Так, до спільної компетенції відноситься сфера довкілля, за якої держави не можуть реалізовувати компетенцію, де це вже зробив Союз. У рамках допоміжної компетенції, яку виокремлює ДФЄС, Євросоюз може здійснювати діяльність, спрямовану на підтримку, координацію та доповнення дій держав-членів. Вона, зокрема, охоплює такі сфери, як: охорона та поліпшення здоров'я, промисловість, культура, туризм, освіта, молодь, спорт та професійне навчання, цивільний захист (запобігання лихам) та адміністративна співпраця.

На думку деяких вчених (Качурінер В. Л., Лозо В. І. та ін.) сучасний етап ознаменувався прийняттям в 2013 році Європейським Парламентом та Європейською Радою Сьомої Загальної програми дій з навколишнього середовища. Так, зазначена Програма дій встановлює, що деякі існуючі політичні документи, які стосуються виробництва і споживання потребують подальшого вдосконалення. Існує необхідність сприяння ефективності використання ресурсів і циркулярної економіки.

Аналізуючи Сьому програму зазначимо, що в її межах будуть вжиті заходи щодо подальшого поліпшення екологічних характеристик товарів і послуг, які допускаються на ринок ЄС протягом усього їхнього життєвого циклу, включаючи заходи щодо збільшення поставок екологічно безпечних товарів і стимулювання суттєвого зрушення споживчого попиту на таку продукцію. Сьома програма дій запроваджує збалансоване поєднання стимулів для споживачів і підприємств (включаючи малі та середні підприємства), ринкові інструменти і правила зниження екологічного впливу виробництва та її продукції.

Зазначені вище Програми дій з довкілля слугували орієнтирами для розробки законодавства ЄС у сфері захисту довкілля.

**Висновки.** Отже, підсумовуючи вищевикладене, слід констатувати, що в державах-членах ЄС наразі досягнуті значні успіхи в зниженні рівня забруднення навколишнього середовища і підвищення якості життя населення. Цьому сприяли ефективні заходи щодо створення раціональних методів раціонального природокористування. Становлення і розвиток екологічної політики і права ЄС відбувався в декілька етапів, які були пов'язані із прийняттям політико-правових документів – Програм дій ЄС в галузі охорони навколишнього середовища.

Крім того, важливу роль в захисті здоров'я людини в ЄС у сфері охорони навколишнього середовища відіграють Європейське Агентство з навколишнього середовища і національні Агентства з охорони навколишнього середовища держав-членів. На сучасному етапі в рамках правової системи ЄС проводиться удосконалення правового регулювання охорони навколишнього середовища. Реаліями сьогодення є спроби підвищення ефективності екологічного законодавства і політики Союзу, в тому числі через їх оновлення і кодифікацію. Значно більше уваги наразі приділяється захисту екологічних прав громадян, а також інтеграції екологічної політики в інші сфери діяльності ЄС (економічну, торгівельну тощо).

**Список використаних джерел:**

1. Калиниченко П. А. Защита экологических прав в законодательстве Европейского Сообщества. *Экологическое право*. 2003. № 2. С. 55–65.
2. Калиниченко П. А. Охрана окружающей среды в деятельности Европейского Сообщества (международно-правовой аспект): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
3. Качурінер В. Л. Правове регулювання екологічної політики Європейського Союзу у сфері виробництва: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. URL: [http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/5926/дисертація\\_Качурінер%20В.Л..pdf?sequence=4&isAllowed=y](http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/5926/дисертація_Качурінер%20В.Л..pdf?sequence=4&isAllowed=y)
4. Кашкин С. Новая программа действий Европейского сообщества в области окружающей среды. *Российская юстиция*. М., 2003. № 8. С. 19–20.
5. Кашкин С. Ю. Право Европейского Союза: учебник. М.: ЮРИСТЪ, 2002.
6. Кремер Л. Экологическое право Европейского Союза. М.: Издательство «Городец», 2007. 144 с.
7. Малишева Н. Р. Гармонизация экологического законодательства в Европе. К., 1998.
8. Микієвич М. М., Андрусевич Н. І., Будякова Т. О. Європейське право навколишнього середовища: підручник. Львів, 2004.
9. Мовчан Ю. Лісабонський договір – новий етап європейського конституціоналізму. *Віче*. К., 2008. № 24. С. 11–12.
10. Регламент Ради ЄС від 7 травня 1990 року Про заснування Європейського агентства з навколишнього середовища і Європейської мережі інформації і спостереження за навколишнім середовищем (90/1210/ЄЕС). URL: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)
11. Decision № 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 «Living well, within the limits of our planet». *Official Journal of the European Union*, L 354, 28/12/2013. P. 183.
12. Hey C. EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies. URL: <http://www.eeb.org/publication/chapter-3.pdf>
13. Jonson S. P., Corcell G. The environmental police of the European communities. L., 1995. P. 5.
14. Kiss A., Shelton D. Manual of European environmental Law. Cambridge, 1997.
15. Ludwig Kramer EC. Environmental Law. (Fourth edition). London: Sweet & Maxwell, 2000. 329 p.
16. Macrory R. Reflections On 30 Years of EU Environmental Law: a High Level of Protection? Europa Law Publishing, 2006. 628 p.
17. Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 «Living well, within the limits of our planet» (COM(2012) 710 final). URL: [http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP\\_Proposal/en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/en.pdf)



## НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА КРАЇН-УЧАСНИЦЬ ЄС

У статті проаналізовано нормативне регулювання публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. Доведено, що джерела адміністративного права у сфері транскордонного співробітництва – це засіб зовнішнього оформлення адміністративно-правових норм, що визначають засади та адміністративний інструментарій транскордонного співробітництва. Вони засвідчують державну загальнообов'язковість, є засобами, формами вираження й закріплення публічної волі українського народу щодо дотримання в цій сфері публічного інтересу забезпечення права громадян України вільно переміщатися й займатися зовнішньоекономічною діяльністю, реалізовувати свої культурні, спортивні, туристичні потреби по обидва боки кордонів.

**Ключові слова:** адміністративно-правові норми, воля українського народу, джерела адміністративного права, кордон, нормативне регулювання, публічне адміністрування, публічний інтерес, транскордонне співробітництво.

В статті здійснено розкриття нормативного регулювання публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. Доказано, що джерела адміністративного права в сфері транскордонного співробітництва – це засіб зовнішнього оформлення адміністративно-правових норм, які визначають принципи та адміністративний інструментарій транскордонного співробітництва. Вони засвідчують державну загальнообов'язковість і є засобами, формами вираження й закріплення публічної волі українського народу по дотриманню в цій сфері публічного інтересу, забезпечення права громадян України вільно переміщатися, займатися зовнішньоекономічною діяльністю, реалізовувати свої культурні, спортивні, туристичні потреби по обидва боки кордонів.

**Ключевые слова:** административно-правовые нормы, воля украинского народа, границу, источники административного права, нормативное регулирование, публичное администрирование, публичный интерес, трансграничное сотрудничество.

The article discloses the normative regulation of public administration of cross-border cooperation between Ukraine and EU member states. It is proved that sources of administrative law in the field of cross-border cooperation - a means of external registration of administrative-legal norms; you define the principles and administrative tools of cross-border cooperation. They, which certify their state obligation, are means, forms of expression and consolidation of the public will of the Ukrainian People's Party. Regulatory regulation ensures compliance with the public interest, the right of Ukrainian citizens to move freely, engage in foreign economic activity, and realize their cultural sporting and tourist needs on both sides of the border.

**Key words:** administrative law holes, border, cross-border cooperation, normative regulation, public administration, public interest, sources of administrative law, the will of the Ukrainian people.

**Актуальність.** Транскордонне співробітництво є вагомим чинником європейської інтеграції України. Таке співробітництво здійснюється на основі норм права – конституційного, адміністративного, міжнародного, екологічного та ін., провідне місце серед яких належить нормам

адміністративного. Саме завдяки ним визначається правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, засади та адміністративний інструментарій забезпечення прав і законних інтересів громадян по два боки кордону, публічний інтерес суспільства.

Зовнішнім виразом норм адміністративного права є джерела адміністративного права, які у сукупності формують нормативне регулювання публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС. Нормативне регулювання в аналізованій сфері характеризується багатогранністю, низьким рівнем систематизованості та наявністю значних прогалин. Це в сукупності призводить до порушення як прав громадян, які проживають у прикордонних районах, так і загального публічного інтересу суспільства.

Таким чином, незадоволеність громадян України рівнем публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС, наявність системних проблем, недосконалість норм адміністративного права в цій сфері обґрунтовують актуальність нашого дослідження.

**Огляд останніх досліджень.** До окремих аспектів публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС звертали свої наукові пошуки І. Бабець, І. Бабинець, А. Бальян, В. Галунько, П. Діхтєвський, В. Комірна, Л. Корольчук, О. Кривцова, О. Кузьменко, С. Кулина, А. Куліков, О. Кушніренко, М. Лізанець, О. Лукаш, Г. Повх, Н. Ротар, Є. Рябінін, М. Савюк, С. Стеценко, Р. Федан, Д. Філеп, Г. Чубай-Федоренко, Ю. Шолох та ін. Проте безпосередньо предметом їх аналізу ця тема не була – вони свої наукові пошуки зосереджували на більш загальних, спеціальних чи суміжних проблемах.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, теорії міжнародного права, чинного міжнародного та національного законодавства країн-учасниць ЄС – сусідів України – сформулювати й розкрити зміст нормативного регулювання публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС.

**Виклад основних положень.** Термін «джерело права» існує вже не одне століття, і науці відоме подвійне розуміння цієї категорії – у матеріальному сенсі й у формально-юридичному. Адміністративне право як галузь права складається зі значної кількості правових норм, різноманітних за своїм змістом, цільовим призначенням і способом правового впливу на регульовані суспільні відносини. При цьому потрібно передусім звернути увагу на зовнішню форму норм адміністративного права – джерела адміністративного права.

Джерела адміністративного права – це засіб зовнішнього оформлення адміністративно-правових норм, який засвідчує їх державну загально-обов'язковість (засоби, форми вираження й закріплення публічної волі). До джерел адміністративного права відносять: національні джерела адміністративного права (Конституцію, інші закони України) та підзаконні нормативно-природного права (загальні принципи права); звичаї та традиції; норми моралі; судові рішення (судові прецеденти) – рішення Конституційного суду України та Верховного Суду України, Європейського Суду з прав людини, інших міжнародних судових установ.

Для більш точного визначення змісту, функціонального призначення й ролі кожного з джерел адміністративного права здійснюється їх поділ на певні групи та види. У межах правової системи джерела адміністративного права, розташовані за принципом їх ієрархічної підпорядкованості, утворюють цілісну систему. Її вертикальна структура будується таким чином, що розпорядження одних джерел права видаються на основі вищих джерел. Чітка підпорядкованість джерел адміністративного права законодавчо закріплена, забезпечена за допомогою юридичних механізмів і має важливе соціально-політичне значення. Єдність системи цих джерел означає єдність вираженої в законі верховної волі Українського народу. У континентальних країнах Європи, зокрема в Україні, основним видом джерел адміністративного права є нормативно-правові акти – закони, укази, постанови, накази та ін. [1, с. 51–52].

В умовах сьогодення провідним нормативним актом у сфері транскордонного та міжрегіонального співробітництва є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, в якій ця категорія вживається тридцять п'ять раз. Зокрема, сторони взяли на себе зобов'язання підтримувати транскордонне й міжрегіональне співробітництво, а також визначили, що сторони мають забезпечувати співробітництво та координацію між усіма відповідними органами та агентствами на їхніх територіях з метою сприяння транзитним перевезенням та транскордонному співробітництву; створюють підкомітет з питань митного співробітництва, однією з функцій якого є транскордонне митне співробітництво та управління, а також взаємна адміністративна допомога в митних справах; визначено, що «транскордонне надання послуг» означає надан-

ня послуг, вагомим елементом транскордонного співробітництва є забезпечення транскордонного телебачення; не застосовувати та не підтримувати будь-яких заходів, які обмежують транскордонне надання електронних комунікаційних послуг; підтримувати діалог з питань регулювання електронної торгівлі, що включає *inter alia* питання визнання сертифікатів електронних підписів, виданих населенню, та сприяння розвитку послуг транскордонної сертифікації [2]. Ця угода має за своєю юридичною природою змішану природу: по-перше, вона відноситься до джерел міжнародного права; по-друге – до джерел адміністративного права, адже ратифікована 16 вересня 2014 р. Верховною Радою України та Європейським Парламентом синхронно [3].

Хоча треба зазначити, що десятиліття до цього вступив у дію Закон України від 24 червня 2004 № 1861-IV «Про транскордонне співробітництво», який є унікальним у тому сенсі, що такого спеціалізованого закону у сфері транскордонного співробітництва не має жодна із країн-учасниць ЄС. Згідно з цим законом зокрема визначено, що: транскордонне співробітництво – це спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством; євро регіон – це організаційна форма співробітництва адміністративно-територіальних одиниць європейських держав, що здійснюється відповідно до дво- або багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво; суб'єкти транскордонного співробітництва – територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво; учасники транскордонного співробітництва – юридичні та фізичні особи, громадські організації, що беруть участь у транскордонному співробітництві [4].

Аналізовані вище закони отримали свій подальший розвиток у підзаконних нормативно-правових актах. Наприклад, згідно із Постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2016 р. № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» було затверджено план заходів з виконання Угоди, згідно з якою центральним і місцевим органам виконавчої влади були поставлені конкретні завдання: створення правових передумов для початку реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади; ухвалення базових законів щодо реформування системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; впровадження реформи державного управління; законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади; забезпечення ефективної координації у сфері міжнародного технічного співробітництва з донорами; подальше законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади; удосконалення системи державного експортного контролю; удосконалення законодавства про захист персональних даних з метою приведення його у відповідність з Регламентом (ЄС) 2016/679; приєднання України до Розширеної часткової угоди Ради Європи про створення Групи зі співробітництва в боротьбі проти зловживання наркотиками та їх незаконним обігом; розвиток інфраструктури та матеріально-технічної бази для інтегрованого управління кордонами (обладнання пунктів пропуску через державний кордон автоматизованими робочими місцями для здійснення прикордонного контролю осіб з біометричними документами; забезпечення належної реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами та взаємодії зі стороною ЄС щодо отримання відповідної фінансової допомоги на її реалізацію; розвиток інфраструктури для прийому та утримання іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні та ін.) [5].

Ще одним вагомим нормативним актом у цій сфері є Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 554. Згідно з нею пріоритетами транскордонного співробітництва із сусідніми державами, зокрема в рамках євро регіонів, є: зі Словачькою Республікою – співпраця у сфері реформування органів місцевого самоврядування; забезпечення розвитку туристично-рекреаційного потенціалу прикордонних регіонів; виконання культурно-мистецьких програм; введення спрощеного механізму малого прикордонного руху та розширення території його дії; удосконалення та спрощення механізму малого прикордонного руху, модернізація та реконструкція пунктів пропуску на українсько-словацькому кордоні; мінімізація негативних наслідків впливу виробничої діяльності на соляних копалинах у смт Солотвино Тячівського району Закарпатської області; з Румунією – оновлення існуючої та створення нової інфраструктури для покращення

доступності до регіонів, забезпечення розвитку транспорту, зв'язку і туризму; посилення співпраці у сфері освіти, досліджень, технологічних розробок та інновацій; забезпечення розвитку мережі автомобільних доріг та прикордонної інфраструктури; охорона навколишнього природного середовища, в тому числі проведення оцінки ризиків та мінімізації негативних наслідків впливу виробничої діяльності на соляних копальнях у смт Солотвино Тячівського району Закарпатської області на навколишнє природне середовище, розв'язання загальних проблем щодо створення спільної системи поводження з відходами та управління водними ресурсами; економічне використання гірля р. Дунай та будівництво транспортної інфраструктури, зокрема мостів та поромів; з Угорщиною – забезпечення розвитку протипаводкового захисту та створення інтегрованої системи прогнозування паводків; забезпечення розвитку туристичних шляхів, зокрема велосипедних та пішохідних; поліпшення якості води; стале використання природних ресурсів, зокрема управління водними ресурсами та ведення лісового господарства; охорона навколишнього природного середовища, в тому числі проведення оцінки ризиків та мінімізації негативних наслідків впливу виробничої діяльності на соляних копальнях у смт Солотвино Тячівського району Закарпатської області; забезпечення розвитку підприємництва; обмін досвідом з Угорською Стороною щодо енергоефективності та енергозбереження; співпраця між навчальними закладами; завершення реалізації проекту «Ефективний та безпечний кордон між Угорщиною та Україною»; з Республікою Польща – покращення доступності до регіонів, модернізація і забезпечення розвитку існуючої транскордонної інфраструктури для підвищення її пропускної спроможності; створення функціонального модуля «фільтр пункту пропуску» в міжнародному пункті пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення Рава-Руська, реконструкція пункту пропуску через державний кордон Устилуг та забезпечення розвитку IT-інфраструктури вітчизняної митної та прикордонної служб; забезпечення розвитку меліоративних мереж для сприяння розвитку сільських територій, електро- та водопостачання; забезпечення розвитку співпраці з урахуванням досвіду Республіки Польща у реформуванні та провадженні діяльності органів місцевого самоврядування, розвитку малого, середнього та соціального підприємництва; обмін досвідом у сфері енергоефективності; забезпечення безпеки та боротьба з організованою злочинністю, уведення спрощеного режиму малого прикордонного руху, підтримка транскордонного співробітництва [9].

Крім того, вагомими адміністративними актами Кабінету міністрів України в аналізованій сфері є Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2010 р. № 1088 [6], Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385, а також численні угоди про транскордонне співробітництво, підписані між Україною та державами-сусідами [7].

Окремим рядком в аналізованій сфері слід виділити спеціальні закони, які встановлюють базові та інструментарні норми адміністративного права щодо адміністративної діяльності органів і посадових осіб виконавчої влади. Це в першу чергу закони України від 27.02.2014 № 794-VI «Про Кабінет Міністрів України», від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації», від 21.05.1997 № 280 «Про місцеве самоврядування в Україні», від 7 червня 2001 р. № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Провідне місце в нормативному регулюванні транскордонного співробітництва належить підзаконним нормативним актам обласних рад. Так, згідно з Програмою розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2016–2020 роки, що затверджена Рішенням Закарпатської обласної ради Другої сесії VII скликання від 22 грудня 2015 р. № 96, визначено, що транскордонне співробітництво є одним з інструментів прискорення процесів наближення рівня життя населення прикордонних територій до середньоєвропейського та забезпечення вільного переміщення людей, товарів і капіталів через кордон. Таке співробітництво сприяє об'єднанню зусиль суб'єктів транскордонного співробітництва для розв'язання спільних проблем прикордонних регіонів, здійсненню євроінтеграційних заходів на регіональному рівні. Програмою передбачається створення комплексної системи розвитку транскордонного співробітництва, з урахуванням якої здійснюватиметься реалізація проектів транскордонної співпраці та відбудеться поглиблення відносин області з прикордонними регіонами сусідніх держав-членів Європейського Союзу в економічній, екологічній та гуманітарній сферах. Основними напрямками виконання Програми є: розширення інтеграційних процесів у результаті транскордонного співробітництва з метою підвищення конкурентоспроможності Закарпаття, забезпечення його сталого розвитку на сучасній технологічній основі та високого рівня продуктивності праці і зайнятості населення; посилення взаємодії між учасниками транскордонного співробітництва у підприємницькій

діяльності, туристичній галузі; модернізація і розвиток існуючої транскордонної транспортної мережі для збільшення її пропускної спроможності; сприяння розвитку прикордонної інфраструктури з метою оптимізації режиму перетинання державного кордону особами, переміщення транспортних засобів і вантажів (товарів) та зменшення часу для здійснення прикордонних процедур; створення спільної системи захисту навколишнього природного середовища; заохочення транскордонного співробітництва у сфері освіти, науки і культури; розроблення містобудівної документації прикордонних територій; активізація обміну інформацією; забезпечення розвитку взаємодії між територіальними громадами [8].

Крім того, серед нормативних актів обласних рад у сфері транскордонного співробітництва слід виділити Регіональну програму з міжнародного і транскордонного співробітництва, європейської інтеграції на 2018–2020 роки Львівської обласної ради, що затверджена Рішенням від 5.12.2016 р. № 561 Львівської обласної ради XIII сесії VII скликання [10], та Програму фінансового забезпечення розвитку транскордонної співпраці органів місцевого самоврядування Закарпатської області на 2018 рік, яка затверджена Рішенням Закарпатської обласної ради від 21 листопада 2016 р [11].

Також вагоме регіональне значення у сфері транскордонного співробітництва мають нормативні акти обласних державних адміністрацій. Зокрема, Планом заходів на 2018 рік для реалізації Програми розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2016–2020 роки, яке затверджене Розпорядженням Голови Закарпатської обласної державної адміністрації від 17.01.2018 № 20, передбачено такі заходи: організація та проведення міжнародних семінарів, конференцій, форумів, засідань за круглим столом, спрямованих на поглиблення співпраці з іноземними регіонами і міжнародними організаціями; проведення Європейських днів добросусідства, відзначення Дня Європи в Україні; Проведення Днів добросусідства на українсько-угорському, українсько-словацькому, українсько-румунському та українсько-польському кордонах; організація та проведення робочих зустрічей керівництва області з іноземними делегаціями та представниками інших країн; проведення міжнародних публічних заходів із залученням громадськості, засідань міжурядових комісій; організація та здійснення міжнародних заходів з метою налагодження партнерства, сприяння участі делегацій Закарпатської області у культурно-мистецьких заходах з метою популяризації регіону в Україні та за кордоном; забезпечення участі делегації від області, робочих груп, представників облдержадміністрації та обласної ради у міжнародних конференціях, семінарах, засіданнях за круглим столом, тренінгах, навчаннях з питань транскордонного співробітництва, участь делегації від області у засіданнях міжурядових комісій, координаційних рад, робочих зустрічах, нарадах з питань транскордонного співробітництва; створення та забезпечення роботи веб-сторінки з питань транскордонного співробітництва Закарпатської області [12].

До того часу поки кордон України з ЄС не став повністю прозорим, неможливо не звернути увагу на закони і нормативні акти адміністративної діяльності Державної митної і державної прикордонної служб України. У першому випадку основним законом є Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI [13], у другому – Закон України 03.04.2003 № 661-IV «Про Державну прикордонну службу України» [14]. Також наявна низка підзаконних нормативних актів у цій сфері – наприклад, постанови Кабінету міністрів України від 18 серпня 2010 р. № 751 «Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю» [15].

Що стосується міжнародних джерел, то провідним із них в аналізованій сфері є Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 р.), згідно з якою транскордонне співробітництво – це будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох договірних сторін, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей. Транскордонне співробітництво здійснюється в межах компетенції територіальних общин або властей, визначеної внутрішнім законодавством. Межі та характер такої компетенції цією Конвенцією не змінюються. При цьому визначено, що кожна Договірна Сторона прагне усунути будь-які юридичні, адміністративні (виділено нами. – М.Р.) або технічні труднощі, які можуть затримати розвиток і безперешкодне здійснення транскордонного співробітництва, та в разі необхідності проводить консультації з іншою або іншими зацікавленими Договірними Сторонами (ст. 4 Конвенції) [11].

Окрема глава (27) аналізованої Конвенції присвячена транскордонному та регіональному співробітництву, згідно з нею сторони сприяють взаєморозумінню та двосторонньому співро-

бітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталих територій та на територіальному співробітництві, при цьому створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства. Сторони підтримують та посилюють залучення місцевих і регіональних органів влади до транскордонного й регіонального співробітництва та відповідних управлінських структур з метою посилення співробітництва шляхом створення сприятливої законодавчої бази, підтримки та нарощування потенціалу розвитку, а також забезпечення зміцнення транскордонних та регіональних економічних зв'язків та ділового партнерства. Сторони зміцнюють та заохочують розвиток таких складових транскордонного та регіонального співробітництва, як транспорт, енергетика, комунікаційні мережі, культура, освіта, туризм, охорона здоров'я та інші сфери, охоплені цією Угодою, які містять елементи транскордонного та регіонального співробітництва. Так, сторони сприяють розвитку транскордонного співробітництва щодо модернізації, забезпечення обладнанням та координації роботи служб надання допомоги за умов надзвичайних ситуацій [16].

**Висновки.** Усе вищевикладене дає можливість сформулювати такі висновки щодо нормативного регулювання у сфері транскордонного співробітництва:

- основоположним нормативним актом у сфері транскордонного та міжрегіонального співробітництва є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, яка за своєю юридичною природою має змішану природу: по-перше, вона відноситься до джерел міжнародного права, по-друге, є джерелом адміністративного права, бо ратифікована 16 вересня 2014 р. Верховною Радою України та Європейським Парламентом синхронно;

- вагомими в аналізованій сфері є підзаконні нормативні акти Кабінету Міністрів України, зокрема Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2016 р. № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 554 «Про Затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки»;

- окремим рядком в аналізованій сфері слід виділити спеціальні закони, які встановлюють базові та інструментарні норми адміністративного права щодо адміністративної діяльності органів і посадових осіб виконавчої влади. Це насамперед закони України від 27.02.2014 № 794-VI «Про Кабінет Міністрів України», від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації», від 21.05.1997 № 280 «Про місцеве самоврядування в Україні», від 7 червня 2001 р. № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

- провідне місце в нормативному регулюванні транскордонного співробітництва належить підзаконним нормативним актам обласних рад – наприклад, Програми розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2016-2020 роки від 22 грудня 2015 р. № 96,

- вагоме регіональне значення у сфері транскордонного співробітництва мають нормативні акти обласних державних адміністрацій, зокрема План заходів на 2018 рік для реалізації Програми розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2016–2020 роки, затверджений Розпорядженням Голови Закарпатської обласної державної адміністрації від 17.01.2018 № 20;

- поки кордон України з ЄС не став повністю прозорим, неможливо не звернути увагу на закони й нормативні акти адміністративної діяльності Державної митної і державної прикордонної служб України. У першому разі основним законом є Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI [13], у другому – Закон України від 03.04.2003 № 661-IV «Про Державну прикордонну службу України», а також низка підзаконних нормативних актів у цій сфері – наприклад, Постанова Кабінету міністрів України від 18 серпня 2010 р. N 751. «Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю»;

- серед міжнародних джерел провідною в аналізованій сфері є Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 р.).

Таким чином, до основних джерел щодо нормативного регулювання у сфері транскордонного належать: 1) основоположні – Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; 2) спеціальні закони, які встановлюють базові та інструментарні норми

адміністративного права щодо адміністративної діяльності органів і посадових осіб виконавчої влади, – «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування»; 3) закони, які регулюють діяльність Державної митної і державної прикордонної служб України, – Митний кодекс України, Закон України «Про Державну прикордонну службу України»; 4) підзаконні нормативні акти Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади – Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2016 р. № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони»; 5) підзаконні нормативні акти органів місцевого самоврядування – Програма розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2016-2020 роки; 6) Міжнародні джерела права – Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 р.).

Отже, джерела адміністративного права у сфері транскордонного співробітництва – це засіб зовнішнього оформлення адміністративно-правових норм, що визначають засади та адміністративний інструментарій транскордонного співробітництва, засвідчують їх державну загальнообов'язковість та є засобами, формами вираження й закріплення публічної волі українського народу щодо дотримання в цій сфері публічного інтересу забезпечення права громадян України вільно переміщатися, займатися зовнішньоекономічною діяльністю, реалізовувати свої культурні, спортивні, туристичні потреби по обидва боки кордонів.

#### Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. С. 83. Ст. 2125.
3. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 40. Ст. 2021.
4. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24 червня 2004 № 1861-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 45. Ст. 499.
5. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2016 р. № 1106. *Кабінет Міністрів України*. 2016. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-z-odniyeyi-storoni-ta-yevropejskim-soyuzom-yevropejskim-spivtovaristvom-z-atomnoyi-energiyi-i-yihnimi-derzhavami-chlenami-z-inshoyi-storoni>
6. Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2010 р. № 1088. *Урядовий кур'єр* від 08.12.2010. № 230
7. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. *Урядовий кур'єр* від 22.10.2015. № 196.
8. Програма розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2016–2020 роки: Рішення обласної ради від 22 грудня 2015 року № 96. *Закарпатська обласна рада*. 2015. URL: <http://zakarpatska-rada.gov.ua/normatyvni-dokumenty/tishennya-rady/vii-sklykannya/2-sesiya-i-zasidannya-22-12-2015/>
9. Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 554. *Урядовий кур'єр* від 28.09.2016. № 182
10. Регіональна програма з міжнародного і транскордонного співробітництва, європейської інтеграції на 2018 – 2020 роки Львівської обласної ради: Рішення від 5.12.2016 р. № 561 Львівської обласної ради XIII сесії VII скликання. *Львівська обласна рада*. 2016. URL: <http://www.oblrada.lviv.ua/>
11. Програма фінансового забезпечення розвитку транскордонної співпраці органів місцевого самоврядування Закарпатської області на 2018 рік: Рішенням обласної Закарпатської обласної

ради від 21 листопада 2016 р. *Закарпатська обласна рада*. 2016. URL: <http://zakarp.at-rada.gov.ua/normatyvni-dokumenty/rishennya-rady/vii-sklykannya/7-sesiya-iii-zasidannya-27-07-2016/>

12. Про план заходів на 2018 рік для реалізації Програми розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2016–2020 роки: Розпорядження Голови Закарпатської обласної державної адміністрації від 17.01.2018 № 20. *Закарпатська обласна державна адміністрація*. 2018. URL: [http://www.carpathia.gov.ua/sites/default/files/upload/180117\\_0020.pdf](http://www.carpathia.gov.ua/sites/default/files/upload/180117_0020.pdf)

13. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45, № 46-47, № 48.

14. Про Державну прикордонну службу України: Закон України 03.04.2003 № 661-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208.

15. Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю»: Постанова Кабінету міністрів України від 18 серпня 2010 р. № 751. *Урядовий кур'єр* від 08.09.2010. № 165

16. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 року). *Офіційний вісник України*. 2006. № 9. С. 200. Ст. 585. Код акта 35386/2006.

17. ЄС підписав угоду про безвізовий режим для України. *РБК України*. 2016. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/ukraina-es-podpisali-soglashenie-bezvizovom-1494944142.html>

УДК 347.73

ФРАНКЕВИЧ ПАВЕЛ

#### МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ ПОЛЬЩІ У ПРОЦЕСІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вітчизняних та зарубіжних вчених, визначено можливості використання досвіду Польщі у процесі вдосконалення функціонування фінансової системи України. Констатована необхідність використання унікального політичного курсу «шокової терапії» в нашій державі, сутність якого полягає у проведенні комплексу реформ, направлених на стабілізацію фінансової системи країни. Обґрунтовано необхідність створення незалежного органу фінансового контролю із широким колом функцій.

**Ключові слова:** досвід, Польща, вдосконалення, функціонування, фінансова система, законодавство.

В статье, на основе анализа научных взглядов отечественных и зарубежных ученых, определены возможности использования опыта Польши в процессе совершенствования функционирования финансовой системы Украины. Констатирована необходимость использования уникального политического курса «шоковой терапии» в нашем государстве, сущность которого заключается в проведении комплекса реформ, направленных на стабилизацию финансовой системы страны. Обоснована необходимость создания независимого органа финансового контроля с широким кругом функций.

**Ключевые слова:** опыт, Польша, совершенствование, функционирование, финансовая система, законодательство.

In the article, based on the analysis of scientific views of domestic and foreign scientists, the possibilities of using the experience of Poland in the process of improving the functioning of the financial system of Ukraine are determined. The necessity of using the



unique political course of "shock therapy" in our state is stated, the essence of which is to carry out a complex of reforms aimed at stabilizing the financial system of the country. The necessity of creating an independent financial control body with a wide range of functions is substantiated.

**Key words:** *experience, Poland, improvement, functioning, financial system, legislation.*

**Постановка проблеми.** Відомо, що держава – це багатогранне соціальне, політичне та юридичне явище, що відображає структурно-інституціональну сторону організації верховної державної влади [1, с.378]. Завдяки такій багатоманітності, кожна держава є унікальною, так як володіє власним набором соціальних, юридичних, політичних та інших аспектів. Тож, на сучасному етапі розвитку людства ідентичних за своєю сутністю країн не існує, рівно як і не існує однакових форм правління, адміністративних апаратів та фінансових систем. Актуальності цей аспект набуває в рамках даного наукового дослідження. Так, нами було проаналізовано основні аспекти управління, розвитку та контролю за роботою фінансових систем України та Польщі. Логічним завершенням наукового аналізу, на наш погляд, повинен стати розгляд найбільш позитивного польського досвіду регулювання діяльності фінансової системи та визначення можливостей його запозичення та використання в рамках національних реалій з метою вдосконалення функціонування фінансової системи нашої держави.

Досвід Польщі у налагодженні тих чи інших фінансових механізмів та процесів – це, насамперед, досвід зарубіжної країни, який на погляд багатьох вчених є необхідним для вивчення. Можливість запозичення та впровадження досвіду Польщі у процесі вдосконалення фінансової системи України в більшій мірі пояснюється історичними аспектами розвитку обох держав. З цього приводу наголошував Лахижа М.І. який вказував, що трансформація суспільства та модернізація публічної адміністрації в посткомуністичних країнах тісно пов'язані з глобалізацією та європейською інтеграцією, спрямованістю на демократію та ринок. Зміни в цих державах відбуваються з урахуванням принципів європейського адміністративного простору, під впливом та з допомогою зовнішніх сил, зацікавлених у демократизації посткомуністичних країн та їх інтеграції в Європейський Союз [2, с.2].

Фінансова система України на сьогоднішній день є своєрідним джерелом різних проблем, які суттєво зменшують ефективність її ланок, що прямо позначається на добробуті українського суспільства та економічній складовій держави. За даних умов використання польського досвіду регулювання фінансових відносин у державі має в деякій частині подолати окремі негативні аспекти. Однак, який саме досвід є необхідним до запозичення?

**Стан дослідження.** Проблема вдосконалення функціонування фінансової системи України неодноразово була у полі зору різних науковців. Зокрема їй приділяли увагу: Л.М. Алексієвський, О.Д. Гордей, В.Л. Грохольський, А.Г. Зюнькін, О.С. Масленко, П.В. Мельник, Н.Р. Нижник, Н.І. Обушна, Л.Я. Самойленко, О.Г. Тонких, Ю.В. Топчій, І.М. Тохтарова, Ю.О. Фрицький та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутнє комплексне дослідження, присвячене визначенню можливостей використання досвіду Польщі у процесі вдосконалення функціонування фінансової системи України.

Саме тому **метою статті** є: визначити можливості використання досвіду Польщі у процесі вдосконалення функціонування фінансової системи України.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи розгляд основного питання відзначимо, що на сьогоднішній день, Україна із запізненням майже у три десятки років знаходиться в ситуації, яка склалась у Польщі на кінець ХХ століття. Так як інтеграція останньої до Європейського Союзу супроводжувалась численними реформами у сфері фінансів та кризовими явищами в економіці. Виходом з цієї ситуації стала грамотна політика польського уряду, на яку слід звернути увагу. Так звана «шокова терапія» або план Бальцеровича, сутність якого полягала у майже одночасному проведенні великої кількості реформ метою яких було: зміна структури власності; демонополізація економіки; повне введення ринкових механізмів; перебудова фінансової і банківської системи тощо [3].

Як зазначає Наконечна Н.В. Реформи були «шовковими» не лише за швидкістю проведення, але й за негативними соціальними наслідками для населення, 70 % якого опинилося за межею бідності. Рекомендації МВФ для Польщі мали ознаки монетарної моделі, яка успішно проводилася у країнах Латинської Америки, що, проте, відбувалася набагато швидшими темпами.

У Польщі основними заходами такого політичного курсу були: майже повна відмова держави від цінорегулювання та перехід до неокласичної моделі збалансування попиту і пропозиції; жорстка бюджетна політика; відмова від більшості соціальних програм соціалістичної Польщі; прийняття закону про банкрутство; відмова уряду від підтримки збиткових підприємств; швидка приватизація; лібералізація ринку, валютної системи та зовнішньої торгівлі; стимулювання припливу капіталу; стимулювання експорту та обмеження імпорту; відмова від директивного планування та перехід до індикативного; лібералізація цін і мінімізація втручання держави в економіку; встановлення нових митних тарифів; заохочення заощаджень підвищенням відсотків на депозити; упорядкування та уніфікацію податкової системи; жорстке обмеження зростання доходів населення за допомогою «заморожування» зарплати та скорочення видатків на соціальну допомогу; подолання дефіциту державного бюджету шляхом зменшення централізованих капіталовкладень і відмови від субсидування збиткових підприємств [4, с. 320]. Після декількох років реалізації даного політичного курсу Польщі вдалося стабілізувати економіку та державні фінанси, зокрема, вирішити проблему нестачі споживчих товарів, зафіксувати бюджетний надлишок тощо. Міжнародні кредитори погодилися на зменшення зовнішнього боргу Польщі, економіка якої, порівняно з іншими постсоціалістичними країнами, почала зростати найшвидшими темпами [5, с. 280; 6].

На нашу думку, політика «шокової терапії» була б ефективною в рамках національної фінансової системи з метою її стабілізації та розвитку, особливо за умов глобалізації та європейської інтеграції. Звичайно, багато аспектів «польського варіанту» даного політичного курсу на сьогоднішній день не є актуальними, адже Україна вже досить довгий час розвивається під впливом тенденцій ринкової економіки. Проте, цікавою є сама сутність «шовковою терапії», зміст якої полягає у одночасному проведенні комплексу реформ націлених на зміну усталених фінансових відносин. Ми переконані, що ефективний «український план Бальцеровича» повинен включати в себе: стабілізацію бюджетної системи, шляхом перебудови бюджетного процесу з орієнтиром на максимальне забезпечення його незмінності протягом бюджетного періоду; стабілізацію грошової політики, підвищення довіри до національної валюти та підтримка її з боку держави; створення ефективного державного механізму підтримки натурального господарства та малого, середнього підприємництва; посилення децентралізації держави на всіх рівнях управління, зокрема, у фінансовій сфері.

Наступний досвід, який необхідно запозичити у Польщі, в рамках розвитку фінансової системи нашої держави, є забезпечення прозорості, дієвості та незалежності державного фінансового контролю. Відмітимо, що прозорість у секторі державних фінансів та державної влади загалом – це та характеристика, яка значною мірою впливає на визначення сутності влади, характер та результати її діяльності. Рівень прозорості влади – це показник рівня її демократичності, ступеню довіри громадян до обраної ними влади, потужний загальносоціальний антикорупційний фактор [7, с. 45]. Арістова І.В. вказує на те, що прозорість – це найважливіша компонента демократичного процесу, без якої від концепції народовладдя залишаться лише зовнішні ритуали, байдужі виборці. Саме за допомогою повноцінного інформаційного середовища створюється основа для ефективних рішень, які приймаються суспільством, яке таке чином самостійно формує право [8, с. 287].

В контексті роботи органів державного фінансового контролю Польщі прозорість, а також інші основні компоненти – дієвість та незалежність, реалізовано максимально якісно. Так, бюджетний контроль в польській державі здійснюється незалежним органом – Верховною палатою контролю, що підпорядковується безпосередньо Парламенту країни та перед ним звітує. Крім того, в період становлення Польщі як нового члена Європейського Союзу, для забезпечення незалежності фінансового контролю та ефективного використання державних коштів було створено інтегровану Комісію з фінансового контролю, яка об'єднала комісії з цінних паперів, страхування та банківського нагляду. Сьогодні комісія здійснює нагляд за фінансовим ринком, у тому числі за банківськими установами, ринком капіталу, страховими компаніями, пенсійними інституціями, установами електронних грошей, платіжними установами, бюро платіжних послуг, додатковий нагляд за фінансовими конгломератами та нагляд за кооперативними заощадженнями і кредитними спілками [9]. Вона вживає заходи із забезпечення безперебійної роботи фінансового ринку, розвитку його конкурентоспроможності, проводить освітні та інформаційні заходи, пов'язані з роботою фінансового ринку, бере участь у розробленні нормативно-правових актів, пов'язаних із контролем фінансового ринку, бере участь у вирішенні суперечок між суб'єктами фінансового ринку. Велику увагу Комісія приділяє стабільності, безпеці, прозорості, довірі та захисту інтересів учасників фінансового ринку. Завдяки тому, що в Комісії працюють представ-

ники міністра фінансів, міністра економічного розвитку, міністра праці і соціальної політики, президента Національного банку Польщі та президента Польщі дії усього уряду країни працюють узгоджено. За оцінками експертів [10, с. 166], комплексний нагляд Польщі працює ефективно, що підтверджується: по-перше, відсутністю банкрутства банків під час фінансової кризи і потреби в рекапіталізації з використанням державних коштів; по-друге, доброю капіталізацією, ліквідністю та повною здатністю банків задовольнити безперервний попит на кредити; по-третє, відсутністю деривативів позабіржового ринку в позабалансових звітах польських банків і наявністю переважно фінансових зобов'язань чи гарантій; по-четверте, відсутністю зростання проблемних кредитів, незважаючи на складності на ринку праці; по-п'яте, відсутністю тягаря інвестицій у цінні папери або урядових облігацій іноземних держав, що постраждали від фінансової кризи, у звітах про фінансове становище польських банків [11, с. 40–41].

Для України представлений досвід Польщі в питанні побудови механізму фінансового контролю є актуальним, так як на національному рівні даний сектор державної діяльності не є настільки централізованим, а являє собою розгалужену структуру різних відомств, кожне з яких має свою компетенцію. Так, в нашій державі органами фінансового контролю є: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, Рахункова палата, Міністерство фінансів, Державна казначейська служба, Державна аудиторська служба [12; 13]. У порівнянні з невеликою польською, українська модель структури органів фінансового контролю є гігантською, що на практиці досить часто призводить до дублювання повноважень. Це, як ми розуміємо, вкрай негативно впливає на ефективність та цільову реалізованість фінансового контролю. Крім того, великою проблемою за наявності такої структури є прозорість фінансового контролю, адже отримання об'єктивної інформації щодо роботи усієї ланки органів досить важко.

Таким чином, на нашу думку, було б логічним консолідувати увесь масив повноважень даних органів в рамках єдиного інтеграційного відомства, тобто – органу із широкими повноваженнями щодо здійснення фінансового контролю в усіх сферах діяльності країни. Крім того, на кшталт Польщі доречно створити конституційні засади роботи такого органу, включивши норми, що регулюють його правовий статус, структуру, порядок діяльності та інші аспекти функціонування в положення Основного закону та підпорядкувати напряму Парламенту. Такий підхід забезпечив би: додаткові гарантії незмінюваності функцій та структури подібного органу, прозорість та ефективність виконуваних функцій, незалежність від тиску державного апарату в процесі реалізації визначених завдань.

Одразу декілька важливих моментів польського досвіду можна виділити в аспекті управління податковою системою. Зокрема, якщо говорити безпосередньо про структуру обов'язкових державних платежів та зборів, то в даному ракурсі порівняння податкових систем України та Польщі показує, що, на перший погляд, у них немає істотних відмінностей. В Україні використовуються такі ж основні види прямих і непрямих податків, як у Польщі. Але при глибшому аналізі виявляються особливості, які істотно відрізняють системи оподаткування в обох державах. Наприклад, суттєво відрізняються податкові ставки. Так, у Польщі той же самий акцизний податок ставки має значно вищі, ніж в Україні [14, с. 66; 15; 16]. До того ж, у Польщі відсутня спрощена система оподаткування в порівнянні з Україною. В Україні така система сприймається виключно як «полегшені» режими оподаткування, хоча в європейських країнах вони мають набагато ширший зміст. На прикладі Польщі можна стверджувати, що до кожного виду податку існують пільгові ставки [14].

Разом з тим, у Польщі постійно розвивається структура державних фондів коштів. У порівнянні із національними реаліями: частка непрямих податків поступово збільшується, у порівнянні із прямим оподаткуванням; надходження з польського податку на товари та послуги перевищують акцизи у декілька разів, у той час як в Україні акцизи дають у чотири рази менше доходу, ніж податок на додану вартість; у Польщі зростають надходження від майнових податків до місцевих бюджетів, а в Україні вони в чотири рази менші й мають тенденцію до зниження; надходження податку з доходів фізичних осіб у Польщі майже вдвічі перевищує надходження з юридичних, у той час як в Україні вони майже збігаються [17, с. 523; 18, с. 50].

В цілому, ефективність податкової системи Польщі ґрунтується на стратегічно орієнтованій податковій політиці, ключовими положеннями якої є: збільшення надходжень від непрямих податків і зменшення від прямих, особливо від податку з доходів юридичних осіб; уніфікація польського законодавства до права ЄС; лібералізація податкової системи через надання податкових пільг для досягнення соціальних та економічних цілей з поступовим їх скасуванням [19, с. 2–4; 17].

Варто погодитись, що у контексті глобалізаційних трансформацій національної фінансової системи, запозичення вказаних орієнтирів позитивно вплине на податкову сферу держави. Крім того, варто також звернути увагу на адміністративні аспекти управління нею. Так, за прикладом Польщі, фінансовий апарат має бути представлено одним органом, а саме Міністерством фінансів та належним до його структури відомством, що забезпечить централізацію контролю в податковій галузі. Зазначимо, що централізація – це зосередження управління чи керівництва в одному місці, в якомусь єдиному центрі. Вона передбачає ієрархічну систему (вертикаль) відповідних органів, що закінчується центром, від якого, у свою чергу, виходять всі обов'язкові нормативи щодо здійснення влади на місцевому рівні [20, с. 93; 21, с. 152].

Централізація апарату фінансового контролю в межах єдиного органу виконавчої влади – Міністерства фінансів, дасть змогу: по-перше, забезпечити єдність діяльності органів фінансового контролю із ключовими аспектами фінансової політики держави; по-друге, підвищити оперативність процесу адміністрування податків, мит та інших обов'язкових державних платежів і зборів; по-третє, забезпечити «гнучкість» системи фінансового контролю відповідно до потреб та тенденціям фінансового середовища країни.

**Висновок.** Таким чином, запозичення та використання польського досвіду у процесі вдосконалення функціонування фінансової системи України не тільки можливо, але й необхідно з огляду на схожі історичні аспекти розвитку обох держав. На основі виділення проблемних моментів національної фінансової системи визначено, що найбільш ефективним стане перейняття досвіду Польщі в аспекті:

- 1) унікального політичного курсу «шокової терапії», сутність якого полягає у проведенні комплексу реформ, направлених на стабілізацію фінансової системи країни;
- 2) створення незалежного органу фінансового контролю із широким колом функцій та конституційними засадами діяльності, підпорядкованого парламенту;
- 3) зміною структури податкової системи, її лібералізації та уніфікації національного законодавства у цій сфері до норм ЄС, централізації фінансового апарату в межах Міністерства фінансів.

#### Список використаних джерел:

1. Бостан С.К. Форма правління сучасної держави: теоретико-правові засади: дисертація. Запоріжжя: Запорізький юридичний інститут дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2008. 857 с.
2. Зарубіжний досвід державного управління: доцільність і можливості застосування в Україні : наук. розробка / авт. кол. : І. А. Грицьак, Л. А. Шереметьєва, К. К. Баранцева та ін. К.: НАДУ, 2012. 56 с.
3. Галичина: як насправді робляться реформи: досвід батька «шокової терапії» Бальцеровича: стаття від 13.01.2016 // Перше інформаційне агентство «Волинські новини». URL: [https://www.volynnews.com/blogs/blog\\_126/yak-naspravdi-robliatsia-reformy-dosvid-batka-shokovoyi-terapiyi-baltserovycha/](https://www.volynnews.com/blogs/blog_126/yak-naspravdi-robliatsia-reformy-dosvid-batka-shokovoyi-terapiyi-baltserovycha/)
4. Наконечна Н.В. Адаптація позитивного досвіду країн Центрально-Східної Європи у системі зміцнення фінансової безпеки. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2012. Вип.22.4. С. 319–325.
5. Шамборовський Г. Трансформація соціально-економічної системи України в умовах європейської інтеграції. *Вісник Львівського університету*. 2016. Вип. 39. С. 278–285.
6. Хомей О. «Шоковая терапия» для Польши доктора Лешека Бальцеровича. URL: [https://www.eastbook.eu/ru/2016/06/30/shokovaya\\_terapiya\\_dlya\\_polshi/](https://www.eastbook.eu/ru/2016/06/30/shokovaya_terapiya_dlya_polshi/)
7. Мельник М.І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції: дисертація. Київ: Національна академія внутрішніх справ України. 2002.
8. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Бандурки О.М.: монографія. Харків: Вид-во ун-ту внутр. справ, 2000. 368 с.
9. Polish Financial Supervision Authority. URL: [https://www.knf.gov.pl/en/About\\_us/KNF\\_Polish\\_Financial\\_Supervision\\_Authority/task\\_and\\_objectives/index.html](https://www.knf.gov.pl/en/About_us/KNF_Polish_Financial_Supervision_Authority/task_and_objectives/index.html)
10. Годзішевські Б., Крушка М. Банківська система Польщі та її стабільність у кризовий період. *Журнал Європейської економіки*. 2014. Т. 13. № 2. С. 151–169.
11. Войнова С.І. Досвід управління фінансовим сектором Польщі / С.І. Войнова. *National Economic Development and Modernization: experience of Poland and prospects for Ukraine: Collective monograph*. Vol. 1. Poland: “Izdevnieciba “Baltija Publishing”, 2017. 356 с.

12. Фінансове право України: навч. посібник за вимогами кредитно - модульної системи організації навч. процесу / Л. К. Воронова та ін.; за ред.: Л. К. Воронова. Київ: Правова єдність, 2009. 393 с.
13. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.
14. Волинець Т.В. Порівняльна характеристика податкової системи України та Польщі. *Європейські перспективи*. 2015. № 7. С. 164–168.
15. Ярошенко Ф.О., Мельник П.В., Андрущенко В.Л., Мельник В.М. Історія оподаткування. Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2004. С. 242–253.; Бодюк А.В. Податкова політика: шляхи її реалізації. *Фінанси України*. 2002. № 2. С. 82–90.
16. Павлишин, М. Порівняльно-правова характеристика податкових систем України та окремих країн ЄС. *Правова система України в умовах європейської інтеграції: погляд студентської молоді*: зб. тез доп. I Міжнар. студ. наук. конф. Тернопіль: Вектор, 2017. Секції 3–6. С. 119–122.
17. Радишевська О. Порівняльно-правове дослідження податкових систем України та Польщі у контексті європейської інтеграції. *Київські полоністичні студії*. 2011. Т. 18. С. 519–525.
18. Нерівномірності оподаткування в Україні: причини, наслідки та рекомендації щодо реформування / Ін-т реформ, Центр соц. та екон. дослідж. (CASE), Польсько-американсько-українська ініціатива про співпрацю (PAUCI). К., 2002. 64 с.
19. Грабовський М. Система оподаткування в країнах Вишеградської групи: основні напрями реформ та їх значення для України. *Економічний Часопис*. XXI. 2004. № 11/12. С. 42–51.
20. Ониськів М.М. Організаційно-правове забезпечення адміністративної реформи в Україні: дисертація. Ірпінь: Національний університет державної податкової служби України. 2009. 236 с.
21. Литвин І.І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: дисертація. Ірпінь: Національний університет державної податкової служби України. 2009. 217 с.

**ЗМІСТ**

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;**

**ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ**

|  |    |
|--|----|
| ЄВДОКИМОВ В.В. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА ПРОПІНАЦІЇ ДЕПУТАТАМИ ГАЛИЦЬКОГО СЕЙМУ..... | 3  |
| ЖУКОВСЬКИЙ Є.О. ПЕРЕСЕЛЕННЯ ПОЛЬСЬКИХ «ОСАДНИКІВ» У 1920-Х РОКАХ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....                | 7  |
| ТАРАН Н.Г. ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СУБ'ЄКТ ЗЛОЧИНУ.....                                | 11 |
| ШВЕДА О.С. ЛОБІСТСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ВИД ПРОСУВАННЯ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН.....                                     | 16 |

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО**

|  |    |
|--|----|
| ІЛЬНИЦЬКИЙ М.С. ОСОБЛИВОСТІ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ У ФОРМУВАННІ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ..... | 22 |
|--|----|

**ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС;**

**СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО**

|   |    |
|---|----|
| БЕРЕСТОВА І.Е. ПРОЯВ КАТЕГОРІЇ «ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС» В ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ.....  | 30 |
| ЛАВРІНЕНКО І.А. ВОЛЕФОРМУВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ПРИ ВЧИНЕННІ ПРАВОЧИНУ.....  | 37 |
| ЛЕЩИНСКАЯ-ВИОНЦЕК МАГДАЛЕНА ПОНЯТИЕ РЕСТИТУЦИИ СОБСТВЕННОСТИ В ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ.....   | 45 |
| ШИНКАРУК А.І. ДО ПРОБЛЕМИ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ НОТАРІУСІВ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ..... | 49 |

**ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО**

|   |    |
|---|----|
| ТЕРЕШКО А.Р. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОБУТОВИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ ..... | 54 |
|---|----|

**ТРУДОВЕ ПРАВО,**

**ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

|   |    |
|---|----|
| ГАГУН А.А. ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ НЕЩАСНОГО ВИПАДКУ НА ВИРОБНИЦТВІ ЯК ПІДСТАВИ ДЛЯ МАТЕРІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ ЗА ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВИМ ДЕРЖАВНИМ СОЦІАЛЬНИМ СТРАХУВАННЯМ..... | 58 |
| ДАШУТІН І.В. ТЕНДЕНЦІЇ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У ТРУДОВИХ ВІДНОСИНАХ.....   | 62 |
| КЛЕМПАРСЬКИЙ М.М. ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПЕНСІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН.....   | 67 |
| САВЧУК О.Я. ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕТЕРМІНАНТИ «СОЦІАЛЬНЕ СИРІТСТВО» ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ.....  | 71 |
| СИРОТНІКОВА Я.Є. ЮРИДИЧНІ ФІКЦІЇ В НОРМАХ ТРУДОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ.....  | 76 |
| ХРЕНОВА Т.Ю. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ЩОДО РОЗУМІННЯ СУТНОСТІ ЖИТЛОВОЇ СУБСИДІЇ.....   | 78 |
| ЧУМАЧЕНКО І.М. ОСОБЛИВОСТІ СТРУКТУРНОЇ ПОБУДОВИ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН У ТРУДОВОМУ ПРАВІ.....  | 84 |

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ;  
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

|  |    |
|--|----|
| <b>БАЛИЧЕВ О.Ю.</b> ПРОБЛЕМИ КВАЛІФІКАЦІЇ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ ЗЛОЧИНІВ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ СТАТТЯМИ 258-4 ТА 258-5 КК УКРАЇНИ..... | 88 |
| <b>ДРОЗД А.В.</b> АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕДОТОРКАНОСТІ ПРАВА ВЛАСНОСТІ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ ОБШУКУ ОСОБИ.....                      | 92 |
| <b>ПАДАЛКА А.М.</b> ТИПОВІ ТЕХНОЛОГІЇ ОРГАНІЗОВАНОЇ ЗЛОЧИННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ.....  | 96 |

**КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА;  
СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

|  |     |
|--|-----|
| <b>БОНДАРЕНКО О.Г.</b> ОСОБЛИВОСТІ ДОПИТУ РІЗНИХ УЧАСНИКІВ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ЗАПОДІЯННЯ ТЯЖКИХ ТІЛЕСНИХ УШКОДЖЕНЬ, ЦО СПРИЧИНИЛИ СМЕРТЬ ПОТЕРПІЛОГО..... | 101 |
| <b>БУЗОВЕРЯ Є.Ю.</b> ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ТА ЗАХИСТУ ОСІБ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ.....   | 106 |
| <b>ГАЛАСЬ І.А.</b> ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ОКРЕМИХ СУБ'ЄКТІВ ТИМЧАСОВОГО ВИЛУЧЕННЯ МАЙНА.....  | 112 |
| <b>ГАНЖА Т.В.</b> ОСОБЛИВОСТІ ОГЛЯДУ МІСЦЯ ПОДІЇ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ УМИСНИХ ВБИВСТВ МАЛОЛІТНЬОЇ ДИТИНИ АБО ЖІНКИ, ЯКА ЗАВІДОМО ДЛЯ ВИННОГО ПЕРЕБУВАЛА У СТАНІ ВАГІТНОСТІ.....       | 116 |
| <b>ЛЪОЗНИЙ О.А.</b> ЗБИРАННЯ ДОКАЗІВ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРОЦЕСУ ДОКАЗУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ.....   | 122 |
| <b>НЕВГАД В.В.</b> ХАРАКТЕРИСТИКА ТИПОВИХ СПОСОБІВ ВЧИНЕННЯ ВБИВСТВ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ П. 5 Ч. 2 СТ. 115 КК УКРАЇНИ.....  | 127 |
| <b>ПРИХОДЬКО В.О.</b> ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ВИКОРИСТАННЯ КРИМІНАЛІСТИЧНИХ ДОВІДКОВО-ДОПОМІЖНИХ ОБЛІКІВ.....   | 133 |
| <b>СИЙПЛОКІ М.В.</b> ПІДСТАВИ КРИМІНАЛІЗАЦІЇ СУСПІЛЬНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ПОСЯГАНЬ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОЇ ТА ПРИВАТНОЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....                                     | 137 |
| <b>СПУСКАНЮК А.Ю.</b> ВИНУВАТІСТЬ ОБВИНУВАЧЕНОГО У ВЧИНЕННІ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ПРОВЕДЕННЯМ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ДАНОЇ КАТЕГОРІЇ: ФОРМА ВИНИ, МОТИВ ТА МЕТА.....                    | 143 |
| <b>ТРЕККЕ А.С.</b> ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ БЕЗПЕКИ У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ НА ПІДСТАВІ УГОДИ ПРО ВИЗНАННЯ ВИНУВАТОСТІ.....  | 146 |
| <b>ШАЙТУРО О.П.</b> КРИМІНОЛОГІЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПО ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ НА ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНОМУ РІВНІ В СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ.....                 | 152 |
| <b>ФІЛОСОФІЯ ПРАВА</b>   |     |
| <b>СИРОВАЦЬКИЙ В.І.</b> СИСТЕМА «ДЕРЖАВНИЙ ПРИМУС – СВОБОДА»: ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВИЙ ВИМІР.....  | 157 |

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;**

**ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

|   |     |
|---|-----|
| <b>АБРОСЬКІН В.В.</b> СУТНІСТЬ, ЗМІСТ І ХАРАКТЕРНІ ОЗНАКИ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ.....   | 163 |
| <b>ВАСИЛЬСВ В.М.</b> ПЕРСПЕКТИВА РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАХОДІВ ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....                           | 168 |
| <b>ДАУГУЛЬ В.Я.</b> СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ.....  | 173 |
| <b>ДЕРЕВІНСЬКИЙ М.П.</b> МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ПО НАГОРОДЖЕННЮ ДЕРЖАВНИМИ НАГОРОДАМИ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ.....                           | 180 |
| <b>ЗУБКО А.О.</b> АДМІНІСТРАТИВНІ ОБОВ'ЯЗКИ СУБ'ЄКТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЗДІЙСНЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ ПІД ЧАС УРЕГУЛЮВАННЯ СПОРІВ ЗАРУБІЖНОГО ХАРАКТЕРУ.....   | 185 |
| <b>ІВАНОВ О.В.</b> ОКРЕМІ НАПРЯМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ.....   | 190 |
| <b>КИРИЧЕНКО Ю.М.</b> АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН.....  | 195 |
| <b>КЛУБАНЬ М.В.</b> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ ПРИ ВПРОВАДЖЕННІ ЕЛЕКТРОННОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ.....       | 201 |
| <b>КОМІРЧИЙ П.О.</b> СПЕЦІАЛЬНІ ТА ОСОБЛИВІ ЗАВДАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ.....   | 207 |
| <b>КОРІННИЙ С.О.</b> ІСТОРИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ МЕДІАЦІЇ ЯК ЗАСОБУ ВИРІШЕННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ.....                                   | 212 |
| <b>КУРКОВА К.М.</b> ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ГЕНЕЗА І ТРАНСФОРМАЦІЯ.....  | 217 |
| <b>ЛУГОВИЙ В.О.</b> АНТИКОРУПЦІЙНЕ НАВЧАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ В УКРАЇНІ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....  | 223 |
| <b>МАЛІКОВ В.В.</b> ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ БОРОТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ.....   | 229 |
| <b>МИХАЛЧИЧ В.М.</b> БЮДЖЕТНА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ.....   | 234 |
| <b>МОЗГОВИЙ О.О.</b> ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ, ЯКІ НАДАЮТЬСЯ ЧЕРЕЗ СЕРВІСНІ ЦЕНТРИ МВС УКРАЇНИ.....   | 238 |
| <b>РУСЕЦЬКИЙ А.А.</b> МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ТА КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....   | 243 |
| <b>СВІРІНА К.С.</b> МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ У НАУЦІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....                   | 248 |
| <b>СКОРОХОД І.В.</b> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ.....   | 252 |
| <b>СУКМАНОВА О.В.</b> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС КОМІСІЇ З ПИТАНЬ РОЗГЛЯДУ СКАРГ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТА ОХОРОНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ..... | 258 |
| <b>ТРОФІМЦОВ В.А.</b><br>ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ<br>«СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ».....  | 262 |



---

---

|   |     |
|---|-----|
| <b>УГРОВЕЦЬКИЙ О.П.</b> ДО ПИТАННЯ УЧАСТІ СУДОВОГО ЕКСПЕРТА<br>В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ.....  | 266 |
| <b>ХАРЧЕНКО В.М.</b> ПРАВООХОРОННА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ<br>ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ .....  | 271 |
| <b>ШКЛЯР С.В.</b> ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯ<br>ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ.....                              | 278 |
| <b>ЩОКІН Р.Г.</b> МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СФЕРІ ОСВІТИ:<br>ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ.....  | 283 |
| <b>СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА</b>  |     |
| <b>ДУРНОВ Є.С.</b> ДОЗВІЛ НА ЗАНЯТТЯ АДВОКАТСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ<br>ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ<br>ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ ХІХ СТОЛІТТЯ.....                 | 287 |
| <b>ЖУВАКА С.О.</b> СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ УСРР<br>У 20-ТІ РОКИ ХХ СТОЛІТТЯ.....  | 292 |
| <b>РОЗСОХА К.О.</b> ПРАВОВИЙ СТАТУС СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ<br>АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ<br>ЯК ПІДРОЗДІЛУ ГЕНЕРАЛЬНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ.....                  | 298 |
| <b>ЧАПЛИНСЬКА Ю.А.</b> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ<br>ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ.....   | 302 |
| <b>МІЖНАРОДНЕ ПРАВО</b>   |     |
| <b>ГАЛУНЬКО А.В.</b> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО<br>РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБИ ДІЛЬНИЧНИХ ІНСПЕКТОРІВ.....  | 307 |
| <b>ГОЛОБУТОВСЬКИЙ Р.З.</b> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ<br>В ОРГАНАХ СУДОВОЇ ВЛАДИ: ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ.....                                    | 313 |
| <b>МОІСЄЄВ М.С.</b> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ<br>З ПРОТИДІЇ ТА БОРОТЬБИ З ВИСОКОПОСАДОВОЮ<br>ТА ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ ..... | 318 |
| <b>ОРЄХОВ С.М.</b> СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ<br>І ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....  | 323 |
| <b>РІВІС М.М.</b> НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ<br>ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА КРАЇН-УЧАСНИЦЬ ЄС.....                  | 329 |
| <b>ФРАНКЕВИЧ ПАВЕЛ</b> МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ ПОЛЬЩІ<br>У ПРОЦЕСІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ<br>ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ.....                | 336 |

# НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Випуск 6  
Том 4

Відповідальний за випуск – В.В. Галуцько

Науковий редактор – О.Ю. Дрозд

Коректори: Я.І. Вишнякова, Н.В. Пірог

Комп'ютерне верстання – Ю.С. Семенченко

Підписано до друку 28.12.2017. Формат 70x100/16.

Обл.-вид. арк. 17,65. Ум.-друк. арк. 19,30.

Наклад 300 прим. Зам. № 2812-17.

Надруковано: ТОВ «Видавничий дім «Гельветика»  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4392 від 20.08.2012  
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)