

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДНІПРОВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ОЛЕСЯ ГОНЧАРА

ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ  
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

**Науковий збірник**

Випуск 2

2019

## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

### Головний редактор:

*Соколенко Ольга Леонідівна – доктор юридичних наук, професор*

### Заступник головного редактора:

*Корнякова Тетяна Всеволодівна – доктор юридичних наук, доцент*

### Відповідальний секретар:

*Сачко Олександр Васильович – кандидат юридичних наук*

### Члени редакційної колегії:

*Алексеевко Ігор Григорович – доктор політичних наук, кандидат юридичних наук, доцент*

*Бережна Катерина Вікторівна – доктор юридичних наук, доцент*

*Биргеу Михайло Михайлович – доктор юридичних наук, професор (Республіка Молдова)*

*Богатирьов Іван Григорович – доктор юридичних наук, професор*

*Богатирьова Ольга Іванівна – доктор юридичних наук, професор, старший науковий співробітник*

*Бондаренко Наталія Леонідівна – доктор юридичних наук, професор (Республіка Білорусь)*

*Вишня Володимир Борисович – доктор технічних наук, професор*

*Гетьман Євген Анатолійович – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник*

*Гошовський Володимир Сергійович – доктор юридичних наук*

*Ємельянов Володимир Павлович – доктор юридичних наук, професор*

*Калашиников Віктор Михайлович – доктор історичних наук, кандидат юридичних наук, професор*

*Кулієв Ібрагим Орудж огли – доктор юридичних наук, професор (Азербайджанська Республіка)*

*Легеза Євгеній Олександрович – доктор юридичних наук, доцент*

*Марков Карло Анатолійович – доктор історичних наук, професор*

*Мацей Борський – доктор філософії (Республіка Польща)*

*Мінченко Сергій Іванович – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник*

*Мудриєвська Людмила Михайлівна – кандидат юридичних наук, кандидат філософських наук, доцент*

*Нікіфорчук Дмитро Йосипович – доктор юридичних наук, професор*

*Патерило Ірина Володимирівна – доктор юридичних наук, доцент*

*Пиріг Ігор Володимирович – доктор юридичних наук, доцент*

*Приймаченко Дмитро Володимирович – доктор юридичних наук, професор*

*Пушкіна Олена Вікторівна – доктор юридичних наук, професор*

*Тертишник Володимир Митрофанович – доктор юридичних наук, професор*

*Уваров Володимир Генадійович – доктор юридичних наук, доцент*

*Халімон Сергій Іванович – доктор юридичних наук, доцент*

*Чабаненко Микола Миколайович – доктор юридичних наук, доцент*

*Чаплинський Констянтин Олександрович – доктор юридичних наук, професор*

*Чукаєва Вероніка Олександрівна – кандидат історичних наук, доцент*

*Шуба Борис Володимирович – доктор юридичних наук*

*Юзікова Наталія Семенівна – доктор юридичних наук, доцент*

*Юрчишин Василь Миколайович – доктор юридичних наук, доцент*

Науковий збірник містить статті, що висвітлюють питання з різних галузей права.  
Видання розраховане на викладачів юридичних факультетів вищих навчальних закладів,  
а також осіб, які цікавляться питаннями розвитку юридичної науки в Україні.

*Зміст наукових праць не завжди збігається  
з точкою зору редакційної колегії.*

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet рішенням вченої ради  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара  
(Протокол № 10 від 28.03.2019 р.)**

Офіційний сайт: [apnl.dnu.in.ua](http://apnl.dnu.in.ua)

Засновник: Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

**Науковий збірник «Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції» є фаховим виданням на підставі  
Наказу МОН України від 21 грудня 2015 року № 1328 (додаток № 8)**

***Журнал включено до міжнародної наукометричної бази  
Index Copernicus International (Республіка Польща)***

Свідоцтво про державну реєстрацію  
друкованого засобу масової інформації – серія КВ № 23163-13003ПР  
від 05.01.2018 р. видане Міністерством юстиції України

## ВИМОГИ ДО СТАТЕЙ

Стаття, що подається, повинна містити усі необхідні елементи, що зазначені у вимогах до наукових публікацій (Постанова ВАК України № 7-05/1 від 15 січня 2003 р.), а саме: постановку проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття; формулювання цілей статті (постановка завдання); виклад основного матеріалу дослідження з повторним обґрунтуванням отриманих наукових результатів; висновки даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

### Технічні вимоги:

- Формат – А4 (210x297).
- Обсяг статті – 6-18 стор.
- Шрифт – Times New Roman, 14-го кегля
- Міжрядковий інтервал – 1,5.
- Поля: зверху – 2 см, знизу – 2 см, зліва – 3 см, праворуч – 1,5 см.
- Абзацний відступ – 1 см, за допомогою табулятора, однаковий по всій статті.
- Лапки повинні бути однаковими по всій статті («лапки»)
- Слід розмежовувати дефіс «-» (друкується без пробілів) й тире «-» (друкується з пробілами).
- Ілюстративний матеріал друкується курсивом.
- Посилання в тексті публікації слід супроводжувати цифрами в квадратних дужках, позначаючи спочатку позицію цитованого видання у бібліографічних посиланнях, потім сторінку (наприклад: [2, с. 51]), багатотомні видання – [6, т. 2, с. 12]). Крапка у реченні ставиться після дужок.
- Після тексту статті через рядок даються бібліографічні посилання (Література), які повинні відповідати вимогам ДСТУ 8302:2015 (див. «Інформація та документація. Бібліографічне посилання. Загальні положення та правила складання»).
- Список літератури у посиланнях повинен містити не менше 8 позицій.

### ЗРАЗОК ОФОРМЛЕННЯ СТАТТІ:

УДК 340.1

Рубрика 1 – Теорія та історія держави і права

**Ніконова В. М.,**

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри міжнародного права, історії права та політико-правових вчень  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

### ПРАВА І СВОБОДИ ГРОМАДЯН В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНОГО ТА ВОЄННОГО СТАНУ

### RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS IN EMERGENCY AND MARTIAL LAW

Анотація українською мовою (до 50 слів)

*Ключові слова (5-7 слів).*

Анотація російською мовою (до 50 слів)

*Ключові слова (5-7 слів).*

Анотація англійською мовою (до 50 слів)

*Ключові слова (5-7 слів).*

Текст статті.

### Література:

1. Кресіна І. Парламентські вибори в Україні: правові і політичні проблеми. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ, 2003. 368 с.

### Контакти:

#### Адреса редколегії:

Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара, пр. Гагаріна, 72, м. Дніпро, 49010.

Тел.: +38 068 822 57 65.

Е-mail: editor@apnl.dnu.in.ua

Сайт: apnl.dnu.in.ua

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.11

Бурдоносова М. А.,

*кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри міжнародних відносин  
Київського національного університету культури і мистецтв*

## ГЕНЕЗА СПРАВЕДЛИВОСТІ ЯК ОСНОВОПОЛОЖНОГО ПРИНЦИПУ ПРАВА

## GENESIS OF JUSTICE AS A FUNDAMENTAL PRINCIPLE OF LAW

У статті досліджується розвиток поняття «справедливість», його розуміння та етапи становлення як основоположного принципу права. Справедливість як правовий принцип виявляється у відповідності між законодавчо закріпленими взаємозалежними правами, свободами, обов'язками, відповідальністю за вчинені правопорушення. Вона має особливе значення для регулювання суспільних відносин, оскільки найгірші соціальні наслідки спричиняє несправедливість, закріплена в законі. Таким чином, право як фундаментальний соціальний регулятор має спиратися на ідею справедливості, рівності, свободи та гуманізму.

**Ключові слова:** *генеза принципів права, справедливість, генеза справедливості, правовий принцип, соціокультурна цінність справедливості.*

В статье исследуется развитие понятия «справедливость», его понимание и этапы становления в качестве основополагающего принципа права. Справедливость как правовой принцип проявляется в соответствии между законодательно закреплёнными взаимозависимыми правами, свободами, обязанностями, ответственностью за совершенные правонарушения. Она имеет особое значение для регулирования общественных отношений, поскольку наихудшие социальные последствия влечёт несправедливость, закреплённая в законе. Таким образом, право как фундаментальный социальный регулятор должно опираться на идею справедливости, равенства, свободы и гуманизма.

**Ключевые слова:** *генезис принципов права, справедливость, генезис справедливости, правовой принцип, социокультурная ценность справедливости.*

The article examines the development of the concept of “justice”, his understanding and stages of formation as the fundamental principle of law. Justice as a legal principle is manifested in accordance with the legally established interdependent rights, freedoms, responsibilities, and responsibility for the committed offenses. It is of particular importance for the regulation of social relations, since the worst social consequences result in injustice in the law. That is why, the law as a fundamental social regulator, must rely on the idea of justice, equality, freedom and humanism.

**Key words:** *genesis of principles of law, justice, genesis of justice, legal principle, sociocultural value of justice.*

Однією з найважливіших моральних, культурних та правових категорій, що відіграє особливу роль для суспільства, є справедливість. Її значення особливо зростає в кризові періоди розвитку, коли відбувається злам старих правил, постає необхідність розбудови нового справедливого світу, утвердження нових культурних цінностей.

Цінність справедливості для суспільства залишається непорушною, оскільки вона виступає тим орієнтиром, на який рівняються під час оцінки вчинків особи під кутом зору добра і зла, шкоди чи користі для суспільства. Вектор цієї соціокультурної регуляції продовжує право, оскільки також оцінює поведінку особи з позицій бажаності чи небажаності для суспільства з урахуванням розуміння справедливості. Таким чином, справедливість перетворюється на основоположний принцип права і стає базою для формування сучасного законодавства, вона нерозривно пов'язана із застосуванням права, формами його реалізації, здійсненням юридичної діяльності, а також забезпеченням прав і законних інтересів особи.

Перші спроби зрозуміти, що таке справедливість і її розтлумачити, пов'язані з філософськими розвідками Геракліта, Сократа, Платона, Аристоте-

ля, Епікура. Далі її тлумаченням займалися стоїки (Зенон, Хрисіпп, Діоген Лаертський, Марк Аврелій), софісти (Протагор, Горгій та ін), середньовічні мислителі (зокрема, Тома Аквінський), філософи Нового часу (Ф. Бекон, Г. Гроцій, Т. Гобс, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, Дж. Локк, І. Кант, Г.-В.-Ф. Гегель), новітні філософські школи (неопозитивізм (Г. Харт, О. Вайнберг, П. Колер), неокантіанство (Р. Штамлер, Г. Радбурх), неогегельянство (Ю. Біндер, К. Ларенц, Д. Джентиле, Б. Кроче, Ж. Іпполіт), екзистенціальна філософія (М. Хайдеггер, К. Ясперс, П. Сартр, Е. Фехнер, Г. Кон), «відроджене» природне право (Ж. Маритен, Ж. Дабен, Й. Месснер), «чисте вчення про право» (Г. Кельзен) та ін.).

Проблематику співвідношення справедливості і права вивчали Г. Шершеневич, Р. Ієрінг, П. Рікер, Г. Гарт, О. Гюффе, Р. Дворкін, Т. Оноре, Р. Токарчик, Л. Фуллер, Б. Кістяківський, О. Лейст, Г. Мальцев, І. Сабо, С. Алексеев, А. Боннер, С. Гусарев, О. Гришук, З. Добов, В. Дудченко, А. Жалінський, В. Карташов, А. Коні, О. Мартишин, М. Мчедлов, В. Нерсесянц, Ю. Оборотов, А. Овчиннікова, В. Пісоцький, Н. Порубов, М. Козюбра, А. Колодій, О. Копиленко, П. Рабінович, О. Скакун, З. Сіверс, Ю. Тихомиров, М. Фрітцханд та інші.

Розглядаючи проблему генези принципів права, необхідно підкреслити ту особливу роль, яку відіграє в їх створенні мораль. Моральні норми орієнтовані на такі категорії, як добро, честь, совість, гідність, справедливість. А вони виступають критеріями оцінки поведінки людей в усіх сферах їх діяльності, а тому виникає тісний взаємозв'язок норм і принципів права з нормами і принципами моралі.

Ідеологія також є витокком принципів права, оскільки будь-які розумні дії людини переслідують певну мету, а ідеологія – це вербальна модель, що передбачає мету і оцінку діянь соціальних суб'єктів із точки зору загальносуспільних інтересів. Саме звідси беруть початок такі принципи: не вбий ближнього; не вкради; турбуйся про дітей; поважай старших та ін.

Таким чином, спочатку зміст принципів права намічається самим життям, у суспільних соціальних відносинах, що складаються у реальному житті та отримують пізніше регламентацію і захист із боку держави у комплексах суб'єктивних прав учасників правовідносин. Виникнення принципів права як загальносоціальних є необхідною умовою подальшого їх закріплення у вигляді юридичних принципів і норм, тому що свідчить про актуальність їх для суспільства і необхідність їхнього юридичного оформлення. Саме так у надрах громадянського суспільства, в межах правоутворення за допомогою юридичної практики зароджуються нові юридичні принципи, що еволюційно відмінюють дію застарілих, неактуальних принципів [1, с. 42]. Таким чином, категорія справедливості являє собою моральне усвідомлення рівноцінності, а також правильної відповідності між діями та їх наслідками, правами та обов'язками, проступком та покаранням за нього, роботою та винагородою тощо.

Право та моральні настанови протягом століть були взаємозалежні та взаємопов'язані. Перші уявлення про справедливість сформувалися ще в первісному суспільстві, однак ця справедливість стосувалася лише членів роду (племені, селища) і на інші племена не поширювалася. Основою тогочасних уявлень про справедливе покарання був принцип таліону (від лат. talis – такий самий; рівним за рівне: «око за око, зуб за зуб»), що передбачав рівноцінну відплату, заподіяння порушнику того самого, що він спричинив потерпілому. З розвитком цивілізації, на заміну принципу таліону прийшов принцип еквівалентності покарання (штраф, конфіскація майна, обмеження в правах тощо) [2, с. 7, 24].

Перша згадка про справедливість у праві, що дійшла до наших часів, належить до XVIII ст. до н.е. і міститься в тексті стародавнього джерела права – Законах Хаммурапі – як один із мотивів їх прийняття: «<...>щоб засяяла справедливість у країні, щоб знищити злочинців, щоб сильніший не пригнічував слабшого» [3].

Подальший розвиток ідеї справедливості відбувався в античну добу в Стародавній Греції, на

міфологічній основі в епосах Гомера і Гесіода. Так, у поемах Гомера «Іліада» та «Одіссея» Зевс у морально-правовій площині виступає як верховний заступник загальної справедливості, який суворо карає тих, хто творить зло і несправедливий суд.

У Гомера справедливість була божественною по своїй суті і виступала як об'єктивна основа і критерій для всього, що є правильним, правовим. І лише те, що відповідало тогочасним уявленням про справедливість, сприймалось як право. У гомерівських поемах порушення справедливості – не просто антигромадський, а й антибожественний акт, за який неминуче наступає Божа кара.

Отже, ще за часів міфологічної свідомості в культурі стародавніх греків право і справедливість, хоча і тісно були пов'язані між собою, розрізнялися навіть термінологічно: справедливість (діке) – безумовна основа і принцип права як сформованого звичаю, звичаєвого права (теміс); звичаєве ж право (теміс) є певною конкретизацією вічної справедливості (діке), її прояву і дотримання між людьми.

Поглибленого розвитку ідея права і справедливого суспільно-політичного устрою набула в поемах Гесіода (VII ст. до н.е.) «Теогонія» («Походження богів») і «Роботи і дні». У гесіодівській інтерпретації боги виступали носіями морально-правових принципів і сил. Так, правління Зевса знаменувалося встановленням основ справедливості, законності і суспільного добробуту, а справедливість (діке), своєю чергою, протиставлялася силі і насильству. Гесіод у поемах висунув положення про єдине коріння та основи справедливості й закону. Він першим вжив поняття «право по природі», або природне право (фесеї), і поняття «право, встановлене людьми» (номо), іншими словами, позитивне право [4].

Новий поштовх розвитку поняття «справедливість» отримав у Стародавньому Римі. Це було пов'язано з діяльністю преторів, коли з'явилася модель експертизи законодавства з приводу його справедливості з урахуванням відповідності інтересів громадян Риму (квіритів) та представників інших народів, іноземців (перегринів). Через кілька століть подібна експертиза на відповідність законів вимогам релігії, культури, моралі та справедливості проводилася і в Османській Імперії [5, с. 17].

Аналіз поглядів філософів епохи Просвітництва доводить, що спільним в їхніх концепціях було те, що формування інституту приватної власності спонукало до певних змін у свідомості людини, яка була змушена, з одного боку, відмовлятися від середньовічних уявлень про власність, а з іншого – підкорятися правовим нормам і законам. Громадянське суспільство вимагало проголосити інститут власності феноменом, що відповідає законам справедливості й нормам моралі. Проте в їхніх поглядах спостерігаються певні відмінності. Т. Гоббс основну увагу приділяв дослідженню комутативної справедливості, в основі якої лежала домовленість між людьми щодо обміну власністю. Дж. Локк проблему справедливості, з одного боку, пов'язував

з особистістю, яка здатна дотримуватися справедливості, а з іншого – з проблемою моралі. Т. Гоббс і Дж. Локк стверджували, що справедливість – це природна потреба, а Д. Юм не погоджувався з ними і розвивав погляди Платона на справедливість як на штучне утворення – результат втілення етичних норм. Дж. Локк і Д. Юм усвідомлювали необхідність пошуку моральних і правових механізмів щодо регулювання відносин власності на основі справедливості. Д. Юм логічно завершив їхні роздуми і сформулював закони справедливості, що мають лежати в основі громадянського суспільства, а держава мусить виступати їх гарантом.

Дж. Локк і К. Гельвецій стверджували, що справедливість має ґрунтуватися не лише на законах моралі, але й на вихованні. Вирішення проблеми справедливості за допомогою опори лише на закон і державу є необхідним, але цього замало. Дж. Локк і Д. Юм підкреслювали необхідність доповнення проблеми справедливості моральними нормами. В єдності права й моралі проблема справедливості набуває більш цілісного осмислення. Зрозуміло, що в епоху Просвітництва такого органічного об'єднання ще не могло бути.

Потреба у такій цілісності виникає пізніше і має бути реалізованою. Д. Дідро заперечував справедливість, побудовану на християнських цінностях, і намагався відшукати її підґрунтя в людському розумі, проте сам собі суперечив і визнав, що людський розум не здатний підпорядкувати собі почуття [6, с. 119].

Представник німецької класичної філософії І. Кант, використовуючи діалектичний підхід, глибоко розробив проблему справедливості, права, держави та закону. І. Кант вважав: «Людина дуже рано набуває почуття справедливості, однак дуже пізно або взагалі не набуває поняття справедливості». На протигагу почуттю, поняття справедливості не може бути набуто людиною на основі лише індивідуального досвіду.

Філософ розглядав відсутність почуття справедливості як стан неповноліття, він стверджував: «Неповноліття означає неспроможність користування власним розумом без керівництва когось іншого». Тому подолати стан неповноліття здатен лише розум. На думку мислителя, «вік просвітництва» здатен вивести людину зі стану неповноліття [7, с. 256].

Серед сучасних дослідників всеосяжний системний аналіз категорії справедливості проведений у фундаментальній монографії Дж. Роулза «Теорія справедливості», де автор намагається узагальнити й проаналізувати принципи справедливості, які «для базисної структури суспільства є об'єктами вихідної угоди». Сам автор називає свою концепцію новим рівнем абстракції відомої теорії суспільного договору (Локк, Руссо, Кант тощо) [8, с. 5].

Справедливість Дж. Роулз розглядає як цінність, що визначає основні соціальні інститути, забезпечує спосіб втілення прав і обов'язків, характеризує соціальну структуру суспільства, визначає розподіл суспільного співробітництва. Тому всі політич-

ні, юридичні рішення мають узгоджуватися з нею [8, с. 104]. Саме така концепція справедливості може слугувати юридичною та моральною основою стабілізації й розвитку демократичного суспільства, критерієм для вибору не просто принципів індивідуального життя, а суспільного устрою загалом, культурних основ та нових цивілізаційних перспектив.

Тенденцію визнання справедливості засадою та принципом права простежуємо в працях П.М. Рабіновича, який, прогнозуючи майбутній соціально-демократичний тип права, визначає його як систему формально обов'язкових загальних норм фізичної поведінки, які встановлені або санкціоновані соціально-демократичною державою, виражають волю більшості населення країни – трудівників-власників, спрямовані на врегулювання суспільних відносин відповідно до цієї волі та загальносоціальних потреб і реально забезпечують максимальне здійснення та захист основоположних прав людини, спільнот і об'єднань на засадах свободи, справедливості, солідарності [9, с. 120].

Термін «принцип» походить від латинського слова «*principium*» і означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості.

На основі різноманітних підходів до розуміння категорії справедливості, сутності справедливості як культурної цінності та правового принципу можна стверджувати, що справедливість є провідною категорією протягом усього соціально-історичного розвитку людства. У різні часи вона тлумачилася по-різному, соціально-філософська думка з концептуально різних поглядів тією чи іншою мірою торкалася проблеми справедливості. Нині у полі філософських і культурологічних досліджень значно актуалізується проблема зміни соціокультурної парадигми сучасності, на основі якої вибудовуються нові координати культури як ціннісно-сміслової реальності, однак цінність справедливості для суспільства залишається непорушною, оскільки виступає тим орієнтиром, на який рівняються, оцінюючи вчинки особи під кутом зору добра і зла, шкоди чи користі для суспільства. Вектор цієї соціокультурної регуляції продовжує право, оскільки оцінює поведінку особи з позицій бажаності чи небажаності для суспільства з урахуванням розуміння справедливості. Таким чином, справедливість перетворюється на основоположний принцип права і стає базою для формування сучасного законодавства.

Справедливість як правовий принцип виявляється у відповідності між законодавчо закріпленими взаємозалежними правами, свободами, обов'язками, відповідальності за вчинені правопорушення. Вона має особливе значення для регулювання суспільних відносин, оскільки найбільш суттєві соціальні наслідки викликає саме несправедливість, закріплена в законодавстві. Таким чином, право як основоположний соціальний регулятор має своїм підґрунтям ідеї справедливості, рівності, свободи і гуманізму.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 42–46.
2. Чечельницький І.В. Справедливість и правотворчество : монографія. Москва : Проспект, 2017. 176 с.
3. История Древнего Востока. Тексты и документы / Под ред. В.И. Кузищина. Москва : Высшая школа, 2002. 719 с.
4. Філософія права / Бандура О.О., Вовк В.М., Гвоздік О.І. та ін. Національна академія внутрішніх справ URL: [https://www.naiu.kiev.ua/books/mnp\\_fil\\_prava/index.htm](https://www.naiu.kiev.ua/books/mnp_fil_prava/index.htm).
5. Муромцев Г.И. О некоторых особенностях и закономерностях развития правовых культур. *Правовые культуры. Жидковские чтения* : Материалы Всероссийской научной конференции. Москва, 25 марта 2011 г. / Под ред.: Муромцев Г.И., Немытина М.В. Москва : РУДН, 2012. 438 с.
6. Сабадуха М.В. Проблема справедливості у філософії Просвітництва в контексті розбудови європейських держав та формування громадянського суспільства. *Вісник Національного авіаційного університету. Серія : Філософія. Культурологія*. 2016. № 1. С. 116–120. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnau\\_f\\_2016\\_1\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnau_f_2016_1_30).
7. Кант И. Критика практического разума. *Соч. в 6 томах*. Москва, 1965. Т. 4, Ч. 1. 544 с.
8. Ролз Дж. Теория справедливости: пер с англ. / науч. ред. и пред. В.В. Целищева. Изд. 2-е. Москва : Изд-во ЛКИ, 2010. 536 с.
9. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. Вид. 10-е, доп. Львів : Край, 2008. 224 с.

**Кобко-Одарій В. С.,**  
аспірант кафедри міжнародного та європейського права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО МЕНТАЛІТЕТУ УКРАЇНСЬКОГО ЕТНОСУ

## REGIONAL PECULIARITIES OF THE MENTALITY OF THE UKRAINIAN ETHNIC GROUP

У статті аналізується правовий менталітет українського народу різних регіонів держави Україна. Також встановлено спільні і відмінні риси українського правового менталітету різних регіонів та виявлено причини таких відмінностей. У цьому дослідженні нам вдалось виявити причини становлення різного правового менталітету українського етносу.

**Ключові слова:** правовий менталітет, регіональний правовий менталітет, дух народу, українська ментальність, історія становлення.

В статье анализируется правовой менталитет разных регионов государства Украина. Также установлены общие и отличительные черты правового менталитета разных регионов и выявлены причины таких отличий. В этом исследовании нам удалось выявить причины становления разного правового менталитета украинского этноса.

**Ключевые слова:** правовой менталитет, региональный правовой менталитет, дух народа, украинская ментальность, история становления.

The features of legal mentality of the Ukrainian people of different regions of the Ukrainian state are analyzed in this article. The general and excellent lines of Ukrainian legal mentality of different regions are also set and reasons of such differences are deduced. Also, we succeeded to deduce reasons of becoming of different legal mentality of the Ukrainian ethnus.

**Key words:** legal mentality, regional legal mentality, spirit of people, Ukrainian mentality, becoming history.

Розуміння менталітету українського народу неможливе без усвідомлення всього історичного ланцюга походження сучасних українців, регіональних ментальних особливостей українського народу. В той же час питання регіональних відмінностей правового менталітету українців не привертає належної уваги науковців. Серед найбільш розповсюджених поглядів в цій області зустрічається протиставлення ментальних установок жителів західної та східної частин нашої держави.

Характеризуючи українську ментальність, науковці відмічають вплив на неї загальнонаціональних та регіональних архетипів. Перші зумовлені проекцією візантійської компоненти на менталітет українського народу. Другі – взаємодією візантійського і латинського психотипів на заході та впливом російського менталітету на сході та півдні. Центр та північ коливаються між позиціями заходу та сходу.

В той же час, помітні відмінності правового менталітету регіональних спільнот у складі українського народу дозволяють принаймні ставити питання про диференціацію ментальних установок.

Як відмічає Г.І. Базецька: «регіони України суттєво відрізняються один від одного по багатьом показникам: за характером виробництва, соціально-територіальному складу, культурно-мовним особливостям, конфесійній приналежності населення тощо. Відмінності в соціально-економічному розвитку регіонів, а також їх культурно-історичних традиціях відображаються на політичній свідомості населення, визначають пріоритет тих чи інших суспільних цінностей та установок» [1, с. 356].

Не дивлячись на те, що правовий менталітет є сталим, все ж в ході свого історичного розвитку

він зазнає певних трансформацій під впливом релігійних, культурних, ідеологічних та інших чинників. Доказом цього є ті істотні зміни та деформації традиційної структури правового менталітету українців, що виникли в результаті тривалого перебування різних частин України під владою інших держав. Географічне розташування України на перехресті історичних шляхів зі Сходу на Захід та з Півночі на Південь зумовило химерне поєднання у світогляді українців західної (активно-раціоналістичної, індивідуалістичної) та східної (пасивно-споглядальної) ментальності. Тому І. Лисий цілком справедливо твердить, що парадигмальна риса українців – внутрішній антиноміям, амбівалентність, схильність поєднувати непоєднуване: християнське та язичницьке, православне та католицьке, кочове та осіле і т.п. [2, с. 38].

М. Юрій досліджуючи етногенез та менталітет українського народу приходять до висновку, що причинами відмінностей в ментальних установках українського народу є перебування різних регіонів у складі різних держав. Це в свою чергу, на думку вченого, сприяло тому, що особистість починає засвоювати атрибути «еталонної» (титольної), домінуючої у державі національності: її культура, мова, релігія, національна ідентичність тощо, внаслідок чого вона (особистість) не лише не шанує, але й зневажає власну націю, культуру, мову, її історію, що, в свою чергу, призводить до деформації національної свідомості, пам'яті та ідентичності людини [3, с. 208-209].

Про відмінності в ментальних установках між жителями західних та східних регіонів України, котрі зумовлені впливом історичних, культурних,



релігійних, географічних та інших умов ведуть мову й інші вчені.

Як відмічає Ю. Крисюк: «на відміну від східних областей України, на території західної частини України ще до приєднання її до складу СРСР відбувався активний процес формування інститутів громадянського суспільства. В західних областях цілеспрямовано діяли різноманітні партійні структури та громадські об'єднання, які були важливими складовими політичних систем європейських країн. Це створювало можливість для відносно автентичного розвитку політичної та правової самоорганізації українців і прилучення їх до європейської системи цінностей» [4, с. 24-37].

Ще однією передумовою відмінностей в ментальних установках жителів західної та східної України виступає геополітичний фактор. Прикордонний статус західних областей України дав змогу їм налаштувати тісні культурні та економічні контакти з Польщею, Угорщиною, Чехією. Не менш важливе значення відіграє ідеологічний фактор. Для жителів західної України одним з пріоритетних питань є збереження незалежності та самостійності України та подальша розбудова її демократичних інституцій.

У зазначеному аспекті, дуже важливим для формування та зміцнення громадянського суспільства стає відчуття національної ідентичності. Така національна ідентичність в громадянському суспільстві дає громадянам почуття потрібності, впевненості в собі, власної гідності, заохочуючи їх „почуватися у себе вдома”, допомагаючи легко читати знаки інституційного та буденного життя.

Саме відчуття національної ідентичності, на нашу думку, є одним з тих факторів які дозволяють подолати конфліктні та негативні тенденції у сучасному суспільстві.

Кожна риса регіонального правового менталітету українців є складовою унікальної системи характерологічних особливостей регіону, яка саме й зумовлює специфіку правового менталітету українського народу.

Відмінності в ментальних установках українців різних регіонів зумовлені впливом історичних, культурних, релігійних, географічних та інших умов.

Проведений аналіз регіональних особливостей менталітету українського народу дозволяє дійти висновку, що регіональні ментальні архетипи та настанови слід поділити на споконвічні та набуті. До перших слід віднести: відчутний пріоритет моралі як соціального регулятора по відношенню до права; емоціоналізм; пріоритет духовної константи, заснованої на сильному впливі релігійного архетипу; соборність; кордоцентризм; толерантність; демократизм; миролюбність тощо. До другої групи належать: політична демагогія та популізм; етатизм; слабе знання своїх прав і можливостей; правовий нігілізм; недовіра до державної влади та правоохоронних органів тощо.

Регіони України суттєво відрізняються один від одного по багатьом показникам, таким як то культурно-мовні особливості, конфесійна приналежність,

соціально-територіальній структурі, етнічний склад тощо. Відмінності культурно-історичних традицій в різних регіонах відображаються на правосвідомості, правовій культурі, визначаючи пріоритет тих чи інших цінностей та установок.

Для України характерні відмінності в ментальних установках західних та східних регіонів. Все це обумовлене багатоміною роздрібненістю держави та впливом різних правових традицій на становлення та формування цих регіонів.

Ведучи мову про особливості правового менталітету цих регіонів, ми бачимо два блоки проблем. Перший з них можна умовно охарактеризувати як соціально-політичний. До нього входять відношення до права, спроможність та бажання дотримуватись положень закону, відношення до влади, значимість прав людини, їх розуміння тощо. Другий блок – світоглядний, котрий включає розповсюдженість егалітарних настроїв, рівень патерналистичних очікувань, здатність до ініціативних дій тощо.

Отже, в чому ж проявляється самотність ментальності жителів західних регіонів? Перш за все в тому, що населення Західної України демонструє максимальне прийняття демократичних ідеалів. Тут найбільш широко розповсюджена орієнтація на власні сили та ініціативний тип мислення, а ціннісні системи носять індивідуалістичний характер, близький західному менталітету. Для даного регіону характерне переконання, що «український народ має прекрасну мову, чудову пісню, багату територію і при неминучій перемозі світової демократії вони автоматично відтворять українську націю і дадуть їй власну державу» [5, с. 78].

В західних регіонах України досить високо цінується свобода. При цьому сама свобода розуміється перш за все як воля, а не політична чи правова свобода. Жителям західних регіонів України не властива сакралізація держави, їм в загалом байдуже поняття державної величі. Вони негативно ставляться до відірваних від інтересів простої людини вертикальних ієрархій і схильні до самоврядування.

Ще однією особливістю жителів західних регіонів України є релігійність населення. Жителі західних регіонів України є не просто більш релігійними в порівнянні з жителями інших регіонів України, вони ратують за створення автономної української церкви та відділення від московського патріархату. Перебування під владою інших держав сприяло тому, що в цій частині України люди сповідують в більшій мірі греко-католицизм та католицизм.

Ще одна риса менталітету, яка властива українцям взагалі, але західному регіону в більшій мірі – це стійкість, під якою ми розуміємо здатність упродовж тривалого часу протидіяти тим чи іншим несприятливим чинникам. Протягом тривалого та тернистого шляху розвитку української держави наш народ, то падав пригноблений та обезсилений, то знову підіймався, але ніколи не втрачав віри в самого себе. Адже потрібно чимало витримки, аби в складних, часом несприятливих умовах зберегти свою народність, віру, мову.

Серед населення східного регіону розповсюджений патерналістично-конформістський тип ментальності з притаманним йому носіям очікуванню готових рішень та соціальних гарантій з гори, низькою адаптованістю до суттєвих змін. Як наслідок, слабо виражена індивідуалістична направленість. Тут є розповсюдженою орієнтація на суспільство рівних доходів. Разом з тим, зрівнювальні установки частково пом'якшуються загальною терпимістю населення.

Терплячість та відносна пасивність жителів східних регіонів як специфіка їх ментальних установок проявляється і в слабкій готовності до активного протесту. Досить низьким є і рівень агресії. Жителі цих регіонів, більше ніж інших, схильні пристосовуватися до існуючих порядків, чим відкрито їм протистояти. Для жителів східних регіонів психологічно простіше обійти проблему, притерпітися до неї, знайти якісь прогалини, а ніж разом із співвітчизниками боротися за загальні інтереси.

Що стосується жителів північних та центральних регіонів України, то вони коливаються між позиціями сходу та заходу. Для даних регіонів характерна загальна аполітичність, яку слід вважати «хворобою» української нації, котра в певній мірі спричинена тривалою відсутністю власної державності. Жителі даних регіонів не здатні до конструктивних дій, навіть у випадку, коли ситуація вимагала від них активної та послідовної позиції, ніколи не ставили перед собою загальних одержавних завдань і, як правило, поводять себе як сторонні спостерігачі, навіть у вирішенні питань, що безпосередньо стосуються їх інтересів.

Говорячи про регіональні особливості правового менталітету українського народу, слід вести мову скоріше про його формальні відмінності, котрі виникають при розгляді рис правового менталітету у відриві одна від одної, а також при ототожненні сутнісних рис правового менталітету з реальними рисами життя суспільства за ознаками їх масового розповсюдження, що, зазвичай, залежить від цілого ряду історичних обставин.

Підтвердженням формальних відмінностей основних рис правового менталітету жителів різних регіонів України є уявлення про те, що менталітет будь-якого народу, нації відрізняється внутрішню єдністю, в іншому випадку від був би не здатним забезпечити збереження українського народу в різних ситуаціях на різних історичних етапах розвитку української державності.

Не дивлячись на деякі відмінності в ментальних установках, менталітет українського народу зв'язаний єдиною історичною долею з превалюванням моральних релігійних цінностей, з перевагою серця над розумом, з готовністю терпіти труднощі та невзгоди задля кращого майбутнього тощо.

Підсумовуючи сказане, зазначимо, що правовий менталітет жителів різних регіонів України зазнав істотної деформації внаслідок перебування під владою різних держав та проведення останніми політики асиміляції. Цей процес вів до формування нового рис правового менталітету і віддаляв від власного культурного коріння. Та відмінності в ментальних установках українців не є перешкодою для збереження власної самобутності.

Національний менталітет – це важливий елемент, що розкриває сутність нації в аспектах свідомої та підсвідомої поведінки в суспільних групах. Така категорія набула значущості в сучасному культурному і національному просторі поряд з відповідними елементами ірраціональної сфери свідомості; міфологією, архетипами та стереотипами. Оскільки гуманізація суспільних відносин стала основною ознакою більшості сучасних культурних систем, то увага повертається до таких якостей, що допомагають зберігати людяність особи в сучасному технізованому суспільстві.

Національне самовизначення в рамках громадянського суспільства є показником суб'єктивного зарахування себе до певного етносу в межах нації і виступає позитивною силою тоді, коли люди визначають свою генетичну приналежність до етносу за принципом кровної спорідненості та внутрішньої ідентифікації на національних символах територіальної єдності, мовної спорідненості та історичної спадковості. Вони сприймають етнічні традиції, зразки поведінки, спосіб мислення як свої власні індивідуально-особистісні особливості, приймають рідну мову за принципом народження та “крові”.

Сьогодні народ України стихійно консолідується і починає поступово усвідомлювати себе як єдине відносно ціле соціокультурне утворення, етнічні відмінності між основними складовими якого мають не принциповий і не конфронтаційний характер.

Різні ментальні настанови формували й різні типи політичних цінностей та ідеалів, віддаляли українство від власного культурного коріння. На нашу думку, копіювання західних правових традицій та перенесення їх на українську основу не є панацеєю. Ломка національних традицій, видається нам, культурною диверсією великої руйнівної сили, що лише поглибить конфлікт між різними регіонами України. Слід орієнтуватися на сильні риси менталітету українського народу та нейтралізувати слабкі, котрі стоять на заваді діалоговим формам взаємодії між різними регіонами. Використання індивідуального стилю нації дозволить їй досягти суспільної згоди без радикальної перебудови ментальних настанов народу та зберегти його самобутність.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Базецкая А.И., Телеверя Е.М., Ковалевская А.В., Пушкарь Т.А. Взаимосвязь социальной инфраструктуры регионов Украины и регионального менталитета населения страны. *Экономика и предпринимательство*. 2014. № 1 (ч. 1). С. 356.
2. Лисий І. Менталітет і духовна культура українців. *Філософська і соціологічна думка*. 1995. № 11-12. С. 38.
3. Юрій М.Т. Етногенез та менталітет українського народу. 2-ге вид., доп. Київ : Таксон, 1997. С. 208–209.
4. Крисюк Ю. Трансформація правового менталітету крізь призму еволюції основних соціальних цінностей в західноєвропейській і українській правовій традиції. *Історико-правовий часопис*. 2014. № 1 (3). С. 24.
5. Рубан А.О. Світоглядні особливості українського національного характеру (філософсько-антропологічний аналіз) : дис. ... канд. філос. Наук : спец. 09.00.04 «Філософська антропологія; філософія культури» / Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. Київ, 2008. С. 78.

**Ковальова С. Г.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри історії і теорії держави і права  
Чорноморського національного університету імені Петра Могили

## ЦЕХОВА ОРГАНІЗАЦІЯ ЗА МІСЬКИМ ПРАВОМ XII – XV СТ. КРІЗЬ ПРИЗМУ СЕРЕДНЬОВІЧНОЇ ПРАВОСВІДОМОСТІ

### GUILDS IN MUNICIPAL LAW (XII – XV CENTURIES) THROUGH THE PRISM OF MEDIEVAL LEGAL CONSCIENCE

На підставі аналізу цехових статутів та нарративних джерел XII – XV ст. встановлено риси середньовічної правосвідомості. Визначено особливості правосвідомості, що зумовили появу цехових ремісничих корпорацій у середньовічних містах. Показано вплив християнської релігії на правосвідомість середньовічних ремісників.

**Ключові слова:** правосвідомість, середньовічне міське право, середньовічні цехи, цехові статутути, середньовічні ремісники.

На основании анализа цеховых уставов и нарративных источников XII – XV вв. определены черты средневекового правосознания. Показаны особенности правосознания, обусловившие появление цеховых ремесленных корпораций в средневековых городах Европы. Проанализировано влияние христианской религии на правосознание средневековых ремесленников.

**Ключевые слова:** правосознание, средневековое городское право, средневековые цехи, цеховые уставы, средневековые ремесленники.

The features of medieval legal conscience are identified. The identification is based on the analysis of guild charters and narrative sources of the XII–XV centuries. The peculiarities of legal consciousness that led to the appearance of guild corporations in medieval cities of Europe are shown. The influence of the Christian religion on the legal consciousness of medieval artisans is analyzed.

**Key words:** legal conscience, medieval city law, medieval guilds, guild charters, medieval artisans.

Феномен середньовічного міського права привертає увагу дослідників з огляду на те, що саме у правовому просторі європейських середньовічних міст сформувалися ті риси індивідуального та суспільного правового менталітету, які визначили європейську правосвідомість і правову культуру Нового, а слідом за тим і Новітнього часів. Тож вивчення умов та особливостей формування європейської правосвідомості у континуїтеті середньовічного міста, а також основних напрямів і характеру її еволюції є корисним та актуальним. На особливу увагу заслуговує питання формування правосвідомості міської соціальної страти, яка згодом, у Новий час, становила основу так званого середнього класу – міських ремісників.

Проблеми онтології середньовічних інституцій європейського міста, у тому числі ремісничих цехів, становили предмет наукових студій не одного покоління вчених. У працях істориків О. Дживелегова, Г. фон Белова, К. Гюльманна, С. Булгакової, Ю. Борхардта, А. Піренна, А. Сванідзе, Л. Котельнікової та ін. висвітлені питання цехового устрою та складу цехів, ролі та місця цехів у системі міського управління, цехового виробництва тощо. Окремі характеристики середньовічної ментальності, у тому числі містян, досліджувалися істориками, соціологами, культурологами; серед їхнього наукового доробку варто виділити праці О. Ескле, Ж. Дельюмо, Ж. Ле Гоффа, Р. Фосс'є, А. Гуревича. Однак досліджень безпосередньо правової свідомості ремісників практично не проводилося. Тож метою цієї розвідки є встановлення особливостей правосвідомості членів середньовічного ремісничого цеху. Джерельною базою для дослідження є пам'ятки середньовічного

міського права, насамперед, статуту цехів, а також нарративні джерела, що дають змогу зробити висновки щодо характеру та сутності правовідносин XII – XV ст. і відображеної в них правосвідомості цехових ремісників.

Саме виникнення цехової організації було продиктоване як об'єктивними чинниками соціально-економічної реальності (зростання міст, а отже, і кількості міського населення, пошкваллення економіки), так і зумовленими цими чинниками особливостями середньовічної ментальності. Середньовічний індивід не мислився як окремії соціальний суб'єкт у жодній сфері діяльності. Його статус та відповідна соціальна цінність визначалася приналежністю до певного колективу – общини, сімейства, релігійної, соціальної групи. Демографічна динаміка середньовічної урбанізації XII – XIII ст. була пов'язана не лише з природним збільшенням кількості населення, а й із міграцією селян у міста. Таке переселення породжувало розрив традиційних родинних, общинних, васальних зв'язків, які поряд із накладанням на нього низки обов'язків забезпечували індивіду фізичний, економічний, соціальний захист. Середньовічне місто, що потерпало від перманентних політичних та соціальних конфліктів, не мало засобів захисту ізольованого індивіда-ремісника; крім того, накопичення на порівняно невеликій міській території матеріальних благ приваблювало кримінальний елемент, тож там зростав рівень злочинності [1, с. 170], для протидії якій адміністрація середньовічного міста не мала достатнього ресурсу. Захист індивіда у феодальному суспільстві могли забезпечити або сюзерен, або соціальна група, колектив; вільне міське населення не було заінтере-

соване у встановленні васальної залежності, водночас ремісники мали перед очима приклад успішного функціонування різноманітних купецьких асоціацій та гільдій [1, с. 171], тож закономірним стало створення за їхнім зразком ремісничих об'єднань – цехів. Психологічно звична форма соціальної організації відновлювала втрачене колишніми селянами почуття захищеності.

Вагомим чинником, що сприяв об'єднанню ремісників у корпорацію, були особливості середньовічної свідомості, в якій велику роль відігравав страх. Це природна емоція людини, продиктована інстинктом самозбереження. Ця емоція актуальна для будь-якої цивілізації та культури, з метою вгамувати страх, породжений відчуттям незахищеності, небезпеки, голоду тощо, люди з доісторичних часів об'єднувалися в колективи. У середньовічній Європі страх переродився у перманентну душевну тривогу, масштаби якої можна збагнути лише у контексті загальної християнської концепції гріха. Християнська релігія декларує іманентну гріховність людини, тож до природного страху смерті додавався жах не встигнути спокутувати гріх і тим самим врятувати свою душу [2, с. 203]. Середньовічній свідомості властиве перманентне відчуття вини, негативне та підозріле сприйняття самого себе. Отже, вічними супутниками середньовічної людини були кошмар гріха та жах перед вічними пекельними муками [3, с. 7].

Церква підтримувала такі почуття і намагалася активно протидіяти гріхам пастви. Відокремлення індивіда від колективу трактувалося духовенством як прояв смертного гріха погорди. Стверджувалося, що спасіння душі людині можна досягти лише у групі. Ж. Ле Гофф зазначав, що ідея групи невідступно переслідувала середньовічну думку, що намагалася визначити найменшу кількість членів групи; відштовхуючись від визначення, наданого у «Дигестах» Юстиніана («10 людей утворюють народ»), знавці канонічного права XII – XIII ст. не могли дійти згоди щодо того, починається група з двох або ж з трьох осіб [2, с. 212]. Важливим завданням церкви було завадити індивіду залишатися сам-на-сам, оскільки без впливу та контролю групи він був здатен на будь-яке гріховне (а отже, і злочинне) діяння.

Глибоко вкорінені у свідомість переконання не могли не позначитися на особливостях середньовічної правової психології, яка сприймала цехову організацію як таку, що здатна допомогати людині дотримуватися шляху доброчесності. Тож не випадково, що цехи виникали спочатку як релігійні братства ремісників; факт спільності їхніх економічних інтересів мав другорядне значення. Юридична процедура створення цеху містила низку обрядів, що мали синкретичний характер, надаючи корпорації одночасно і легітимності, і сакральності. Важливе місце серед цих обрядів відводилося клятві, яку приносили всі члени цеху. У правовій традиції багатьох народів античності та середньовіччя клятва була найбільш універсальною формою всіх договорів про братерство, отже, всіх форм контракту [4, с. 102]. Для право-

свідомості членів цеху така клятва мала промесивний характер (від латинського *promittere* – обіцяти, давати обітницю), тобто такою, що навічно зв'язує сторони та визначає їхню подальшу діяльність; промесивна клятва не лише констатувала як юридичний факт виникнення особливої соціальної групи, а й накладала на кожного, хто поклявся, обов'язок підпорядковувати свою поведінку спільній позиції та вимогам членів цеху [4, с. 101–102]. Вимоги висувалися не лише щодо правил виробництва та збуту продукції, а й щодо особистого життя, зовнішнього вигляду, звичок, побуту, взаємин ремісників між собою. Дотримання моделі поведінки, що вимагалася від кожного члена цеху, контролювалося цеховими старшинами. Девіантна поведінка мала жорсткі негативні наслідки для винуватого, аж до виключення з цеху (і позбавлення захисту групи). Отже, зв'язок між членами цеху мав не лише економічний і юридичний характер, а був скріплений добровільними релігійними та морально-етичними зобов'язаннями. Водночас сам цех як корпорація брав на себе певні зобов'язання щодо його членів. Взаємні права та обов'язки корпорації та її членів, а також відносини всередині цеху регламентувалися в установчих документах, якими були цехові статuti.

Одним із найважливіших зобов'язань цеху була охорона особистої свободи його членів-ремісників. Це реалізувалося через закріплення у цехових статутах заборони приймати до цеху невільних осіб. У статутах XIII ст. низки італійських, німецьких, голландських міст заборонялося навіть навчати ремеслу невільну людину [1, с. 171]. Тож свобода для середньовічної корпоративної цехової правової свідомості означала лише відсутність феодалної залежності; водночас ремісник зазнавав низку обмежень економічного, поведінкового, побутового характеру. Статутами докладно регламентувалися час початку та закінчення роботи, розмір платні, параметри продукції, яка мала вироблятися у всіх майстернях цеху, допустима кількість учнів та підмайстрів, що працюють у кожного з майстрів, їхнє харчування та одяг, які майстер зобов'язаний їм надати тощо [5, с. 115–116].

Цех надавав економічний та соціальний захист своїм членам. Важливим компонентом взаємовідносин членів цеху був обов'язок дбати про тих, хто опинився у скрутному становищі через хворобу або інші негаразди. Так, статут пармського цеху ковалів (XIII ст.) закріпив як імперативні норми про обов'язкову грошову допомогу хворим членам цеху і про підтримку тих ремісників, хто був притягнутий до суду, зазнав кривди від ремісників інших цехів або міської адміністрації [6, с. 152].

Важливою перевагою цехової організації було те, що вона гарантувала ремісникам невтручання (або значно обмежене втручання) в їхнє життя міської влади. Цех здійснював поліційні функції щодо своїх членів, збирав із них податки, здійснював судочинство, організовував підтримання правопорядку в кварталах, де мешкали ремісники, забезпечував відправлення релігійних обрядів та ритуалів.

Цех мав забезпечити соціальну справедливість та рівність своїх членів. Задача підтримання рівності реалізувалася, зокрема, у штучному підтриманні рівних умов виробництва, праці та збуту для всіх майстрів, що входили до цеху. Так, член цеху, якому вдалося особливо вигідно купити сировину або матеріал, мусив поділитися ними з усіма іншими ремісниками цеху [5, с. 56]. Статути встановлювали, що кожен майстер може мати лише фіксовану кількість учнів і підмайстрів. Це створювало рівні можливості для всіх майстрів виробити однакову кількість продукції. Задля недопущення конкуренції та запобігання виникненню майнової нерівності цехові статути забороняли застосування технічних новинок, незвичних способів реклами, переманювання покупців тощо. Такі заходи мали на меті збереження «загального блага», що, за середньовічними уявленнями, гарантувало суспільний мир, а отже, заслуговувало на те, щоб йому приносилися в жертву інтереси окремих ремісників. Ментальність середньовічного ремісника, у тому числі правова, сприймала обмеження індивідуальних інтересів як такі, що не підлягають критиці або протесту: по-перше, намагання отримати більше за інших розцінювалося як смертний гріх жадібності, по-друге, пріоритет колективних інтересів над приватними завжди був актуальним для правосвідомості середньовічної людини, становлячи одну з першооснов патріархальної соціальної ментальності.

Водночас відносини всередині цеху не були егалітарними: існувала суворо ієрархічність між трьома категоріями його членів – майстрами, підмайстрами та учнями. Відносини субординації між цими професійними групами не виключали навіть, наприклад, фізичної розправи майстра з учнем. Отже, розуміння свободи, рівності та соціальної справедливості правосвідомістю середньовічного ремісника було релятивним.

Ремісник сприймався колективною свідомістю як творець, що через свою діяльність, хоча і дуже обмежено, наближається до Бога-творця. Така аналогія накладала додаткові вимоги до моральної складової частини діяльності ремісника. Міські та цехові статути юридично закріпили такі вимоги. У 1344 р. міська рада міста Брістоль ухвалила, що жодна особа не буде прийнята до будь-якого з цехів, якщо вона не є вільною, не має доброї репутації і не може представити двох поручителів – «надійних та законних бюргерів», – які б підтвердили, що його соціальне становище є «хорошим і чесним» [7, с. 21]. У німецьких містах претендент на вступ до цеху мав звернутися до міської ради, яка ставила йому запитання щодо законності його походження, моральності його поведінки у шлюбі тощо [5, с. 113–114]. Впевненість у моральності своїх колег надавала іншим членам цеху почуття стабільності та самозаспокоєності.

Важливим вектором діяльності цехів була підтримка власної репутації як чесної корпорації. Нечесність, обман, зрада, брехня для правосвідомості середньовічної людини мали яскраво негативну оцінку. Біблійні (наприклад, Іуда), фольклорні (наприклад, Рейнеке-лис) та літературні (наприклад, Ганелон) образи, що втілювали вказані пороки, сприймалися огидні та бридкі. Тож протидія обману, брехні розцінювалася як одне з найсерйозніших завдань цеху. Правосвідомість містян трактувала спроби ремісників обдурити замовників або покупців як тяжку образу самого Бога. Тож на впійманих на шахрайстві, обмірюванні, обважуванні ремісників могла чекати й саморозправа розгніваного загалу. Так, у 1417 р. Карл Орлеанський надав міським магістратам право інспекції пекарів; у Шатодені булочників, що були втретє впіймані на порушенні правил випікання хлібу, наговп «безжалісно скидав із помосту перев'язаними, немов ковбаси» [8, с. 15].

Незважаючи на загрози застосування юридичних та релігійних покарань, морального осуду порушників встановлених норм, практика функціонування цехів нерідко надавала приклади відвертого нехтування правовими, релігійними та моральними приписами. Правосвідомість середньовічного міського простору далеко не завжди диктувала містянам, у тому числі ремісникам, гідну поведінку. Частинами були прояви правового нігілізму, що зумовлювалося недосконалістю правового регулювання відносин всередині міського соціуму, тяжкими матеріальними і соціальними умовами життя, відсутністю у влади надійних та ефективних ресурсів запобігання правопорушенням. Гуманіст С. Брандт у відомому творі «Корабель дурнів» (1494 р.) скорботно констатує: «Мечі папської та імператорської влади вкрилися іржею... Правосуддя сліпе, правосуддя мертво... Жадібність, мати всіх пороків, штовхає християн працювати у неділю або бенкетувати» [9, с. 64]. Голландські мандрівники, що відвідали Париж, застерігають, що крамниці там погано освітлені, тож «ви можете вважати, що купили чорний каптан, але при денному світлі помітите, що він зелений чи фіолетовий, або ж навіть і плямистий, немов леопардове хутро» [10, с. 87].

Однак, попри випадки негативних проявів, слід визнати, що цехові корпорації середньовічних ремісників становили один із конституюючих елементів у системі міської соціальної структури. В їхній організації, функціонуванні, системі цінностей формувалася правосвідомість тієї соціальної страти, що згодом стане основою «середнього класу», здатного забезпечити соціальну та економічну стабільність європейського соціуму. Незважаючи на зумовлену історичними реаліями середньовіччя обмеженість, правосвідомість ремісників мала прогресивні риси, що розвинулися в нових соціально-економічних умовах.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Дживелегов А. Средневековые города в Западной Европе. Санкт-Петербург : Типография акционерного общества Брокгауз-Ефрон, 1902. 248 с.
2. Ле Гофф Ж. Цивилизация средневекового Запада / Пер. с франц. В. Бабинцева. Общ. ред. Ю. Бессмертного. Москва : Издательская группа Прогресс, Прогресс-Академия, 1992. 376 с.
3. Делюмо Ж. Грех и страх. Формирование чувства вины в цивилизации Запада (XIII – XVIII вв.) / Пер. с франц. И.Б. Иткина, Е.Э. Ляминой, Е.И. Лебедевой, А.Г. Пазельской, под ред. Д.Э. Харитоновича. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2003. 752 с.
4. Эске О.Г. Действительность и знание: очерк социальной истории средневековья / Пер. с нем. и предисловие Ю. Арнаутовой. Москва : Новое литературное обозрение, 2007. 360 с.
5. Булгакова Е. Из жизни средневекового ремесленника. Москва : Типо-литография В. Рихтер, 1902. 180 с.
6. Россер Дж. Ремесленные гильдии и организация труда. Город в средневековой цивилизации Западной Европы. Т. 2. Жизнь города и деятельность горожан. Москва : Наука, 1999. С. 142–155.
7. Бристольские ремесленные цехи в XIV – XV веках / Пер. Т. Мосолкиной. Саратов : Слово, 2005. 58 с.
8. Бродель Ф. Материальная цивилизация, экономика и капитализм XV – XVIII вв. Т. 2. Игры обмена. Москва : Изд-во Пресс, 1988. 672 с.
9. Брандт С. Корабль дурнів / Пер. Ф. Скляра. Київ : Світанок, 1980. 84 с.
10. Journal du voyage de deux jeunes hollandais à Paris en 1656–1658 / publié par A.-P. Faugère. 1899. URL: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k57102598/f162.image>

**Козинець О. Г.,**  
кандидат історичних наук, доцент,  
завідувач кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права  
Чернігівського національного технологічного університету

**Козинець І. Г.,**  
старший викладач кафедри цивільного,  
господарського права та процесу  
Чернігівського національного технологічного університету

## ПОДАТКОВА СИСТЕМА УКРАЇНИ В XVII – XVIII СТ.

## TAX SYSTEM OF UKRAINE IN XVII – XVIII CENTURIES

Досліджено становлення податкової системи України у XVII – XVIII ст. Реконструйовано систему податків і зборів, створену під час війни за незалежність у XVII ст., визначено зміни в оподаткуванні на Україні після підписання Березневих статей 1654 р. та Полтавської битви 1709 р. проаналізовано початок процесу уніфікації податкової системи України з російською системою оподаткування протягом XVIII ст.

**Ключові слова:** податкова система, податкова реформа, подвірний податок, подушний податок, ревізька душа, фіскальні органи.

Исследовано становление налоговой системы Украины в XVII – XVIII вв. Реконструирована система налогов и сборов, созданная во время войны за независимость в XVII в. Определены изменения в налогообложении на Украине после подписания Мартовских статей 1654 г. и Полтавской битвы 1709 г. Проанализировано начало процесса унификации налоговой системы Украины с российской системой налогообложения в течение XVIII в.

**Ключевые слова:** налоговая система, налоговая реформа, подворный налог, подушный налог, ревизская душа, фискальные органы.

The formation of the tax system of Ukraine in the seventeenth and eighteenth centuries was investigated. The system of taxes and fees created during the independence war in the seventeenth century was reconstructed. Changes in taxation in Ukraine after the signing of the March Articles of 1654 and the Poltava Battle of 1709 were analyzed. The beginning of the process of unification of the Ukrainian tax system with the Russian system of taxation during the XVIII century was analyzed.

**Key words:** tax system, tax reform, tax from the yard, poll tax, revizskaya soul, fiscal organs.

**Постановка проблеми.** Податкова система в державі – на кшталт кровоносної системи в організмі людини. Одне невід’ємне від іншого. Разом зі створенням держави, системи органів державної влади та управління починається формування системи податків і зборів, без яких неможливе функціонування державних органів. Від ефективності та раціональності податків і зборів залежать стабільність держави, ефективність економіки та добробут громадян.

Окремі аспекти історії становлення та розвитку податкової системи України досліджено в працях таких науковців, як М.С. Грушевський, Д.І. Яворницький, Н.В. Нечай, Ф.О. Ярошенко та ін.

Початок дослідженню питань становлення та розвитку податкової системи України нами було покладено в статті, присвяченій оподаткуванню від Київської Русі до національно-визвольної боротьби під проводом Б. Хмельницького [1]. Наступним етапом дослідження буде Гетьманщина (XVII – XVIII ст.), це дуже складний та суперечливий період в історії України загалом та історії оподаткування зокрема.

**Мета статті.** З одного боку, Гетьманщину виділяють в окремий період історії України, але, з іншого, це був час, коли з підписання Березневих статей 1654 р. до остаточної ліквідації Гетьманщини у 1764 р., Україна поступово та послідовно переходила під вплив російської держави, про що свідчили і договірні статті, і створення спеціальних органів Російською держа-

вою на території України для управління останньою, і поширення влади російського правителя на нашу територію. Отже, метою дослідження є не лише податкова система Гетьманщини, але й російської держави, зокрема, реформи Петра I, які внесли суттєві зміни в систему оподаткування, в тому числі й України.

**Виклад основного матеріалу.** Важливу роль у становленні податкової системи України відіграла доба козацтва, зокрема період існування Запорізької Січі, оскільки саме з неї брав зразок Б. Хмельницький при розбудові України-Гетьманщини.

За матеріалами Д.І. Яворницького, який вважається одним з основних дослідників історії козацтва, можна виділити такі джерела доходів Війська Запорізького Низового: військова здобич, внутрішня та зовнішня торгівля, продаж спиртних напоїв, данина з перевезень, подимна подать та ін. [2, с. 428]. Серед цих видів доходів треба виокремити податки та мита.

Основні митні надходження отримували козаки з торгівлі. Всі торговці, купці, люди, що займались промислом, сплачували мита у військовою скарбницю або на військовою старшину, як правило, сплата робилась у натуральній формі. У грошовій формі стягували лише тоді, коли була здійснена продаж раніше, ніж сплачене мито [2, с. 429]. Стежили за правильністю ведення торгівлі, зокрема, контролювали правильність міри та ваги, встановлювали ціни на товар та збирали мито спеціальні чиновники, яких називали кантаржеї.



Другим видом мита, напевно найбільшим за розміром, було мито з шинків. Козаки мали багато шинків і, відповідно, мали право варити мед, пиво, брагу та продавати спиртні напої. Крім того, з тих, хто приїздив на Січ і привозив із собою спиртні напої, стягували також мито, до того ж у подвійному розмірі у грошах та у натуральній формі.

Значні надходження отримували з мостового мита. Кількість платні у різний час та з різних возів була різною. Все залежало від місця перевозу, вантажу. Для збору мостового мита були також спеціальні посадові особи шафарі, підшафарії, писарі та підписарі. Як зазначає Д.І. Яворницький, важко було точно визначити суму річного доходу від мостового мита, оскільки розмір його залежав від багатьох факторів, зокрема таких як кількість чумаків, торговців та купців, які здійснювали перехід через річки, що залежало від кількості солі, яку треба було перевезти, рибного промислу та ін. [2, с. 430].

Одним із джерел державних прибутків був податок від млинів та рудень. Власники рудень платили податок натурою, тобто залізом, яке вироблялось на руднях [3, с. 119]. Важливу статтю надходжень становив податок, який називався «димовий». Його сплачували так звані «сидні», чи зимівники, які були підданими січового товариства і проживали поза Січчю по селах та зимівниках. Такі податки були двох видів: постійні та тимчасові. Постійні стягувалися з кожного одруженого чоловіка спочатку у розмірі 1 руб., а пізніше 1,5 руб. Тимчасові накладалися у виключних випадках, наприклад, у разі військового походу або направлення делегації у важливій справі до російського царя. Необхідно зазначити, що прямі податки становили незначну частину надходжень до військової скарбниці, головне значення мали митні надходження.

Податним станом були селяни та міщани. Головний грошовий податок називався «військовий оклад», сума його була від 30 до 80 коп. залежно від роду діяльності [4, с. 102].

Козаки та старшини податки не сплачували. Такий привілей вони мали за несення військової служби. М. Грушевський у своїй праці зазначав, що козаки вважали, що за службу не мають підпорядковуватися жодній владі, окрім виборної старшини козацької, і нести жодних обов'язків, крім військової служби, а тому були звільнені від сплати всіх податків: державних, панських, робити на панщині. Навпаки, на думку козаків, вони ще мали право збирати для себе з населення усе необхідне для прожитку під час війни – з міщан і людей панських і королівських. Обстоюючи свої привілеї, козаки з обуренням сприймали податкові нововведення і реформи [5, с. 20]. Найбільш негативно було сприйнято звістку про те, що знову запроваджувався реєстр козаків. І всі, хто до цього реєстру не потрапляв, мали перейти зі стану козаків до стану міщан, або якщо й далі буде бажання нести військову службу, то можна було перейти в солдати чи драгуни, крім того, козаки втрачали право виробляти та торгувати спиртними напоями [5, с. 53].

Таким чином, у цей період стягувалися найбільш прості форми прямих та непрямих податків, які не

вимагали складної системи розрахунку й обліку. Прямі податки становили незначну частину надходжень до військової скарбниці, головне значення мали військова здобич та митні надходження. Податним станом були селяни та міщани. Козаки та старшини податки не сплачували. Фіскальні служби були нерозвиненими.

Після укладання Переяславського договору 1654 р. і входження українських земель до складу Російської держави поступово змінюється податкова система. Основним податком для селян став подимний або подвірний податок, який сплачував кожен двір незалежно від кількості тих, хто там проживав, вводилися російські посадові особи для управління Гетьманщиною [6].

Яскравим прикладом подальшого процесу розвитку оподаткування, який відображав економічний стан держави, була російська держава часів правління Петра І. Воєнні кампанії, будівництво флоту та міст вимагали суттєвого збільшення казни. Петро І добре розумів, що податки – основне джерело доходів держави. Приріст доходів від податків досягався в основному за допомогою двох методів: збільшення ставок вже наявних податків або введення нових податків. До другого методу уряд Петра І удався частіше. Податками обкладалися усі статті господарського життя, які тільки можна було обкласти. Спочатку Петро І розширив непрямі податки, не роблячи перетворень прямих: з'явилися податки на приватний рибний лов, лазні, заїжджі двори, млини, пасіки, податками обкладалися народження, весілля, похорони, навіть борода тощо. Були введені державні монополії на торгівлю багатьма товарами (сіль, алкоголь, дьоготь, крейда, риб'ячий жир, сало, щетина). Тоді ж почав стягуватись гербовий збір – на комерційні документи, юридичні й інші акти, що фіксувалися на спеціальному гербовому папері, який уряд продавав за надзвичайно високими цінами. Підмосковні селяни були обкладені податком у вигляді ганчір'я.

Під час Північної війни прийшло усвідомлення кризи в системі оподаткування, і тому основні зміни почали відбуватись вже після 1710 р. До цього часу податкова система базувалась на переписі царя Федора Олексійовича 1678 р. Тоді основною метою був перепис дворів і запровадження подвірного податку. Селяни намагались масово уникнути перепису і, відповідно, сплати податку. Оскільки основною одиницею перепису був двір, селяни вдавались до хитрощів. Наприклад, на кілька хат ставили один паркан. Паркан один, значить, і двір один [7, с. 229].

Фіскальні органи відігравали дедалі вагомішу роль у державному управлінні. Так, у січні 1699 р. була заснована Бурмістерська палата, яку у листопаді того ж року було перейменовано в ратушу, чиновники якої відали державними доходами і всі податки відтепер мали проходити через ратушу, а не через окремих чиновників. А у 1711 р. було сформовано Сенат, якому доручався збір державних доходів, на заміну якому прийшли фінансові колегії, які відали державними доходами і витратами.

До 1710 р. існувало більше тридцяти податків, кількість яких неухильно зростала. Так, у Київській губернії

більш ніж сорок податків у 1714–1716 рр. були розбиті на дві групи: окладні та запросні. Але, як би їх не розбивали та не називали, по суті, вони поділялись на два основних види: постійні (ординарні) та надзвичайні (екстраординарні) [8, с. 22].

Постійними податками називали загальний та подвірний податок. Другу групу постійних податків запровадили на початку 10-х рр. XVIII ст. на побудову Петербургу, до третьої групи податків можна зарахувати станові податки і до четвертої – регіональні або місцеві податки. Якщо для загальнодержавних податків властивою була одноманітність, то для регіональних – різноманітність. Але останні можна було об'єднати за певними критеріями. Так, наприклад, перші – на утримання місцевої адміністрації, другі – на утримання місцевих гарнізонів та внутрішніх військ, треті – на потреби зв'язку та транспорту. Селяни Київської губернії сплачували багато місцевих податків, які лишилися ще з часів існування розрядів [8, с. 25].

Існувало ще три основних групи надзвичайних або екстраординарних податків. До них належать: перша група – це збори провіанту та фуражу. Їх збирали для армії. Провіантська повинність у регіонах була неоднаковою. В одних регіонах збирали в продуктах, в інших регіонах у так званих провіантських грошах, але найбільш поширеним способом збирання провіантського податку був змішаний. Хоча цей податок і збирали протягом Північної війни, він належав до надзвичайних податків. Окрім платежів на провіант, встановлювали додатковий збір, так званий прибавок. Оскільки не існувало армійських крамниць, утримання армії покладалось на мешканців тих території, де розміщалась армія. Наприклад, у 1713 р. жителі Київської губернії сплачували на потреби армії, яка зимувала на їх території, 1,23 руб. із двору. Водночас жителі Московської губернії на київський провіант сплатили лише 38 коп. із двору, що в три рази менше [8, с. 27]. Разом із тим, уряд з метою полегшити податковий тягар у тих регіонах, де розміщала армія, намагався зменшити звичайні податки. Так, до пільгових губерній потрапила і Київська, де зимувала армія. Але запроваджені податкові пільги незначною мірою компенсували понесені затрати на утримання армії. Зі звіту, наданого у 1718 р. у Сенат Київською губернією, дізнаємося, що протягом 1714–1716 рр. окладний провіант населення цієї губернії не сплачувало, оскільки на їх утримуванні була армія. Водночас йшов детальний звіт витрат на потреби цієї армії, де зазначалось, що населення витратило 109 тис. рублів, а ціна провіанту, яку б вони сплатили по середнім цінам не перевищила б 40 тис. руб. Таким чином, перебування армії на території Київської губернії навіть з урахуванням урядових пільг з оподаткування виходило майже втричі дорожчим, ніж без пільг і квартирування армії [8, с. 27].

До другої групи екстраординарних податків належали збори на поставку рекрутів та коней. Це були дуже значні кошти, особливо це стосувалось кінноти.

До третьої групи надзвичайних податків та повинностей зараховували відробітну повинність. Активно цей вид повинності почали використовувати під час побудови Петербургу, Кронштадту та інших міст

та територій. Крім того, з 1712 р. були запроваджені спеціальні податки на будівництво: і не лише на утримання робітників, майстрів, але й на їхню дорогу, на тих, хто заготовляв та сплавляв ліс і тощо. Це були лише найголовніші екстраординарні податки, крім них, було багато інших платежів, відробіток, поставок. Співвідношення ординарних та неординарних податків йшло на користь останніх, тобто ординарних було близько 40% від загальної суми податку з двору, решта 60% – неординарні податки [8, с. 29].

З першої чверті XVIII ст. почала проявлятися криза подвірного оподаткування. Величезна кількість дрібних, різнорідних великих й малих, постійних і тимчасових податків потребувала реформування, перебудови потребувала й сама система збору податкових платежів через численні зловживання збирачів податків. Основним протиріччям було те, що надзвичайні податки, які запроваджувалися на певний час, приносили більше надходжень, ніж постійні. Ці протиріччя значною мірою вирішила податкова реформа Петра I у 1724 р., в результаті якої з'явився єдиний, суто грошовий подушний податок, також було змінено порядок збору податку [8, с. 21].

Для оподаткування використовувались такі поняття: ревізька душа та ревізькі сказки. Об'єктом оподаткування стає не двір, а ревізька (чоловіча) душа. Цей термін став використовуватися із 1718 р. Ревізькі сказки – це назва списків (реєстрів), в які заносили чоловіче населення, яке підлягало оподаткуванню. Головним організаційним заходом для запровадження подушної податі був перепис населення, який проводився з 1718 р. У 1724 р. перевірка ревізьких сказок була закінчена і запроваджена нова система оподаткування. Стара система подвірна зберігалась лише для України та Білорусі. Паралельно із запровадженням подушної податі було введено оброчний збір, який поширювався на державних селян.

Запровадження нової системи оподаткування дало змогу збільшити за різними підрахунками у 2–2,5 рази надходження від прямих податків [9, с. 52].

Податкова реформа мала не тільки фінансовий, але і соціальний аспект. Уже сам факт визначення в процесі реформи податного статусу різних станових груп означав визначення і закріплення за ними місця в становій структурі суспільства. Введення подушного податку стало важливим елементом соціальної, а також юридичної характеристики станів. Свобода від податі стала однією з відмінних рис дворянського стану. Одночасно для більшості інших станів соціальне значення податкової реформи полягало у визнанні їх тяглими, а значить, непривілейованими. Прикріплення кожного члена цих станів як платника податків до тягла вело не тільки до обмеження свободи пересування по території країни, а й до різкого звуження можливостей соціального переміщення, тобто переходу в інші стани. В одних випадках це проявилось у введенні найсуворішої регламентації переходу з категорії в категорію, а в інших – в повну заборону таких дотеперішніх переходів. Під час реформи була проведена уніфікація станової структури. Підтвердження цьому ми бачимо в процесі оформлення статусу однодворців, держав-

них селян, злитті холопів із селянами, створенні нових міських станових груп і тощо.

Податкова реформа Петра I стала важливою подією в історії Росії XVIII ст., яка значно вплинула на розвиток країни. Зупиняючись на фінансовому значенні реформи, необхідно підкреслити, що, з одного боку, вона стала природним продовженням фіскальної політики самодержавства попереднього часу, в основі якої лежав принцип посилення тяжкості оподаткування шляхом збільшення числа й обсягу податків, розширення контингенту платників податків, з іншого – податкова реформа стала новим етапом фінансової історії країни. У результаті її здійснення відбулася істотна зміна всієї системи прямих податків. Найважливішою рисою нового оподаткування стало те, що був введений єдиний грошовий податок – подушна подать, – який замінив десятки дрібних подвірних зборів і повинностей. Подушна подать у розмірі 70 коп. стягувалася протягом більше семи десятиліть.

Отже, поява постійного прямого податку дала змогу стабілізувати та уніфікувати фінанси загалом, бо тепер уряд у своїх розрахунках міг спиратися на більш реальні, ніж колись, бюджетні дані. Це, своєю чергою, дало змогу забезпечити постійними засобами потреби регулярної армії, значна частина яких у роки Північної війни задовольнялася шляхом стягування екстраординарних податків і контрибуцій. Уніфікація оподаткування в процесі реформи змінила не лише види податків і повинностей, одиниці оподаткування, але й систему збору.

Загалом соціальні заходи, здійснені в процесі податкової реформи, були спрямовані на укріплення панівного ладу, консервацію тих відносин, які забезпечували непорушність влади абсолютистської монархії і дворянства протягом тривалого періоду. Все це і зумовило збереження подушної системи Петра I протягом півтора століття після його смерті [8, с. 288].

На території України порівняно з усією імперією тривалий час залишалися старі податки. Основним був подвірний. Так, після Полтавської поразки (1709 р.) і особливо зі створенням Малоросійської колегії (1722 р.) становище з податками в Україні значно погіршилось. Малоросійська колегія фактично усунула українську адміністрацію від контролю над

ними. Колегія сама накладала щораз нові податки грішми і натурою: стягувала податки для утримання російських військ – консистентна повинність (так звані порції платилися щомісяця на одного вояка натурою або грішми – 41 коп.), робила реквізиції хліба, худоби, коней, набирала людей у підводи на будівництво оборонних ліній, каналів тощо. Україна дедалі більше потрапляла у сферу впливу сильної централізованої держави – Російської імперії.

Уніфікація податків із Російською імперією відбулася вже після скасування Гетьманщини. Так, генерал-губернатор П. Рум'янець провів протягом 1764–1769 рр. опис («ревізію») Лівобережної України з метою оподаткування її населення до царської скарбниці. Натуральні податки було замінено єдиним грошовим податком від двору, так званим подвірним, який у 1783 р. був замінений на «подушний» (на Правобережжі – з 1795 р.). Із запровадженням подушного податку було остаточно закріпачено українських селян. У XVIII ст. подушне становило майже 50% усіх податків, що надходили до бюджету держави [4, с. 118–119].

**Висновки.** Отже, податкова система України протягом XVII – XVIII ст. стрімко змінювалася, що було пов'язано з історичними подіями, які відбувались у той час на нашій території. Це і створення самостійної держави України-Гетьманщини, і власної податкової системи, побудованої за зразком Запорізької Січі, і втрата самостійності, яка почалася практично з часу підписання Березневих статей 1654 р. Поступові зміни в правовому статусі України-Гетьманщини протягом XVIII ст. призвели до повної втрати самостійності, уніфікації як системи оподаткування, так і соціальної структури суспільства та фіскальних органів.

Податкова реформа Петра I, яка в російській державі почала запроваджуватися від 1724 р. і змінила подвірне оподаткування на подушне, дісталася України лише в останній чверті XVIII ст. Подушний податок сплачувало все чоловіче населення держави, крім дворян, духовенства й державних службовців. Близько півтора століття подушна подать була основним прямим податком у Російській імперії. Запровадженням подушного податку на території України фактично завершилось приєднання України до Російської імперії на довгі роки.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Козинець І.Г., Козинець О.Г. Історико-правові аспекти становлення та розвитку податкової системи України (IX – XVII ст.). *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 88–91.
2. Яворницький Д.І. Історія запорозьких козаків: У 3-х т. / редкол.: П.С. Сохань та ін. Київ : Наукова думка, 1990–1991. Т. 1. 592 с.
3. Дорошенко Д.І. Нарис історії України в 2-х т. Київ : Глобус, 1992. Т. 2. 349 с.
4. Ярошенко Ф.О., Павленко В.В., Павленко В.П. Історія податків та оподаткування в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. А.М. Подоляки. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2012. 416 с.
5. Грушевський М.С. Історія України-Руси в 11 т. Нью-Йорк : видавниче тов-во Книгоспілка, 1958. Т. 10. 603 с.
6. Нечай Н. Прибутки Війська Запорозького. *Вісник податкової служби України*. 2011. № 11. URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/1722>.
7. Починок А. Фискал. Москва : Наталья Починок, 2016. 304 с.
8. Анисимов Е.В. Податная реформа Петра I. Ленинград : Наука, 1982. 296 с.
9. Толкушкин А.В. История налогов в России. Москва : Юрист, 2001. 432 с.

Копитков В. Е.,  
аспірант кафедри теорії та історії держави і права  
Міжнародного гуманітарного університету

## ГЕНЕЗА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТОРГОВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ ЯК ПРИКЛАД ЦИКЛІЧНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА

### GENESIS OF LEGAL REGULATION OF TRADE IN UKRAINE AS AN EXAMPLE OF THE CYCLICITY OF THE LEGISLATION

У статті розглядається циклічна природа правового регулювання в сфері торговельної діяльності. Застосовуючи циклічний підхід, автор робить ретроспективний аналіз правового регулювання торгових відносин в Україні та на її землях. Виокремлюються особливості історичного розвитку циклів національного законодавства щодо регулювання торговельної діяльності. Аналізуються їх динаміка, нормотворча складова частина та законодавчі механізми. Визначаються пріоритети подальшого розвитку законодавства у цій сфері. У висновках підкреслюється значущість циклічної форми правового регулювання як відображення циклічної природи торговельних відносин.

**Ключові слова:** *циклічна природа правового регулювання, циклічний підхід, ретроспективний аналіз, циклічна форма правового регулювання, циклічна природа торговельних відносин.*

В статье рассматривается циклическая природа правового регулирования в сфере торговой деятельности. Применяя циклический подход, автор делает ретроспективный анализ правового регулирования торговых отношений в Украине и на ее землях. Выделяются особенности исторического развития циклов национального законодательства регулирования торговой деятельности. Анализируются их динамика, нормотворческая составляющая и законодательные механизмы. Определяются приоритеты дальнейшего развития законодательства в этой сфере. В выводах подчеркивается значимость циклической формы правового регулирования как отражение циклической природы торговых отношений.

**Ключевые слова:** *циклическая природа правового регулирования, циклический подход, ретроспективный анализ, циклическая форма правового регулирования, циклическая природа торговых отношений.*

The article discusses the cyclical nature of the legal regulation in the field of trading. Using a cyclical approach, the author makes a retrospective analysis of the legal regulation of trade relations in Ukraine and on its lands. Stand out features of the historical development of national legal regulation of trade cycles. Analyzed their dynamics, normative and legislative mechanisms component. Identifies priorities for further development of legislation in this area. The findings once again highlights the importance of cyclical forms of regulation, as a reflection of the cyclical nature of trade relations.

**Key words:** *cyclical nature of legal regulation, cyclical approach, retrospective analysis, cyclical forms of legal regulation, cyclical nature of trade relations.*

Прискорена динаміка сучасного світу, шалені темпи розвитку суспільних відносин, спричинені появою новітніх цифрових технологій та вступом людства в «інформаційну» еру [1], підштовхує вчених до пошуку нових методів та підходів у дослідженнях сучасної реальності. Таких підходів, які розкриватимуть не тільки природу явищ та процесів, а, насамперед, будуть розширювати наше уявлення про їх розвиток, що включатиме елементи лінійного та хаотичного процесу. Саме таким підходом, на нашу думку, є циклічність. Застосування цього підходу дає нам змогу робити ретроспективний аналіз об'єктів правової дійсності та на його основі вже пропонувати деякі рішення на майбутнє. В рамках парадигми циклічності також можна досліджувати і динаміку правових процесів, наприклад, законодавчої діяльності, циклічна природа якої розкривається через категорію «законодавчий цикл». Законодавчий цикл – це певний період законодавчої діяльності, що відображає динаміку та спрямованість нормотворчого процесу, який залежить від економічної чи політичної кон'юнктури та метою якого є подолання кризи, вирішення актуальної проблеми. Кожен законодавчий цикл має свої особливості, але певною мірою повторює елементи попереднього. Ці цикли, як правило, мають детермінований характер, тоб-

то пов'язані між собою, але є й такі, що випадають з єдиного ланцюга під впливом біфуркаційних процесів. Розвиток циклів проходить хвилеподібно, що відображається в спадах і підйомах законодавчої активності. І все це ми бачимо в аналізі щодо правового регулювання торговельних відносин. Необхідно зауважити, що за термінами свого поширення законодавчі цикли бувають великі та невеликі. У цій роботі ми будемо використовувати саме поняття «великі» цикли. Назва кожного циклу залежатиме від історико-політичного контексту того часу, в контексті якого він діяв, та правових джерел, на яких тоді базувалося торговельне законодавство. Але для початку ми маємо обґрунтувати, чому обрали для цього дослідження саме сферу торговельної діяльності, а не будь-яку іншу. На нашу думку, торговельна діяльність є такою, що розвивалася і розвивається найдинамічніше, а її еволюція напряму пов'язана з політичними та соціальними перетвореннями, науково-технічним прогресом. Торговельна діяльність відіграє важливу роль у суспільстві. За показниками її розвитку можна дійти висновків про загальний рівень політичного та економічного дозрівання держави, вона є своєрідним «барометром» його стану [2, с. 260]. Торговельна діяльність має космополітичний та інтегративний характер. В рамках цієї роботи цікаво буде дослідити

розвиток циклів правового регулювання торгових відносин в Україні та на її землях в різні історичні часи та спробувати визначити, наскільки ці цикли є залежними один від одного, а також виділити особливості розвитку кожного з них. Цей аналіз надасть нам підґрунтя для визначення пріоритетних шляхів у подальшому розвитку національного законодавства щодо правового регулювання торговельної діяльності. Ми зможемо зрозуміти динаміку правових та політичних процесів у цій сфері. На прикладі цього дослідження ми побачимо ефективність застосування такого наукового підходу, як циклічність. І, нарешті, зробимо ще один крок у пізнанні циклічної природи правового регулювання.

**Стан опрацювання.** Вагомий внесок у розвиток загальної теорії циклу зробив Ю.М. Соколов. Багато його робіт присвячені саме вивченню феномена «циклічності» та природи «циклу» [3]. Ця проблематика була основною темою обговорення низки міжнародних конференцій. У вивченні економічних циклів активно працюють Міжнародний фонд М.Д. Кондратьєва та асоціація «Прогнози та цикли». Одеський науковець Л. Кринська у розрізі теорії циклічності вивчала динаміку розвитку світу [4]. Можна говорити про те, що в останні роки «циклічність» розглядається як інноваційний підхід наукового дослідження, зокрема в теорії держави та права. Так, підхід циклічності використовують у своїх роботах А. Медушевський, О. Онуфрієнко та інші. Проблематикою правового регулювання торговельних відносин займалися такі вчені, як Ю.В. Сагайдак, Т.О. Коломoeць, В. Прус, В.П. Кононенко, А.В. Замрига. Вони досліджували історичні аспекти, сучасний стан правового регулювання торговельних відносин в Україні. Саме їх праці та теоретичні надбання становлять основу цього дослідження. Крім циклічного підходу, автор також використовує у роботі метод інтегративного аналізу, історичний та міждисциплінарний підхід.

**Метою статті** є дослідження циклічної природи правового регулювання на прикладі розвитку законодавчого регулювання торговельної діяльності в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Торговельна діяльність є складовою частиною економічної діяльності. Циклічну природу економічних змін (криз) тривалий час досліджував вчений-економіст Д.М. Кондратьєв. У своїй теорії економічних циклів він довів залежність економічної системи від політичної та соціальної кон'юнктури. Також він говорив про коливальний та хвилеподібний розвиток економічних процесів [5]. На нашу думку, ці висновки можна екстраполювати і на законодавчий процес щодо правового регулювання торговельної діяльності, а саме на його розвиток. Адже ця діяльність та її правове забезпечення є речами, які напряду пов'язані та залежні одне від одного. Якщо темпи економічної активності зростають, стають складнішими торговельні відносини, тоді і законодавчі процеси мають активізуватися, а правові механізми – вдосконалюватися. Коли ж, навпаки, торговельна діяльність згор-

тається чи монополізується державою, тоді і розвиток законодавства у цій сфері стає непотрібним, він загальмовується. Якраз такі кореспондуючі процеси ми і побачимо, якщо проаналізуємо розвиток правового регулювання торговельної діяльності на землях України ще з доби Київської Русі по сьогоднішній день. Вивченням цього питання в історико-правовому аспекті займалася вітчизняна вчена Ю.В. Сагайдак [6]. Вона провела певну періодизацію етапів становлення та розвитку торговельних правовідносин. І цей аналіз, на нашу думку, є цілком слушним, тому частково ми його застосували і в нашій роботі. Проте тільки однієї періодизації етапів замало для розуміння загальної динаміки та відтворення повної картини розвитку законодавчого процесу щодо торгових відносин. Використовуючи циклічний підхід, ми цей значний за розмірами історичний період правового регулювання торговельної діяльності пропонуємо розчленити на окремі великі законодавчі цикли. За основу цього виділення таких циклів візьмемо правові джерела, що на той час становили нормотворчу базу. І на цій підставі ми виокремили шість таких циклів:

1) *цикл дії норм звичаєвого права та міжнародних договорів* (доба Київської Русі, основні джерела: «Устав і закон Руський», «Руська правда», устави та уроки князів, міжнародні договори Давньої Русі з Візантією – 911, 944, 971 років). Характерна особливість цього законодавчого циклу полягає у тому, що основою регулювання торгових відносин був розвиток феодальних землеволодінь [7, с. 143–144];

2) *цикл дії норм купецького права* (період Литовсько-Руської доби та Речі Посполитої. Основні джерела цього періоду – збірник нормативно-правових актів «Торгівля на Україні, XIV – середина XVII століття: Волинь і Наддніпрянщина», Магдебурзьке право. Особливість цього законодавчого циклу полягає в тому, що правом займатися торгівлею мали лише певні верстви населення – купці та шляхта [6];

3) *цикл дії правових актів гетьманської влади* (період України – Гетьманщини, друга половина XVII – середина XVIII ст. Головні правові джерела у цей період становили універсали, ордери, листи, інструкції, грамоти, декрети гетьмана, козацьке право [8, с. 1], звичаєве право та «попередні права», до яких ми зараховуємо Литовський статут 1588 р. і Магдебурзьке право). Цікавим є той факт, що економіка Гетьманщини до часу регламентації зовнішньої торгівлі за Петра I розвивалася як складова частина центральноєвропейського сегмента ранньомодерного європейського господарства [9, с. 15];

4) *цикл систематизації торговельного права* (землі України в складі Російської імперії, з кінця XVIII ст. – до початку XX ст. Основними джерелами тут є Положення про купецькі книги (1834 р.), Положення про акціонерні компанії (1836 р.), Статут торговий 1887 р., Статут Судочинства Торгового (1903 р.) та інші). Можна стверджувати, що торгове право в період цього циклу перестало бути станово-купецьким за характером. Воно стало «відчуженим» від формального зв'язку з особливостями виробництва

в комерційних судах. Після скасування кріпосного права 19 лютого 1961 р. економіка розвивається за капіталістичними правилами, і це супроводжується систематизацією торгового права [10];

5) *цикл публічно-правового регулювання господарських відносин* (період Радянської України, початок і кінець XX ст. Основні джерела права тут – Конституції УСРР 1919–1978 рр., Цивільний кодекс Української РСР (1922, 1963), постанови ВУЦВК і Раднаркому УСРР та інші). У радянський період уявлення про торговельні відносини кардинально змінилися. Приватноправові начала були замінені принципами публічного права. Майже зникає термін «торговельна діяльність», більше вживається поняття «господарська діяльність» [6];

б) *цикл перехідного законодавства та гармонізації господарського права України з торговельним правом ЄС* (з початку доби Незалежності України по сьогоднішній день). Основні джерела права цього періоду – Конституція України, Господарський процесуальний кодекс України (1991), Господарський кодекс України (2003), Цивільний кодекс України (2003), Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Закон України «Про підприємство» від 7 лютого 1991 р., ЗУ «Про захист справ споживачів» від 12 травня 1991 р., Закон України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001, Положення «Про Порядок заняття торговельною діяльністю і правила обслуговування населення» від 8 лютого 1995 р.). Після розпаду СРСР українське законодавство поступово відновлює традиції правового регулювання торговельних відносин, які існували до радянської доби. Прискоренню цьому процесу також сприяє європейська інтеграція України. Відбувається гармонізація українського господарського права та комерційного права країн Європейського Союзу [11, с. 117].

Всі ці цикли ми умовно зобразили на графіку «Динаміка законодавчого процесу щодо торговельної діяльності» (Рис. 1).

Проаналізувавши динаміку розвитку всіх шести циклів, ми можемо дійти висновку, що законодавчий процес щодо торговельної діяльності в Україні з циклу 1 по цикл 4 є детермінованим, він збігається

зі світовими тенденціями розвитку правового регулювання торговельних відносин. По-перше, у кожному з цих циклів є інтенції щодо впровадження міжнародних механізмів та правових джерел регулювання торговельної діяльності, таких, наприклад, як міжнародні договори чи Магдебурзьке право.

По-друге, у циклах 1, 2, 3, 4 не втрачає силу звичаєве право, що і досі є одним з основних правових джерел у міжнародному торговельному праві. Торговий звичай відіграє неабияке значення в арбітражній практиці. І, по-третє, державна влада в ті часи не монополізує внутрішню торгівлю, а, навпаки, надає змогу поступово розвиватися елементам буржуазної та капіталістичної економіки.

Біфуркаційні процеси починаються з циклу 5, коли зміна суспільно-політичного устрою призводить до кардинальних змін і в торговельних відносинах. Влада більшовиків запроваджує курс на монополізацію усього господарського життя. І, як наслідок, цикл 5 втрачає тяглисть, випадає із загального ланцюга законодавчого процесу, а найголовніше – він випадає із загальноєвропейської системи правового регулювання господарських відносин. Торгове право занепадає, і європейські правові традиції регулювання торговельної діяльності перериваються майже на століття. У добу радянської влади про торгівлю говорять лише в контексті розвитку «народного господарства», будь-які елементи «ринкової», «буржуазної» економіки вважаються ворожими.

І тільки з циклу 6, як ми бачимо на графіку, динаміка законодавчого процесу щодо регулювання торговельної діяльності починає поступово розвиватися. Тобто українське торговельне законодавство повертається в сім'ю європейського торговельного права. І, насамперед, це визначається обранням незалежною Україною шляху ринкової економіки, а потім її політичним курсом на вступ та членство в ЄС. Законодавчий ланцюг знову відновлюється та набуває детермінованого характеру, але вже відстаючи від динаміки розвитку міжнародного торговельного законодавства.

Також необхідно зауважити, що найактивнішими циклами із зображених на графіку, на нашу думку, є цикли 4 та 6. Саме в ці законодавчі періоди торговельне право систематизується, кодифікується та відповідає сучасному розвитку торговельних відно-

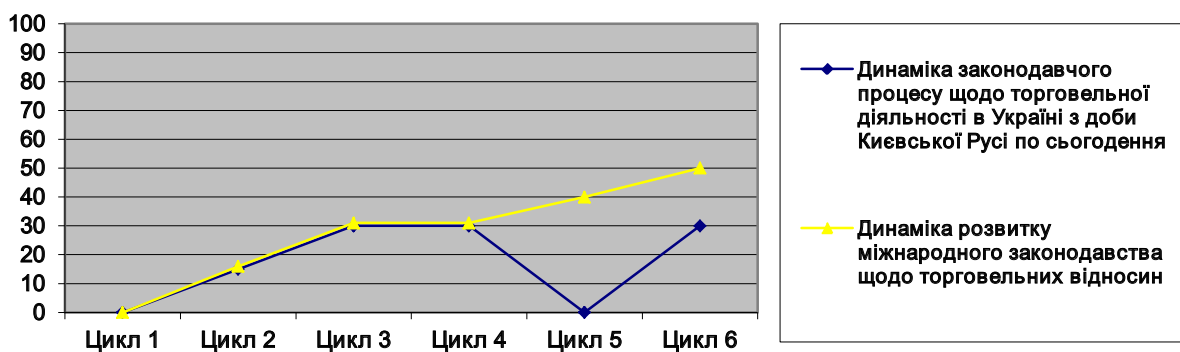


Рис. 1. Динаміка законодавчого процесу щодо торговельної діяльності

син. І таку законодавчу активність ми пов'язуємо саме з політичними процесами тієї доби. Це і відміна кріпосного права, і початок реформування державної системи в Царській Росії, і набуття незалежності України та інтеграція її в європейську спільноту.

Здійснений тут аналіз дає нам підстави говорити, що нині наша держава знаходиться в такому циклі, де має змінитися сама концепція господарського права, бо в ній є ще залишки попереднього законодавчого циклу радянського періоду. Наша економічна система має повністю перейти на принципи ринкової, конкурентної економіки, де держава є регулятором, а не активним учасником торговельних відносин, чи тем більше – не монополізуючим фактором. Активізація юридичних та законодавчих механізмів має сприяти цьому процесу. Зокрема, в середовищі науковців нині триває жвава дискусія щодо Господарського кодексу України. Вчені-цивілісти підтримують ініціативу Міністерства юстиції України щодо скасування Господарського кодексу України. На думку багатьох, Господарський кодекс містить положення, що дублюють або суперечать іншим законодавчим актам, а адміністративні підходи Кодексу до регулювання господарської діяльності принципово застаріли. Також Кодекс передбачає занадто обтяжені процедури, не відповідає реаліям комерційних відносин

[12]. І таких «відкритих» юридичних питань, що стосуються вдосконалення нормотворчого регулювання торговельних відносин, ще багато.

На прикладі циклічного розвитку торговельного права в Україні ми бачимо, що право завдяки циклічності «оживає», розкривається у ретроспективі та може бути промодельоване у майбутньому. Циклічність правового регулювання вказує на детермінований та біфуркаційний характер законодавчого процесу. Кожен законодавчий цикл є фрагментацією певних соціально-політичних перетворень. І це було підтверджено під час дослідження правових джерел торговельних відносин у різні часи. Циклічність є формою, яка відображає «вічне» у праві, але форма ця має змінну природу. Можна говорити про те, що динаміка законодавчого процесу протікає хвилеподібно. Є цикли активної законодавчої діяльності, а є цикли, коли законотворчість знаходиться у стані консервації, замороження чи пасивної активності. І ми маємо чітко розуміти це.

Проблематика правотворчого циклізму ще зовсім нова. Вона є цікавою і з методологічної точки зору, і з точки зору практичної юриспруденції. А тому ми вважаємо, що її вивчення в різних сферах правового життя потребує більш глибокого аналізу та подальших ґрунтовних досліджень.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації»: Розпорядження Кабінету Міністрів України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80/ed20180117#n23> (дата звернення: 15.02.2019).
2. Коломоєць Т.О. Правове регулювання торговельної діяльності в Україні: сучасний стан та пріоритети розвитку. *Наукові записки*. 2001. Том 19. Спеціальний випуск. С. 260–261.
3. Соколов Ю.Н. Циклы социальных систем: проблемы методологии : автореф. дис. ... доктора философских наук : 09.00.01. Москва, 1996. 35 с.
4. Kryn'ska L. Dynamics of the world development through the prism of the recurrence theory. *GISAP: Sociological, Political and Military Sciences*. 2014. № 4. P. 10–14.
5. Життя і творчість Миколи Дмитровича Кондрацьєва і розвиток його теорії «довгих хвиль». URL: [http://iee.org.ua/ua/great\\_scientist/3/](http://iee.org.ua/ua/great_scientist/3/) (дата звернення: 28.01.2019).
6. Сагайдак Ю.В. Історико-правові аспекти регулювання торговельних відносин в Україні. URL: <https://www.businesslaw.org.ua/istoriko-pravovi-aspektu-reguluvannya-torgivelnykh-vidnosyn-v-ukraini/> (дата звернення: 28.01.2019).
7. Черепнин Л. В. Общественно-политические отношения в Древней Руси и Русская Правда. *Древнерусское государство и его международное значение*. Москва : Наука, 1965. С. 128–278.
8. Прус В. Правові акти гетьманської влади як джерела права Лівобережної України першої половини XVIII ст. *Вісник Академії управління МВС*. 2010. № 4 (16). С. 1–3.
9. Кононенко В.П. Вплив економіки Гетьманщини на політичну свідомість української ранньомодерної еліти (90-і рр. XVII – 60-і рр. XVIII). *Сіверянський літопис*. 2009. № 4. С. 15–23.
10. Булатецкий Ю.Е., Рассолов И.М. История зарождения и развития коммерческого права. Торговое (коммерческое) право : учебник для бакалавров / под ред. С.Н. Бабурина. Москва, 2014. С. 13–31.
11. Замрига А.В. Гармонізація українського господарського права та комерційного права країн Європейського Союзу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право*. 2017. Вип. 44. Том. 1. С. 117–120.
12. Минюст заявил об отмене Хозяйственного кодекса / Юрлига. URL: [https://jurliga.ligazakon.net/news/137952\\_minjust-zayavil-ob-otmene-khozyaystvennogo-kodeksa](https://jurliga.ligazakon.net/news/137952_minjust-zayavil-ob-otmene-khozyaystvennogo-kodeksa) (дата обращения: 06.02.2019).

Радзілевич Д. А.,  
аспірант кафедри теорії та історії держави і права  
Міжнародного гуманітарного університету

## ФЕНОМЕН РЕГІОНАЛЬНОГО ПРАВОВОГО ПОРЯДКУ В КОНЦЕПТУАЛЬНОМУ ПОЛІ ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

### PHENOMENON OF REGIONAL LEGAL ORDER IN THE CONCEPTUAL FIELD OF GENERAL THEORETICAL JURISPRUDENCE

Осягнення актуальних, теоретично і практично значущих проблем, які не досліджувалися у юриспруденції, вимагає застосування відповідної методології, яка може бути результативною у такій ситуації. Тому до вивчення регіонального правового порядку пропонується залучити феноменологічний метод – інтелектуальний прийом, який уможливило розміщення досліджуваного феномена (регіонального правового порядку) в умовний центр проблемного поля загальнотеоретичної юриспруденції.

**Ключові слова:** правова реальність, правове життя, правовий порядок, правова регіоналістика, регіональний правовий порядок.

Освоение актуальных, теоретически и практически значимых проблем, которые не исследованы юриспруденцией, требует использования методологии, которая может быть результативной в данной ситуации. Именно поэтому к изучению регионального правового порядка предлагается привлечь феноменологический метод – интеллектуальный прием, который предполагает размещение исследуемого феномена (регионального правового порядка) в условный центр проблемного поля общетеоретической юриспруденции.

**Ключевые слова:** правовая реальность, правовая жизнь, правовой порядок, правовая регионалистика, региональный правовой порядок.

Basis of actual, theoretically and practically significant problems that have not been studied by theoretical and applied jurisprudence representatives requires the use of an appropriate methodology that would be effective in present situation. That is why the phenomenological method is proposed to be attracted in the regional legal order study – a kind of intellectual method that allows the researched phenomenon placement (regional legal order) to the general theoretical jurisprudence problem field conditional center.

**Key words:** legal reality, legal life, legal order, legal regionality, regional legal order.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Феноменологія правового порядку за досить короткий час стала трендом, важливим та перспективним напрямом розвитку вітчизняної загальнотеоретичної юриспруденції [1; 2; 3; 4; 5; 6]. У дослідженнях представників одеської юридичної школи правовий порядок постає як контекст та інтегральний показник якості життєдіяльності цивілізованого соціуму, що розгортається у різних вимірах та іпостасях.

Під впливом різнонаправлених векторів глобалізації та локалізації тріада «національний, міжнародний та регіональний правові порядки» [7] розгортається у надзвичайно строкату картину сучасного правового життя людства. Якщо національний і міжнародні правові порядки вже стали предметом низки спеціальних досліджень, регіональний його аспект залишається «білою плямою» на тлі вітчизняної юриспруденції.

Проте актуальні процеси у світі й Україні свідчать про зростання значущості регіональної проблематики, включаючи і правову сферу. В умовах, коли щодо регіонального правового порядку маємо тільки доктринальну ідею [8], дослідження цього феномена потребує осягнення його природи, структури, системи і факторів функціонування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика сучасного правового порядку останніми роками поповнилася дослідженнями Т. Подорожної [9], М. Пісова [10], О. Крижановської [11], О. Пуч-

кова [12]. Формування вітчизняної школи правового порядку на сучасному етапі відкриває можливості його сегментарно-структурних досліджень, а також прикладних проблем забезпечення. Регіональні дослідження суміжних наук (географії, історії, етнографії, економіки, політології) спонукають до осягнення просторових особливостей функціонування права і правових явищ, і особливо – регіональної специфіки правового життя.

Отже, з огляду на зазначене, **метою** цієї статті є розробка теоретико-методологічного підґрунтя осягнення феномена регіонального правового порядку у складі загальнотеоретичної юриспруденції та звернення уваги наукового співтовариства до цього феномена.

**Виклад основного матеріалу.** Потреба вивчення регіонального зрізу суспільного буття дала поштовх до становлення і розвитку наукового напрямку, який отримав назву «регіоналістика». Домінуючою царинною, де здійснюються дослідження регіональної проблематики в Україні, є економіка. Починаючи з 70-х років ХХ століття в Україні ствердилася наукова і навчальна дисципліна «регіональна економіка», яка досліджує закономірності та принципи всіх елементів продуктивних сил і соціальної інфраструктури в територіальному аспекті, аналізуючи, прогнозує і обґрунтовуючи напрями розміщення продуктивних сил з урахуванням загальної стратегії соціально-економічного розвитку й екологіч-



них вимог [13, с. 7]. Регіональна економіка вивчає механізм економічного регулювання розміщення виробництва, визначення економічної ефективності регіонального розвитку, а також аналізує економічні фактори, зокрема: динаміку продуктивності праці, регіональний розподіл національного доходу, структуру й ефективність основних фондів, територіальну диференціацію цін і тарифів [13, с. 8]. Вагомий внесок у розробку теоретичних і прикладних проблем регіональної економіки зробили відомі українські вчені-економісти Б. Данилишин, М. Долішній, С. Дорогунцов, І. Лукінов, Я. Олійник, В. Павлов, В. Трегобчук, М. Фащевський, М. Хвесик, Л. Чернюк, Н. Чумаченко та інші, праці яких є основою для обґрунтування регіональної стратегії розвитку.

Важливу нішу у вітчизняній регіоналістиці займають політологічні дослідження [14; 15]. Питаннями регіональної політики опікується значна когорта вчених, серед яких – З. Варналій, В. Куйбіда, А. Ткачук, Т. Забуковець-Ковачич, В. Геєць, А. Гальчинський, М. Дацишин, В. Керецман, М. Козоріз, А. Ткачук, І. Студенніков, В. Семиноженко, С. Дорогунцов, Є. Кіш, Н. Мікула, М. Скорик, С. Харічкова, Н. Андерсон, С. Король, В. Куйбіда, А. Спіфанов, О. Мілашовська, М. Голубець, А. Береза та ін. [16].

Крім того, вивчення регіонів здійснюється і в історичному (в Інституті історії України НАН України функціонує відділ історичної регіоналістики, що вбачає своє основне завдання як в осмисленні ролі регіональних чинників у житті українського суспільства на різних історичних етапах, так і в дослідженні в історичній ретроспективі особливостей його територіальної організації [17]), екологічному (основи формування сталого розвитку окремих регіонів досліджують провідні вітчизняні вчені О. Алімов, І. Бистряков, В. Голян, З. Герасимчук, Б. Данилишин, М. Долішній, В. Кравців, М. Лендел, В. Мікловда, М. Хвесик та інші) та інших аспектах. Отже, очевидно, що регіоналістика нині ствердилася як міждисциплінарний напрям суспільного дискурсу в нашій країні, що має великі перспективи і потенціал.

Нині маємо констатувати, що регіональна проблематика допоки слабо представлена у вітчизняній юриспруденції. Виняток становить хіба що кримінально-правовий цикл дисциплін, де регіональний зріз злочинності вивчається представниками вітчизняної кримінології (А. Бабенко, Т. Денисова, А. Закалюк, В. Філонов, В. Шакур та ін.) [18, с. 204]. Проте відсутність комплексного усвідомлення процесу виникнення, становлення та розвитку досліджень регіональних особливостей злочинності у вітчизняній кримінології, зрештою, призводить до зниження можливостей запобігання злочинності на регіональному рівні [19].

Очевидно, що ґрунтовні, різнобічні дослідження правової життєдіяльності регіонів – справа недалекого майбутнього. Разом із тим забезпечення надійного сучасного правового порядку є пріоритетним суспільним запитом, що достеменно висуває регіональну його проблематику у «порядок денний» теорії і практики вітчизняної юриспруденції. До цього спонукає і норма Конституції України (ст. 119), яка пря-

мо покладає на місцеві (районні, обласні, міст Києва та Севастополя) державні адміністрації обов'язок забезпечувати законність і правопорядок на відповідній території (стаття 138 відносить до відання Автономної Республіки Крим участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки) [20], переносячи таким чином акценти здійснення цієї діяльності саме на регіональний рівень, що, відповідно, актуалізує завдання наукового супроводження цієї діяльності.

Стосовно правового порядку також очевидним є таке. Оскільки він «виростає» «знизу», будучи результатом правозначущої поведінки [21] суб'єктів права, локалізується у ареалах життєдіяльності людей, розгортаючись на певній території, надаючи цій території певного правового образу, концептуальне осягнення його регіонального зрізу за умов відсутності досконалого теоретико-методологічного арсеналу юриспруденції потребує використання напрацювань суміжних наукових дисциплін.

Так, у лінгвістиці досить ґрунтовно опрацьовано структуру категорії «концепт». Як відзначає Ю. Тітова, до цієї структури, з одного боку, належить «все те, що належить будові поняття», а з іншого – «все те, що робить його фактом культури», а саме етимологія, історія, сучасні асоціації, оцінки та інше [22]. З. Попова та І. Стернін виділяють у структурі концепту, незалежно від його типу, базовий шар (ядро концепту, образ), інформаційний зміст та інтерпретаційне поле концепту [23].

Базовий шар (або образний складник) концепту «регіональний правовий порядок» може бути сформований на основі звернення до самих підстав виокремлення регіонального підходу у різних науках у процесі їхнього історичного розвитку. Так, одним із перших відомих історії права прикладів правових регіональних відмінностей може слугувати Стародавній Рим, де статус різних захоплених територій був досить відмінним, що залишало за їх населенням досить великий ступінь автономії включно зі сферою приватного права [24]. З часом територіальні відмінності у географії, економіці, екології, історії, культурі і політиці стали предметом спеціальних наукових розвідок, що призвело до формування цілого пулу наукових дисциплін під загальною назвою «регіоналістика» (регіонологія).

Специфічний образ конкретного регіону формувалася під впливом різноманітних факторів – географічних, економічних, екологічних політичних (інколи правових) та ін., у процесі історичного розвитку. Яскраві приклади самобутніх регіонів дають різні країни світу. Так, Рур – це регіон, де була зосереджена гірничодобувна та сталеплавильна промисловість Німеччини, Шампань – регіон у Франції, де вироблявся однойменний знаменитий напій, регіони індіанських поселень (резервацій) у США та інших країнах та ін. Правовий компонент у образній складовій частині концепту зовні є слабо вираженим, його чітко має формулювати фахівець-правник. Так, гірничодобувна і сталеливарна промисловість

характеризуються особливими екологічними вимогами до них, що опосередковуються у правовій формі, а також умовами охорони праці робітників та ін. Знамените вино Champagne, яке походить з Шампані (Франція), користується правовим захистом Європейського Союзу, згідно із законодавством якого назва «Шампанське» закріплена за винами, які вироблені виключно у цьому виноробному регіоні, що розташований за 160 кілометрів на Схід від Парижа. Юридично закріплені межі ділянок, які входять до п'яти районів історичної області Об (франц. Aube) [25] – все це також належить до юридичної специфіки в образі цього регіону.

Індіанські резервації – це території у США та інших країнах Америки, які призначені для проживання індіанських племен. У США налічується близько 300 резервацій, на яких проживають індіанці 550 племен. Найбільша за площею – резервація навахо (близько 64, 7 тис. кв. км). Деякі резервації є більшими, ніж окремі штати країни. Уряд США визнає право індіанських племен на самоврядування. Племена мають право на формування свого уряду, на розробку і виконання законів, на встановлення податків, на присвоєння громадянства племені, на ліцензування та регулювання практично всіх видів діяльності тощо. У юридичному сенсі індіанські резервації мають права, якими володіють штати США. Так само, як штати, вони не можуть вступати в офіційні відносини з іншими державами (це прерогатива федерального уряду), оголошувати війну і випускати гроші.

Очевидно, що наведені приклади регіонів мають комплексну природу (географічну, історичну, економічну, політичну тощо), правовий компонент тут виступає як фоновий (неочевидний), але необхідний та обов'язковий фактор, який характеризує його статус. Проте можна назвати приклади, коли саме правовий (чи, скоріше, протиправний) складник образу регіону виступає домінуючим. Так, острів Сицилія досить довго асоціювався з Cosa Nostra – сицилійською мафією, яка стала своєрідним кримінальним брендом, втіленням таємної влади, заснованої на насиллі та кровопролитті. Війна з сицилійською мафією, яка тривала майже двісті років, створила цій мафії ореол невловимості, але, як показали події кінця ХХ століття, мафію все ж можна перемогти [26].

В Україні за окремими регіонами також усталилися певні образи, хоча вони мають дещо інші витоки. Так, історично у складі України виділялися такі регіони, як Слобожанщина, Поділля, Полісся, Галичина, Волинь, Буковина, та багато інших [27]. Первинною ознакою такого районування (регіоналізації) використовувалися етнографічні та культурно-історичні підстави, без акцентів на правові характеристики й особливості юридичного статусу регіонів.

Нині маємо констатувати, що дослідження представників таких наук, як регіональна географія, регіональна історія, регіональна етнографія, регіональна економіка, регіональна політологія, регіональна екологія та ін., неспростовно свідчать, що ті чи інші регіони володіють самобутністю, яка визначається

унікальними рисами і характеристиками цієї території, людської спільноти та її життєдіяльності. Ця самобутність доповнюється специфікою правового опосередкування життєдіяльності регіону, що, зрештою, і становить змістову основу концепту «регіональний правовий порядок», тобто інформаційний його складник.

Оскільки значний пласт регіональної життєдіяльності опосередковується правом шляхом регулювання суспільних відносин у різних сферах законодавством, нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування, правовими звичаями та звичаями ділового (офіційного) побутування, на рівні певного регіону виникає певний корпус правових нормативів, частина з яких має конкретну «прив'язку» до такого регіону. Наприклад, приморське положення Одеської області, наявність морських портів та об'єктів приморської інфраструктури породжує необхідність правового регулювання цієї сфери, що відрізняє правовий простір Одеської області від правового простору «сухопутних» регіонів України. У регіоні історично вкорінені традиції торгівлі і бізнесу, які у наш час стали підґрунтям для функціонування наймасштабнішого в Україні промислово-товарного ринку «7-й кілометр». Правовий образ Одеси містить і певний кримінальний флер у минулому. Одеська область також відрізняється від інших регіонів України національним складом населення. Тут проживають 133 національності та народності, при цьому особи некорінної національності становлять понад 37% населення області. За переваги українського населення – 62,8% в області проживають росіяни – 20,7%, болгары – 6,1%, молдовани – 5,0%, євреї – 0,6%, гагаузи – 1,1%, білоруси – 0,5%, поляки – 0,1%, вірмени – 0,3%, цигани – 0,2%, татари – 0,1%, німці – 0,1%, албанці – 0,1%, чехи, греки та інші [28]. Така строкатість національного складу населення Одеського регіону вимагає дуже точно вивіреніх засобів регулювання суспільних відносин з тим, щоб, з одного боку, максимально сприяти реалізації національного самовираження, збереження і розвитку самобутніх національних культур, а з іншого – мати дієві засоби забезпечення надійного правового порядку та протидії інспірованим ззовні деструктивним сепаратистським проявам.

**Висновки.** Здійснена у статті спроба феноменології регіонального правового порядку є своєрідною інтелектуальною операцією розміщення цього феномена у центр проблемного поля загальнотеоретичної юриспруденції. На підставі такого дискурсу зроблено висновок про те, що цей феномен володіє основними характеристиками, які свідчать про особливості правового регулювання суспільних відносин на регіональному рівні суспільної життєдіяльності, а отже, і про існування такого явища, як регіональний правовий порядок. Пропонується включити це поняття у обіг загальнотеоретичної та прикладної юриспруденції, що, на нашу думку, відкриє його для активних досліджень вітчизняними правниками.

Різномічні предметні дослідження регіонального зрізу правового порядку мають активно використовувати

вати екстраполяцію та імплементацію теоретико-методологічних підходів суміжних регіональних наукових дисциплін на умовне поле правової регіоналістики, що може бути результативним за умови, якщо ці методології будуть належним чином корелюватися зі специфікою «правової матерії» (правової реальності).

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Крижанівський А.Ф. Феноменологія правопорядку: поняття, вимір, типологія. Одес. нац. юрид. акад. Одеса : Фенікс, 2006. 196 с.
2. Панаріна Н.В. Право як нормативна основа формування правопорядку : автореф. дис.... канд. юрид. наук. Харків, 2008. 22 с.
3. Оборотов Ю.Н. Аксионормативные начала правопорядка. *Сучасний правопорядок: національний, інтегративний та міжнародний виміри* : тези Міжнар. наук.-практ. конф. Одеса, 2008. С. 5–7.
4. Арабаджи Н.Б. Правовий порядок як цінність: загальнотеоретичне дослідження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політ. і прав. учень». Міжнар. гуманіт. ун-т. Одеса, 2013. 20 с.
5. Шай Р.Я. Правопорядок і законність як ознаки правової держави. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2014. № 801. С. 115–120.
6. Подорожна Т.С. Правовий порядок: теоретико-методологічні засади конституціоналізації : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 536 с.
7. Крижановський А.Ф. Типологія правопорядку: підстави класифікації та їх загальна характеристика. *Вісник Академії правових наук України*. 2007. № 2 (49). С. 25–32.
8. Крижановський А.Ф. Доктрина правового порядку в Україні: генезис, сучасний стан і перспективи. *Правова доктрина України* : у 5 т. Харків : Право, 2013. Т.1 : Загальнотеоретична та історична юриспруденція / В.Я. Тацій, О.Д. Святоцький, С.І. Максимов та ін.; за заг. ред. О.В. Петришина. С. 692–712.
9. Подорожна Т.С. Правовий порядок: теоретико-методологічні засади конституціоналізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юр. наук : спец. 12.00.01, 12.00.02 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ, 2017. 43 с.
10. Пісов М.П. Правопорядок Європейського Союзу як окремий вид інтеграційного правопорядку. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. праць. Одеса, 2016. Вип. 76. С. 152–158.
11. Крижановська О.В. Інституційні засади правопорядку: загальнотеоретичне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2018. 21 с.
12. Пучков О.О. Методологічні засади дослідження правопорядку у сфері національної безпеки. *Приватне та публічне право*. 2018. № 2. С. 17–22.
13. Тодосійчук В.Л. Регіональна економіка : підручник. Вінниця, ВДАУ, 2008. 434 с.
14. Електоральні процеси в Україні в регіональному вимірі: Буковина і Закарпаття : монографія / Під ред. А. Круглашова і М. Токаря; Ред. колег.: М. Зап., М. Гуйтор, Ю. Остапеч, Н. Ротар: Відп. за вип. М. Токар; НДІ політичної регіоналістики (Ужгород), НДІ європейської інтеграції та регіональних досліджень (Чернівці). Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2014. 552 с.
15. Вибірчий процес-2006 в Україні: політико-правові аспекти та регіональні особливості / Укл. Романюк А.С., Скорчиляс Л.С. Львів : ПД ЛНУ ім. І. Франка, 2006. 202 с.
16. Король С.М. Аналіз джерельної бази дослідження регіональної політики в контексті євроінтеграційних процесів у вітчизняній та зарубіжній політичній науці. *S.P.A.C.E.* № 3/2017. С. 19–23. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/7923/Korol.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
17. URL: [http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=EIU&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu\\_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Rehionalistyka\\_istorychna](http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=EIU&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Rehionalistyka_istorychna).
18. Химинець В.В. Регіональна еколого-економічна політика як інституційна передумова забезпечення сталого розвитку. *Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія Економіка*. 2015. Випуск 2(4). Частина 1. С. 204–208.
19. Чекмарьова І.М. Регіональний підхід у вивченні злочинності у роботах українських кримінологів у контексті дослідження злочинності у прикордонних регіонах. *Порівняльно-аналітичне право*. № 1, 2016. С. 314–317. URL: [http://pap.in.ua/1\\_2016/94.pdf](http://pap.in.ua/1_2016/94.pdf).
20. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст.141.
21. Кирилук Т.Ю. Правопорядок у суспільстві як результат правомірної поведінки. *Часопис Київського університету права*. 2009. №1. С. 39–44.
22. Титова Ю.В. Структура концепта и методы его описания. *Вестник УлГТУ*, 2010, № 4 (52). С. 16–21.
23. Попова З.Д. Очерки по когнитивной лингвистике / З.Д. Попова, И.А. Стернин. Воронеж, 2003. 189 с.
24. Щетинин М.Н. Провинциальная политика раннего принципата. Москва; Великий Новгород : ВНТИЦ, 2001. 178 с.
25. Шампань (виноробний регіон). URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A8%D0%B0%D0%BC%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D1%8C\\_\(%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%B9\\_%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A8%D0%B0%D0%BC%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D1%8C_(%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD)).
26. Дикки Джон. Коза Ностра: история сицилийской мафии. Москва : ЭКСМО, 2007. 528 с.
27. Глушко М. Етнографічне районування України: стан, проблеми, завдання (За матеріалами наукових досліджень другої половини ХХ – початку ХХІ століть). *Вісник Львівського університету*. 2009. Вип. 44. С. 179–214.
28. Україна сьогодні. URL: <http://www.rada.com.ua/ukr/RegionsPotential/Odesa/>.

**Сковронська І. Ю.,**  
кандидат філологічних наук, доцент,  
завідувач кафедри іноземних мов та культури фахового мовлення  
Львівського державного університету внутрішніх справ

## ФОРМУВАННЯ Й АПРОБАЦІЇ ОСНОВ ПРОФЕСІЙНОЇ КУЛЬТУРИ СУДОВОГО ОРАТОРА У ТВОРЧОСТІ ДАВНЬОГРЕЦЬКИХ МИСЛИТЕЛІВ

### FORMATION AND TESTING OF THE BASES OF THE COURT SPEAKER PROFESSIONAL CULTURE IN THE WORKS OF ANCIENT GREEK THINKERS

Думки багатьох дослідників збігаються у тому, що античний період є визначальним у формуванні судової риторики, а отже, і для дослідження різноманітних аспектів риторики у науковому і практичному дискурсі цей період відіграє фундаментальну роль. Саме у цей час відбувається зародження і становлення цієї галузі як невід'ємної частини судочинства, бо саме тут уперше з'являються відомі нам систематичні праці з теорії красномовства. Початок формування загальних правил і положень красномовства був закладений логографами та вчителями-софістами.

*Ключові слова:* *судове красномовство, софісти, логографи, полеміка, Стародавня Греція, риторична концепція.*

Мнения многих ученых совпадают в том, что античный период является определяющим в формировании судебной риторики, а значит, и для исследования различных аспектов риторики в научном и практическом дискурсе этот период играет фундаментальную роль. Именно в это время происходит зарождение и становление этой отрасли как неотъемлемой части судопроизводства, именно здесь впервые появляются известные нам систематические труды по теории красноречия. Начало формирования общих правил и положений красноречия было заложено логографами и учителями-софистами.

*Ключевые слова:* *судебное красноречие, софисты, логографы, полемика, Древняя Греция, риторическая концепция.*

The opinions of many researchers coincide that the ancient period is decisive in the formation of litigation rhetoric, and therefore, this period plays a fundamental role in the study of various aspects of rhetoric in scientific and practical discourse. It is at this time that the emergence and formation of this industry is an integral part of the proceedings, because it is here that the systematic works on the theory of eloquence, known to us for the first time, appear. The beginning of the formation of general rules and provisions of eloquence was laid by logographers and Sophist teachers.

*Key words:* *judicial eloquence, sophists, logographers, polemics, Ancient Greece, rhetorical concept.*

**Постановка проблеми.** Слід зазначити, що змагальний судовий процес та, відповідно, судове красномовство в Стародавній Греції завдячують своїм утвердженням і розвитком законам Солона (594 р. до н.е.) – відомого правителя Афін. Відповідно до цих законів кожний афінянин мав захищати себе в суді особисто, у рівному змаганні з іншою стороною. Представники брали участь у судових процесах вкрай рідко, це були радше винятки, а не норма.

У ті часи обвинувачуваний більшою мірою прагнув не переконати суддів у своїй невинуватості, а розчулити, викликати до себе симпатію та приязнь. Отже, утверджений суспільний порядок заохочував громадян до самостійного опанування мистецтва судового красномовства або ж примушував звертатися до фахівців, які професійно складали для учасника судового процесу промову. Таких фахівців називали логографами. Траплялось так, що один і той самий логограф міг писати промови для протилежних сторін. Стверджуючи одне, згодом він же все це заперечував. Тоді віртуозне жонглювання прийомами впливу на аудиторію, по суті, ставало цинічною формальністю, що згодом намагалися подолати найвидатніші грецькі ритори.

Часто, для того щоб переконати слухачів у своїй правоті, вдавалися до надміру довгих промов. Проте найчастіше у судових засіданнях передусім цінувалося вміння бути вправним у спорі:

швидко реагувати на запитання, влучно відповідати ї, безумовно, самому ставити перед суперником несподівані і такі, що заганяють його у глухий кут, питання. Саме такі виступи вважалися успішними.

**Аналіз останніх досліджень.** На думку дослідника античності професора А. Лосева, засновником мистецтва риторики слід вважати Протагора, який розділив сенсуальне поняття мови на чотири основні частини: прохання, питання, відповідь, наказ [1]. Серед основних творів Протагора, які послужили, на думку А. Лосева, теоретичним підґрунтям для методологічної побудови конструкта риторики, варто виділити «Мистецтво спору», «Про боротьбу», «Про науки», «Претенія». На думку дослідника, таким чином за часів Протагора починають розроблятися окремі положення науки про мову в широкому сенсі й, зокрема, про риторику у сенсі прагматичному [2, с. 46].

Зазначену проблему досліджували І. Хоменко, О. Черновський, Н. Хаммонд, О. Сацюк, В. Сало, Г. Онуфрієнко, О. Олійник, А. Нуруллаєв, І. Новицький та інші.

**Постановка завдання.** Дослідження доводять, що підґрунтя сучасної риторики як окремої дисципліни та судової риторики як однієї з її галузей становить софізм, основа концепції якого полягала у вільному спілкуванні між учителем і учнем [3, с. 61]. Це рівноправне діалогічне спілкування

навчало не тільки самостійно і критично мислити, але й обґрунтовано переконувати інших людей у доцільності своєї позиції [3, с. 56]. Це привело до створення цілого культу слова і риторики, який був особливо популярний у Афінах, Фівах та інших великих полісах Греції, де слово, постановка та логіка промови вперше стають об'єктом вивчення, а навчання риторики – однією з найвищих ланок античної освіти [4, с. 508]. Зокрема, давньогрецький ритор Горгій так описує власне ставлення до красномовства: «Слово є великий володар, який маючи мале і непомітне тіло, творить дива, адже воно може породити страх, знищити тугу, створити співчуття» [5, с. 63].

**Виклад основного матеріалу.** У прадавніх рабовласницьких державах-містах риторика стає не тільки важливою ознакою суспільного життя, а й потужною зброєю в політичних змаганнях і в юриспруденції. Античні ритори сформували жанровий склад у вигляді промов, діалогів, трактатів, виступів, що пізніше послужили таким мислителям, як Платон і Аристотель, емпіричною базою для заснування теорії риторики [6]. Платон в одному зі своїх діалогів згадує Горгія як неперевершеного оратора, називаючи його «Дедалом промови» [7, с. 132].

Слід згадати також відомого афінського оратора та логографа Лісія. Його внесок у розвиток юридичної риторики є вагомим, адже він увійшов в історію як автор майже 400 судових промов, які він готував у письмовому вигляді як логограф для учасників судового процесу та для власних публічних виступів. Характерними ознаками його промов сучасники називали доступність викладу, логічність, виразність, стислість та симетричність. Лісія справедливо вважають засновником жанру судового мовлення. Для своїх наступників та судових ораторів різних історичних епох саме Лісій став одним із найбільш авторитетних митців. Він фактично запропонував взірець стилю, композиції та аргументації в судовому процесі. Ім'я Лісія входить до канону десяти античних ораторів, відібраних Пергамською бібліотекою (III ст. до н.е.) як найбільш визначних [5, с. 49].

Слід зазначити, що софісти, попри нищівну критику, якої вони зазнали пізніше, зробили надзвичайно актуальним етичний аспект риторства, зокрема у сфері судочинства. Відомо, що Протагор відстоював сповідуваний софістами релятивізм. Нагадаємо, що суть релятивізму полягає у визнанні будь-якого знання відносно неусталеним, суб'єктивним, таким, що залежить від людини. Протагор є автором відомого твердження: «Людина є мірою всім речам – існуванню тих, що існують, і неіснуванню тих, що не існують», тому безглуздо шукати істину, бо поза межами суб'єкта її немає і не може бути [8, с. 97]. Показовим є те, що, за Діогеном Лаєрцьким, Протагор не переймався думкою, а турбувався про слова, тобто його, як загалом софістів, значно меншою мірою хвилював зміст висловлювання. З огляду на релятивізм та суб'єктивний ідеалізм така позиція є цілком зрозумілою.

Як відомо, із плином часу софістика, на жаль, перетворилась на словесне фехтування. Для досягнення мети нехтувалась мораль, часто навмисно порушувалися закони та правила логіки, застосовувалися некоректні методи ведення полеміки. Використовувані софістами прийоми породили особливий термін «софізм», що означає завідомо неправдивий висновок, положення, яке є формально правильним, але хибним по суті. У часи софістів риторика і софістика часто ототожнювались [5, с. 58].

У становленні культури судового ораторства важко переоцінити творчий здобуток, який залишив по собі видатний античний мислитель і опонент софістів Сократ. Всупереч софістам він віддавав перевагу логічним доказам. Сократ вважав, що правильна думка породжує правильні діяння. Не залишивши писемної спадщини, мислитель, проте, значно вплинув на розвиток філософської думки та мистецтва риторики. Саме із Сократом пов'язаний розвиток діалогу, зокрема полеміки. Цікаво, що в старогрецькій мові слово «полеміка» означало «мистецтво ведення війни», а сучасне його значення ми успадкували завдяки зародженню саме ораторського мистецтва. У диспуті Сократа передусім цікавив зміст порушеної теми спору. Сократ умів переконати будь-кого зі своїх співрозмовників, не вдаючись до зовнішніх ефектів. Вважається, що Сократ був неперевершеним у збиранні доказової бази [5, с. 62].

Надмірну зарозумілість опонента, погану обізнаність у суті предмета спору Сократ викривав вдало поставленими запитаннями. Спір перетворювався на пошук істини, коли, застосовуючи індуктивний метод, мислитель примушував співрозмовника через поступове ознайомлення з фактами формувати більш точне і глибоке розуміння проблеми. Сократ умів так побудувати спір, що опонент змушений був самостійно шукати істину.

Зауважимо, що системне підґрунтя в теорію ораторського мистецтва заклав Платон. У юридичній промові він виокремив складники, виділяв загальні та спеціальні принципи побудови промови.

Для історії риторики важливе значення мають твори Платона про видатних ораторів. Л. Мацько наголошує на тому, що Платон жив у час придушення афінської демократії, коли формувалась ідея тоталітарної держави, виникала потреба в монополії на істину. Якщо в діалогах «Протагор», «Горгій», «Федр» та «Софіст» Платон протистоїть софістам, вважає неправильним віддавати владу в руки красномовців, то в «Політиці», «Державі», «Законах» він висловлює думку, що в державі треба взагалі заборонити публічні виступи [5, с. 21–54].

У суді найважливішим Платон вважає переконливість красномовства ратора. Головний принцип красномовства мислитель бачив у переконанні аудиторії в тому, що є справедливим, а що ні. Слухач мусить прийняти на віру те, що виголосить йому в емоційній промові ритор. Тож основою ораторського мистецтва є не доказування, а емоційний вплив, емоційне

переконавання. Однак, як відомо, прагнення зовнішнього ефекту часто спричиняло викривлене тлумачення оратором факту, а отже викликало упереджене сприйняття цього факту аудиторією.

Внесок Платона у розвиток риторики, філософії і загалом наукового пізнання світу є незаперечним. На думку Н. Гончарової, у «Горгії» та «Федрії» Платон зробив спробу теоретично осмислити красномовство як фах. Є доцільним акцентувати увагу на тому, що поряд із суто технологічним аспектом проблеми виокремлювався морально-етичний модус [9].

Блискучим ритором Стародавньої Греції є Демосфен, який набув риторичного досвіду саме в судовій сфері. Змушений самостійно відстоювати в суді своє право на спадщину, він упродовж чотирьох років ретельно відбирав аргументи і готувався до судового процесу. Сам судовий процес у цій справі тривав ще п'ять років. Тож загалом за дев'ять років Демосфен пройшов серйозну риторичну школу і став майстром не лише в публічному виступі, а й у письмовому складанні судових промов. Ретельна підготовка до усних судових виступів примусила його позбутися дефектів мовлення, на які страждав з дитинства. Завдяки наполегливим тренуванням, про які ходять легенди, він зумів виправити вимову, набути впевненості у слові і загалом у собі. Демосфен також навчився ефективно користуватись доказами, передусім фактами [10, с. 25–27].

Життєвий приклад Демосфена демонструє процес формування й апробації основ професійної культури судового оратора, основу якої становлять сумлінна праця, чесність, справедливість. Промови Демосфена були динамічними, доступними, відрізнялися переконливою аргументацією та чіткістю. Ораторському успіху сприяло здобуте наполегливою працею вміння бути артистичним на трибуні. Його адвокатські виступи в суді здобули йому заслужене визнання серед сучасників. Характеризуючи Демосфена, вони відзначали його вміння «все запалювати і трошити своєю силою і владою» та порівнювали його з вихором або блискавицею [10, с. 26].

Можна стверджувати, що у творчості Демосфена знайшла відбиток епоха, коли закінчувався період народоуправління. Вірність своїм переконанням, ідеалам минувшини, прагнення зберегти лад, що відходив в історію, пронизують кожна з його тридцяти промов, що дійшли до наших днів. Кожна його промова є результатом тривалої, копіткої праці. Відомо, що Демосфен скрупульозно працював над пошуком теми, обмірковував її розвиток, вибудовував план майбутнього виступу, наполегливо відпрацьовував стиль, віднаходив найяскравіші і найдоцільніші вирази.

Актуальною для розвитку судової риторики залишається спадщина давньогрецького філософа, логіка і ритора Аристотеля. Свій стиль ораторського мистецтва Аристотель розглядав у філософському аспекті [10, с. 25]. Окремий акцент мислитель робив на етичних й естетичних функціях риторики. Він обґрунтував твердження про те, що риторика має використовувати припустимі засоби переконання, подолавши

«досягнення» софістів у вмінні за допомогою різних методів ведення полеміки маніпулювати думкою аудиторії. Аристотель-логік стверджував, що надважливим у риториці є пошук доказів, способів переконання. І вирішального значення у цьому набуває вміння складати ентимеми, або риторичні силіогізми – переконливі умовиводи.

Майстерність ритора, у тому числі судового оратора, як вважав Аристотель, ґрунтується на трьох видах засобів переконання (так звана ідея риторичного доказування): логічних доказах, моральних доказах та емоційних впливах. Тобто оратор має спиратися на логіку, не забувати при цьому про цінності, а також про психологічний аспект. Відзначимо, що у «Риториці» Аристотеля значну увагу приділено дослідженню аудиторії. Зокрема, автор виокремлює й аналізує різні її типи. Промовець, на переконання Аристотеля, обов'язково має враховувати характер аудиторії, а саме: вік, соціальний статус, стать, фах слухачів.

Слід зазначити, що важливим аспектом формування професійної риторичної етики в античні часи є виокремлення еристики й оформлення її як окремого прийому ведення полеміки або діалогу, зокрема в контексті формування юридичного красномовства [5, с. 45].

Аристотель розрізняв діалектику як мистецтво вести спір для встановлення істини, еристику як мистецтво відстоювати в спорі свою правоту, софістику як прагнення досягти в суді перемоги, свідомо вдаючись до неправдивої інформації. Через це низка дослідників [5] вважають саме його засновником теорії суперечки або дискусії. Опанування мистецтва риторики, на думку Аристотеля, полягає у знанні трьох видів засобів переконання, або так званої ідеї риторичного доказування, що в один ряд із логічними доказами ставила моральні аргументи та емоційні впливи, актуалізуючи у такий спосіб морально-етичний модус судового ораторства.

У Стародавній Греції склалась традиція виокремлювати два діаметрально протилежні види спору, що походили від двох грецьких богинь суперечки Ерид, а саме конструктивного і деструктивного спору. Еристика як мистецтво стосувалась саме другого, тобто такого, що нехтував морально-етичними настановами і спрямовувався на досягнення мети за будь-яку ціну. Проте згодом поняття еристики охопило ці полюсні смисли і застосовувалось стосовно мистецтва вести суперечку загалом [5, с. 35–37].

**Висновки.** Риторична концепція Аристотеля, зокрема її морально-етичні аспекти, були засвоєні мислителями Стародавнього Риму і загалом склали філософсько-теоретичне підґрунтя культури судового ораторства.

Слід зазначити, що давньогрецький період є визначальним для розвитку судового красномовства як галузі науки риторики та формування професійної етики і культури судових ораторів. У цю епоху було започатковано основи судової риторики, закладено фундамент тісно пов'язаних із риторикою інститутів доказування, обґрунтування та переконання, теорії аргументації та теорії комунікації.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Лосев А.Ф. Эстетическая терминология ранней греческой литературы. 1-е изд. *Ученые записки МГПИ им. В.И. Ленина*. Москва : МГПИ им. Ленина, 1954. 262 с.
2. Молдован В.В. Судова риторика. Київ : Кондор, 2006. 328 с.
3. Хаммонд Н. История Древней Греции. Москва, 2008 704 с.
4. Яценко С.С. Софістика. Київ, 2016. 208 с.
5. Мацько Л.І., Мацько О.М. Риторика : навчальний посібник. Київ, 2006. 311с.
6. Гриценко Т.Б. Риторика : навчальний посібник. Київ : НАУ, 2006. 186 с.
7. Голобоков В.Г. Краткая история философии. Москва, 2002. 560 с.
8. Гончарова Н. Давньогрецька риторика як теоретичний дискурс. Сократ VS софісти: постановка проблеми етичного виміру ораторського мистецтва. URL: <http://www.stattionline.org.ua/obraz/33/2190-davnogrecka-ritorika-yak-teoretichnij-diskurs-sokrat-vs-sofisti-postanovka-problemi-etichnogo-vimiru-oratorskogo-mistectva.html>.
9. Павлюкевич В.В. Логико-методологический статус софизмов. *Современная логика: проблемы теории, истории и применения в науке*. Санкт-Петербург, 2002. С. 97–98.
10. Олійник О. Становлення та розвиток судового красномовства як складової частини юридичної риторики в Античну епоху. *Віче : журнал. Наукова бібліотека*. 2010. № 17, вересень. С. 25–27.

**Сковронський Д. М.,**  
кандидат юридичних наук, асистент кафедри теорії та філософії права  
Навчально-наукового Інституту права та психології  
Національного університету «Львівська політехніка»

## СУДОВА АРГУМЕНТАЦІЯ У СТАРОДАВНЬОМУ РИМІ

### JUDICIAL ARGUMENTATION IN AN ANCIENT ROME

Важливим концептом красномовства, передусім судового діалогу, є аргументація. Зародження цього поняття також сягає давніх часів. Натепер неможливо уявити жодну галузь знання і загалом суспільного життя, де теорія аргументації не була б актуальною. Аргументація була осмислена до рівня теорії ще античними філософами, ставши важливим складником судового красномовства. В юриспруденції аргументація набуває значення логіко-методологічної універсалиї, що передбачає пошук і виявлення переконливих фактів і тверджень про юридично значимі події для адекватної правової оцінки і справедливих рішень.

**Ключові слова:** аргументація, переконання, правова оцінка, античні часи, софісти.

Важним концептом красноречия, прежде всего судебного диалога, является аргументация. Зарождение этого понятия также достигает давних времен. Сегодня невозможно представить ни одну отрасль знания и в целом общественной жизни, где теория аргументации не была бы актуальной. Аргументация была осмыслена до уровня теории еще античными философами, став важной составляющей судебного красноречия. В юриспруденции аргументация приобретает значение логико-методологической универсалии, предполагает поиск и выявление убедительных фактов и утверждений о юридически значимых событиях для адекватной правовой оценки и справедливых решений.

**Ключевые слова:** аргументация, убеждение, правовая оценка, античные времена, софисты.

An important concept of eloquence, especially judicial dialogue, is the argument. The origin of this concept also dates back to ancient times. Today, it is impossible to imagine any branch of knowledge and the general social life, where the theory of argumentation would not be relevant. The argument was comprehended to the level of the theory by the ancient philosophers, becoming an important part of judicial eloquence. In jurisprudence, the argument becomes a logical and methodological universal, which involves finding and identifying convincing facts and assertions about legally significant events for an adequate legal assessment and fair decisions.

**Key words:** argumentation, persuasion, legal estimation, antique times, sophists.

**Постановка проблеми.** За допомогою риторичних прийомів ще в античні часи можна було довести, аргументувати «правильність» будь-якого твердження. Однак через практику застосування софізмів (формально правильних і хибних по суті тверджень) софісти набули слави шахраїв. Проте дослідники доводять, що їхня роль у формуванні мистецтва риторики не є такою однозначно негативною. Внесок софістів у становлення цілої низки наукових галузей, серед яких – філософія, логіка, мовознавство та інші, важко переоцінити. Вдаючись до псевдоаргументів, софісти, попри це, сприяли створенню неоціненного риторичного досвіду для майбутніх поколінь.

**Аналіз останніх досліджень.** У науковій літературі пропонується багато визначень аргументації, у тому числі юридичної, з різними акцентами на способах і прийомах чи результатах і сфері застосування. Зокрема, на думку О. Юркевич, під аргументацією слід розуміти «процес пошуку і пред'явлення переконливих підстав для наших суджень про дійсність» [1, с. 14]. У цьому сенсі слід звернути також увагу і на теорію діалогу як філософську і риторичну форму, яку розвивали такі знані мислителі і вчені, як Г. Сковорода, В. Соловійов, І. Франко, М. Бубер, М. Бахтін та ін.

**Постановка завдання.** Виходячи з того, що діалог є однією з базових категорій філософії, зробимо спробу з'ясувати, твори яких мислителів найбільшою мірою сприяли утвердженню цього філософського поняття та філософської техніки, створили

теоретичне підґрунтя для подальшого його впровадження у різні види суспільної комунікації.

Дослідники відсилають нас до давньогрецької історії. Як уже зазначалося, є загально визнаним той факт, що культура Стародавньої Греції являє джерело розвитку культури Стародавнього Риму і є колискою загальноєвропейської культури. Саме давньогрецька філософія у своїх найрізноманітніших формах містить джерело наступних філософських течій і напрямів [1, с. 16–20].

**Виклад основного матеріалу.** Задоволення потреб судочинства означає встановлення істини через аргументоване доказування сторонами своєї позиції та переконання тих суб'єктів, які приймають у справі рішення.

У процесі формування аргументативної техніки передусім слід звернутися до відомих софістів. Протагор, Горгій, Гіпій та ін. наприкінці V – на початку IV ст. до н. е. розвивали так званий примітивний діалог, що складався із запитань, на які давалися прості, часто однозначні відповіді.

Критика риторичної практики, сповідуюваної софістами, дала змогу Сократу, Платону, Аристотелю розвинути теорію справжньої аргументації, сумірної з високими моральними принципами.

В історії згадується показовий для всіх часів судовий процес над Сократом та несправедливий вирок, винесений через викривлену софістичну аргументацію.

Важливими для теорії аргументації стали положення, сформульовані Платоном у діалогах «Федр»,



«Філеб», «Політик». Мислитель виокремлював два способи міркувань: по-перше, за законом однорідності, по-друге, за законом специфікації. Тобто йдеться про розумові операції узагальнення та розрізнення на основі пошуку подібного і відмінного у досліджуваних речах, фактично про синтез і аналіз, що дають змогу досягти належної аргументації. Взявши за основу галузь геометрії, Платон відстоював пріоритет раціонального начала в доведенні.

Ідеї Платона розвинув Аристотель, який також формулює у своїх творах низку базових положень аргументації, зокрема принципи несуперечності, тотожності, виключеного третього. Аристотель практично формує чітку методологію аргументації – аналітику як окрему науку доказування.

Описані Аристотелем категоричний, діалектичний і риторичний силогізми знайшли застосування в судовій практиці завдяки Цицерону. Таким чином, теоретичні розробки Аристотеля були практично втілені саме в судочинстві Стародавнього Риму.

Заслуга Цицерона полягає в тому, що він фактично вперше визначив оптимальну організацію судових спорів, сформулювавши конкретні стратегічні лінії обвинувачення, але більшою мірою захисту. Зокрема, він пропонував вибудовувати аргументи захисту, дотримуючись однієї з трьох стратегій: «діяння не вчинялось», «діяння вчинялось, але має іншу суть», «вчинене діяння є правомірним».

Результативність аргументації Цицерон пов'язує із поняттям солідарності або загальноновизнаними чи такими, що визнаються сторонами процесу, підставами – законами. При цьому філософ усвідомлював, що закони можуть по-різному тлумачитись сторонами судового процесу. Це, своєю чергою, породжувало конфлікт, вихід із якого мислитель пропонував через такі стратегії аргументації:

1) обґрунтувати, що протилежна сторона неправильно розуміє закон (можливе, якщо текст закону не має однозначного тлумачення);

2) зіставити текст закону і задум його автора (коли є колізія між формою вираження і задумом);

3) протиставити застосовуваному закону інший чинний закон (коли вони суперечать один одному) [2, с. 18].

Як бачимо, в усіх трьох випадках йдеться про недосконалість писаних законів та передбачається бездоганне їх знання. До слова, уже в античні часи теорія аргументації набувала значення не лише в судовому процесі, а й в законотворчій діяльності. Античні юристи вважали, що текст закону має бути написаний зрозумілою, точною мовою, щоб уникнути неоднозначного його тлумачення. Цицерон наполягав на тому, що закони мають писатися виважено і зрозуміло, що убезпечило б від конфліктів під час їх застосування [2, с. 22–24].

Для мистецтва аргументації в Стародавньому Римі базовими стали такі риторичні вправи, як свазорії і контроверси. Майбутніх римських юристів навчали вправно застосовувати ці прийоми для забезпечення аргументованості судових промов [4, с. 46–47].

Сенека старший у своєму творі «Висловлювання ораторів і риторів, їх аналіз і забарвлення» зафіксував зразки цих вправ, що яскраво демонструють риторичні прийоми аргументації. Порівнюючи їх, можна зробити висновок, що контроверси, на відміну від свазорій, мали більш розгалужену систему аргументів, а тому як більш складне завдання пропонувалися старшим курсам майбутніх ораторів. По суті контроверса була уявною судовою промовою, фактично рольовою грою, що давала змогу набутти навичок судового аргументування.

Важливо відзначити, що контроверси починаються з короткого опису факту, який описувався в свазоріях (*dispositio*). Завдання полягало в тому, щоб на основі заданої вчителем правової норми та обраної сентенції (ставлення оратора до факту винуватості чи невинуватості клієнта) проаналізувати всі відомі факти (за потреби згрупувати або виявити відмінності) та дати тлумачення досліджуваній події з урахуванням заданої сентенції, тобто міг чи мусив так вчинити обвинувачений. Весь цей процес, відповідно, здійснювався за допомогою запитань і пояснень, а отже відповідав діалогічній формі.

При цьому під час аргументування тієї чи іншої позиції з огляду на певний аспект (дотримання букви закону чи пріоритет моральної норми тощо) могли виникати колізії, коли начебто доведений злочин насправді таким не був. Тут доцільно згадати той факт, що 2012 року, тобто через дві з половиною тисячі років, справа Сократа була розглянута знову, і з дотриманням законів Сократівської доби мислитель був виправданий сучасними адвокатами.

Показовим є той факт, що ситуації, які задавались учням для пошуку аргументації, були екстремальними і часто безнадійними, коли вчинки головних персонажів або й самі вони виступали відверто злочинними (пірат, повія, батько, який зрікся сина тощо). Однак попри це учень мусив знайти спосіб пояснити їхні вчинки і знайти аргументи на користь їх виправдання. Отже, ще в античні часи застосовувались такі дієві методи навчання, які виглядають сучасними і нині.

Можна констатувати, що система юридичної освіти в Стародавньому Римі забезпечувала належне володіння судовими ораторами мистецтвом аргументації, не обходячи увагою вміння маніпулювати текстом, фактами, почуттями.

У контексті розвитку теорії аргументації не можна оминати увагою і такого представника римського ораторства, як Гортензій. У своїх судових промовах він приділяв значення не лише влучному слову, а й методам аналізу доказів. Завдяки цьому його судові виступи конкурували із промовами Цицерона.

Говорячи про аргументацію як головний чинник судового діалогу, слід згадати Марка Фабія Квінтіліана, який у трактаті «Риторика» сформулював чітку теорію судової аргументації. Серед численних порад щодо вибудовування лінії аргументів він наголошував на ретельності підбору фактів з урахуванням мети, якої прагне досягти оратор. При цьому, на думку Квінтіліана, дуже важливим було підсилувати

фактичний бік промови апеляцією до почуттів слухачів, а отже, доречними у низці аргументів були філософські розмірковування про добро, справедливість, жадібність, скромність тощо, тобто мислитель робив акцент на згаданому вище модусі пафосу.

**Висновки.** Незаперечним є те, що основу давньоримської теорії аргументації становлять ретельно відібрані і чітко згруповані факти.

Дослідники зазначають, що розвиткові теорії аргументації сприяло утвердження формулярного судового процесу. Натомість із запровадженням

екстраординарного процесу з початку III ст. інтерес до теорії аргументації послаблюється. Раціональність як головна риса аргументації перестає бути визначальною у судовому діалозі. На перший план виходить апеляція до почуттів, емоцій, передусім страхів публіки, та, відповідно, до мовленнєвої пишності.

Попри те, що самі оратори усвідомлювали такий занепад, знаходячи йому різні пояснення, суспільно-політичні умови не сприяли відновленню уваги до реальної судової аргументації.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Петроє О. Соціальний діалог у державному управлінні: європейський досвід та українські реалії : монографія. Київ : НАДУ, 2012. 304 с.
2. Юридична аргументація. Логічні дослідження : колективна монографія / О.М. Юркевич, В.Д. Титов, С.В. Куцепал та ін.; за заг. ред. проф. О.М. Юркевич. Харків, 2012. 211 с.
3. Сало В. Юридична аргументація в судовій практиці Стародавнього Риму. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2018. № 33. С. 22–24.
4. Кузнецова Т., Стрельникова И. Ораторское искусство в древнем Риме. Москва : Наука, 1976. 288 с.
5. Сучасний словник іншомовних слів: близько 20 тис. слів і словосполучень / уклад.: О.І. Скопенко, Т.В. Цимбалюк. Київ : Довіра, 2006. 789 с.
6. Мацько Л.І., Мацько О.М. Риторика : навчальний посібник. Київ, 2006. 311 с.
7. Михайличенко Н. Основи риторики. Київ : Вища школа, 1994. 199 с.
8. Молдован В. Судова риторика: теорія і практика : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 496 с.

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.7(477)

Тиліпська О. Ю.,

*аспірант кафедри адміністративного права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

### ГЕНЕЗА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ В УКРАЇНІ

### THE HISTORY OF LEGAL REGULATION OF THE RIGHT TO PEACEFUL ASSEMBLY IN UKRAINE

Наукова стаття присвячена дослідженню еволюції правового регулювання відносин, що виникають у процесі реалізації права на мирні зібрання в різні історичні періоди на території сучасної України, а також аналізу окремих положень нормативно-правових актів, які стосувалися права на мирні зібрання.

**Ключові слова:** право на мирні зібрання, адміністративно-правове забезпечення права на мирні зібрання, профільний закон, правове регулювання, еволюція.

Научная статья посвящена исследованию эволюции правового регулирования правоотношений, которые возникают в процессе реализации права на мирные собрания в разные исторические периоды на территории современной Украины, а так же анализу отдельных положений нормативно-правовых актов, которые касались права на мирные собрания.

**Ключевые слова:** право на мирные собрания, административно-правовое обеспечение права на мирные собрания, профильный закон, правовое регулирование, эволюция.

The scientific article is devoted to the issue of the evolution of legal regulation of legal relations arising from the exercise of the right to peaceful assembly in different historical periods on the territory of modern Ukraine, as well as analyzing individual provisions of legal acts that concern the right to peaceful assembly.

**Key words:** right to peaceful assembly, administrative and legal providing of the right to peaceful assembly, special law, legal regulation, evolution.

**Постановка проблеми.** Нагальну необхідність для України прийняти спеціальний закон про свободу мирних зібрань було неодноразово підкреслено багатьма органами й організаціями, як міжнародними, так і національними. Для того, щоб розробка і прийняття спеціального закону у сфері реалізації права на мирні зібрання були ефективними, а отриманий результат відповідав сучасним викликам громадянського суспільства, світовим стандартам у сфері забезпечення прав людини й основоположних свобод і враховував би специфічні риси громадянського суспільства сучасної України, у якій тривають процеси становлення демократії і суспільної свідомості, необхідним є вивчення, аналіз і використання досвіду минулих століть у сфері правового регулювання мирних зібрань на теренах сучасної України.

Проблематикою вивчення історії правового регулювання прав людини загалом і права на мирні зібрання зокрема на теренах сучасної України займалися такі науковці, як: І.С. Гриценко, В.М. Бевзенко, О.А. Лукашевич, В.А. Лизогуб, Є.В. Коновалов, М.М. Денісова, С.О. Коваль, А.І. Бевз та ін.

**Постановка завдання.** Завданнями наукового дослідження є ретроспективний аналіз еволюції правового регулювання відносин, що виникають у процесі реалізації права на мирні зібрання, дослідження змісту окремих нормативно-правових актів щодо положень про права на мирні зібрання, а також висвітлення нормотворчих процесів незалежної України у сфері мирних зібрань.

**Результати дослідження.** В Україні своєрідним прототипом реалізації права на мирні зібрання було т. зв. народне віче. Починаючи ще із зародків формування цивілізаційних утворень, для вирішення питань життя общини люди збиралися разом, реалізуючи тим самим своє право на мирні зібрання.

Сплеск народної демократії на території сучасної України відбувся у XVI – XVIII ст. і пов'язаний з існуванням феномену козащини. Можемо стверджувати, що вже тоді мирні зібрання набрали особливої важливості як механізм впливу на державне і суспільне життя загалом. Так, життєвий устрій козаків був побудований таким чином, що усі важливі питання обговорювалися і вирішувалися на т. зв. козацьких радах, загальних зборах, вічах.

На козацькій території панувала виключна свобода зібрань, слова, пересування. Рада створювала трибуну громадської думки, давала свободу протесту проти зловживань влади, приводила в дію механізм змінюваності запорозьких урядовців [11, с. 55]. Серед найважливіших тогочасних документів потрібно вказати «Пакт і Конституцію законів та вольностей Війська Запорізького» (Конституцію П. Орлика) від 05 квітня 1710 р., де закріплювався державний суверенітет України, верховенство правового закону в державі, забезпечення основних прав простого народу [21, с. 52].

У XVIII ст. у «Правах, за якими судиться малоросійський народ», маємо письмове засвідчення

використання публічних зібрань як механізму участі населення у державному житті, а саме у п. 1 Артикула I «Про магістрати у привілейованих і урядників у непривілейованих містах» Глави 26.

Знаходження земель України в XVIII – XIX ст. у складі імперій із поліцейським режимом не сприяло населенню у реалізації права на мирні зібрання. Так, до 1905 р. законодавство Російської імперії взагалі не визнавало за громадянами ніякого права на проведення публічних зібрань, тим більше з політичними цілями [19, с. 5]. У 1890 р. був ухвалений Статут про попередження і припинення злочинів, у ст. 111 якого встановлювалася заборона сходбищ і зібрань для наради або дії, які загрожують загальній тиші і спокою оточуючих. В.А. Лизогуб обгрунтовано констатує, що у законодавстві Російської імперії другої половини XIX – початку XX ст. збереглися істотні обмеження основних прав і свобод, зокрема свободи зібрань, оскільки їх законодавче закріплення, на думку влади, могло привести до небажаних для правлячої верхівки перетворень державного ладу та суспільного порядку в країні [20, с. 8].

З 1905 р. становище істотно змінюється. Відповідно до правил про введення в дію установи Державної Думи і положення про вибори в Державну Думу від 18 вересня 1905 р., особам, що мали право участі у виборах, а також вибраним вже у виборники, надано було право утворювати в міських поселеннях особливі підготовчі зібрання для наради про гідних бути обраними. Про ці зібрання начальники місцевої поліції сповіщалися за 24 години і могли призначати для присутності в них одного з підвідомчих ним чинів, на вимогу якого зібрання повинні бути негайно закриті.

У тогочасних умовах необхідними були певні правові підстави для реалізації проголошеної Маніфестом 17 жовтня 1905 р. свободи зібрань. У таких умовах в кінці 1905 – початку 1906 рр. розробляються кілька проектів єдиного законодавчого акту про масові заходи. Підсумком роботи Уряду й окремих міністерств і відомств стає прийняття двох актів, які з деякими змінами та доповненнями служили правовою основою проведення масових заходів аж до лютого 1917 р. Перший документ – Іменний Найвищий указ «Про встановлення тимчасових заходів на додаток діючих постанов про зібрання» – був прийнятий 12 жовтня 1905 р. Другий акт, що доповнює попередній, – Іменний Найвищий указ від 04 березня 1906 р. «Про тимчасові правила про публічні зібрання».

Отже, в межах розбудови засад конституційної монархії указом від 12 жовтня 1905 р. було закріплено право підданих імперії на зібрання. Зібрання ділилися на публічні й неопублічні. Практичне значення такого поділу зводилося до різниці у правовому регулюванні. Тож, відповідно, поза контролем держави могли збиратися лише кількісно невеликі групи людей, які своєю чисельністю і складом не могли викликати суспільний резонанс із порушеного питання й у разі необхідності могли бути розігнані невеликою кількістю поліції. Найбільшу увагу в цьому документі приділено саме регулюванню публіч-

них зібрань. Відповідно до указу від 12 жовтня 1905 р. про їх проведення бажано мали письмово заявити начальнику місцевої поліції або іншій відповідній посадовій особі не пізніше ніж за три доби до зібрань або до оголошення про проведення зібрань, цей строк зростав до 7 діб, якщо зібрання мали бути проведеними «не в місці постійного перебування начальника поліції» [22, с. 12].

У ч. 7 ст. III правил, затверджених указом від 04 березня 1906 р. зазначалося, що не допускаються публічні зібрання, мета або предмет занять яких суперечать кримінальним законам чи суспільній моральності, або проведення яких загрожує суспільному спокою і безпеці, або відбувається у невстановлених місцях. Такі зібрання мали заборонятися начальником місцевої поліції з вказівкою підстави, на якій слідувала заборона. До місць, у яких було заборонено проведення зібрань, належали готелі, ресторани, суспільні їдальні, кухмістерські, трактири (п. 4 ст. III правил), навчальні заклади, крім деяких винятків, і взагалі закриті приміщення, а також на відстані півверсти від місця дійсного перебування імператора або від місця засідань Державної Ради і Державної Думи під час їх сесій [14, с. 15].

Загалом Тимчасові положення про Зібрання 1906 р. були міжгалузевим, комплексним актом, що містив і норми щодо відповідальності порушників порядку організаціях і проведення зібрань, і норми процесуальні, які визначали підсудність і підвідомчість справ щодо порушення встановленого порядку організації і проведення публічних зібрань [14, с. 16].

Зазначимо, що загальна лібералізація у сфері тогочасних політичних прав відображена й у конституційному проекті М. Міхновського «Основний Закон Самостійної України» 1905 р. Цей документ передбачав у ст. 24 свободу зібрань, яку відмежовував від інших політичних прав, зокрема від права на об'єднання у «спілки та згромадження» (ст. 25 проекту) [24].

Загалом слід визнати, що правове регулювання проголошеної Маніфестом 17 жовтня 1905 р. свободи зібрань мало розрізнений, несистематизований характер. Основною причиною цього був сам декларативний характер проголошеної свободи, коли її реалізація на практиці, через численні обмеження, зводилася до необхідності отримання узгоджень у чиновників, суб'єктивний розсуд яких був широким.

Дозвільний характер порядку мирних зібрань, закріплений у наведених актах, був скасований Лютневою революцією, оскільки вже 03 березня 1917 р. у програмі Тимчасового уряду передбачалося забезпечення громадянам свободи зібрань, що й було закріплено в постанові цього уряду від 12 квітня 1917 р. «Про зібрання та союзи». П. 1 цього акта встановлював, що усі громадяни «мають право, без особливого на те дозволу, влаштовувати зібрання як в закритому приміщенні, так і під відкритим небом». Єдиним обмеженням цього права була заборона на зібрання на «рейкових шляхах», в інших місцях зібрання мали проводитися «без перешкод вільному

руху», на зібрання «не вправі мати доступ озброєні особи, за винятком тих, носіння зброї якими дозволено законом» [17, с. 6], тобто підкреслювалася мирність правомірних зібрань.

У період національно-визвольних змагань українського народу право на мирні зібрання було закріплено в окремих статтях ухвалених документів і конституційних проектів; водночас спеціального законодавчого акта з цього приводу не було ухвалено жодною з українських влад 1917–1921 рр.

Загалом, варто відзначити, що Центральна Рада не прийняла власного закону про мирні зібрання, а підтвердила чинність на території України доволі демократичної Постанови Тимчасового Уряду «Про зібрання і спілки». Права громадян на мирні зібрання та свободу страйку були підтверджені в Конституції УНР 1918 р., але в умовах війни вони не були реалізовані [12, с. 26].

Відповідно до Третього Універсалу від 07 листопада 1917 р. Українська Центральна Рада визнавала, що в Українській Народній Республіці (далі – УНР) «має бути забезпечено всі свободи, здобуті всеросійською революцією», зокрема «свободу зібрань, союзів, страйків», фактично посиляючись на постанову Тимчасового уряду від 12 квітня 1917 р. За ст. 17 Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р. «громадянин УНР і ніхто інший на території не може бути обмежений в правах, скільки він не переступає при тім постанов карного права» [2, с. 23–25]. У переліку відповідних прав відсутня згадка про право на зібрання, водночас один із проектів конституції УНР, який зберігся в архівах, крім вказівок про право на організацію і на страйк, додає ще право «змов» [9, с. 28–29], під яким дехто розуміє право на зібрання. Торкалися права на зібрання і положення ст. 19, 79–83 Конституції УНР від 29 квітня 1918 р., у яких встановлювався спеціальний порядок обмеження прав.

УНР проіснувала недовго, і в листопаді 1920 р. рештки армії Директорії УНР, а разом з ними і державні діячі, науковці, громадські активісти, перетнули кордон із Польщею і залишилися на чужій території. В еміграції продовжував свою діяльність уряд УНР в екзилі. Попри те, що вищі органи державної влади УНР опинилися на території іноземної держави, їхня робота, включаючи законотворчу, не припинилася. Таким чином, на території Польщі продовжувала існувати легітимна українська державна влада, що отримала назву «Державний центр УНР в екзилі», який спочатку очолював С. Петлюра. Результатами їх діяльності стали три документи – Проект Адміністративного кодексу УНР 1932 р., Проект Тимчасового судоустрою УНР 1931 р. і Проект Закону про суди в адміністративних справах в УНР 1932 р., які разом вичерпно врегульовували й охороняли відносини між людиною і публічною владою [10, с. 9, 14, 19].

У Проекті Адміністративного кодексу УНР 1932 р. IX Поділ (розділ) присвячений товариствам, спілкам, клубам, з'їздам і зборам – у сучасному розумінні правам на об'єднання і на мирні зібрання. Щодо з'їздів,

нарад і конференцій встановлювався дозвільний порядок. Дозвіл надавався або погоджувався з Міністром внутрішніх справ або в інших випадках надавався управами округових або міських рад. Встановлювалися підстави відмови в наданні дозволу – «якщо мета та предмет роботи з'їзду, наради або конференції перечає конституції УНР, чинним законам і державним інтересам, або коли склад їхніх упорядчиків чи учасників такий, що згідно з чинним законодавством такі з'їзди, наради чи конференції не можна допустити» [10, с. 136–138]. Також встановлювалися строки подачі заяви про дозвіл на проведення конкретного заходу – два тижні.

Дозвільний порядок реалізації права на мирні зібрання, а саме у вигляді зборів, встановлювався для окремих громадянах та всіх інших організацій, окрім центральних і місцевих державних установ у межах їхньої компетенції та організацій, яким це право надане законом або уставом, зареєстрованим чи затвердженим установленим порядком, які відповідно не мали отримувати дозвіл для проведення зборів. Для зазначеного виду зібрань заява для отримання дозволу мала бути подана не менше як за три доби до наміченого заходу. Також встановлювався деталізований порядок відповіді органів, підстав відмови (такі самі, як і для з'їздів), строки, а також регламентована участь наглядача за «ладом та безпекою» [10, с. 138] і його права й обов'язки під час проведення конкретного заходу.

Що ж стосується походів і маніфестацій, то тут було встановлено дозвільний порядок для всіх без винятків суб'єктів. Строки для подачі заяви про намір провести захід – 2 дні для міст і селищ міського типу і 5 днів для сільської місцевості. Підстави для відмови в наданні дозволу були такі самі, як і для зборів, а також можливість порушення безпеки вуличного руху. Щодо цих видів зібрань була також регламентована участь поліції у їх проведенні [10, с. 139–140].

Цей правовий документ був неабияким надбанням у галузі регламентування взаємовідносин між приватними особами і суб'єктами публічної адміністрації загалом і права на мирні зібрання зокрема.

Усі радянські Конституції гарантували трудящим право на мирні зібрання, але ця гарантія може вважатися фіктивною. Так, Конституція СРСР від 05 грудня 1936 р. (і відповідно Конституція УРСР 1937 р., що її дублювала) гарантувала в п. «в» та «г» ч. 1 ст. 125 громадянам СРСР свободу зібрань та мітингів і свободу вуличних рушень та демонстрацій відповідно, але прямо вказувала на необхідність її здійснення «відповідно до інтересів трудящих і з метою укріплення соціалістичного ладу» [16, с. 10]. Ґрунтуючись на цій нормі, радянські теоретики прямо визнавали, що в СРСР «здійснення політичних свобод припиняється, коли вони використовуються проти соціалістичного ладу, всупереч суспільним інтересам» та «ухвалено ряд заходів соціального захисту, спрямованих проти використання політичної свободи з антидержавною або антигромадською метою» [25, с. 11].

Тоді не існувало навіть формального закріплення механізму реалізації відповідного права, не було

й спеціальної відповідальності за незаконні мирні зібрання; відповідні особи притягувалися до відповідальності за хуліганство, антирадянську агітацію або участь у масових безпорядках. Як відзначають автори часів перебудови, «лише коли в ряді регіонів країни пройшла хвиля стихійних мітингів і демонстрацій, місцеві органи державної влади стали приймати різноманітні «тимчасові правила», «примірні положення» [23, с. 38].

У той період Президією Верховної Ради СРСР був ухвалений Указ від 28 липня 1988 р. № 9306 «Про порядок організації й проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій у СРСР», що мав метою уніфіковане регулювання порядку організації та проведення масових заходів громадсько-політичного характеру.

У цьому акті згадувалося про гарантування відповідного права громадянам Конституцією СРСР та вказувалося, що здійснення відповідних політичних прав забезпечується «наданням трудящим і їх організаціям громадських будівель, вулиць, площ та інших місць». Відповідно до його ст. 1, 2 про проведення мітингу, зібрань, вуличних рухів або демонстрацій уповноважені «трудових колективів підприємств, установ та закладів, органів кооперативних та інших громадських організацій, громадської самодіяльності та окремих груп громадян» мали зробити письмову заяву у виконавчий комітет відповідної місцевої ради не пізніше ніж за десять днів до наміченої дати проведення зібрань. У заяві мали вказуватися форма, місце проведення заходу або маршрути руху, час його початку та закінчення, приблизна кількість учасників, прізвища, ім'я, по батькові уповноважених (організаторів), місце їх проживання та роботи (навчання), дата подання заяви [3].

Президією Верховної Ради Української РСР у цьому контексті «з метою забезпечення громадського порядку, охорони прав та інтересів громадян під час проведення масових заходів» було ухвалено Указ від 03 серпня 1988 р. № 6347-XI «Про відповідальність за порушення встановленого порядку організації і проведення зібрань, мітингів, вуличних походів і демонстрацій» [4], затверджений Законом Української РСР № 6831 від 12 листопада 1988 р. Цей акт встановлював адміністративну та кримінальну відповідальність за порушення зазначеного порядку, але жодного припису щодо додаткового регулювання порядку мирних зібрань не містив [5].

Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 03 серпня 1988 р. № 6347-XI також доповнив Кримінальний кодекс Української РСР, ухвалений 1960 р., ст. 187-4 «Порушення порядку організації і проведення зібрань, мітингів, вуличних походів і демонстрацій» [6].

Історичною пам'яткою вітчизняної правової доктрини у сфері мирних зібрань також слід вважати відповідні положення конституційних актів кримської автономії періоду її становлення. Так, у ст. 66 («Свобода зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій») проекту Конституції Кримської Республіки, ухваленому Меджлісом кримськотатар-

ського народу 29 грудня 1991 р., громадянам Кримської Республіки забезпечувалася зазначена свобода зібрань, мітингів, вуличних походів і демонстрацій та вказувалося, що «порядок здійснення цих свобод із попереднім повідомленням влади встановлюється законом». Окремо закріплювалося право громадян брати участь у масових рухах, яке було віднесено до права на об'єднання (ст. 62 проекту) [7].

Право на мирні зібрання було передбачено нормами Конституції Республіки Крим від 06 травня 1992 р. та Конституції Автономної Республіки Крим від 01 листопада 1995 р. Відповідне право закріплювалося у ст. 32 та ст. 29 цих актів, у главі «Політичні права та свободи» відповідно у майже незмінному формулюванні. Згідно із цим Республіка визнає та забезпечує право громадян збиратися мирно та без зброї, проводити збори, мітинги, вуличні походи та демонстрації. Заборона на здійснення цього права допускалася лише у випадках, передбачених законом; така заборона могла бути оскаржена у судовому порядку [8].

У незалежній Україні право на мирні зібрання було задеклароване Конституцією України у 1996 р. ст. 39 «Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей» [1].

Відтоді розпочався нелегкий процес нормотворчості з питання регламентування відносин, які виникають у процесі реалізації права на мирні зібрання в Україні. На необхідність унормування зазначених процесів вказувалося Конституційним Судом України ще у рішенні № 4-рп/2001 від 19 квітня 2001 р. у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (щодо законодавчого регулювання строків завчасного сповіщення з урахуванням форм мирних зібрань, їх масовості та часу проведення). Зазначену позицію підтримано і Європейським судом з прав людини неодноразово. Досить тривалий час нормотворці в Україні намагалися реалізувати цілу низку законопроектів із вказаного питання, але дотепер жоден з них не набув статусу закону (законопроекти «Про порядок організації та проведення мирних заходів та акцій в Україні» № 0991 від 14 травня 2002 р., «Про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні» № 5242-1 від 11 березня 2004 р., «Про збори, мітинги, походи і демонстрації» № 5242-2 від 23 березня 2004 р., «Про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні» № 5242 від 08 квітня 2004 р., «Про свободу мирних зібрань» № 7819 від

15 липня 2005 р., «Про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні» № 2646 від 30 листопада 2006 р., «Про свободу мирних зібрань» № 2646-1 від 17 січня 2007 р., «Про порядок організації і проведення мирних заходів» № 2450 від 06 травня 2008 р.), який визначав би порядок проведення мирних зібрань і давав відповіді на окремі питання щодо проведення мирних зібрань. У 2012 р. комітет відклав розгляд законопроекту «Про порядок організації і проведення мирних заходів» № 0918 від 12 грудня 2012 р., у 2013 р. було зареєстровано два інші законопроекти, які визначають порядок проведення мирних зібрань «Про свободу мирних зібрань» № 2508а від 04 липня 2013 р., «Про свободу мирних зібрань» № 2508а-1 від 17 липня 2013 р., однак ці проекти були зняті з розгляду Верховної Ради в листопаді 2014 р у зв'язку з тим, що вони ніколи не ставилися на голосування у першому читанні. Також відомий ще один проект Закону «Про гарантії на свободу зібрань», представлений на розгляд парламенту 07 грудня 2015 р. Найбільш резонансними є законопроекти № 3587 і № 3587-1 «Про гарантії свободи мирних зібрань» від 07 грудня 2015 р. і від 11 грудня 2015 р. відповідно. За аналізом даних законопроектів Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) надала свої висновки, які загалом мають схвальний характер. Нині процес законотворчості з питання мирних зібрань триває.

**Висновки.** Отже, варто зазначити, що Україна пройшла нелегкий і тривалий шлях еволюції врегулювання адміністративно-правового забезпечення права на мирні зібрання. Цей досвід відповідно до подій і етапів історичного розвитку державності нашої країни має бути вивчений і використаний сучасними науковцями та законотворцями у процесі створення профільного законодавчого акта у сфері мирних зібрань, який би відповідав світовим стандартам у сфері захисту прав людини й основоположних свобод. Очевидно, що останніми роками Україна зробила колосальні кроки вперед у сфері регулювання відносин, які виникають у процесі реалізації права на мирні зібрання. Рівень реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод вказує на загальний рівень демократизації в державі. Тому гарантування їх безперешкодної реалізації повинно бути пріоритетом державної політики, особливо тепер, коли зріс рівень політичної участі громадян у суспільному житті держави. Отже, у найближчий час вважаємо за необхідне доопрацювання проектів законів № 3587 і № 3587-1 «Про гарантії свободи мирних зібрань» від 07 грудня 2015 р. і від 11 грудня 2015 р. відповідно, що включатиме урахування висновків і рекомендацій Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія), наданих нею щодо згаданих законопроектів.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР зі змінами і доповненнями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квітня 1918 р. *Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України*. Київ : Філософська і соціологічна думка, 1992. С. 23–35.
3. О порядке организации и проведения собраний, митингов и демонстраций в СССР : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г. № 9306. *Ведомости Верховного Совета Союза ССР*. 1988. № 31. Ст. 504.
4. Про відповідальність за порушення встановленого порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 03 серпня 1988 р. № 6347-XI. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1988. № 33. Ст. 808.
5. Про затвердження указів Президії Верховної Ради Української РСР про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів Української РСР : Закон Української РСР від 12 листопада 1988 р. № 6831-XI. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1988. № 47. Ст. 1115.
6. Кримінальний кодекс Української РСР, ухвалений 1960 р., із змінами та доповненнями. Харків : ХЮИ, 1989. 154 с.
7. Конституція Кримської Республіки : проект, прийнятий Меджлисом кримскотатарського народу 29 декабля 1991 г. URL: <http://kro-krim.narod.ru/LITERAT/TATARI/tatkonst.htm/>.
8. Конституція Республіки Крим от 06 мая 1992 г. № 76/а-І. *Вестник Верховного Совета Крыма*. 1991–1992. № 7. Ст. 259.
9. Проект Конституції Української Держави 1918 р. ЦДАВО України. Ф. 3766. Оп. 1. Спр. 42. Арк. 28–29.
10. Адміністративне право і процес у екзилі / уклад. : І.С. Гриценко та ін. ; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ : Дакор, 2015. 402 с.
11. Андрущенко В.Л., Федосов В.М. Запорізька Січ як український феномен / под ред. В.М. Федосова. Київ : Заповіт, 1995. 173 с.
12. Власенко О.Л. Конституційне право громадян на свободу зборів, мітингів, походів і демонстрацій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2011. 216 с.
13. Гуцин В. Демонстрації, шествія, мітинги... *Народный депутат*. 1990. № 1. С. 111–114.
14. Денісова М.М. Правове забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2010. 215 с.
15. Дмитриев Ю., Кунделев В. Свободу собраний – под защиту закона. *Молодой коммунист*. 1990. № 2. С. 16–24.
16. Заїнчковський М.Л. Права людини як новоевропейський філософський і політико-правовий феномен : автореф. дис. ... канд. філософ. наук : 12.00.12. Київ, 2003. 20 с.
17. Зайцева Е.Р. Коллективные формы реализации и защиты основных прав и свобод граждан : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Москва, 1993. 18 с.
18. Колосов И.С. Конституционное право граждан на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования и его реализация в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ставрополь, 2005. 22 с.

19. Лавренюк С. Право збиратися мирно і без зброї. *Голос України*. 2008. № 163. С. 5.
20. Лизогуб В.А. Законодавство про основні політичні і громадські права і свободи підданих Російської імперії у другій половині XIX – на початку XX століття : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2004. 18 с.
21. Лукашевич О.А., Манжул К.В. «Конституція» Пилипа Орлика – історико-правова пам'ятка XVIII ст. Харків : Основа, 1996. 52 с.
22. Полянская И. С. Конституционно-правовое регулирование права граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2005. 185 с.
23. Скуратов Ю.И. Свобода собраний, митингов и демонстраций: теория и практика. *Советское государство и право*. 1989. № 7. С. 35–43.
24. Стецюк П. Конституційне право періодизація розвитку та еволюція змісту конституційно-правових доктрин в Україні (до постановки проблеми). *Інтернет-видання Jurisprudentia on-line*. 2003. 22 грудня. URL: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=323>.
25. Хоменок Ф.А. Политические свободы граждан СРСР : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ленинград, 1965. 18 с.



**Чукаєва В. О.,**

*кандидат історичних наук, доцент кафедри теорії держави і права,  
конституційного права і державного управління  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

**Дивнич Д. І.,**

*студентка юридичного факультету  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

## **НОВА ДОКТРИНА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОСТІ УКРАЇНИ: ВСТУП ДО НАТО**

### **A NEW DOCTRINE OF THE DEVELOPMENT OF STATEHOOD OF UKRAINE: JOINING NATO**

У статті розглядається проблема можливих наслідків для розвитку державності України у разі визначення нової доктрини розвитку суверенітету, а саме приєднання до НАТО. Цей вектор сьогодні вже закріплено у Конституції України.

**Ключові слова:** НАТО, реформація, суверенітет, військові сили.

В статье рассматривается проблема возможных последствий для развития государственности Украины при принятии новой доктрины развития суверенитета, а именно присоединения к НАТО. Этот вектор на современном этапе уже закреплён в Конституции Украины.

**Ключевые слова:** НАТО, реформация, суверенитет, военные силы.

The article deals with the problem of possible consequences for the development of statehood of Ukraine. Today, Ukraine adopted a new doctrine of the development of sovereignty – entry into NATO. This vector of development at the present stage is already enshrined in the Constitution of Ukraine.

**Key words:** NATO, reformation, sovereignty, military forces.

**Актуальність теми** визначається тим, що ризики втрати державного суверенітету завжди існують у разі вступу будь-якої країни до тих або інших міжнародних організацій. Саме в цьому міжнародному процесі країна обмежує свої можливості щодо подальшого самостійного ведення своєї зовнішньої політики із захисту своїх національних інтересів.

Сьогодні Україна остаточно закріпила намір стати членом НАТО. Так, у преамбулі Конституції України визначено: «Піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України...» [1, с. 2]. Таким чином, постають питання про можливість вступу України до Альянсу на сучасному етапі та про наслідки для розвитку державності країни і суспільства у різних галузях життя – насамперед політичного й економічного. Тому мета статті – дослідити можливість України найближчим часом приєднатися до НАТО, і чи відповідає вона сьогодні усім вимогам Альянсу, прописаним у Статуті НАТО [2].

Зміна нейтрального вектору розвитку державності на вектор обов'язковості участі у воєнних міжнародних організаціях, як вважають науковці, сьогодні пов'язана насамперед із воєнними діями на Донбасі, які тривають понад чотири роки. Саме вступ до цієї міжнародної організації, на думку вчених і законодавців, має припинити ситуацію на Сході України. Як вважають В. Горбулін, О. Семіков, В. Фуранєєв, І. Жовта, процес долучення, тобто вступу до НАТО, є стимулюючим фактором для покращання реформ

країни, удосконалення законодавства до більш демократичних норм, як у суб'єктів воєнної організації, повне оновлювання армії та встановлення контролю й охорони над обороною держави [3]. Також існує інша думка науковців з приводу проблеми повного збереження державного суверенітету України при її вступу до НАТО [4].

У процесі глобалізації світу суверенітет держав у разі об'єднання у міжнародну організацію частково передається від суб'єкта-держави до суб'єкта міжнародної організації. Держава у разі вступу в міжнародну організацію добровільно відчужує свій суверенітет і передає його наддержавним утворенням [5]. Це відбувається у сфері законодавства, коли проводиться уніфікація національного права до стандартів уставу тієї або іншої міжнародної організації. В економічній сфері над- чи міждержавні організації керують правом вводити мито й податки, забороняти чи дозволяти ввіз-вивіз капіталів, оголошувати чи обмежувати політичні свободи, оголошувати віну чи укладати мир і т. ін. Треба також зазначити, що суб'єкти міжнародних організацій не завжди є рівними за станом розвитку суспільства, економіки, політичних можливостей. Не дивлячись на стрімкий розвиток у світі глобалізаційних процесів, залишаються країни, розвинуті капіталістично, і країни, які тільки розвиваються. У цьому плані і постає питання: у системі міжнародної організації завжди будуть приймати рішення в інтересах країн, які тільки розвиваються, або все таки привалюватимуть інтереси розвинутих капіталістичних держав? Більш того, учасники-держави в цій ситуації вже не

мають суверенітету в повному обсязі – він обмежений. Таким чином, виникла необхідність зазначити переваги та недоліки вступу України до НАТО.

У разі вступу нашої держави до НАТО Україна, звісно, братиме участь у прийнятті рішень, спрямованих на розвиток миру та безпеки загалом, а не лише в країнах НАТО. Україна зможе отримати гарантії щодо недоторканості своїх кордонів, територіальної цілісності та суверенітету.

Україна отримає вклад інвестицій від міжнародних інвесторів. Досвід країн попередніх хвиль розширення засвідчує велике зростання закордонних інвестицій: у 1997 р. в економіку Польщі інвестовано 2,7 млрд дол., 1998 – 5 млрд, а 1999 р. – року вступу Польщі до НАТО – вже 8 млрд дол. США. Стосовно Чехії й Угорщини цифри ще вражаючі. У 1997 р. прямі іноземні інвестиції в економіку цих країн становили відповідно 4,2 млрд, 1998 – 9,8 і 10,2 млрд, 1999 р. – 12,8 і 14,5 млрд дол. США. Після вступу Болгарії до НАТО іноземні інвестиції в економіку цієї країни зросли вдвічі [6].

Також необхідно зазначити, що наша держава вже має проект НАТО щодо створення Трастового фонду для ліквідації надлишків застарілих боєприпасів в Україні – їх майже 133 000.

Такий проект розрахований на 12 років, і на його реалізацію заплановано витратити понад 25 млн євро.

НАТО надає допомогу Україні у розв'язанні проблем звільнених у запас військовослужбовців. Завдяки фінансовій підтримці організації в період з 1999 р. до 2005 р. було організовано 39 курсів із вивчення іноземних мов для ведення підприємницької діяльності для звільнених у запас офіцерів. У 2005 р. проведено вісім мовних курсів і шість спеціалізованих курсів, на що виділено 150 тис. євро.

Також НАТО зберегло найбільший у Європі полігон «Яворів» у Львові, до забезпечення діяльності якого залучаються безліч приватних компаній малого та середнього бізнесу. В Україні вони одержують роботу і замовлення стосовно надання різноманітних послуг.

Вступ України в НАТО матиме велике значення, адже у разі входження країни в Альянс ми зможемо приєднатися до демократичних розвинених націй [7].

Варто зазначити, що в такому разі Україна долучається з країнами-членами НАТО до боротьби проти міжнародного тероризму, розповсюдження зброї масового знищення, нелегального обігу наркотиків, торгівлі людьми, до питань захисту навколишнього середовища, становлення громадянського суспільства та ін.

Якщо говорити про складнощі з приводу до вступу до НАТО, то сюди можна віднести, по-перше, те, що задля вступу нам необхідно буде навести лад у своїй країні. Тобто впровадити нові політичні, економічні та інші стандарти, яким сьогодні відповідають члени-країни Альянсу, запровадити нову систему прозорості в державному управлінні, провести модернізацію економіки, впровадити нові технології

та знайти ринки збуту національних товарів, цим же налагодити співпрацю з іншими країнами. Нині це потребує великих зусиль, і таку модернізовану систему впровадити буде вкрай важко навіть послідовними діями [8].

Можна зазначити, що такі перетворення в країні, удосконалення системи державного адміністрування, розбудова економіки та створення армії є, звісно, позитивними процесами, але відбуваються вони вкрай довго і важко, тому говорити про вступ до цієї міжнародної організації ще занадто рано.

Також дуже складною, в економічному плані, можна назвати реформу Збройних Сил України відповідно до критеріїв побудови армій оборонного типу країн-членів Альянсу, яка передбачає скорочення особового складу. Це може призвести до загострення соціальних проблем серед українських військових. Проте логічним результатом такого реформування Збройних Сил буде створена сучасна, фахова, високооплачувана та боєздатна армія, яка реально зможе ефективно захистити державу.

Характерним прикладом може слугувати український військово-промисловий комплекс. Можливе членство України в НАТО відкриє національним підприємствам нові інвестиційні перспективи у країнах-членах НАТО, на що вже вказує досвід ВПК країн Східної Європи. Окремі підприємства не зможуть скористатися такою перевагою та в умовах жорсткої конкуренції з ВПК високорозвинутих країн ринкової економіки будуть змушені закритися. І це є негативним наслідком для національної економіки [9].

Підготовка України до членства в НАТО має істотне значення. Цей процес стимулює досягнення державою високих демократичних, соціально-економічних та оборонних стандартів як у країнах НАТО.

Та слід вказати, що Україна є членом Ради євроатлантичного партнерства. Працює і програма особливого співробітництва в контексті діалогу із сімома середземноморськими країнами, які не є членами НАТО. Мета такого діалогу – поширення безпеки й стабільності на весь Середземноморський регіон.

НАТО забезпечує активне співробітництво серед країн-членів і країн-партнерів за такими напрямками: планування на випадок надзвичайних ситуацій, надання допомоги під час стихійного лиха, наукові програми, програми з охорони навколишнього середовища тощо [10].

Наприклад, у 1998 р. Євроатлантичний центр координації реагування на катастрофи координував рятувальні операції у вражених повінню районах Західної України. ЄАЦКРК відіграв ключову роль у координації гуманітарної допомоги від НАТО.

У разі вступу України до Альянсу вона втрачає суверенність, оскільки її військовий потенціал повністю залежатиме та контролюватиметься НАТО.

Не можна не додати і процедуру приєднання країни до НАТО, оскільки така методика є вкрай непростою.

План дій про приєднання до Альянсу, який реалізовується на основі індивідуального діалогу з країною-кандидатом, розроблений з метою підтвердити

чіткий курс і зобов'язання стосовно подальшого розширення НАТО шляхом запровадження програми заходів, спрямованих на сприяння країнам-претендентам у їхній підготовці до можливого майбутнього вступу до НАТО як членів Альянсу [11].

Отже, процедура вступу країн в організацію така:

1. Подання заявки на членство.
2. Затвердження країнами такої заявки та розроблення плану дій
3. Ратифікація договору та підписання Президентом.

Слід зауважити, що всі учасники НАТО витрачають 70% сучасного доходу на утримання військових сил. Тому у разі ратифікації договору Україна буде зобов'язана щорічно виділяти кошти на утримання армії. Враховуючи тяжке економічне становище нашої країни, навряд чи ми зможемо дозволити собі участь у фінансуванні збройних сил Альянсу. А якщо уряд країни і погодиться на таке рішення, то задля цього влада змушена буде вводити ще вищі тарифи, податки для населення і т. д. [12].

Тому, враховуючи усі вимоги щодо вступу в НАТО, можна сказати, що Україна нині не відповідає багатьом критеріям співробітництва, більш того, ми маємо тяжку ситуацію на Сході України, що також є неприйнятним для положень організації.

Отже, сьогодні Україна зазначила в Основному Законі про намір вступу до НАТО. Задля набуття членства в цій організації держава має відповідати певним стандартам і критеріям, яким відповідають країни Альянсу, але яким не відповідає Україна. У разі проведення дієвих реформ і реального їх втілення в життя Україна повинна пройти довгий шлях перебудови основних інституцій системи державного управління. Це означає, що слід провести глобальну конституційну реформу, яка вплине на форму держави і систему державного апарату.

Також більшість учених-практиків мають думку, що наявність наднаціональних елементів у структурі міжнародної організації призводить до обмеження суверенітету країни, яка є суб'єктом наддержавної міжнародної організації. Більш того, сьогодні у складі міжнародної організації є країни розвинутої капіталістичної системи, а є країни, які тільки розвиваються. Немає ніякої гарантії, що прийняття міжнародною організацією рішення відповідатиме інтересам національної політики для кожного суб'єкта об'єднання. Тому сучасна система міжнародних відносин із приводу створення й організації діяльності НАТО, ЄС характеризується високим рівнем взаємозалежності, що впливає на зменшення і трансформацію ролі державного суверенітету.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України. № 268-VIII від 07 лютого 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/>.
2. Північноатлантичний договір. Вашингтон, округ Колумбія, 04 квітня 1949 р. URL: [https://www.nato.int/cps/uk/natohq/official\\_texts\\_17120.htm](https://www.nato.int/cps/uk/natohq/official_texts_17120.htm).
3. Див.: Вступ до НАТО – стратегічний вибір України / за заг. ред. О.І. Соскіна. Київ : Ін-т трансформації суспільства, 2008. 192 с.
4. Білоус Л.В. Україна і НАТО: до питання історіографії дослідження проблеми. *Прикарпатський вісник НТШ. Думка*. 2014. № 3 (27). С. 108–121.
5. Див.: Міжнародні системи і глобальний розвиток / за ред. Л.В. Губерського, В.А. Манджолі. Київ : Київський ун-т, 2008. 606 с.
6. Галик В. Україна в Європі і світі. URL: [https://pidruchniki.com/1787010755637/politologiya/vstup\\_ukrayini\\_nato\\_perevagi\\_nedoliki\\_chlenstva](https://pidruchniki.com/1787010755637/politologiya/vstup_ukrayini_nato_perevagi_nedoliki_chlenstva).
7. Дзюба С.О. Нужно ли Украине вступление в НАТО. URL: [https://3222.ua/article/chi\\_potrben\\_ukran\\_vstup\\_do\\_nato.htm](https://3222.ua/article/chi_potrben_ukran_vstup_do_nato.htm).
8. Беззуб І. Україна\_НАТО: стан та перспектива взаємовідносин. URL: [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2751:ukrajina-nato-stan-ta-perspektivi-vzaemovidnosin&catid=8&Itemid=350](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2751:ukrajina-nato-stan-ta-perspektivi-vzaemovidnosin&catid=8&Itemid=350).
9. Україна як майбутній член Організації Північноатлантичного договору. URL: [https://vuzlit.ru/1112980/ukrayina\\_yak\\_maybutniychlen\\_organizatsiyipivnichnoatlantichnogo\\_dogovoru](https://vuzlit.ru/1112980/ukrayina_yak_maybutniychlen_organizatsiyipivnichnoatlantichnogo_dogovoru).
10. Про НАТО. URL: <http://newzz.in.ua/main/1148826893-pro-nato.html>.
11. Переваги членства в НАТО. URL: <https://siver.com.ua/forum/19-18-1>.
12. Україна – НАТО. URL: <https://ukraine-nato.mfa.gov.ua/ua>.

## ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 347.44(477)

**Вакулович Е. В.,**

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного права та процесу  
Харківського національного університету внутрішніх справ*

### ПРО ПИТАННЯ ДОЦІЛЬНОСТІ ВЖИВАННЯ КАТЕГОРІЇ ПУБЛІЧНОСТІ ЯК ВИЗНАЧАЛЬНОЇ ВЛАСТИВОСТІ ОКРЕМОГО ВИДУ ДОГОВІРНОГО ЗОБОВ'ЯЗАННЯ

### ON THE ISSUE OF THE EXPEDIENCY OF USING THE CATEGORY OF PUBLICITY AS THE DEFINING PROPERTIES OF A SEPARATE TYPE OF CONTRACTUAL OBLIGATION

У статті проведено порівняльний аналіз тлумачення ознаки публічності, яка притаманна діаметрально протилежним за своєю суттю та змістом видам угод – публічному договору та адміністративному договору, що укладаються в межах і на підставі норм цивільного та адміністративного законодавства.

**Ключові слова:** публічний договір, адміністративний договір, публічність, цивільне право, адміністративне право, цивільно-правовий договір, договір.

В статье проведен сравнительный анализ толкования признака публичности, который присущ диаметрально противоположным по своей сути и содержанию видам сделок – публичному договору и административному договору, которые заключаются в рамках и на основании норм гражданского и административного законодательства, соответственно, собственно сравнительный анализ был проведен на основании исследования сферы действия обоих видов договоров, оснований возникновения последних, характерных признаков, особенностей, а также выяснения содержания понятия «публичный».

**Ключевые слова:** публичный договор, административный договор, публичность, гражданское право, административное право, гражданско-правовой договор, договор.

The article provides a comparative analysis of the interpretation of the publicity attribute, which is inherent in diametrically opposite in its essence and content types of transactions – a public contract and administrative contract, which are concluded within the framework and on the basis of civil and administrative legislation, respectively, a comparative analysis was carried out the scope of both types of contracts, the reasons for the occurrence of the latter, the characteristic features, characteristics, as well as the clarification of the contents “public” concept.

**Key words:** public contract, administrative contract, publicity, civil law, administrative law, civil law contract, contract.

**Постановка проблеми.** Останнім часом в юриспруденції набуває поширення вживання категорії публічності, прикладом є поява таких понять, як «публічне управління», «публічне адміністрування», «публічна влада», «публічний порядок», «публічний службовець» тощо. Всі вони переважно призначені для вживання в адміністративно-правовій сфері, є порівняно новими для неї та, по суті, прийшли на заміну таким поняттям, як «держава» та «громада», отримавши нове смислове наповнення в поєднанні з утвердженням суто людиноцентричного підходу. В інших галузях права, зокрема галузі цивільного права, ознака публічності є усталеною та вживається вже тривалий час. З огляду на докорінну відмінність цивільного та адміністративного права за характером відносин і способом їх врегулювання заслугоує на увагу зміст однієї та тієї самої категорії публічності щодо її вживання в обох галузях права.

Особливої актуальності зазначене набуває в контексті договорів, які укладаються в межах цивільно-правових та адміністративно-правових відносин, йдеться про публічний та адміністративні договори відповідно. Забігаючи наперед, зазначимо, що публічність як одна із найсуттєвіших ознак, притаманних обом видам дого-

ворів, має дещо відмінний зміст, який явно не відповідає сутності, меті та значенню одного з видів договору, зважаючи на сучасне змістовне наповнення першої. За таких умов належність однієї та тієї самої ознаки в істотно відмінному значенні порушує низку питань щодо взаємного зв'язку інститутів договору в названих галузях права, які мають дещо схожу суть.

**Ступінь наукового вивчення проблеми.** З огляду на те, що публічні явища притаманні різним галузям юриспруденції, вони висвітлювались у наукових дослідженнях багатьох вчених переважно в галузях цивільного (Л.М. Баранової, Т.І. Бегової, В.І. Борисової, Л.О. Доліненко, О.О. Круглової, В.О. Кучери, І.А. Покровського, С.О. Сарновської, І.В. Спасиво-Фатеевої, Г.Б. Яновицької, В.Л. Яроцького) та адміністративного права (Ю.П. Битяка, В.В. Богуцького, В.М. Гарашука, В.В. Зуй, Т.О. Коломоець, Р.О. Куйбіди, І.М. Мінаєва, А.В. Нестерова, Д.М. Павлова, О.В. Синьова, М.І. Смоковича, В.І. Шишкіна), зокрема в контексті визначення змісту та сутності адміністративних і публічних договорів. Але всі вони, як правило, стосувались з'ясування змісту та особливостей процедури укладання договорів, а їх публічний характер розглядався як аксіома.

**Мета статті** зумовлена необхідністю переосмислення поняття «публічний», яке останнім часом активно використовується цивільно-правовою наукою та наукою адміністративного права як характерною рисою інституту договору притаманного обом галузям права, а також з'ясування питань доцільності визначення публічного договору та адміністративного договору як такого, що має публічний характер.

**Виклад основного матеріалу.** Оскільки цивільний і адміністративний договори існують у принципово різних галузях права, перш за все вважаємо за необхідне надати коротку характеристику обом видам правовідносин, для врегулювання яких призначені названі угоди. Поняття «цивільно-правові відносини» є доволі усталеним в юриспруденції – «це майнові та особисті немайнові відносини (врегульовані нормами сучасного цивільного права) між майново відокремленими, юридично рівними учасниками, що є носіями суб'єктивних цивільних прав і обов'язків, які виникають, змінюються, припиняються на підставі юридичних фактів і забезпечуються можливістю застосування засобів державного примусу» [1, с. 22]. Вони виникають, розвиваються, змінюються та припиняються в сфері цивільного права, яке є приватною галуззю права [2, с. 7, 11], для якого характерне використання диспозитивного методу регулювання правовідношень [3, с. 13], що втілюється в нормах цивільного законодавства, самим правовідносинам притаманна юридична рівність, вільне волевиявлення та майнова незалежність учасників один від одного. Набуваючи майнового характеру, цивільно-правові відносини виникають на підставі правочинів, у тому числі договорів, із метою отримання благ, які мають грошову вартість, а відповідно, й економічну цінність, тобто йдеться про «товарні відносини двох видів: а) відносини динаміки товарного обігу, який відбувається в суспільстві (перехід товарів від одних осіб до інших у договірних відносинах, під час відшкодування завданої майнової шкоди); б) відносини його статичності, що виникають стосовно належності матеріальних благ окремим учасникам суспільного життя (відносини власності, володіння тощо)» [3, с. 10].

Цивільно-правові відносини – це суспільні відносини майнового та особистого немайнового характеру, що регулюються нормами цивільного права, між рівними та незалежними один від одного учасниками, які наділені суб'єктивними правами та обов'язками. Здебільшого їм, як нами вже було опосередковано зазначено, притаманний власний специфічний метод правового регулювання – «сукупність правових засобів і прийомів впливу на майнові та особисті немайнові відносини, що відбиваються в цивільно-правових нормах. Цивільно-правовий метод має таку визначальну ознаку, як юридична рівність сторін» [1, с. 11], їх диспозитивність, самостійність і незалежність. Необхідно погодитись із О.О. Кругловою, яка до характерних рис цивільно-правового методу регулювання зараховує такі ознаки: юридична рівність, диспозитивність, ініціатива в формуванні і реалізації цивільних правовідносин,

майновий характер заходів цивільно-правової відповідальності [4, с. 8–9]. Сутність юридичної рівності сторін полягає в тому, що учасники правовідносин не підпорядковані одне одному, вони знаходяться в рівному правовому становищі, а отже, не мають права давати наказів, вказівок і розпоряджень одне одному. Всі питання, пов'язані з вибором і організацією зв'язків господарського характеру, суб'єкти вирішують самостійно, керуючись власною волею та однаковою мірою несуть цивільну відповідальність. Диспозитивність як провідна ознака цивільно-правового методу відображається в тому, що суб'єкти на підставі наявних у них цивільних прав і обов'язків самостійно визначають шлях власної поведінки, що безпосередньо впливає на подальший розвиток цивільних правовідносин. Ініціатива в формуванні і реалізації цивільних правовідносин належить виключно суб'єктам цивільного права, дії яких призводять до виникнення вказаних правовідношень. Майновий характер заходів цивільно-правової відповідальності відображається в тому, що особа, яка вчинила цивільне правопорушення, перш за все, зазнає негативних наслідків матеріального характеру, оскільки має відшкодувати завдану шкоду в повному обсязі та грошовому еквіваленті, навіть якщо така шкода визначена не як матеріальна, а як моральна. Для цивільно-правової відповідальності є характерним і те, що шкода, завдана однією особою, може бути відшкодована іншою, а власне відповідальність засновується на презумпції вини відповідача.

Одночасно, використання диспозитивного методу для упорядкування правовідношень цивільно-правового характеру не є абсолютним, а визначальні принципи побудови цивільно-правових відносин зазнають певних обмежень. Тобто всі вище надані характеристики не є виключними, проте переважають у всьому масиві цивільно-правових відносин. Прикладом неklasичного застосування диспозитивного методу врегулювання відносин цивільного права є публічний договір, «в якому одна сторона – підприємець взяла на себе обов'язок здійснювати продаж товарів, виконання робіт або надання послуг кожному, хто до неї звернеться (роздрібна торгівля, перевезення транспортом загального користування, послуги зв'язку, медичне, готельне, банківське обслуговування тощо)» [5] (ч. 1 ст. 633 Цивільного кодексу України).

Цей вид договірної зобов'язання призначений для урівноваження правового становища суб'єктів угоди, де обов'язковим учасником є підприємець-монополіст у сфері торгівлі чи представлення послуг. Із цією метою останньому прямо заборонено відмовляти в укладенні договору той особі, яка виявляє бажання її укласти, чи надавати якому-небудь учаснику перевагу, якщо інше прямо передбачено законом, а всі умови договору, як істотні, так і неістотні, мають бути для всіх потенційних суб'єктів учасників договору однаковими. В цьому випадку публічність як одна із головних ознак такого виду договору прямо впливає з його назви, на відміну від

адміністративного договору, де публічність як його риса впливає з сутності та характеру сфери, в який він має місце. Тому далі необхідно визначити поняття адміністративного договору, його ознаки, а також сферу правовідносин, на яку він поширюється.

Адміністративне право є діаметрально протилежним цивільному праву, воно належить до публічного права [6] та являє собою «галузь права (сукупність правових норм), що регулює з метою реалізації завдань і функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері виконавчої влади, внутрішньоорганізаційній діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично-владних повноважень» [7, с. 19]. Приписи адміністративного законодавства призначені для упорядкування та врегулювання відносин, що виникають із приводу здійснення державного управління, в тому числі реалізації виконавчої влади.

На противагу цивільному праву, де основним є диспозитивний метод врегулювання, в адміністративному праві переважає імперативний метод регулювання, який «базується на відносинах субординації між учасниками суспільних відносин, а це є ознакою так званого імперативного методу (або методу владних приписів)» [8, с. 31], тобто методу влади та підпорядкування, де значення має лише воля та бажання одного з учасників правовідносин. Для імперативного методу характерне встановлення чітких правил поведінки, частіше на законодавчому рівні, та пряма заборона щодо здійснення окремих діянь, а також наявність кількох альтернативних варіантів поведінки, з яких особа має право вибрати найприйнятніший для неї. Здебільшого адміністративно-правові відносини формуються в сфері державного управління, публічного адміністрування, їх учасники наділені сукупністю адміністративних прав і обов'язків, а самі відносини регулюються нормами адміністративного законодавства. Тому адміністративно-правовим відносинам притаманна низка специфічних рис (за Д.М. Павловим), серед них найбільш сутєвими є такі: «вони виникають у сфері публічного (насамперед державного) управління в процесі здійснення повсякденної реалізації завдань і функцій на основі адміністративно-правових норм; одним з учасників цих відносин завжди є відповідний орган виконавчої влади (його посадова особа) або інший носій владних повноважень; одна зі сторін адміністративно-правових відносин наділена державно-владними повноваженнями, може приймати в односторонньому порядку рішення й застосовувати примус щодо іншої сторони у разі порушення адміністративно-правових норм, при цьому орган управління зобов'язаний реалізовувати свої матеріальні та процесуальні права; порушення учасником адміністративно-правових відносин вимог адміністративного законодавства призводить до його відповідальності (адміністративної, дисциплінарної, кримінальної) перед державою в особі її органів» [9, с. 22–23]. На нашу думку, наведені ознаки

найяскравіше відображають відмінність цивільної та адміністративної галузі права. Отже, цивільне від адміністративного права відрізняється, перш за все, своїм предметом, методом і сферою регулювання, тому загалом треба підтримати позицію О.О. Круглової: «Від адміністративного права цивільне відрізняється тим, що адміністративне право належить до сфери зобов'язувального правового регулювання, а цивільному праву властивий дозвільно-диспозитивний характер. Організаційним відносинам, які регулюють адміністративне право, властивий характер влади і підкорення, що в цивільному праві, де сторони не мають змоги і не мають діяти на засадах примусу, неможливе» [4, с. 10].

Цілком обґрунтованим є і те, що сутність адміністративного договору містить основні риси адміністративного права та відбивається в його дефініції: «Адміністративний договір – спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері й укладається на підставі закону: а) задля розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) задля делегування публічно-владних управлінських функцій; в) задля перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) задля врегулювання питань надання адміністративних послуг» [10] (п. 16 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України). Як бачимо, публічність є одною з ознак цього виду договору, вона визначає його призначення та сутність. Деякі науковці прямо наголошують на зазначеній ознаці у власних визначеннях поняття «адміністративний договір», наприклад М.І. Смокович розглядає адміністративний договір як «різновид публічного договору, який стосується добровільного волевиявлення сторін, однією з яких є орган влади або суб'єкт, якому делеговано владні управлінські функції, та укладається з метою реалізації цими суб'єктами владних управлінських функцій без застосування примусу до виконання зобов'язань іншою стороною» [11, с. 98].

Особливостями адміністративного договору є те, що він за своєю юридичною природою є не адміністративним актом, а угодою організуючого характеру [12, с. 120], обов'язковим суб'єктом якого є учасник наділений владними повноваженнями, який діє в публічних, а не у власних (приватних) інтересах. Як правило, процедура укладення адміністративного договору чітко регламентована законодавством, що не дає суб'єкту владних повноважень абсолютної свободи щодо вибору контрагента та визначення сутєвих умов договору. Причому на укладення договору в публічних інтересах суб'єкт владних повноважень – ініціатор договору уповноважений відповідним управлінським рішенням, владним волевиявленням приписом [13]. У такому контексті погоджуємось із Р.О. Куйбідою та В.І. Шишкіним, які акцентують:

«Адміністративного договору не властиві повною мірою засади вільного волевиявлення, свободи договору, юридичної рівності, що характерні для регулювання цивільних договорів» [14, с. 398]. Все зазначене лише підкреслює, що обидва договори, будучи абсолютно відмінними за своєю сутністю, є публічними, що, в принципі, не можливо з урахуванням особливостей цивільно-правової і адміністративно-правової сфери, в яких вони виникають.

Зазначене зумовлює необхідність дослідження змістовного наповнення поняття «публічний», яке трактується як:

– «відкритий, гласний, суспільний» [15, с. 560] (Словник іншомовних слів);

– «який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий; призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний; стосується публіки» [16, с. 843] (Новий тлумачний словник української мови);

– «державна (або публічна) влада для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем» [17, с. 22] (за А. Пал Леслі);

– «те, що виробляється державою, а не ринком» [18, с. 29] (за В. Парсонс);

– «здатність виражати «загальні інтереси», відкритість, прозорість для «публіки»» [19, с. 102] (за О.Ю. Малиновою та А.Ю. Сунгуровою).

З вищевказаних дефініцій вбачається, що категорія публічності свідчить про приналежність тієї чи іншої діяльності чи об'єкта до держави та органів державної влади. Вона пов'язана з прийняттям рішень уповноваженими посадовими особами, що приймаються в рамках закону та в інтересах суспільства, а також мають загально-соціальну спрямованість. Зазначене певною мірою відбивається в низці нормативно-правових актів, в яких визначені дефініції публічних об'єктів і діяльності:

– «публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [10] (п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодекс адміністративного судочинства України);

– «публічна закупівля – придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому законодавством» [20] (п. 20 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про публічні закупівлі»);

– «публічна пропозиція цінних паперів – пропозиція (оферта), звернена до невизначеного кола осіб, про придбання цінних паперів за ціною та на умовах, визначених такою пропозицією, що здійснюється з урахуванням вимог, встановлених законодавством» [21] (п. 1 ст. 34 Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок»).

В юриспруденції поширеними є і інші поняття, які мають публічний характер, розглянемо їх на прикладі двох категорій – публічна влада та публічні

послуги. Так, І.М. Мінаєва, досліджуючи складники поняття «публічна влада», пропонує авторську дефініцію останньої як «цілісної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють управління суспільно значущими справами від імені та за дорученням суверена – народу, постійно діють у правовому режимі під час реалізації організаційно-розпорядчих функцій і повноважень через визначені Конституцією України та законами України форми реалізації управління справами держави і територіальних громад, які функціонують згідно з їх статусами у всіх сферах і в територіальних одиницях держави» [22, с. 9]. Публічну владу з політичною владою, що здійснюється в інтересах суспільства, безпосередньо народом через відповідні органи державної влади ототожнює і Ю.С. Шемшученко, виокремлюючи такі види першої: «1) влада народу як безпосереднє народовладдя, безпосередня демократія (вибори, референдуми); 2) державна влада – виконавча, законодавча, судова; 3) місцеве самоврядування – місцева публічна влада, що здійснюється територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування» [23, с. 553].

Поняття «публічні послуги» за своєю змістовною сутністю наближене до публічної влади, оскільки вони надаються громадянам органами державної влади та їх посадовими особами, мають юридичне та соціальне значення [24, с. 292] і надаються особам із метою забезпечення їх прав, свобод і інтересів. Під публічними послугами необхідно розуміти «послуги, що надаються публічним сектором (тобто органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної та комунальної форми власності), а в окремих випадках – приватним сектором під відповідальністю публічного сектору (публічної влади) і за рахунок публічних коштів (тобто коштів державного і місцевих бюджетів)» [25, с. 43]. За допомогою представлення населенню публічних послуг забезпечується реалізація як загальних суспільних інтересів, так і інтересів окремих його груп і індивідів, за допомогою використання органами державної влади та місцевого самоврядування, публічної та приватної власності, широкому не персоніфікованому колу осіб, хоча реально в кожному окремому випадку вони надаються конкретній особі. А.В. Нестеров до ознак публічних послуг зараховує їх добровільність, пояснюючи це тим, що, ані держава, ані її органи не примушують особу до користування такими видами послуг: фізичні та юридичні особи за необхідності самі звертаються до відповідних державних установ і організацій [26, с. 17]. Деяко інакше досліджувану категорію характеризує Д.М. Щекін – це «суспільно-значуща діяльність; наявність спеціального суб'єкта (державного органу влади; муніципального органу влади; державної або муніципальної установи чи підприємства); індивідуальний характер послуги для її споживача; наявність спеціального інтересу у споживача послуги в такій діяльності; добровільне отримання споживачем публічних послуг» [27, с. 9].

Поєднуючи етимологічне значення категорії публічність з її вживанням у характерних словосполученнях, що позначають окремі види діяльності, в тому числі тих, результатом яких є укладення договорів, можемо дійти висновку, що ця ознака вказує на таке: до «публічної діяльності» та її наслідків і результатів мають відношення держава, органи державної влади та місцевого самоврядування, громадські організації та інші установи та організації, як правило, державної форми власності; така діяльність і її результати спрямовані на виконання завдань держави; вона має соціальну спрямованість, оскільки призначена для забезпечення прав свобод, а також задоволення інтересів суспільства, його окремих груп і індивідів; сама по собі діяльність є «доступною» для широкого загалу людей, а її наслідки спостерігаються громадськістю. Публічність завжди є там, де є конструкція: «Держава – для людей».

**Висновки.** Екстраполюючи такі ознаки на міжгалузевий інститут договору в цивільному та адміністративному праві, можемо дійти висновку, що порівнюючи зміст, призначення та сутність цивільно-правового договору та адміністративного договору, визначення останнього як публічного є більш обґрунтованим і відповідає етимологічному значенню поняття «публічність», оскільки в такому випадку основна характерна риса вказує на те, що такі види діяльності, її наслідки та результати стосуються держави та її органів. У такому сенсі публічний договір у цивільному праві некоректно називати саме публічним, з огляду на те, що він хоча і спрямований на задоволення потреб широкого загалу суспільства, здійснюється підприємцями, які переважно не мають відношення до держави її органів і діяльності. Використання слова «публічний» щодо цивільно-правового договору, по суті, наділяє останній помилковими ознаками, що насправді йому не належать. Тому, на нашу думку, доцільно розглянути змогу позначати такий договір іншими термінами, наприклад «відкритий» або «загальнодоступний».

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Доліненко Л.О., Сарновська С.О. Цивільне право України : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2005. 384 с.
2. Цивільне право : підручник : у 2 т. / В.І. Борисова, Л.М. Баранова, Т.І. Бегова та ін. ; за ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибко-Фатєєвої, В.Л. Яроцького. Харків : Право, 2011. Т. 1. 656 с.
3. Цивільне право України : навчальний посібник / за ред. Г.Б. Яновицької, В.О. Кучера. Львів, 2011. 468 с.
4. Круглова О.О. Курс лекцій з дисципліни «Цивільне право». Дніпро : Видавель Біла К.О., 2017. 151 с.
5. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40-44. Ст. 356.
6. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. Москва : Статут, 1998. 353 с.
7. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гарашук [та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. Харків, 2000. 520 с.
8. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. В. Богущкий [та ін.] ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.
9. Павлов Д.М. Адміністративне право: Загальна частина : конспект лекцій. Київ : МАУП, 2007. 136 с.
10. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
11. Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 304 с.
12. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ : Істина, 2010. 480 с.
13. Синьов О.В. Ознаки та сутність адміністративного договору. *Наукові праці. Юриспруденція. Соціологія*. 2012. Вип. 171. Т. 183. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/nukpraci/sociology/2012/183111-171-8.pdf> (дата звернення: 26.12.2018).
14. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навчальний посібник / за заг. редакцією Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. Київ : Старий світ, 2006. 576 с.
15. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. Київ, 1977. 776 с.
16. Новый толмачный словарь украинської мови : у 4 т. / за заг. ред. В.В. Яременко, О.М. Сліпущко. Київ : Аконті, 2000. Т. 3 (О–Р). 927 с.
17. Пал Леслі А. Аналіз державної політики. Київ : Основи, 1999. 422 с.
18. Парсонс В. Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики. Київ : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. 520 с.
19. Малинова О.Ю. Общественное мнение и модели публичной политики. *Публичная политика* : сборник статей / под ред. А.Ю.Сунгурова. Санкт-Петербург : Норма, 2004. С. 101–106.
20. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 9. Ст. 89.
21. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23.02.2006 р. № 3480-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 31. Ст. 268.
22. Мінаєва І.М. Складові поняття «публічна влада». *Державне будівництво*. 2008. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2008\\_1\\_69](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_1_69) (дата звернення: 28.12.2018).
23. Політологічний енциклопедичний словник / за заг. ред. Ю.С. Шемшученко [та ін.]. Київ : Генеза, 2004. 735 с.
24. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. Москва, 2001. 235 с.
25. Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Київ : Атіка, 2011. 424 с.
26. Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2005. № 11. С. 18–24.
27. Щекин Д.М. О коммерциализации деятельности российского государства. *Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт)* : сборник / под. общ. ред. Н.А. Шевелевой. Москва : Волтерс Клувер, 2007. С. 86–94.



Січко Д. С.,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри цивільного та кримінального права і процесу  
Чорноморського національного університету імені Петра Могили

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СПАДКУВАННЯ ОСОБИСТИХ МАЙНОВИХ І НЕМАЙНОВИХ ПРАВ: ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

### THE PROBLEM QUESTIONS OF INHERITANCE OF PERSONAL PROPERTY AND NON-PROPERTY RIGHTS: THE CIVIL-LAW ASPECT

У статті досліджено особливості особистих немайнових прав як можливого предмета спадкових відносин. Розкрито зв'язок між особистими майновими і немайновими правами та його вплив на статус останніх як предмета спадщини. Визначені особливості правового регулювання спадкування особистих майнових і немайнових прав в окремих сферах суспільних відносин. Доведено необхідність та доцільність спадкування особистих немайнових прав автора.

**Ключові слова:** особисті майнові права, особисті немайнові права, спадкування, спадщина, авторське право.

В статье исследованы особенности личных неимущественных прав как возможного предмета наследственных отношений. Раскрыта связь между личными имущественными и неимущественными правами и их влиянием на статус последних как предмета наследства. Определены особенности правового регулирования наследования личных имущественных и неимущественных прав в отдельных сферах общественных отношений. Доказана необходимость и целесообразность наследования личных неимущественных прав автора.

**Ключевые слова:** личные имущественные права, личные неимущественные права, наследование, наследство, авторское право.

The article deals with the features of personal non-property rights as a possible subject of hereditary relations. The relationship between personal property and non-property rights and their influence on the status of the latter as an object of inheritance were discovered. There were determined the specific features of the legal regulation of inheritance of personal property and non-property rights in certain spheres of public relations. The necessity and expediency of inheritance of personal non-property rights of the author was proved.

**Key words:** personal property rights, personal non-property rights, inheritance, copyright.

**Актуальність теми.** Проблематика спадкування особистих майнових та немайнових прав найбільш гостро постає в контексті відносин інтелектуальної власності, а саме в площині авторства. Трансформація вітчизняного законодавства на шляху до інтеграції в ЄС розкриває найбільш спірні та складні для врегулювання питання, відкриваючи можливість для вдосконалення національного законодавства засобами імплементації найкращих розробок європейських та світових законодавців. Однак щодо врегулювання спадкування особистих майнових і немайнових прав вітчизняна цивілістика має надзвичайно великий досвід та потужну школу. Головна ж проблема та дилема полягають у тому, який же саме механізм правового регулювання використання посттанативних особистих немайнових та майнових прав обрати. Справа в тому, що спадкування як цивільно-правовий інститут є комплексним та передбачає не лише використання спадкоємцями благ, які залишені спадкодавцями як результат їхньої життєдіяльності, але і виникнення у спадкоємців цілої низки нових прав та зобов'язань. Зокрема, йдеться про можливість комерціалізації ознак особистості її спадкоємцями, а також захист доброго ім'я померлого. З точки зору первісного власника такого комплексу прав їх подальше використання вже йому не загрожує та не шкодить, однак сама наявність цих прав породжує необхідність правового врегулювання їх використання. Оптимізація та раціоналізація процесу право-

вого забезпечення спадкування особистих майнових і немайнових прав актуалізується ще й через те, що вітчизняна цивільно-правова доктрина здатна запропонувати ефективні механізми практичного втілення цього інституту.

**Ступінь наукової розробки теми.** Беззаперечним є той факт, що найбільшого висвітлення в сучасній вітчизняній науковій доктрині отримали питання спадкування особистих майнових і немайнових прав саме в сфері відносин з приводу авторських та суміжних прав. Так, найбільш вагомими в цьому контексті є дослідження О.В. Басай, С.О. Бутнік-Сіверського, А.В. Гончарової, К.О. Дубової, О.О. Сіроштан, Р.О. Стефанчука, Л.В. Федюк, О.Ю. Цибульської та інших.

**Мета статті.** Метою цієї статті є аналіз найбільш гострих проблем правового закріплення спадкування особистих майнових і немайнових прав.

Виклад матеріалу. Відносини спадкування завжди характеризуються складністю як теоретичного, так і практичного забезпечення, оскільки пов'язані з механізмами правового регулювання одразу в декількох сферах суспільних відносин. З одного боку, використовується правовий режим спадкування, з іншого – комплекс правових засобів регулювання режиму майна чи обсягу прав та зобов'язань, які успадковуються. Через це відносини спадкування іноді переобтяжені моделями цивільно-правового регулювання, але завжди мають чітку структуру

реалізації, за якої норми, що регулюють сам процес спадкування, відіграють роль забезпечуючого елемента та певних меж здійснення переходу та розподілу спадщини.

Стосовно майнових прав – прав, джерелом походження яких є майно, але які відмінні від права власності та виконують самостійну функцію (забезпечення економічних інтересів особи), вони маючи економічний зміст, завжди пов'язані з матеріальними благами. Комплекс майнових та немайнових прав, що належали спадкодавцеві та не припинилися на момент або внаслідок його смерті, формують спадщину.

Насправді, проблем правового регулювання процесу спадкування особистих майнових і немайнових прав є безліч, але в рамках цього експрес-аналізу слід зупинитися на таких найбільш гострих проблемах, що мають теоретико-методологічні витоки суперечливості правового закріплення. По-перше, звертає на себе увагу співставлення змісту особистих немайнових прав та самої можливості їх спадкування. По-друге, актуальним є визначення обсягу особистих немайнових прав, які можуть бути успадковані, а також меж реалізації особистих майнових прав.

За загальним правилом ЦК України відповідно до ст. 1219 «особисті немайнові права не входять до складу спадщини», оскільки вони нерозривно пов'язані з особою спадкодавця, щоправда, так само не входять до складу спадщини і деякі майнові права: «право на участь у товариствах та право членства в об'єднаннях громадян, якщо інше не встановлено законом або їх установчими документами; право на відшкодування шкоди, завданої каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я; права на аліменти, пенсію, допомогу або інші виплати, встановлені законом; деякі права та обов'язки особи як кредитора або боржника» [1]. При цьому ЦК України в цьому разі є категоричним, оскільки він не містить винятків щодо успадкування особистих немайнових прав, хоча, на нашу думку, такі винятки можливі.

Отже, особисті немайнові права визначаються ст. 269 ЦК України як права, що «належать кожній фізичній особі від народження або за законом. Особисті немайнові права фізичної особи не мають економічного змісту» [1]. Подальший аналіз вказаної норми засвідчує, що такі права тісно пов'язані із конкретною фізичною особою; не мають жодного економічного змісту, але при цьому можуть бути джерелом для виникнення особистих майнових прав; фізична особа не може бути позбавлена особистих немайнових прав або відмовитися від них.

З таких позицій цілком природним є висновок стосовно наявності умов, які хоча і формально, але ув'язують можливість перебування особистих немайнових прав у складі спадщини – на момент смерті спадкодавця особисті немайнові права закріплені за ним.

Беручи до уваги норму ч. 1 ст. 271 ЦК України стосовно того, що «зміст особистого немайнового права становить можливість фізичної особи вільно,

на власний розсуд визначати свою поведінку у сфері свого приватного життя» [1], можна зробити такі висновки:

– по-перше, беззаперечним є той факт, що після смерті фізичної особи лінія її поведінки може продовжуватися виключно щодо ділової чи особистої репутації;

– по-друге, через тісний нерозривний зв'язок особистих майнових та немайнових прав, зменшення обсягу або якості останніх може впливати на зміну цінності майнових прав, які формують спадщину. Це, зокрема, стосується ділової репутації;

– по-третє, деякі особисті немайнові права, що є підґрунтям та джерелом для похідних майнових прав (наприклад, авторство) можуть оскаржуватися в судовому порядку, що своїми юридичними наслідками може мати зміну власника похідних майнових прав (право на винагороду, роялті тощо).

Таким чином, можна зробити логічний висновок, що посттанативне значення особистих немайнових прав, метою яких є отримання комерційного результату від користування, наприклад, діловим ім'ям та репутацією спадкодавця полягає у необхідності наділення спадкоємців необхідним обсягом прав щодо захисту спадщини.

ЦК України чітко розділяє всі особисті немайнові права на такі категорії: особисті немайнові права фізичної особи, що забезпечують її природне існування і якими вона володіє довічно (ст. 281–293 ЦК України); та особисті немайнові права фізичної особи, що забезпечують її соціальне буття (ст. 294–315 ЦК України), серед яких найбільший інтерес у рамках цього дослідження викликають: право на ім'я, його зміну та використання; повагу до гідності і честі; повагу до людини, яка померла; недоторканність ділової репутації; свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості [1; 2, с. 22–25]. Важливість наведених особистих немайнових прав додатково підтверджує важливість їх захисту після смерті особи, якій вони належали. Так, наприклад у разі із діловою репутацією, правом авторства вони капіталізують спадщину фізичної особи, якій належали і здатні або збільшити або зменшити, завдавши при цьому шкоду правам та інтересам спадкоємців.

У цьому контексті виникає питання щодо доцільності врегулювання питань, пов'язаних зі спадщиною на особисті немайнові права. Однак А.В. Гончарова, В.І. Сердюк, ґрунтуючись на аналізі вітчизняного законодавства, слушно зауважують, що такі права у спадщину не переходять. Зокрема, дослідники визначають, що «особисті немайнові права, в тому числі право на визнання особи автором твору, право на авторське ім'я, право вимагати зазначення свого імені у зв'язку з використанням твору, якщо це практично можливо, право вимагати збереження цілісності твору і протидіяти будь-якому перекрученню тощо, спадкуванню не підлягають, оскільки в ч. 4 ст. 423 ЦК України закріплено, що вони не можуть відчужуватися (передаватися), така норма продубльована в ч. 2 ст. 14 Закону України «Про авторські і суміжні права» [3, с. 98–99]. Але, на наше

переконання, такі обмеження щодо спадкування особистих немайнових прав автора суттєво ускладнюють комерційне використання творів після смерті автора.

Так, звертаючи увагу на норму ч. 3 ст. 16 Закону України «Про авторське право і суміжні права», «за створення і використання службового твору автору належить авторська винагорода, розмір та порядок виплати якої встановлюються трудовим договором (контрактом) та (або) цивільно-правовим договором між автором і роботодавцем» [4]. Отже, факт виникнення такої винагороди залежить від авторства особи, тому встановлення та захист авторства є важливою передумовою для подальшого виникнення та збереження майнових прав автора, в тому числі і на отримання винагороди.

У цьому контексті слушним є зауваження О.В. Басай стосовно того, що, «визначаючи умови виплати авторської винагороди, законодавцем зазначено у Законі України «Про авторське право і суміжні права» лише про право автора на її отримання. У зв'язку з чим постає питання про можливість спадкування права на отримання такої винагороди» [5]. Однак право на отримання винагороди має економічний зміст, а отже належить до матеріальних прав, спадкування яких дозволяється, а таке право не належить до винятків із загального правила про спадкування майнових прав, встановлених ст. ст. 1219 ЦК України. Більше того, як зазначає О.О. Сіроштан, «особливість у спадкуванні прав інтелектуальної власності (зокрема, і авторських прав) полягає якраз у тому, що воно одночасно містить у собі ознаки як матеріального, так і нематеріального характеру. До особистих немайнових прав автора, котрі можуть передаватися у спадок, належить право захисту особистих немайнових прав автора» [6, с. 218–219]. Ця позиція дослідниці підтримується нами в повному обсязі. Більше того, на нашу думку, серед особистих немайнових прав, які мають та можуть передаватися у спадщину, доцільно також відзначити право на використання імені (ст. 296 ЦК України); право на недоторканність ділової репутації (ст. 299 ЦК України).

Обґрунтування цієї позиції полягає в такому:

– по-перше, приписи ст. 15 Закону України «Про авторське право і суміжні права» та ст. 440 ЦК України чітко закріплюють можливість передачі у спадщину майнових прав на використання твору, а також право на дозвіл та заборону використання твору іншими особами. При цьому це право є похідним від встановленого та закріпленого належним чином авторства твору. Оскарження авторства можливе після смерті автора різними колом осіб, що заявляють свою причетність до створення того чи іншого твору. Але захист авторства покладається на фізичну особу, держава лише забезпечує охорону режиму використання авторських прав. Таким чином, у разі смерті автора його авторство та репутація можуть, що є цілком природним, захищатися спадкоємцями, оскільки, наприклад, використання ім'я автора чи ділової репутації автора здатне завдати шкоди його прямим нащадкам, які використовують те саме ім'я як влас-

не (наприклад, прізвище). Більше того, виникнення права на отримання авторської винагороди неможливе без підтвердження авторства;

– по-друге, ділова репутація автора або винахідника являє певний комерційний результат за аналогією із гудвілом стосовно юридичної особи. Це суттєво впливає на майнові права осіб, які користуються особистими майновими правами автора, що перейшли до них у спадщину. Захист ділової репутації померлої особи необхідно здійснювати на певних правових підставах, що передбачає доведення захисником прямої шкоди для себе внаслідок спотворення такої репутації. З таких позицій ділова репутація розглядається як комерційний результат від використання імені померлої особи та того образу, який така особа мала в уявленні суспільства. Погіршення ділової репутації може завдати суттєвої майнової шкоди навіть на етапі спадкування, оскільки прямо впливатиме, наприклад, на розмір капіталізації бізнесу, який переходить у спадок та нерозривно пов'язаний із іменем померлого (яке може використовуватися як асоціація з бізнесом, за винятком, якщо таке ім'я становить частину фірмового найменування). При чому захищаючи ділову репутацію, спадкоємці фактично захищають честь померлої особи, що є особистим немайновим правом.

Таким чином, наведена логіка цілком обґрунтовує тісний правовий зв'язок між особистими майновими та немайновими правами в тому сенсі, що останні є джерелом та підґрунтям для набуття майнових прав та отримання економічної користі від їх використання.

У цьому аспекті важливим є врахування позицій О.Ю. Цибульської та Р.О. Стефанчука, які, аналізуючи особисті немайнові права в сфері відносин авторства, доводять їх специфічність та відмінність від інших категорій немайнових прав. Зокрема, вчені зазначають, що основними особливостями є «специфічна сфера їх існування, а саме: вони тісно пов'язані зі сферою авторства та існувати поза нею не можуть; належність цих прав не всім фізичним особам, на відміну від загальних особистих немайнових прав, а лише тим, які займаються інтелектуальною діяльністю, і є творцями об'єктів авторського права; особливість моменту їх виникнення, який визначається не з часу народження, а з моменту, що чітко пов'язується зі створенням об'єкта інтелектуальної власності чи іншим юридичним фактом щодо цього об'єкта» [7; 8]. Отже, особисті немайнові права автора є сутнісними, тобто такими, що містять у собі цілий перелік взаємопов'язаних та невід'ємних елементів авторського права, відсутність яких автоматично призведе до втрати авторства, і як наслідок, до втрати майнових прав, пов'язаних із використанням результатів творчої діяльності.

Разом із тим слід відзначити і слушність думки К.О. Дубової стосовно відсутності можливості визначення особистого немайнового права автора в грошовому виразі, однак прямого впливу на визначення грошового виразу майнових прав автора [9, с. 449]. У цьому сенсі момент появи особистого

немайнового права автора та його закріплення вважаються юридичним фактом виникнення та підґрунтям для існування особистих майнових прав автора, що підтверджують тезу про необхідність захисту немайнових прав та необхідність врегулювання механізму їх спадкування.

Важливим елементом системи авторських прав є право на захист авторства та право на недоторканність твору. Ці права є особистими немайними правами, але від їх наявності залежить спроможність захисту особою майнових авторських прав. Зокрема, йдеться про наслідування особистих майнових прав автора щодо отримання винагороди за використання результатів його творчої діяльності без можливості наслідування особистих немайнових прав щодо захисту авторства та цілісності твору.

Цілком логічним вбачається, що «право на недоторканність твору визначається як право на протидію будь-якому перекрученню, зміні твору або будь-якому іншому посяганню на твір, яке може завдати шкоди честі і репутації автора. Це означає, що у виданні, публічному виконанні або будь-якому іншому використанні твору забороняється без дозволу автора або його правонаступників вносити будь-які зміни, спотворення як у сам твір, так і в його назву, помітку про ім'я автора» [7, с. 39–40]. При цьому важливо зауважити, що і ЦК України, і Закон України «Про авторське право і суміжні права» передбачає наявність права на захист авторського права, зокрема щодо недоторканності твору і після смерті самого автора. Такий феномен отримав назву «фантом» права, що передбачає існування права (у такому разі особистого немайнового права) після смерті особи, з якою це право пов'язано (автора), але спадкування чи перехід якого в інший спосіб не передбачений законодавством. Разом із тим держава визначає гарантії авторського права, що може сприйматися як комплекс заходів, що пояснює виключення можливості спадкування особистих немайнових прав. Але на це слід заперечити, що право на захист є активним правом, яке передбачає вчинення певних дій. Натомість система гарантій – це пасивна структура елементів системи державного нагляду в сфері використання авторського права, реалізація яких частіше за все не зменшує шкоди, отриманої спадкоємцями майнових прав авторів, зокрема права на отримання винагороди.

Однак необхідно звернути увагу і на таку точку зору, що «доцільність переходу деяких авторських прав у порядку спадкування є досить сумнівною, особливо коли йдеться про обов'язкову частку у спадщині, враховуючи фізичні та психологічні можливості такої категорії осіб, адже навіть спадкоємці, котрі мають повну цивільну дієздатність, задовільний стан здоров'я з необережності, відсутності бажання реалізовувати набуті права, безвідповідального ставлення до творчої спадщини своїх предків можуть завдати неабиякої шкоди суспільству та культурній спадщині країни» [6, с. 220]. Така позиція певною мірою ускладнює обґрунтування необхідності спадкування особистих немайнових прав авторів на

твори, що справді становлять культурну спадщину цілої нації. Хоча, з іншого боку, ця теза, проголошена О.О. Сіроштан, викликає новий виток наукового дискурсу стосовно обов'язкового закріплення можливості переходу особистих немайнових прав автора у спадщину виключно за заповітом.

Результат творчої праці є особистим результатом, здобутком особи. Ніхто, крім автора, у разі створення ним певного предмета матеріального світу поза договірними відносинами не може впливати на подальшу долю такого результату. Навіть якщо автором створено справді твір, що може вважатися та прирівнюватися до національної культурної спадщини або навіть світової спадщини. У цьому сенсі слушною є позиція С.О. Бутнік-Сіверського стосовно того, що «оформлене належним чином авторське право або право на винахід, яке втілено в свідоцтві, патенті тощо має більшою мірою адміністративно-правовий зміст, оскільки є елементом правовідносин між державою як суб'єктом легітимізації права і особою як суб'єктом, що створив предмет, авторська належність якого передбачена законодавством у разі подальшого комерційного використання такого предмета» [10, с. 170]. Однак ця позиція є надзвичайно спірною, хоча її використання можливе для обґрунтування механізму законодавчого забезпечення процесу спадкування особистих немайнових прав.

**Висновки.** Підсумовуючи наведене вище, доцільно зазначити, що загалом у доктринальній площині необхідно активізувати дискусію стосовно можливості переходу у спадщину особистих немайнових прав, зокрема в сфері інтелектуальної діяльності та відносин авторства. Оскільки особисті майнові права автора залежать від виникнення самого предмета авторства, тобто напряму пов'язані із результатом творчої діяльності або інтелектуальної діяльності (у разі промислової власності та результатів інтелектуальної праці), то цілком логічним вбачається наявність правового зв'язку між немайними правами та економічним змістом майнового права, пов'язаного із комерційним використанням результатів творчої або інтелектуальної діяльності особи. Іншими словами, виникнення немайнових прав зумовлює подальше виникнення майнових прав. Але особисті майнові права за своїм змістом є самостійними, хоча їх використання пов'язане із певним юридичним фактом, оскарження якого тягне за собою зменшення обсягу майнових прав. У контексті проведеного нами експрес-дослідження таке зменшення зумовлене оспорюванням авторства та неможливістю переходу у спадщину особистих немайнових прав, зокрема права на захист ділової репутації та захист авторства.

У цьому контексті доцільним є запропонувати певні зміни до вітчизняного законодавства шляхом внесення змін до ЦК України та Закону України «Про авторське право і суміжні права». Зокрема, пропонується п. 1 ч. 1 ст. 1219 викласти в такій редакції:

«1) особисті немайнові права, за винятком тих, які надають особі –спадкоємцю можливість захищати авторство спадкодавця;».

А ч. 1 ст. 29 Закону України «Про авторське право і суміжні права» – в такій:

«1. Майнові права авторів та інших осіб, які мають виключне авторське право, переходять у спадщину. Не переходять у спадщину особисті немайнові права автора, крім тих, без яких неможливе або ускладнюється захист авторства спадкодавця».

Логіка необхідності таких змін пов'язана із тим, що обсяг та економічна корисність особис-

тих немайнових прав, які переходять у спадщину (зокрема, право на отримання винагороди від використання твору), можуть бути суттєво зменшені через шкоду діловій репутації спадкодавця після його смерті чи оспорювання самого факту авторства. Таким чином, пропонувані нами зміни суттєво оптимізують національне законодавство та створять передумови для вилучення «фантома» прав.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Цивільний кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15/paran5693#n5693> (дата звернення: 30.01.2019).
2. Федюк Л.В. Система особистих немайнових прав у цивільному праві : монографія. Івано-Франківськ : ВДВ ЦІТ, 2007. 148 с.
3. Гончарова А.В. Деякі аспекти спадкування об'єктів авторського права та їх правова регламентація. *Порівняльно-аналітичне право*. № 1. 2014. С. 97–101.
4. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23.12.1993 № 3792-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3792-12> (дата звернення: 30.01.2019).
5. Басай О.В. Спадкування авторських прав. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. 2014. № 2(10) URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14bovsap.pdf> (дата звернення: 04.02.2019).
6. Сіроштан О.О. Особливості спадкування прав інтелектуальної власності особами, які мають право на обов'язкову частку у спадщині. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 216–221.
7. Цибульська О.Ю. Особливості спадкування деяких особистих немайнових та майнових прав автора. *Актуальні проблеми держави і права*. 2008, вип. 42. С. 38–43.
8. Стефанчук Р.О. Система особистих немайнових прав у сфері авторства. *Університетські наукові записки*. 2005, вип. 3. С. 60–65.
9. Дубова К.О. Немайнові права авторів: аспекти міжнародно-правової регламентації. *Держава і право: Юридичні і політичні науки*. 2006, вип. 31. С. 448–453.
10. Бутнік-Сіверський С.О. Спадкування прав інтелектуальної власності : монографія. Київ : НДІ ІВ НАПрНУ; «НВП «Інтерсервіс», 2013. 168 с.

Чиж П. О.,  
аспірант кафедри цивільного права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ПРАВА НА ЖИТТЯ ВІДПОВІДНО ДО ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

### THE PROBLEM TO DEFINE CONTENT OF THE RIGHT TO LIFE PURSUANT TO JUDICIAL CONCEPT OF EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Стаття стосується визначення змісту права на життя в розумінні правомочностей людини, які випливають із положень Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод і практики їх застосування Європейським судом з прав людини.

**Ключові слова:** право на життя, репродуктивні права, батьківські права, громадські свободи, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, Європейський суд з прав людини, ЄСПЛ.

Статья касается определения содержания права на жизнь в разрезе правомочий человека, вытекающих из положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практики их применения Европейским судом по правам человека.

**Ключевые слова:** право на жизнь, репродуктивные права, родительские права, гражданские свободы, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейский суд по правам человека, ЕСПЧ.

The article deals with content's definition of the right to life in the context of human legal powers, which derive from the European Convention on Human Rights and respective European Court's of Human Rights decisions.

**Key words:** right to life, reproductive rights, parental rights, civil liberties, European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights, ECHR.

**Постановка проблеми.** На європейському континенті основним правовим актом є Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод (далі – Конвенція), яка не тільки закріплює нормативне визначення права на життя, захист якого повинен бути забезпечений на належному рівні державами-учасницями, але й створює спеціальний наддержавний юрисдикційний орган, метою якого є тлумачення положень Конвенції та розгляд індивідуальних спорів, що виникають на підставі порушення положень Конвенції державами-учасницями, – Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ, Суд). В Україні рішення ЄСПЛ визнаються джерелом права, отже, практика ЄСПЛ у нашій правовій системі та на міжнародному рівні визначає зміст права на життя.

Завданням цієї статті є дослідження проблемних питань у частині визначення змісту права на життя, яке випливає з практики ЄСПЛ щодо застосування відповідного положення ст. 2 Конвенції до національних правових систем держав-учасниць.

**Виклад основного матеріалу.** Одним з елементів змісту права на життя є *право особи не бути позбавленою життя зі сторони держави чи за мовчазної згоди або ж сприяння держави іншими особами*. Винятки, встановлені у ч. 1 ст. 2 Конвенції, стосуються виконання законного смертного вироку суду, винесеного після визнання особи винною у вчиненні злочину, за який передбачене таке покарання; крім цього, не розглядається як незаконне порушення права на життя виключно необхідне застосування сили для захисту будь-якої особи від незаконного насильства; для здійснення законного арешту або для запобігання втечі особи, котру законно тримають під вартою; у разі вчинення правомірних дій для придушення заворушення або повстан-

ня [1]. Виняток щодо умисного позбавлення життя, встановлений у ч. 1 ст. 2 Конвенції, фактично був виключений відповідними Протоколами до Конвенції, які скасували безумовне застосування смертної кари. Кожен із цих протоколів ратифікований Україною. Тому враховуючи, що смертна кара безумовно заборонена в Україні, звернімо увагу на інші аспекти положень практики ЄСПЛ, з яких випливає зміст права на життя.

З огляду на наведені вище винятки з правила щодо незаконного позбавлення життя можна зробити висновок, що основним із суб'єктів, що має утриматися від застосування насильства, яке може спричинити смерть, у розумінні Конвенції є держава. Змістом права на життя можна визначити право особи вимагати від держави дотримання такого обов'язку, адже саме держава зберігає умовну монополію на застосування насильства з метою захисту інших осіб, виконання покарань і встановлення правопорядку загалом. Відповідно, йдеться передусім про силові (правоохоронні) органи держави, функції яких тісно пов'язані з можливістю та необхідністю застосовувати насильство.

Найбільш показовим у цьому контексті є справа «Мак-Канн та інші проти Сполученого Королівства», де розглядалося питання правомірності застосування зброї владою Великої Британії на Гібралтарі стосовно трьох комбатантів Ірландської Республіканської Армії, які готували теракт. Як зазначив ЄСПЛ, положення ст. 2 забезпечує пряме нормативно-правове регулювання щодо умисного чи свідомого застосування представниками держави сили, що може спричинити смерть. Однак, зазначає ЄСПЛ у п. 148 наведеної справи, це положення вже тлумачилося як таке, що застосовується не лише до

випадків умисного вбивства, а й у ситуаціях, коли дозвіл на «застосування сили» може у підсумку призвести до ненавмисного позбавлення життя [2]. Малоімовірно, що в сучасних європейських державах можна зустріти випадки прямої вказівки на позбавлення життя людини (а не затримання, коли це можливо). Тим не менше, найбільш частими залишаються випадки, коли особа позбавляється життя з огляду на застосування сили зі сторони державних силових органів у тих чи інших випадках. Відповідно, основним змістом права на життя в розумінні Конвенції є не бути підданим незаконному небезпечному для життя застосування сили зі сторони державних органів чи за їх мовчазною згодою. Навіть із застосуванням сили, яка, на перший погляд, має легітимний характер, держава в особі силових органів повинна діяти з найбільшою обережністю та намагатися мінімізувати ризик заподіяння смерті під час застосування такої сили. Це повною мірою демонструється у справі «Мак-Канн та інші проти Сполученого Королівства», у якій застосування сили було продиктоване обґрунтованими побоюваннями вчинення теракту на території Гібралтару. Тим не менше, ЄСПЛ зазначив, що таких осіб можна було затримати завчасно, не допускаючи їх на територію Гібралтару, мета затримання підозрюваних на етапі замаху на злочин не виправдовувала ціль і не зовсім обґрунтовано було допустити такі умови, за яких застосування сили було необхідне, навіть якщо цьому служила мета збирання доказів щодо скоєння теракту [2].

Тому щоразу, аналізуючи зміст права на життя, особа має право не бути підданою застосуванню сили, яка має нелегітимний характер у розумінні ч. 2 ст. 2 Конвенції, відповідно до якої позбавлення життя не розглядається як таке, що вчинене на порушення цієї статті, якщо воно є наслідком виключно необхідного застосування сили:

1. для захисту будь-якої особи від незаконного насильства;

2. для здійснення законного арешту або для запобігання втечі особи, котру законно тримають під вартою;

3. у разі вчинення правомірних дій для придушення заворушення або повстання [1].

«Виключно необхідне» тлумачиться як таке застосування сили, яке не має іншої розумної альтернативи за відповідних фактичних обставин, що склалися. Тому в аналізованій у цій частині дослідження справі, яка демонструє й основний зміст позитивного аспекту права на життя та вказує на критерій легітимності застосування сили, було зроблено висновок, що ЄСПЛ не переконаний у тому, що вбивство трьох терористів було виключно необхідним застосуванням сили для захисту людей від неправомірного насильства в сенсі п. 2(а) ст. 2 (ст. 2–2-а) Конвенції. З огляду на це було вирішено, що ст. 2 Конвенції було порушено [2]. Тому сам лише сумнів у легітимності застосування сили та неможливість держави довести протилежне може свідчити про порушення права на життя у цивільно-правовому сенсі з усіма негатив-

ними наслідками, як це зазначається далі. Позицію щодо обов'язку доведення щодо наявності таких виключних обставин зі сторони держави висловлено у справі «Михалкова та інші проти України» [3]. Це робить зміст права на життя не лише абстрактним правом, яким наділена особа, а реальним дієвим цивільно-правовим механізмом, що у разі порушення права людини на життя може бути предметом дієвого судового захисту як у межах національних судів, так і в межах міжнародних судових інституцій, серед яких у Європі ЄСПЛ відіграє провідну роль.

Саме про такий підхід до тлумачення положень ст. 2, що стосується позбавлення особи прав нелегітимним насильством зі сторони держави, неодноразово зазначав ЄСПЛ ще на початку діяльності з оновленням правовим регулюванням згідно з Протоколом 11 до Конвенції [4]. Так, у справах «Сурінг проти Сполученого Королівства» від 07 липня 1989 р. чи «Лоїзиду проти Туреччини» від 23 березня 1995 р. Суд зазначив, що у підході до тлумачення ст. 2 потрібно керуватися, насамперед, предметом і метою Конвенції як документа, спрямованого на захист конкретних людей, який вимагає тлумачення та застосування її положень у спосіб, що забезпечує практичність та ефективність установлених ним запобіжних заходів [5; 6]. Саме тому положення Конвенції, що визначають зміст цього права та механізм його захисту, повинні трактуватися у якнайбільш сприятливий спосіб, який гарантує захист відповідного права на життя. Отже, будь-який виняток, пов'язаний із дозволом застосування виключно необхідної сили, що спричинило в результаті смерть особи, повинен бути предметом детального розслідування у державі, під юрисдикцією якої перебувала особа. Це стосується не лише розгляду конкретних справ ЄСПЛ, але й необхідності забезпечити аналогічний підхід до захисту права на життя на рівні, визначеному в Конвенції усіма державами, що її ратифікували.

Щодо змісту права на життя у контексті позитивного обов'язку держави не позбавляти життя будь-яку особу, зокрема у контексті застосування сили представниками відповідних силових відомств із порушенням легітимної мети, встановленої у Конвенції, то необхідно, щоб такі представники силових відомств діяли у цей момент як службовці держави. В іншому разі держава може нести відповідальність виключно тому, що не забезпечила належний законодавчий та / або фактичний захист особі, котра стала жертвою вбивства. Таку позицію зазначив ЄСПЛ у справах «Горовенки та Бугара проти України» [7], «Енуکیدзе та Гіргвліані проти Грузії» [8] та у багатьох інших рішеннях. На думку Суду, дії суб'єкта злочину як приватної особи не можуть стосуватися відповідальності держави за матеріально-правовим аспектом ст. 2 Конвенції лише через те, що такий суб'єкт злочину був державним службовцем (службовцем силових органів держави). Цікаво, що у наведеному рішенні у справі «Горовенки та Бугара проти України» Суд визначив такі поняття, як «матеріально-правовий» і «процесуальний» аспекти права на

життя зі ст. 2 Конвенції [7]. Перший полягає у порушенні безпосередньо права на життя зі сторони держави шляхом нелегітимного застосування сили. Інший встановлює вимогу забезпечити належні процесуальні засоби захисту родичів потерпілої особи, котру позбавили життя. Останній аспект слід розглядати як окремий елемент змісту права на життя.

У контексті наведеного можемо резюмувати, що позбавлення приватної особи життя іншою особою не означає автоматичного порушення державою своїх зобов'язань щодо захисту права на життя, якщо було здійснено усі необхідні дії щодо захисту життя особи за наявності інформації щодо існування реальної загрози, а надалі було забезпечено належне розслідування та механізм компенсації завданої шкоди родичам загиблого. Отже, потрібно розглянути інші елементи змісту права на життя, які впливають із Конвенції та доповнюють в цьому плані цивільно-правове регулювання права на життя у правовій системі України.

Доповненням зобов'язань держави активними діями не заповідати смерті особі та наріжним елементом змісту права на життя є право на ефективний захист життя зі сторони держави та інших осіб, яке можна розділити на інші піделементи. Так, найбільш широке трактування змісту права на життя випливає з поєднання положень ст. 2 Конвенції, а саме: «право на життя охороняється законом» і «нікого не може бути умисно позбавлено життя» [1]. Саме перша частина положення дає підстави для широкого трактування змісту права на життя, яке кореспондує з обов'язком держави забезпечити на законодавчому рівні юридичне та фактичне збереження життя кожному, хто перебуває у межах її юрисдикції. Таке забезпечення повинно бути реалізоване на практиці насамперед у діяльності правоохоронної системи та інших інституцій, пов'язаних із забезпеченням життя кожної людини.

Першим таким елементом змісту права на життя у практиці ЄСПЛ є **право на ефективний захист з боку правоохоронної системи**. Цей аспект положення права на життя відповідно до Конвенції, на нашу думку, відіграє більшу регулятивну роль, ніж заборона для держави чи інших осіб позбавляти особу життя, оскільки це положення трактується ЄСПЛ доволі широко та передбачає сукупність інституційних і правових заходів, які повинна вживати держава для активного захисту життя людини.

Так, наприклад, у справі «Осман проти Сполученого Королівства» [9] Суд зазначив, що держава мала обов'язок запобігти та не допустити скоєння кримінального правопорушення, а це загалом передбачає вчинення усіх необхідних дій для зниження ризику позбавлення життя особи чи навіть посягання на життя особи, якщо наявна інформація про реальну загрозу вчинення правопорушення, яке посягає на життя особи, а особливо в умовах, коли можна передбачити час скоєння правопорушення. У справі «Осман проти Сполученого Королівства» ЄСПЛ встановив, що державні органи не застосували всі можливі засоби та способи для реалізації обов'язку,

зазначеного у п. 1 ст. 2 Конвенції, не усунувши ризик позбавлення життя [9]. Тому розгляд питання про належне виконання зобов'язань держави із гарантування права на життя та встановлення, чи були достатніми вжиті державою відповідні заходи, лежить у площині практичної організації та функціонування правоохоронної системи, яка має гарантувати належний фізичний захист особи у кожній із відповідних ситуацій від протиправних посягань з боку будь-яких інших осіб. Це стосується як криміногенних проявів, так і інших аспектів суспільного життя, які полягають в усуненні небезпеки техногенного характеру, забезпеченні медичного обслуговування, належному захисті цивільного населення під час воєнних конфліктів тощо.

Таких прикладів у практиці ЄСПЛ щодо неналежного захисту державою осіб у межах її юрисдикції є безліч. Показовим є висновок у справі «Дінк проти Туреччини», за якою скаргники наполягали, що держава не захистила право на життя журналіста, хоча у міру його професійної діяльності та висловлювань щодо турецько-вірменського конфлікту небезпека для життя та здоров'я журналіста була прогнозована. У цій справі Суд дійшов висновку, що органи державної влади не передбачили належних шляхів захисту права на життя особи, висловивши позицію, що такий захист повинен надаватися незалежно від факту звернення особи до державної влади із заявою про такий захист [10]. Наведене вказує на ту обставину, що в одному й тому ж випадку порушником права на життя може бути як суб'єкт злочину, котрий протиправно позбавляє життя людину своїми діями, так і органи державної влади, які своєю бездіяльністю не забезпечили належного захисту такій особі.

Система захисту особи з боку правоохоронної системи, що повинна забезпечувати недоторканість права на життя, повинна включати в себе не лише фактичну діяльність правоохоронних органів, але й належне кримінально-правове законодавство та засоби цивільно-правового захисту, які забезпечуватимуть загальну правову превенцію правопорушень, що посягають на життя.

На відповідному поєднанні юридичного та фактичного аспектів захисту права на життя з боку правоохоронної системи держави наголошував Суд у справі «Гонгадзе проти України», зазначаючи, що основне завдання держави щодо забезпечення права на життя включає прийняття ефективних норм кримінальних законів для попередження злочинів проти особи, що забезпечуються правоохоронним механізмом для попередження, усунення та покарання за порушення таких норм. За відповідних обставин такий обов'язок також поширюється на позитивний обов'язок органів державної влади вживати заходів попередження для захисту особи або осіб, чиє життя знаходиться під загрозою здійснення кримінальних дій іншими особами [11]. Тому зміст права особи на життя, який передбачає зокрема право на захист зі сторони правоохоронної системи, повинен включати як суто юридичний, так і організаційний кореспондуючий обов'язок захисту людини державою.



Сам факт наявності якісного кримінально-правового чи іншого законодавства та функціонування правоохоронної системи ще не означає належного забезпечення державою права на життя, оскільки така система й законодавство, без сумніву, повинні відповідати критеріям ефективності. Так, у справі «Калвеллі та Чільйо проти Італії», ЄСПЛ зазначав, що ст. 2 Конвенції в частині гарантування державою права на життя не буде дотримано, якщо захист, що забезпечується національним законодавством, існуватиме тільки в теорії: насамперед такий захист повинен також ефективно працювати на практиці [12]. Отже, чи було належним чином дотримано право особи на життя, зокрема в частині функціонування правоохоронної системи, – питання, яке повинно бути встановлено у кожній конкретній справі з урахуванням наявності сукупності обставин.

На критерії «належного» й усестороннього захисту права на життя в межах юрисдикції держави зазначає Суд у багатьох своїх рішеннях. Про необхідність саме критерію належного захисту неодноразово зазначалося у рішенні від 09 червня 1998 р. у справі «L.C.V. проти Сполученого Королівства» [13], рішенні від 09 червня 1998 р. у справі «Мастроматтео проти Італії» [14], рішенні від 24 жовтня 2002 р. у справі «Пол та Одрі Едвардс проти Сполученого Королівства» [15] та ін. Водночас застосування положень ст. 2 Конвенції у частині захисту права особи на життя застосовується як у випадках, пов'язаних із вимогою персонального захисту однієї або кількох осіб, котрих можна заздалегідь визначити як потенційних жертв діянь, що можуть призвести до смерті, так і в справах, що стосуються обов'язку надавати загальний захист суспільству, про що Суд зазначив у справі «Майорано та інші проти Італії» [16]. Згадана справа стосувалася обставин, відповідно до яких внаслідок неналежного виконання прокурором своїх обов'язків і ненадання суду інформації про поведінку особливо небезпечного засудженого за вбивство злочинця на волю було випущено особу, яка була суспільно небезпечною і пізніше здійснила подвійне вбивство. Усе це вказує, що регулювання права на життя не лише повинно мати теоретичне абстрактне значення, а й вимагає належного забезпечення його непорушення, яке передбачає прийняття сукупності законодавчих і практичних заходів зі сторони держави, що забезпечували б ефективний захист усіх осіб, котрі перебувають у межах її юрисдикції.

У контексті правоохоронної системи та законодавчого забезпечення захисту права на життя зі сторони останньої показовим є висновок ЄСПЛ, здійснений у рішенні від 09 квітня 2009 р. у справі «Шиліх проти Словенії», де зазначається, що негайна реакція органів влади є необхідною для підтримки громадської впевненості у їхній відданості принципу верховенства права та попередженню будь-яких ознак незаконних дій або їх безкарності [17]. На тому, що кримінально-правові положення й заходи, прийняті на їх основі, повинні забезпечувати загальносуспільну превенцію вчинення кримінальних правопорушень, що посягають на життя, згадано також

у справі «Гонгадзе проти України» [11]. З вищенаведеного можна зробити однозначний висновок, що право на життя передбачає як право на індивідуальний захист правоохоронною системою особи, щодо якої наявна загроза життю, так і право очікувати загальносуспільного захисту та превенції криміногенних факторів, які повинна здійснювати держава для належного захисту права на життя. В іншому разі невжиття таких заходів захисту як індивідуального, так і загальносуспільного характеру, якщо між таким невжиттям і негативними наслідками наявний причинно-наслідковий зв'язок, є підставою для встановлення порушення зі сторони держави положень ст. 2 Конвенції.

Виходячи з вищенаведеної судової практики, згідно з якою наголошується на комплексності змісту права на життя, досліджуване суб'єктивне право не лише повинне включати право на захист зі сторони правоохоронних органів, але й передбачає *право особи на захист зі сторони інших державних інституцій та осіб, яке забезпечується ефективним правовим регулюванням*. Йдеться про установи, покликані безпосередньо забезпечити збереження життя громадян (переважно це медичні чи рятувальні установи, які повинні у різних ситуаціях зберегти найвищу цінність – життя людини). До цієї категорії, крім медичних і рятувальних установ, можна також віднести органи, завданням яких є забезпечення екологічної безпеки, цивільного захисту, безпеки харчових продуктів і предметів побуту – інших органів, котрі не можна віднести до категорії правоохоронних у класичному розумінні цього терміна.

У практиці ЄСПЛ одним із найбільш показових рішень у цій сфері є рішення від 23 травня 2014 р. у справі «Арская проти України». У відповідній справі було піднято питання щодо неналежного надання медичної допомоги особі, яка відмовилася від певного виду процедур лікування. Однак така особа мала психічне захворювання, і фактична можливість усвідомлювати наслідки відмови від операційного втручання та ін'єкцій пеніциліну ставилася під сумнів. Крім цього, підставою скарги матері загиблого було й те, що не вчасно було допущено особу до відділення інтенсивної терапії. За результатами розгляду цієї справи Суд встановив, що законодавство України неналежно регулювало питання доступу осіб до відділень інтенсивної терапії, а також неналежно встановлювало вимоги та процедуру встановлення правочинності відмови від лікування особи. Зокрема, на законодавчому рівні неналежно було захищено право на життя особи за наявності у неї психічного розладу, внаслідок чого загиблий не отримав медичної допомоги, яка була вкрай необхідною для збереження його життя [18]. Таким чином, держава повинна на належному рівні врегулювати діяльність щодо надання тих послуг населенню, що безпосередньо пов'язані зі збереженням життя, зокрема медичних, рятувальних, послуг із забезпечення безпечного для життя довілля, продуктів харчування чи предметів побуту тощо.

У вже згадуваній справі «Калвеллі і Чільйо проти Італії» Суд зазначав, що вищезазначені позитивні

зобов'язання вимагають від держав створення відповідного законодавства, яке б змушувало лікарні, як державні, так і приватні, вживати відповідних заходів для захисту життя своїх пацієнтів. Вони також вимагають створення ефективної незалежної судової системи з метою забезпечення встановлення причини смерті пацієнтів, котрі перебували на лікуванні як у державному, так і в приватному секторі, та притягнення до відповідальності винних [12]. Таким чином, навіть якщо заклади охорони здоров'я чи інші установи, діяльність яких пов'язана із захистом життя громадян чи інших осіб, є приватними чи діють на підставі саморегулювання, право на життя, встановлене у ст. 2, вимагає на законодавчому рівні наявності ефективної правової системи, що б на практиці забезпечувала діяльність таких установ, спрямованих на вчинення усіх необхідних дій для збереження життя пацієнтів (інших осіб, за безпеку та життя яких установа у міру своїх функцій може нести відповідальність). ЄСПЛ нерозривно пов'язує ефективність такої системи із забезпеченням розслідування причин смерті пацієнтів, що, по-перше, служить цілі забезпечення права особи на захист зі сторони інших державних інституцій та осіб як елементу змісту права на життя і робить такий елемент змісту права на життя практично ефективним, по-друге, розкриває зміст іншого елементу права на життя щодо ефективного розслідування причин смерті, якому доцільно присвятити окрему увагу.

Варто зазначити, що, здійснюючи тлумачення положень ст. 2 Конвенції у справі «Хаас проти Швейцарії», Суд постановив, що ця стаття зобов'язує органи влади запобігати прийняттю людиною рішення щодо позбавлення себе життя, якщо таке рішення не було прийнято без примусу і з повним розумінням того, про що йдеться [19]. Подібну за змістом позицію ЄСПЛ висловив, аналізуючи положення досліджуваної статті Конвенції у справі «Кілавуз проти Туреччини», відповідно до якої держава не лише зобов'язана утримуватися від умисного та / або неправомірного позбавлення життя, але й вживати заходи, необхідні для захисту життя громадян, котрі перебувають під її юрисдикцію, від третіх осіб, а за необхідності – від них самих [20]. Тому суб'єктом захисту виступатиме держава не лише в особі уповноважених державних органів, але й будь-які відповідні установи та громадяни, що перебувають у межах юрисдикції відповідної держави.

На нашу думку, відповідне тлумачення статті зобов'язує державу прийняти не лише закони, які б забезпечували діяльність правоохоронної системи та медичних, рятувальних чи інших забезпечувальних установ, але й відповідне законодавство, що зобов'язуватиме будь-яких інших осіб надати відповідну допомогу людині, яка перебуває в небезпеці. Таке законодавство повинно бути ефективним. В Україні наведене забезпечується положеннями кримінального права, зокрема ст. 135 «Залишення в небезпеці», ст. 136 «Ненадання допомоги особі, яка перебуває в небезпечному для життя стані», іншими статтями Кримінального кодексу України

[21]. Тому прийняттям таких положень законодавець прямо зобов'язує надавати іншим людям допомогу у збереженні їх життя та повідомляти спеціалізованих установи про небезпечні для життя третіх людей обставини. На нашу думку, походження таких положень випливає із самої природи людини, оскільки допомога іншим людям у небезпеці закладена на генетичному рівні.

Отже, елементи змісту права на життя, які випливають із положень ст. 2 Конвенції та підходу до їх тлумачення з боку ЄСПЛ, тісно переплітаються один з одним. Більшість правомочностей, вказані вище, не будуть ефективними, якщо на рівні національного законодавства не функціонуватиме ефективна система розслідування і притягнення до відповідальності тих осіб, які своїми діями чи бездіяльністю порушили право на життя інших людей у межах юрисдикцій держав-учасниць досліджуваної Конвенції.

З огляду на це **право на ефективне розслідування обставин смерті** є і важливим засобом забезпечення права на життя, зокрема у частині загальної правової превенції порушення цього права, однією з ключових правомочностей, що випливають із цього суб'єктивного права, і необхідним елементом правової системи, який дозволяв би отримати, поряд із належним державним захистом права на життя, справедливе відшкодування потерпілим особам чи їх правонаступникам і родичам.

Відповідний елемент змісту права на життя доволі часто порушувався як в Україні, так і в інших державах-учасницях Конвенції, а тому ЄСПЛ завжди часто наголошував на необхідності дотримання цього стандарту у функціонуванні правоохоронної й адміністративної системи держави.

У справі «Мак-канн проти Сполученого Королівства» відзначено, що загальна правова заборона довільних убивств агентами держави була б неефективною на практиці, якби не існувало процедури розгляду законності застосування смертоносної сили державними органами. На думку ЄСПЛ, обов'язок захищати право на життя згідно з цим положенням (ст. 2), взятий у поєднанні з загальним обов'язком держави за ст. 1 Конвенції «гарантувати кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені в [цій] Конвенції», непрямо вимагає наявності певної форми ефективного офіційного розслідування випадків позбавлення людей життя внаслідок застосування сили, зокрема агентами держави [2]. Надалі цей підхід було відображено в іншій практиці Суду, зокрема у рішеннях, прийнятих проти України.

Так, у рішеннях від 16 січня 2014 р. у справі «Валерій Фуклев проти України» [22] та від 08 серпня 2013 р. у справі «Горовенки та Бугара проти України» [7] Суд використовує такий термін, як «процесуальний аспект» / «процесуальні вимоги» ст. 2 Конвенції, зазначаючи, що останні полягають у забезпеченні осіб належними правовими процедурами, пов'язаними з порушенням права на життя та захисту відповідних правомочностей потерпілих осіб.

Вимога щодо забезпечення належного розслідування обставин і причин смерті тієї чи іншої людини є незамінним критерієм для визначення ефективності забезпечення права на життя. ЄСПЛ зазначає, що в кожному конкретному випадку потрібно визначити, чи всі наявні засоби юридичного захисту в їх сукупності можуть як теоретично, так і практично вважатися юридичними засобами, які дозволяють встановлювати факти, забезпечувати притягнення до відповідальності винних і надавати відповідне відшкодування потерпілому. Така оцінка не може бути абстрактною, а має бути спрямована на те, щоб визначити, чи правова система була ефективною у кожній конкретній справі. Відповідна теза була зазначена у справах «Арская проти України» (рішення від 05 лютого 2014 р.) [18] «Биржиковськи проти Польщі» (рішення від 27 червня 2006 р.) [23], «Додов проти Болгарії» (рішення від 17 січня 2008 р.) [24] та ін.

Слушним є висновок ЄСПЛ, що органи державної влади повинні вживати всіх заходів для отримання усіх наявних доказів, які стосуються подій застосування сили державою, показань очевидців, доказів експертиз і, за потреби, висновків розтину тіла, що надають повну і точну інформацію про тілесні ушкодження, а також результати об'єктивного аналізу медичних висновків, включно з висновками про причину смерті [25]. Такий підхід відображений у справі «Михалкова та інші проти України» в рішенні від 12 грудня 2011 р. де зазначається, що будь-які недоліки у розслідуванні, які підривають його здатність встановити причину смерті або відповідальну особу, створюють ризик недодержання такого стандарту належного розслідування та можуть призвести до відповідальності держави за процесуальним аспектом ст. 2 Конвенції [3]. Такий обов'язок держави безпосередньо кореспондує з відповідним правом на життя та його змістом, який у національному законодавстві повинен відповідати стандартам, наявним у практиці ЄСПЛ.

Слід звертати особливу увагу не лише на стандарт належності у питанні збирання належної доказової бази й кінцевого результату кримінального розслідування смерті особи, але й на критерій строків розслідування, який має значення для встановлення факту належного забезпечення права на життя. Так, у справах «Меркулова проти України» [26] та «Качурка проти України» [27]. Суд неодноразово зазначав про те, що істотна затримка у розслідуванні замаху на життя може сама по собі підрвати громадську впевненість у дотриманні органами влади принципу верховенства права та порушити питання за ст. 2 Конвенції, окрім випадків, коли така затримка виправдана об'єктивними обставинами.

Таким чином, елементом права на життя згідно з Конвенцією та практикою ЄСПЛ також є правомочність у самої особи чи родичів потерпілого вимагати від державних органів належного розслідування смерті (небезпечного ушкодження здоров'я), яке б відповідало критеріям належності й ефективності і було б здійснено в розумні строки. Безумовно, таке право нерозривно пов'язане з іншою правомочні-

стю, яка впливає з права на життя, – права на відшкодування шкоди, заподіяної державою порушенням права на життя в процесуальному аспекті, а також фактичною можливістю в юридичний спосіб отримати таке відшкодування.

У цьому контексті цікава позиція була висловлена у справі «Арская проти України». Право переслідування або засудження третіх осіб за вчинення злочину не може існувати незалежно, а ефективна судова система відповідно до вимог ст. 2 може, а за певних обставин і повинна включати кримінально-правові засоби захисту. Однак, якщо порушення права на життя чи фізичну недоторканність не є наслідком навмисних дій, позитивні зобов'язання, передбачені ст. 2, щодо створення ефективної судової системи не обов'язково вимагають надання кримінально-правового засобу юридичного захисту в кожному випадку. У конкретному випадку злочинної недбалості медичних працівників зобов'язання, наприклад, може бути виконано, якщо правова система дасть жертвам можливість отримати відшкодування за допомогою виключно цивільного судочинства або у поєднанні останнього з кримінально-правовими засобами захисту, що дозволить встановити відповідальність відповідних лікарів і отримати будь-яке відповідне цивільно-правове відшкодування, таке як компенсація за завдану шкоду [18]. Також можуть бути передбачені дисциплінарні заходи [28].

У продовження наведемо позицію Суду, висловлену у справах «Бучинська проти України» [29] та «Ігор Шевченко проти України» [30], відповідно до якої позитивний обов'язок держави за ст. 2 Конвенції вимагає існування ефективної незалежної судової системи для забезпечення належного відшкодування шкоди, завданої внаслідок тілесного ушкодження, що загрожує життю або загибелі. Така система має передбачати порядок проведення незалежного та неупередженого офіційного розслідування, здатного встановити причину тілесних ушкоджень і визначити винних осіб з метою їх покарання.

Як впливає з наведеного вище, поряд із правом на ефективне розслідування не менш важливе значення має пов'язане право на відшкодування шкоди. Останні в сукупності становлять важливі елементи права на життя, які мають функції забезпечення реалізації права на життя на практиці.

Попередньо нами зазначалися певні дискусії щодо місця права на відшкодування шкоди серед правомочностей, що складають зміст права на життя. Проте, як впливає із практики ЄСПЛ, **право на відшкодування шкоди** є незамінним елементом і правомочністю, яка впливає зі ст. 2 Конвенції. Розглядаючи спірні питання, чи відносити справи щодо права на відшкодування шкоди до категорії скарг про порушення ст. 2, чи до ст. 13 Конвенції (право на ефективний засіб юридичного захисту), Суд у справах «Матушевський і Матушевська проти України» [31], «Махмут Кайя проти Туреччини» [32], «Гасяк та інші проти Туреччини» [33] дійшов висновку, що цю категорію справ слід розглядати виключно у контексті права на життя.

Як зазначається в рішенні від 08 серпня 2013 р. у справі «Меркулова проти України», доступність засобів відшкодування шкоди, заподіяної смертю чи небезпечним для життя тяжким тілесним ушкодженням, є важливим критерієм для оцінки того, чи виконала держава свої зобов'язання за ст. 2 Конвенції [26]. Аналогічне судження висловлено у справах «Райковська проти Польщі» [34], «Федіна проти України» [35]. Тому як у національному законодавстві, так і крізь призму міжнародного права (приватного чи публічного) слід розглядати право на відшкодування шкоди як незамінний елемент цивільно-правового аспекту права на життя.

Повертаючись до тези про відсутність відповідальності держави за процесуальним аспектом ст. 2 Конвенції, слід підкреслити, що відповідальними суб'єктами щодо забезпечення прав, передбачених Конвенцією, є саме держави-учасниці Конвенції, які за порушення відповідних зобов'язань можуть бути притягнені до цивільно-правової відповідальності. Для порівняння – позбавлення права на життя може бути здійснено протиправно приватною особою, що буде підставою для притягнення цієї особи до кримінальної, цивільно-правової чи іншої відповідальності перед родичами загиблої особи. Обов'язок держави у такому разі – забезпечити належні механізми юридичного захисту потерпілих родичів загиблої особи, зокрема в частині надання можливості належного відшкодування.

У справі «Кац та інші проти України» Суд повторює, що у разі втрати людського життя за обставин, які можуть бути підставою для порушення питання про відповідальність держави, ст. 2 покладає на державу обов'язок забезпечити всіма доступними їй засобами адекватне реагування – судове або будь-яке інше – щоб належним чином реалізувати відповідні законодавчі й адміністративні засади, запроваджені задля захисту права на життя, і таким чином домогтися припинення того чи іншого порушення цього права та призначення відповідного покарання (див. рішення у справі) [36]. У справах «Горовенки та Багара проти України» [7] та «Цехоньська проти

Польщі» [37] суд наголошував, що обов'язок держави гарантувати право на життя повинен вважатися таким, що включає вжиття розумних заходів для забезпечення безпеки осіб та, у разі тяжкого ушкодження або загибелі, наявність ефективної незалежної судової системи, яка гарантуватиме юридичні засоби, спроможні встановити факти, притягнути до відповідальності винних і забезпечити належне відшкодування потерпілим.

З огляду на сказане можемо резюмувати, що право на відшкодування шкоди заподіяної життю необхідно розглядати у виключному взаємозв'язку із самим правом на життя. Разом із правом на ефективне розслідування, право на відшкодування шкоди є незамінними елементами змісту права на життя, які визначають основу практично-прикладної суті його цивільно-правового характеру.

**Висновки.** Враховуючи все вищенаведене, можна зробити висновок, що найбільш усталений підхід до визначення змісту права на життя у практиці ЄСПЛ є включення таких основних елементів до складу досліджуваного суб'єктивного цивільного права:

1) право особи не бути позбавленою життя зі сторони держави чи за мовчазної згоди або ж сприяння держави іншими особами;

2) право на ефективний захист життя з боку держави та інших осіб.

У свою чергу, право на ефективний захист життя зі сторони держави та інших осіб можна поділити на такі піделементи:

1) право на ефективний захист з боку правоохоронної системи;

2) право особи на захист зі сторони медичних закладів, інших державних чи приватних інституцій, функція яких – рятувати життя людини, що повинно забезпечуватися ефективним правовим регулюванням;

3) право на захист зі сторони інших людей;

4) право на захист від самого себе;

5) право на ефективне розслідування обставин смерті;

6) право на відшкодування шкоди.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція від 02 жовтня 2013 р. *Урядовий кур'єр*. № 215.
2. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Мак-Канн та інші проти Сполученого Королівства». URL: [http://aa.u.edu.ua/static/pdf/art2\\_judg1.pdf](http://aa.u.edu.ua/static/pdf/art2_judg1.pdf).
3. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Михалкова та інші проти України». *Офіційний вісник України*. 2011 р. № 82. С. 78. Ст. 3012.
4. Протокол № 11, який передбачає перебудову контрольного механізму, створеного Конвенцією про захист прав і основних свобод людини: Протокол від 17 липня 1997 р. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. С. 291.
5. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Сурінг проти Сполученого Королівства». URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=407>.
6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Лоїзиду проти Туреччини (попередні заперечення)». URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/e03f84d554419c19c22580eb002428a1/\\$FILE/CASE%20OF%20LOIZIDOU%20v.%20TURKEY.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/e03f84d554419c19c22580eb002428a1/$FILE/CASE%20OF%20LOIZIDOU%20v.%20TURKEY.pdf).
7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Горовенки та Багара проти України». URL: <http://old.minjust.gov.ua/file/27320.docx>.
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Енуکیدзе та Гіргвліані проти Грузії» / Європейський Суд з прав людини. Бюллетень Європейського Суду по правам человека. 2011. № 10. С. 20–21.
9. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Осман проти Сполученого Королівства» № 23452/94 від 28 лютого 1998 р. URL: <http://hudoc.echr.coe.int>.

10. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Дінк проти Туреччини» № 2668/07 від 14 вересня 2010 р. URL: <http://hudoc.echr.coe.int>.
11. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гонгадзе проти України». URL: <http://old.minjust.gov.ua/file/430.docx>.
12. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Калвеллі і Чільйо проти Італії». URL: <http://hudoc.echr.coe.int>.
13. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «L.C.B. проти Сполученого Королівства». URL: <http://hudoc.echr.coe.int>.
14. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Мастроматтео проти Італії». URL: <http://hudoc.echr.coe.int>.
15. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пол та Одрі Едвардс проти Сполученого Королівства». URL: <http://hudoc.echr.coe.int>.
16. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Майорано та інші проти Італії». URL: <http://hudoc.echr.coe.int>.
17. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Шиліх проти Словенії». URL: <http://hudoc.echr.coe.int>.
18. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Арская проти України». URL: <http://old.minjust.gov.ua/file/37842.docx>.
19. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Хаас проти Швейцарії». URL: <http://hudoc.echr.coe.int>.
20. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Кілавуз проти Туреччини». URL: <http://hudoc.echr.coe.int>.
21. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
22. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Валерій Фуклев проти України». URL: <http://old.minjust.gov.ua/file/40536.docx>.
23. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Биржиковські проти Польщі». URL: <http://hudoc.echr.coe.int>.
24. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Додов проти Болгарії». URL: <http://hudoc.echr.coe.int>.
25. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Карабуля проти Румунії». URL: <http://hudoc.echr.coe.int>.
26. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Меркулова проти України». *Офіційний вісник України*. 2013. № 45. С. 115. Ст. 1628.
27. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Качурка проти України». *Офіційний вісник України*. 2012. № 35. С. 90. Ст. 1318.
28. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Во проти Франції». URL: <http://hudoc.echr.coe.int>.
29. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Бучинська проти України». URL: <http://old.minjust.gov.ua/file/47521.docx>.
30. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Ігор Шевченко проти України». *Офіційний вісник України*. 2006. № 33. С. 172. Ст. 2410.
31. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Матушевський і Матушевська проти України». URL: <http://old.minjust.gov.ua/file/27322.docx>.
32. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Махмут Кайя проти Туреччини». URL: <http://hudoc.echr.coe.int>.
33. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гасяк та інші проти Туреччини». URL: <http://hudoc.echr.coe.int>.
34. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Райковська проти Польщі». URL: <http://hudoc.echr.coe.int>.
35. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Федіна проти України». *Офіційний вісник України*. 2012. № 75. С. 207. Ст. 3064.
36. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Кац та інші проти України». URL: <http://old.minjust.gov.ua/file/584.docx>.
37. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Цехоньська проти Польщі». URL: <http://hudoc.echr.coe.int>.

## ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 349.2:331.2 (477)

**Чижов Д. А.,**

*кандидат юридичних наук, асистент кафедри загальноправових дисциплін Інституту управління і права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,  
доцент кафедри правового забезпечення Військового інституту  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

### ПРИНЦИП РІВНОСТІ ТА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ У ТРУДОВИХ ВІДНОСИНАХ

### PRINCIPLE OF EQUALITY AND PROTECTION FROM DISCRIMINATION IN LABOR RELATIONSHIPS

У статті досліджено зміст «дискримінації у галузі праці» як категорії трудового права. Визначено поняття дискримінації на національному та міжнародному рівнях і встановлено шляхи подолання фактору дискримінації в трудовому праві. Розроблені пропозиції щодо удосконалення трудового законодавства з питань заборони дискримінації у галузі праці та зайнятості, а також права на недопущення дискримінації за ознаками віку, статі, віросповідання, соціального походження у сфері трудових відносин.

**Ключові слова:** дискримінація, правова заборона дискримінації у галузі праці й зайнятості.

В статье исследовано содержание «дискриминации в области труда» как категории трудового права. Определено понятие дискриминации на национальном и международном уровнях и установлены пути преодоления фактора дискриминации в трудовом праве. Разработаны предложения по совершенствованию трудового законодательства по вопросам запрета дискриминации в области труда и занятости, а также права на недопущение дискриминации по признакам возраста, пола, вероисповедания, социального происхождения в сфере трудовых отношений.

**Ключевые слова:** дискриминация, правовой запрет дискриминации в области труда и занятости.

The article explores the meaning of “discrimination in the field of labor” as a category of labor law. Proposals on the improvement of labor legislation on issues of the prohibition of discrimination in the field of labor and employment have been developed. The proposals on improving labor legislation on the prohibition of discrimination in the field of labor and employment, as well as the right not to discriminate on the basis of age, gender, religious beliefs, social origin in the areas of labor relations, have been developed.

**Key words:** discrimination, legal prohibition of discrimination in the field of labor and employment.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Направленість соціально-економічного прогресу засвідчує, що ринок праці породжує дискримінацію. Передусім негарзди зачіпають процес реалізації права на працю. Жорстока конкуренція на ринку праці призводить до значного впливу та збільшення порушень прав працівників у трудових правовідносинах у формі дискримінації. Незважаючи на законодавчу заборону дискримінації в усіх сферах суспільного життя, у т. ч. у сфері праці, що регламентована Конституцією України, на практиці вона існує, перешкоджаючи забезпеченню рівних прав і можливостей працівників. Найбільш поширеною залишається дискримінація у сфері доступу до праці, зокрема у відносинах зайнятості та працевлаштування.

Одним із загально визнаних принципів у сфері трудових правовідносин є принцип заборони дискримінації у трудових спорах. Україна після проголошення Акта про незалежність та прийняття Конституції України приєдналася до багатьох міжнародних співтовариств і ратифікувала низку міжнародних нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері трудового права. Незважаючи на те, що в найвищому законі України зазначений принцип рівності, нині набуває поширення такий фактор, як дискримінація. Характерно, що в нашій державі

відсутня судова практика у справах щодо дискримінації у сфері праці, а це викликано відсутністю профільного законодавства, яке регламентувало б оскарження, та складністю доведення факту дискримінаційних дій роботодавця. Виходячи з вищевказаного, констатуємо проблему захисту працівниками своїх трудових прав від утиску та незаконних дискримінаційних дій керівників.

Усунення дискримінації в трудових спорах є центральним питанням. Дискримінація є безпосереднім порушенням права людини та громадянина, що характеризується негативним впливом на економічний розвиток і породжує соціально-економічну нерівність у суспільстві [1, с. 158].

За загальним правилом, особливості недискримінації в трудових правовідносинах безпосередньо полягають, по-перше, у закріпленні заборони дискримінації в її негативному прояві, що передбачає поділ осіб за статтю, по-друге, розроблення певного механізму регламентації, направлених на досягнення правової рівності у трудових спорах.

Сьогодні головною проблемою дискримінації в Україні є її поширена форма прояву, яка полягає в гендерній нерівності у сфері зайнятості та пошуку роботи. Сучасне законодавство України в галузі трудового права забороняє будь-які прояви дискри-

мінації у сфері трудових правовідносин між працівником і роботодавцем за певними об'єктивними чи суб'єктивними критеріями (етнічними, релігійними, статевими та ін.). Це, зокрема, ст. 21, 24 Конституції України, ст. 1, 2 Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 р., ст. 1 Конвенції МОП № 111 про дискримінацію в галузі праці і зайнятості, ст. 2-1, 22 КЗпП України, ст. 6 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», ст. 6 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» та ін. [2, с. 48].

Україна, обравши шлях до євроінтеграції, зіштовхнулася з проблемою реалізації загальноєвропейських тенденцій і стандартів у галузі прав людини, зокрема у трудових відносинах. Тому доречним є наукове дослідження цього явища провідними юристами та недопущення проявів дискримінації у відносинах праці задля усунення об'єктивної істини під час захисту трудових прав, оскільки це питання є актуальним і гострим [3, с. 184].

**Аналіз досліджень і публікацій.** Вивченням проблем дискримінації у сфері трудових правовідносин займалися такі вчені-юристи: І.П. Жигалкін, О.А. Антон, Н.Б. Болотіна, М.В. Венедіктова, О.В. Гаврилюк, М.І. Іншин, С.М. Прилипка, О.І. Процевський, О.В. Черноус, О.М. Ярошенко та ін. Особливої уваги заслуговує праця І.С. Сахарук, що полягає у вивченні та з'ясуванні питання недопущення дискримінації у сфері праці як принципу трудового права, яке було предметом дисертаційного дослідження. Серед останніх публікацій особливо заслуговують на увагу тези доповіді О.М. Ярошенка «Зміст принципу рівності прав і можливостей працівників: теоретичний нарис». Оскільки ця проблема є розповсюдженою та досі остаточно не вирішеною, її подальше наукове дослідження вважається доцільним, що й зумовило вибір теми цієї публікації.

**Метою статті** є визначення сучасних особливостей заборони дискримінації як принципу трудового права, а також забезпечення рівності прав суб'єктів трудових правовідносин і недопущення факту дискримінації у сфері праці. Також характерною рисою є визначення поняття дискримінація на національному та міжнародному рівнях, встановлення шляхів подолання дискримінації в трудовому праві. Об'єктом дослідження є правовідносини у сфері забезпечення особистих немайнових трудових прав працівників, зокрема права на недопущення дискримінації. Предметом дослідження є право на недопущення дискримінації за ознаками віку та статі у сфері трудових відносин.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлюється тим, що ця стаття є одною з перших вітчизняних теоретико-правових досліджень явища дискримінації у трудових правовідносинах, що виникають у процесі реалізації особою своїх прав.

Запропоновано доповнити положення та критерії, які захищаються безпосередньо нормою ст. 1 Закону України «Про засади запобігання і протидії дискримінації в Україні» ще й тими, які стосуються юридичних осіб: організаційно-правовою формою;

сферою діяльності; місцем реєстрації; обсягом статутного капіталу; часткою у статутному капіталі; обсягом прибутків; кількістю найманих працівників тощо.

**Основний виклад матеріалу.** Конституція незалежної України, прийнята 28 червня 1996 р., визнавалася однією з найдемократичніших конституцій у Європі. Текст чинної Конституції України передбачає низку норм, у яких забороняється дискримінація. Наприклад, ст. 21 і ст. 24 гласять: «Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах» і «Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками» Конституцією України визначено заборону дискримінації у всіх сферах суспільного життя, в т. ч. й у сфері праці. Відповідно до ст. 24 Основного Закону не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками, а на практиці ситуація дискримінації складається інакше, часом навіть у негативному її прояві.

Дискримінаційні процеси у сучасній Україні полягають у швидкому прогресі науки і техніки, оскільки соціальна та політична розбудова державних інститутів призводить до породження факторів, що спонукають до поділу соціуму на класи. Законодавець, прийнявши відповідні нормативно-правові акти, встановив визначення поняття «дискримінація», запозичивши його з міжнародно-правових джерел, тобто дублювавши дефініцію, яка зазначена в джерелах міжнародного права, нехтуючи проблематикою та специфікою дискримінації в правовідносинах, що виникають у процесі реалізації особою своїх прав на працю [4, с. 72].

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» дія Закону поширюється на відносини між юридичними особами публічного та приватного права, місцезнаходження яких зареєстровано на території України, а також фізичними особами, котрі перебувають на території України. З цієї норми можна встановити, що дія закону поширюється на осіб, які перебувають на території України, однак не встановлена правова природа цих відносин, що виникають між суб'єктами правовідносин, не пояснюється, яким чином може бути причетна юридична особа публічного права до правовідносин у сфері трудового права.

Втім, ні попередні радянські конституції, ні чинна сьогодні Конституція України не оперували терміном «дискримінація». Можливо, тому й визначення поняття дискримінації не було нормативно закріплене в Україні у ХХ ст. (на противагу доктрині права, в якій воно стало об'єктом наукових дискусій). Згодом, аж у 2012 р., було прийнято Закон «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», у ст. 1 якого було закріплено дефініцію поняття дискримінації. Здобутком для українського

права був Закон України № 2866-IV від 08 вересня 2005 р. «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», в якому наводиться дефініція дискримінації за ознакою статі [5, с. 74].

У ст. 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» термін «дискримінація» визначається таким чином: дискримінація – ситуація, за якої особа та / або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними (далі – певні ознаки), зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим Законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними.

У Законі «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06 вересня 2012 р. міститься загальне визначення дискримінації, що може бути поширене на всі її різновиди. Відповідно до початкової редакції Закону дискримінація визначалась як рішення, дії або бездіяльність, спрямовані на обмеження або привілеї щодо окремої особи чи групи осіб за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, етнічного та соціального походження, сімейного та майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками, якщо вони унеможливають визнання і реалізацію на рівних підставах прав і свобод людини і громадянина [6, с. 196].

Виходячи з вищенаведеного, можна стверджувати про закріплення поняття «дискримінація» в сучасному українському законодавстві. Реалії, які складаються в трудових правовідносинах, свідчать про неефективність захисту й охорони своїх суб'єктивних та об'єктивних прав особами, що постраждали від утисків та дискримінації. Це означає декларативний характер наведених норм. Понад

три століття на українських землях діє де-юре принцип заборони дискримінації, однак де-факто Україна перебуває на етапі пошуку шляхів втілення декларованих принципів.

На законодавчому рівні термін «дискримінація» не вживався тривалий час, на противагу терміну «рівність», який можна знайти в джерелах міжнародного права, але це поняття не охоплює правовідносини, що виникають у разі дискримінації. Також треба зазначити, що цей термін був введений не одразу після проголошення незалежності України, що призвело до впровадження певного зловживання роботодавцями своїми правами [7, с. 139].

Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» запозичив із правових систем Заходу поняття позитивної дискримінації або «позитивних дій», під якими варто розуміти спеціальні тимчасові заходи, що мають правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, спрямовану на усунення юридичної чи фактичної нерівності в можливостях для особи та / або групи осіб реалізовувати на рівних підставах права і свободи, надані їм Конституцією і законами України. Ця легальна дефініція видається нам помилковою, адже позитивні дії не можуть застосовуватися щодо виправлення ситуації юридичної нерівності, а лише ситуації нерівності фактичної.

Аналіз національного законодавства з питань протидії дискримінації виявив, що всі антидискримінаційні положення змодельовані саме для фізичних, а не для юридичних осіб. Адже серед «захищених від дискримінації ознак» згадуються лише такі, які властиві саме людям, а не іншим суб'єктам права, зокрема юридичним особам. Це навряд чи можна вважати задовільним. Вважаємо, що захисту з боку антидискримінаційного законодавства потребують такі ознаки юридичних осіб, як: організаційно-правова форма; сфера діяльності; місце реєстрації; обсяг статутного капіталу; частка державної, комунальної, приватної власності або іноземних інвестицій у статутному капіталі; обсяг прибутків; кількість найманих працівників тощо.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бушев С.А. Тема 11: Недопущение дискриминации и стигматизации (статья 11). Презентация. URL: [http://www.philos.msu.ru/fac/dep/edu/method/phedu/bio\\_bioethics/11\\_12\\_lect.pdf](http://www.philos.msu.ru/fac/dep/edu/method/phedu/bio_bioethics/11_12_lect.pdf).
2. Венедиктова В.М. Забезпечення принципу гендерної рівності при застосуванні юридичної відповідальності у трудових відносинах. URL: [file:///C:/Users/ASYSD0%9F%D0%9A/Downloads/FP\\_index.htm\\_2006\\_3\\_5.pdf](file:///C:/Users/ASYSD0%9F%D0%9A/Downloads/FP_index.htm_2006_3_5.pdf).
3. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо захисту прав дітей на безпечний інформаційний простір)». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=40734&pf35401=200183>.
4. Гінарару А. Від заборони дискримінації до сприяння рівності : посібник для тренерів / Міжнародна організація праці. 2010. 66 с.
5. Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. Москва : Изд-во МНИМП, 1998. 600 с.
6. Дашковська О. Дискримінація за ознакою статі: деякі загальнотеоретичні аспекти. *Вісник Академії правових наук України*. 2005. № 3 (42). С. 219–226.
7. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. : станом на 10 грудня 1948 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015).



## ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.42

**Місінкевич А. Л.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри трудового, земельного та господарського права  
Хмельницького університету управління та права

### ГЕНЕЗИС ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ФЕРМЕРСЬКИХ ГОСПОДАРСТВ В УКРАЇНІ

#### GENEZIS OF LEGISLATIVE SUPPLY AND FUNCTIONING OF THE FARMS IN UKRAINE

У статті вивчається історичний розвиток українського законодавства про фермерські господарства. Автор на основі аналізу цілої низки нормативно-правових актів досліджує інститут фермерства з моменту проголошення України як незалежної та демократичної держави і дотепер. Науковець у статті виділяє три основні та ключові етапи становлення законодавчого забезпечення та функціонування фермерських господарств у нашій країні.

**Ключові слова:** фермерське господарство, аграрна реформа, законодавче забезпечення, агропромисловий комплекс України, аграрний ринок, агробізнес.

В статье изучается историческое развитие украинского законодательства о фермерских хозяйствах. Автор на основе анализа целого ряда нормативно-правовых актов исследует институт фермерства с момента провозглашения Украины как независимого и демократического государства и до сегодняшнего дня. Ученый в статье выделяет три основных и ключевых этапа становления законодательного обеспечения и функционирования фермерских хозяйств в нашей стране.

**Ключевые слова:** фермерское хозяйство, аграрная реформа, законодательное обеспечение, агропромышленный комплекс Украины, аграрный рынок, агробизнес.

The article learns historical development of Ukrainian legislation about farms. The author analyzes plenty of the legal acts and based on it he explores Institute of Farming from the moment when Ukraine became independent until now. The scholar represents the three main steps of the formation of legislative provision and functioning of the farms in Ukraine.

**Key words:** farm, agrarian reform, legislative provision, agro-industrial complex of Ukraine, agricultural market, agribusiness.

Нині під час здійснення аграрної та земельної реформи однією з гострих економіко-правових проблем є відродження фермерського господарства на селі як первинної ланки виробництва сільськогосподарських продуктів в Україні. Станом на 1 січня 2018 року в державі налічувалося 45 035 фермерських господарств [1], натомість у сусідній Польщі їхня кількість становить 1,5 млн [2]. Зменшення фермерських господарств у нашій державі відбувається внаслідок монополізації аграрного ринку агрохолдингами, здійснення рейдерських нападів на малий агробізнес, занепад сільської місцевості як пріоритетного базису діяльності фермерства та відсутність належної фінансової й правової підтримки з боку держави.

**Ступінь розробленості проблеми.** Правові особливості діяльності фермерських господарств в Україні досліджували провідні вчені: В. Єрмоленко, П. Кулинич, С. Марченко, А. Статівка, Н. Титова, В. Уркевич.

**Метою статті** є вивчення законодавчого забезпечення діяльності фермерських господарств у період проведення земельної та аграрної реформи в Україні з 1990 року і дотепер.

**Виклад основного матеріалу.** Початок становлення інституту фермерського господарства в нашій країні відбувся з прийняттям Закону України «Про

селянське (фермерське) господарство» у 1991 році. Цей нормативно-правовий акт після розпаду Радянського Союзу став реформаційним підґрунтям започаткування підприємницької діяльності в агропромисловому комплексі України, перетворивши поступово колишні колгоспи та радгоспи на якісно нові форми господарювання та дав можливість селянам на власний розсуд здійснювати виробництво сільськогосподарської продукції та розпоряджатися своїми землями. Частиною першою статті 3 вищевказаного Закону було передбачено, що селянське (фермерське) господарство в системі народногосподарського комплексу є рівноправною формою ведення господарства поряд з державними, колективними, орендними та іншими підприємствами та організаціями, господарськими товариствами [3]. Важливим фактором тоді стало також створення Українського державного фонду підтримки селянських (фермерських) господарств [4], який забезпечував фінансову, технічну та адміністративно-управлінську діяльність фермерських господарств.

Під час подальшого становлення України як незалежної та демократичної держави було прийнято у 1992 році Верховною Радою України Закон України «Про форми власності на землю» [5]. Цей нормативно-правовий акт став початком трансформації відносин власності на землю в Україні

та відіграв важливу роль у становленні фермерства у нашій державі, де головним базисом виробництва сільськогосподарської продукції була і залишається земля. У цей період також відбулося прийняття у новій редакції Земельного кодексу 1992 року, який вніс певні корективи у форми власності на землю [6]. З цього часу фермерські господарства отримали можливість набувати на праві приватної форми власності земельні ділянки. Внаслідок таких законодавчих змін відбулося суттєве збільшення фермерських господарств та площ землекористування в Україні.

Наступним поштовхом законодавчого розвитку фермерського господарства в Україні варто вважати прийняття низки указів Президента України, які відіграли важливу роль у реформуванні земельних та аграрних правовідносин, а саме: Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» від 10 листопада 1994 року [7], Указ Президента України «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам та організаціям» від 8 серпня 1995 року [8], Указ Президента України «Про захист прав власників земельних часток (паїв)» від 21 квітня 1998 року [9] та Закон України «Про фіксований сільськогосподарський податок» від 18 червня 1998 року [10]. Вказаними нормативно-правовими актами була здійснена безоплатна передача землі у колективну та приватну форму власності для виробництва сільськогосподарської продукції. Таким чином, було проведено поділ земель, які передані у колективну власність, на земельні частки (паї) без виділення їх у натурі, і видані селянам сертифікати на право на земельну частку (пай). Власники земельних сертифікатів одержували право розпоряджатися своїм земельним паєм, які могли бути об'єктом обміну, дарування, застави, спадкування, купівлі-продажу (останнє право було пізніше відмінено). Членам колективних сільськогосподарських підприємств надавалася можливість безперешкодного виходу зі складу підприємства зі своєю земельною часткою (паєм) і виділення її в натурі з видачою Державного акта на право приватної власності на землю, що давало можливість селянам вільно утворювати фермерські господарства у сільській місцевості.

Проаналізувавши цей етап розвитку земельних відносин в Україні, можна стверджувати, що з прийняттям вищезазначених нормативно-правових актів відкрилися можливості збільшення площі користування землею для ведення малого та середнього агробізнесу. Однак ці події стали кризовим моментом для малих фермерських господарств, які через неефективну цінову і кредитну політику, що існувала на той момент у державі, були неспроможні забезпечити належну матеріально-технічну базу для ефективної роботи на селі. В результаті цього такі підприємства почали занепадати, а стрімкого обороту тоді набирали великі фермерські господарства.

Наступним важливим етапом у законодавчому становленні фермерських господарств у нашій державі ми вважаємо прийнятий у 1997 році Закон

України «Про сільськогосподарську кооперацію» [11]. Аграрна політика України веде курс на зростання соціально-економічної ролі фермерства на селі, а перспектива їх розвитку полягає в кооперуванні. У багатьох країнах світу саме малий аграрний бізнес розвивається завдяки сільськогосподарським кооперативам, які створюють усі необхідні технічні, фінансові, адміністративні умови для реалізації сільськогосподарської продукції на різноманітних аграрних ринках.

На наше глибоке переконання, одним з важливих нормативно-правових документів, що сприяв розвитку фермерських господарств, став Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки» (грудень 1999 р.). Ним передбачалося, що членам колективних сільськогосподарських підприємств надавалося право вільного виходу з цих підприємств із земельними частками (паями) і майновими паями та створення на їх основі приватних (приватно-орендних) підприємств, селянських (фермерських) господарств, господарських товариств, сільськогосподарських кооперативів та інших суб'єктів господарювання, заснованих на приватній власності. Надзвичайно важливо, що цим Указом Президента впроваджено обов'язкове укладання юридичними особами, які використовують землі для сільськогосподарських потреб, договорів оренди земельних паїв з виплатою орендної плати фіксованого розміру. Введено спрощений порядок реєстрації договорів оренди земельних паїв, передбачено виділення земельних ділянок єдиним масивом групі власників земельних часток (паїв), яка звернулася із заявами про відведення земельних ділянок у натурі з метою спільного використання або надання в оренду цих ділянок. Важливо, що громадянам надано право розширювати свої особисті підсобні господарства за рахунок приєднання до них земельних ділянок у натурі, виділених відповідно до розміру земельного паю, і не створювати при цьому юридичної особи [12].

Слід зазначити, що приватні підприємства, які виникли тоді на базі реформованих колективних сільськогосподарських підприємств, зобов'язувалися укладати договори оренди земельної частки і майнового паю з власниками цих паїв з виплатою орендної плати у натуральній або грошовій формі. Важливо зазначити, що Указом Президента було встановлено мінімальну орендну плату за земельну частку (паю) в розмірі не менше одного відсотка вартості орендованої землі [12]. Необхідно також зазначити, що під час реструктуризації колективних сільськогосподарських підприємств тоді передбачалося збереження по можливості цілісності господарського використання приватними формуваннями землі та майна колишніх колективних сільськогосподарських підприємств через механізм оренди. Громадянам, які мають земельний пай, надано право приєднувати виділену їм у натурі земельну ділянку до власного особистого підсобного господарства без створення юридичної особи. Не менш важливим є й те, що

селянським (фермерським) господарствам, громадянам надана можливість вільного викупу земельних ділянок, наданих їм у користування (понад норму, яка приватизується безкоштовно), за ціною, не нижчою визначеної в установленому порядку грошової оцінки землі.

Проте особливим моментом щодо розвитку фермерських господарств під час проведення земельної та аграрної реформи стало прийняття нового Земельного кодексу України [13] та Закону України «Про фермерське господарство» [14]. Ці нормативно-правові документи здійснили реформаційні зміни у правовідносинах з ведення фермерських господарств в Україні. Земельний кодекс України запровадив нові можливості набуття права власності на землю для ведення фермерських господарств шляхом приватизації відповідно до ст. ст. 116, 118 та 121 [13], а також у ньому закріплювалася гарантія для громадян України, що вони можуть набувати право власності на землі сільськогосподарського призначення загальною площею до 100 гектарів, та запроваджувався інститут оренди земель сільськогосподарського призначення ст. 93 [13]. Це спричинило стрімкий розвиток фермерських господарств в Україні, особливо великих фермерських господарств, площа землі яких становила близько 100 га на одне господарство.

З прийняттям Закону України «Про фермерське господарство» було визначено правові, економічні та соціальні засади створення та діяльності фермерських господарств як прогресивної форми підприємницької діяльності громадян у галузі сільськогосподарства України [14].

Цей Закон України «Про фермерське господарство» спрямований на створення умов для реалізації ініціативи громадян щодо виробництва товарної сільськогосподарської продукції, її переробки та реалізації на внутрішньому і зовнішньому ринках, а також для забезпечення раціонального використання й охорони земель фермерських господарств, правового та соціального захисту фермерів України [14]. Він чітко регламентує діяльність та статус фермерського господарства і розмежує його із селянським (підсобним) господарством. Вищезазначений закон остаточно визначив та закріпив правовий статус фермерських господарств як первинної ланки виробництва сільськогосподарської продукції і забезпечив їх механізм функціонування в агропромисловому комплексі України.

Однак з прийняттям вищезазначених нормативно-правових актів кількість фермерських господарств в Україні не збільшилась, а навпаки, почалася тенденція до їх зменшення. Це було спричинено низкою реформаційних процесів, які здійснювалися тоді у законодавчому просторі України. У цей період держава не проводила державної підтримки фермерських господарств, а відбувалося виникнення нових форм господарювання: товариств з обмеженою відповідальністю, акціонерних товариств, а також інших приватних сільськогосподарських підприємств. Необхідно зазначити, що останні десять років у державі відбувається повна монополізація

аграрного ринку агрохолдингами, які почали тотально витіснити фермерські господарства та ще й на додачу почалося рейдерство малого аграрного бізнесу в Україні.

У зв'язку з такими подіями Кабінет Міністрів України починаючи з 2017 року прийняв низку розпоряджень та постанов, які сприяли відродженню та розвитку фермерства у нашій державі. Так, уряд затвердив Концепцію розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018–2020 роки. Ця Концепція схвалена Розпорядженням № 664-р від 13 вересня 2017 року. Цим документом передбачається чіткий фінансово-правовий механізм підтримки та розвитку малого та середнього агробізнесу в Україні, а саме:

- надання фінансової підтримки на конкурсних засадах на поворотній основі фермерським господарствам через Український державний фонд підтримки фермерських господарств;

- часткова компенсація відсоткової ставки за залученими у національній валюті банківськими кредитами;

- фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі на умовах фінансового лізингу;

- державна підтримка шляхом здешевлення страхових платежів (премій);

- часткове відшкодування вартості будівництва та реконструкції тваринницьких ферм і комплексів, доїльних залів та утворених на кооперативних засадах м'ясопереробних підприємств;

- часткове відшкодування вартості закуплених для подальшого відтворення телиць, нетелей, корів вітчизняного походження та племінних телиць, нетелей, корів молочного, молочно-м'ясного і м'ясного напрямку продуктивності, племінних свинок та кнурців (класу «еліта»), племінних вівцематок, баранів, ярок;

- часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки та обладнання вітчизняного виробництва;

- часткова компенсація витрат на закладення багаторічних насаджень та догляд за ними;

- надання державних гарантій під інвестиційні проекти;

- створення прозорих механізмів набуття у власність земельних ділянок та прав на них [15].

Вагомим також у системі нормативного регулювання стала Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання фінансової підтримки розвитку фермерських господарств» від 7 лютого 2018 року № 106. На нашу думку, цим порядком надаються досить непогані фінансові можливості підтримки фермерських господарств за різноманітними напрямками їхньої спеціалізації, а саме:

- часткова компенсація вартості насіння сільськогосподарських рослин вітчизняного виробництва, закупленого у фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб, які здійснюють виробництво та його реалізацію;

- часткова компенсація витрат, пов'язаних з наданими сільськогосподарськими дорадчими послугами;
- фінансова підтримка сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів;
- часткова компенсація вартості придбанної сільськогосподарської техніки та обладнання вітчизняного виробництва;
- бюджетна субсидія на одиницю оброблюваних угідь (1 гектар) – новоствореним фермерським господарствам;
- здешевлення кредитів [16].

Серед останніх подій, які відбуваються у сфері розвитку фермерського господарства та агропромислового комплексу України, є внесення змін до Конституції України. Так, 20 вересня 2018 року Постановою Верховної Ради України було подано Законопроект «Про внесення змін до Конституції України щодо реалізації прав українських громадян на землю, збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств». Цим законопроектом пропонується доповнити ст. 41 Конституції України у такому аспекті: «Основною аграрною устроєю України є фермерське господарство» [2]. Ухвалення відповідного закону, на наше глибоке переконання, є революційним рішенням парламенту і надалі фермерське господарство в Україні стане основою підприємницької діяльності в агропромисловому секторі держави. Такі нововведення потребуватимуть і внесення змін у Закон України «Про фермерське господарство», а можливо, буде необхідність прийняття нового нормативно-правового акта, що кардинально змінить підхід у діяльності та розвитку таких господарств. Ми вважаємо, що такі зміни до Конституції України припинять масштабний захват земель сільськогосподарського призначення агрохолдингами та їхню монополію на аграрному ринку країни щодо виробництва та постачання сільськогосподарської продукції та сировини, оскільки пріоритетним буде діяльність фермерських господарств як основних суб'єктів аграрних правовідносин, що виступатимуть гарантами про-

довольчої безпеки в Україні. Вищезазначений законопроект був внесений парламентом на розгляд до Конституційного Суду України для надання юридичного висновку на відповідність змісту законопроекту Конституції України. Ми можемо констатувати, що 23 листопада 2018 року Конституційний Суд України дійшов висновку, що цей законопроект не суперечить нормам Основного Закону і може виноситись на розгляд сесії Верховної Ради України для ухвалення його як Закону, яким буде внесено зміни до ст. 41 Конституції України, і це призведе до нового витку розвитку законодавства про фермерські господарства та в цьому аспекті можуть зазнати істотних змін аграрні та земельні правовідносини.

**Висновок.** Таким чином, аналізуючи генезис розвитку законодавства про фермерські господарства в Україні, можна виокремити такі три основні історичні етапи, що спричинили з певних суб'єктивних та об'єктивних причин становлення інституту фермерства у нашій державі. Перший етап, на нашу думку, розпочався з прийняття Закону України «Про селянське (фермерське) господарство» у 1991 році та тривав до 2002 року. Це був один з перших законів у незалежній Україні, який відіграв важливу роль у започаткуванні аграрної реформи у країні та спричинив зміни у земельних правовідносинах на селі. Після прийняття цього нормативно-правового акта розпочалося формування нових форм власності на землю в Україні та стартував процес розпаювання сільськогосподарських земель, які належали колгоспам та радгоспам. Другий етап припадає на період з 2003 до 2016 року. У цей період приймається новий Закон України «Про фермерське господарство», який виводить інститут фермерства на новий та прогресивний етап розвитку. Третій етап бере свій початок з 2017 року і триває донині. Цей період знаменується прийняттям низки державних концепцій та програм в аспекті стимулювання розвитку фермерського господарства у нашій державі. Такі дії уряду та парламенту спричинено інтеграцією України до Європейського Союзу й намаганням зберегти малий агробізнес унаслідок активного його поглинання великими агрохолдинговими компаніями.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. У 2017 кількість фермерських господарств в Україні зросла на понад півтисячі. *Аграрне інформаційне агентство*. URL: <http://agravery.com/uk/posts/show/u-2017-killist-fermerskih-gospodarstv-v-ukraini-zroslo-na-ponad-pivtisaci> (дата звернення: 18.02.2019).
2. Конституційний Суд визнав фермерське господарство основою аграрного ладу в Україні – офіційно. *Гаряча агрополітика*. URL: <https://agropolit.com/news/10553-konstitutsiyiy-sud-viznav-fermerske-gospodarstvo-osnovoyu-agrarnogo-ladu-v-ukrayini---ofitsiyno> (дата звернення: 18.02.2019).
3. Про селянське (фермерське) господарство : Закон України від 20 грудня 1991 р. № 14 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2009-12/ed19911220> (дата звернення: 18.02.2019).
4. Український державний фонд підтримки фермерських господарств / Міністерство аграрної політики та продовольства України. URL: <https://udf.gov.ua/> (дата звернення: 18.02.2019).
5. Про форми власності на землю : Закон України від 30 січня 1992 р. № 18 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-12/ed19920130> (дата звернення: 18.02.2019).
6. Земельний кодекс України від 13.03.1992 р. № 2196-12 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12/ed19920313> (дата звернення: 18.02.2019).
7. Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва : Указ Президента України від 10 листопада 1994 р. № 666/94 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/666/94/ed19941110> (дата звернення: 18.02.2019).

8. Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам та організаціям : Указ Президента України від 8 серпня 1995 р. № 720/95 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/720/95> (дата звернення: 18.02.2019).
9. Про захист прав власників земельних часток (паїв) : Указ Президента України від 21 квітня 1998 р. № 332/98 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332/98/ed19980421> (дата звернення: 18.02.2019).
10. Про фіксований сільськогосподарський податок : Закон України від 17 грудня 1998 р. № 5-6 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/320-14/ed19981217> (дата звернення: 18.02.2019).
11. Про сільськогосподарську кооперацію : Закон України від 17 липня 1997 р. № 39 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/469/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 18.02.2019).
12. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки : Указ Президента України від 3 грудня 1999 р. № 1529/99 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1529/99> (дата звернення: 18.02.2019).
13. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
14. Про фермерське господарство : Закон України від 19. 06.2003 р. № 45 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/973-15/ed20030619> (дата звернення: 18.02.2019).
15. Концепція розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018–2020 : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 664-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/664-2017-%D1%80> (дата звернення: 18.02.2019).
16. Про затвердження порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання фінансової підтримки розвитку фермерських господарств : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2018 р. № 106 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2018-%D0%BF> (дата звернення: 18.02.2019).

**Настіна О. І.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін  
Білоцерківського національного аграрного університету

## ОКРЕМІ АСПЕКТИ СПІВВІДНОШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО, ЕКОЛОГІЧНОГО, ПРИРОДОРЕСУРСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ПРИРОДНІ РЕСУРСИ

### SOME ISSUES OF LAND, ENVIRONMENTAL, AND NATURE RESOURCES LEGISLATION CORRELATION IN PUBLIC OWNED NATURAL RESOURCES DETERMINATION

Стаття присвячена дослідженню співвідношення окремих засад правового регулювання права комунальної власності на природні ресурси в земельному, екологічному, природноресурсовому законодавстві. На основі аналізу результатів загально-теоретичних та галузевих досліджень сучасного стану правового регулювання власності на природні ресурси виявлені наявні проблеми у співвідношенні норм земельного, екологічного, природноресурсного права України щодо визначення правового режиму комунальної власності на природні ресурси та реалізації органами місцевого самоврядування прав власника.

**Ключові слова:** власність, право комунальної власності, природні ресурси, співвідношення галузей права, законодавство.

Стаття посвящена исследованию соотношения отдельных принципов правового регулирования права коммунальной собственности на природные ресурсы в земельном, экологическом, природноресурсовом законодательстве. На основе анализа результатов общетеоретических и отраслевых исследований современного состояния правового регулирования собственности на природные ресурсы обнаружены существующие проблемы в соотношении норм земельного, экологического, природноресурсного права Украины относительно определения правового режима коммунальной собственности на природные ресурсы и реализации органами местного самоуправления прав собственника.

**Ключевые слова:** собственность, право коммунальной собственности, природные ресурсы, соотношение отраслей права, законодательство.

The article is devoted to the study of the correlation of some principles of legal regulation of the public property right to natural resources in land, ecological, natural resources legislation. The current problems in the correlation between the norms of land, ecological and natural resource law of Ukraine regarding the definition of the legal regime of public property right to natural resources and the implementation of the owner's rights by the local self-government bodies were identified on the basis of the analysis of the results of general theoretical and special studies of the current state of natural resources ownership legal regulation.

**Key words:** ownership, public property right, natural resources, law branches correlation, legislation.

**Постановка проблеми.** Відносини власності на природні ресурси мають особливе, планетарне значення. Держава декларує своє ставлення до цього важливого питання і у 14 Конституції України зазначається, що земля є основним національним багатством та перебуває під особливою охороною держави.

Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» у ст. 5 об'єктами правової охорони визнаються: навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в економіці нині (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси. Самі ж природні ресурси України є власністю Українського народу, від імені якого права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування у межах, визначених Конституцією України. Незважаючи на законодавче закріплення принципів позицій щодо власності на природні ресурси, проблема правового змісту права власності на ці об'єкти залишається недослідженою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням питань права власності на природні

ресурси частково займалися різні науковці, а саме: В.І. Андрейцев, О.А. Вівчаренко, І.І. Каракаш, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошниченко, В.В. Носік, О.О. Погрібний, В.І. Семчик, М.В. Шульга та інші українські вчені, однак питання права комунальної власності на природні ресурси територіальних громад є не до кінця вивченими.

**Мета статті** – на основі аналізу результатів загально-теоретичних та галузевих досліджень сучасного стану правового регулювання власності на природні ресурси виявити наявні проблеми у співвідношенні норм земельного, екологічного, природноресурсного права щодо визначення права комунальної власності на природні ресурси.

**Виклад основного матеріалу.** Конституція містить загальні положення про права комунальної власності на природні ресурси [1, с. 165]. Однак норма ст. 13 Конституції України, за якою земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу, є дефінітивною. Разом із тим вважаємо, що положення згаданої статті мають декларативний характер, адже не містить всього переліку природних ресурсів, які створені природою

без втручання людини та на які поширюються норми сучасного права власності, – ліси, об'єкти тваринного і рослинного світу, об'єкти природно-заповідного фонду тощо. Тому співвідношення вказаної норми Конституції України з галузевими законодавчими актами потребує особливої наукової уваги і нормативної кореляції (закріплення) у законах як джерелах права, зокрема комунальної власності на природні об'єкти.

Розглянемо співвідношення визначень та праворегулятивного змісту щодо природних ресурсів у різних галузях права.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» системно врегулює питання охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та визначає загальні засади права власності на них, базуючись на принципі збереження природних ресурсів. Закон не дає визначення поняття «природні ресурси» та разом з тим поділяє їх на два види: природні ресурси загальнодержавного і місцевого значення [2]. Такий поділ визначає можливість належності природних ресурсів до державної та комунальної власності. До природних ресурсів загальнодержавного значення належать: а) територіальні та внутрішні морські води; б) природні ресурси континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони; в) атмосферне повітря; г) підземні води; ґ) поверхневі води, що знаходяться або використовуються на території більш як однієї області; д) лісові ресурси державного значення; е) природні ресурси в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; є) дикі тварини, які перебувають у стані природної волі; об'єкти тваринного світу, що у встановленому законодавством порядку набуті в комунальну або приватну власність і визнані об'єктами загальнодержавного значення; ж) корисні копалини, за винятком загальнопоширених. До природних ресурсів місцевого значення належать природні ресурси, не віднесені законодавством України до природних ресурсів загальнодержавного значення. Така позиція визначення об'єктів права комунальної власності на природні ресурси шляхом виключення «усі крім», у спосіб дозволених меж здійснення права власності, не дає вичерпної відповіді на питання визначення переліку об'єктів права комунальної власності на землю та об'єкти природного і ресурсного значення.

Так, у ст. 5 досліджуваного Закону здійснено спробу провести співвідношення меж правового регулювання природоресурсного права із земельним законодавством та декларовано, 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 нині (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси. Зважаючи на це, вважаємо, що норми Закону України «Про охорону навко-

лишнього природного середовища» мають бути приведені у відповідність до норм Земельного кодексу України щодо співвідношення правового регулювання відносин власності на природні ресурси, а саме землю.

Це має суттєве значення задля визначення правового режиму об'єктів права комунальної власності на землю і, своєю чергою, впливає на межі здійснення права комунальної власності на землю та визначення правового статусу територіальної громади у відносинах реалізації права власності на природні об'єкти. Екстраполюючи такі підходи до земельно-правових норм, вважаємо, що землі територіальних громад мають розглядатись як правова категорія, один зі складників природних компонентів навколишнього середовища території громад, що взаємопов'язаний з іншими компонентами певного природного комплексу не лише населеного пункту, але й природних ландшафтів комплексного об'єкта – земель поза межами населеного пункту. Такі наукові пропозиції зумовлюють необхідність перегляду наявних засад урегулювання відносин права комунальної власності на природні ресурси.

Відповідно до ст. 78 ЗК України право власності на землю – це право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками. Однак суспільні земельні відносини не вичерпуються змістом правомочностей володіння, користування і розпорядження землею. Також під земельними відносинами розуміють відносини щодо використання, відтворення та охорони земель [3, с. 11]. Слід погодитись з такими висновками, адже використання землі, земельних ділянок має супроводжуватись відтворенням і охороною земель та забезпеченою можливістю притягнення до відповідальності землекористувачів за негативними наслідками їхньої діяльності.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про тваринний світ України» від імені Українського народу права власника об'єктів тваринного світу, які є природничими ресурсами загальнодержавного значення, здійснюють органи місцевого самоврядування [4]. Певна непослідовність законодавчої логіки виявлена у ст. 6 Закону, де вказано, що об'єкти тваринного світу, які утримуються (зберігаються) підприємствами, установами, організаціями державної або комунальної власності, є об'єктами державної та комунальної власності. Пропонується закріпити відповідне положення в Законі України «Про тваринний світ», визначивши, що в комунальній власності перебувають усі об'єкти тваринного світу, крім тих, які вилучені зі стану природної волі, розведені, набуті іншим, не забороненим способом.

У межах досліджуваного співвідношення необхідно виділити норми ст. 1 Лісового кодексу України, за якими ліс – це тип природних комплексів [5]. Ліси є національним багатством і природним ресурсом. Вказують на те, що інші кодекси і закони регулюють питання охорони та раціонального використання окремих компонентів природних комплексів – земля, надра, вода, атмосферне повітря, рослинний і тваринний світ [6, с. 121]. За нормами ЛК України ліси

можуть перебувати у державній, комунальній і приватній власності. Однак неоднозначним є питання визначення правового режиму лісів у межах населених пунктів, які належать до комунальної власності. Правова дефініція перебування лісів у комунальній власності за «залишковим» принципом не відповідає умовам реалізації правових норм і має бути докорінно змінена засобом визначення переліку лісів комунальної власності з відповідною фіксацією у кадастровій документації.

Новими законодавчими змінами розширено можливості органів місцевого самоврядування щодо віднесення лісосу до земель сільськогосподарського призначення і врегулювання їх передачі в оренду територіальною громадою [7]. Громада може створити комунальне підприємство і закріпити лісосутиги у постійному користуванні, що, своєю чергою, дасть змогу зберегти їх від знищення.

Відзначимо наявну проблему невизначеності правового режиму земельних ділянок під полезахисними лісовими смугами та іншими захисними насадженнями, що, своєю чергою, ускладнюється колізіями норм чинних Земельного і Лісового кодексів України в частині віднесення земель під полезахисними насадженнями до категорії сільськогосподарського призначення, а самих насаджень, площею не менше 0,1 га, до об'єктів лісового фонду. Внаслідок цього органи місцевого самоврядування не зобов'язані безпосередньо здійснювати заходи з охорони, відтворення полезахисних лісових насаджень. Складність у визначенні правового режиму земель під полезахисними смугами проявляється також і в тому, що в Україні не проведено інвентаризацію полезахисних лісових насаджень на землях сільськогосподарського призначення, ніхто системно не займається полезахисним лісорозведенням, наявні лісосутиги знищуються і стають не придатними для забезпечення захисту земель та ґрунтів від ерозії та деградації [8]. У зв'язку з цим режим комунальної власності на полезахисні лісові смуги вирішить проблему ефективного та раціонального використання лісових природних ресурсів.

Відкритою залишається проблема визначення правового режиму комунальної власності на води. Особливий режим права власності Українського народу на природні ресурси передбачає можливість здійснення цього права з використанням різних форм власності. Однак, на відміну від інших поресурсових кодексів і законів, які закріпили державну, комунальну і приватну власність, Водний кодекс України [9] не передбачає таких форми власності і водні об'єкти не можуть бути об'єктами права приватної власності громадян чи юридичних осіб. Так, ЗК України декларує право власності на замкнені природні водойми, що не визначено чинним ВК України, і породжує невідповідність норм, яка має бути усунута шляхом визначення співвідношення відповідних норм двох кодексів. Саме тому поділяємо твердження, що позаяк майже всі природні ресурси знаходяться на відповідних земельних ділянках, то наслідують їх правовий режим, якщо інше не передбачене нормами чинного законодавства [10].

**Висновки і пропозиції.** Законодавство щодо права комунальної власності на природні ресурси не є комплексним і системним. Норми законодавчого регулювання інституту права комунальної власності на природні ресурси поміщені у різні нормативно-правові акти, що дає підстави стверджувати таке: 1) правовий режим природних ресурсів територіальних громад тісно пов'язаний з правовим режимом земельної ділянки, на якій вони розташовані; 2) відсутність комплексного нормативно-правового акта, який би системно регулював відносини комунальної власності, є перешкодою до здійснення права комунальної власності на природні ресурси; 3) Земельний кодекс України не виконує своєї кодифікативної функції у питанні регулювання права комунальної власності на земельні ресурси територіальних громад; 4) сучасний стан законодавства дає підстави для можливих зловживань у реалізації права комунальної власності на природні ресурси територіальних громад; 5) територіальна громада не є повноцінним власником усіх природних ресурсів, що розташовані на її території.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Каракаш И.И. Правовое регулирование аграрно-земельных и природоресурсово-экологических отношений. *Сборник избранных статей, докладов и рецензий* (1997–2007). Одесса : Феникс, 2007. 430 с.
2. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
3. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / Бондар Л.О., Гетьман А.П., Гончаренко В.Г. та ін.; за заг. ред. В.В. Медведчука. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 643 с.
4. Закон України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 р. № 2894-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 14. Ст. 97.
5. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. № 3852-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 17. Ст. 99.
6. Балюк Г.І. Науково-практичний коментар Лісового кодексу України. *Бюлетень законодавства і юридичної практики*. 2009. № 10. 368 с.
7. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні від 10 липня 2018 року № 2498-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-19>.
8. Аналітична записка щодо правового режиму земельних ділянок під полезахисними лісовими смугами. *Український лісовий портал*. URL: <https://www.lisportal.pp.ua/project-post/80064/>.
9. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. № 213/95. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.
10. Троцька М.В. Аналіз окремих підстав виникнення права комунальної власності на природні ресурси. URL: <http://forumprava.pp.ua/files/113-121-2018-3-----16-.pdf>.



## АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

Білоус О. В.,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету

### ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИЙ СПІР, НА ЯКИЙ ПОШИРЮЄТЬСЯ ЮРИСДИКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ЯК КАТЕГОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

### PUBLIC LEGAL DISPUTE WHICH FALLS WITHIN THE JURISDICTION OF ADMINISTRATIVE COURTS AS A CATEGORY OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Категорія «публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів», характеризується кількома атрибутивними ознаками, серед яких участь у відповідних публічно-правових відносинах суб'єкта владних повноважень, який уповноважений на виконання у цих самих правовідносинах публічно-владних управлінських функцій або на надання адміністративних послуг. Водночас конкретних та зрозумілих згадувань у положеннях законодавства про адміністративне судочинство про публічно-правовий характер спору немає, а також немає жодних критеріїв розрізнення спорів, що впливають із виконання суб'єктами владних повноважень публічно-владних управлінських функцій та є такими, природа яких є публічно-правовою, і тих, що є публічно-правовими. Одержання цілісного та правильного уявлення про це є можливим виключно за умови належного опрацювання матеріалів практики адміністративних судів, яка нині не містить жодних комплексних узагальнень та роз'яснень із цього питання.

**Ключові слова:** суб'єкт владних повноважень; приватноправовий спір, публічно-владні управлінські функції, публічно-правовий спір, публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів.

Категория «публично-правовой спор, на который распространяется юрисдикция административных судов», характеризуется несколькими атрибутивными признаками, среди которых участие в соответствующих публично-правовых отношениях субъекта властных полномочий, уполномоченного на выполнение в этих же правоотношениях публично-властных управленческих функций или на предоставление административных услуг. В то же время конкретных и понятных предписаний в положениях законодательства об административном судопроизводстве о публично-правовом характере спора нет, а также нет никаких критериев различения споров, вытекающих из выполнения субъектами властных полномочий публично-властных управленческих функций и являющихся публично-правовыми и тех, что являются частноправовыми. Получение целостного и правильного представления об этом возможно исключительно при условии тщательной обработки материалов практики административных судов, которая на данный момент не содержит никаких комплексных обобщений и разъяснений по этому вопросу.

**Ключевые слова:** субъект властных полномочий, частноправовой спор, публично-властные управленческие функции, публично-правовой спор, публично-правовой спор, на который распространяется юрисдикция административных судов.

The category “public law dispute within the jurisdiction of administrative courts extends” has several attributive features, including participation of an entity entitled to exercise public authority or provide administrative services in the legal relationships, from which the dispute stems. However, there are no specific and clear directives in the provisions of the legislation on administrative proceedings concerning the public-law nature of the dispute, and there are no criteria for distinguishing between those disputes arising from the exercise of public authority by entitled entities which are of public-law nature and those of them which are of private nature. Obtaining a comprehensive and correct understanding of that is possible only if the jurisprudence of administrative courts is thoroughly explored, which, though, currently is not properly generalised and clarified.

**Key words:** subject entitled to exercise public power, private legal dispute, public authority, public legal dispute, public legal dispute within the jurisdiction of administrative courts.

Категорія адміністративного судочинства «публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів» має основоположне предметне значення, оскільки вона відображає коло публічно-правових спорів, які можуть передаватись на розгляд адміністративних судів, визначаючи тим самим сферу застосування законодавства про адміністративне судочинство. Звернувшись до відповідних положень законодавства про адміністративне судочинство, зазначимо, що категорія «публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів» характеризується не лише як поняття адміністративного судочинства із

категоріальним статусом, але й як складна категорія, що пов'язано з охопленням нею кількох край важливих матеріально-правових та процесуальних понять, якими є «публічно-правовий спір», а також два поняття більш низького рівня, якими є поняття «публічно-владні управлінські функції» та «суб'єкт владних повноважень». Видається очевидним те, що належне розуміння цих понять під час правозастосування та тлумачення права має вирішальне значення для правильного вирішення питання про зарахування того чи іншого спору до публічно-правового спору, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, однак досягнення цілісного уявлення про

зміст і обсяг зазначених понять є непростим завданням та неодмінно потребує опрацювання матеріалів практики адміністративних судів.

Розпочинаючи із дослідження поняття «публічно-правовий спір», зауважимо, що відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 4 КАС України публічно-правовим спором є спір, в якому:

– хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій;

– хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;

– хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [1].

При цьому важливо усвідомлювати, що будь-яка справа адміністративної юрисдикції ґрунтується на публічно-правовому спорі, однак не кожен публічно-правовий спір може бути переданий на розгляд адміністративних судів. Принагідно зауважимо, що саме через це категоріальною теоретичною конструкцією має вважатись саме «публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів» («справа адміністративної юрисдикції»), а не «публічно-правовий спір», оскільки публічно-правовий спір може вирішуватись за правилами іншого судочинства, крім адміністративного.

Прикладами різновидів публічно-правових спорів, які охоплюються підвідомчістю адміністративних судів, є 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; 4) спори, що виникають із приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом (ч. 1 ст. 19 КАС України). Водночас, незважаючи на подібність до справ, що впливають із вищевказаних різновидів публічно-правових спорів, юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи: 1) віднесені до юрисдикції КС України; 2) що мають вирішуватись в порядку кримінального судочинства; 3) про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених КАС України; 4) щодо відно-

син, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегулювальної організації належать до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім випадків, визначених КАС України (ч. 2 ст. 19 КАС України). Крім того, адміністративні суди не розглядають позовні вимоги, які є похідними від вимог у приватноправовому спорі і заявлені разом із ними, якщо цей спір підлягає розгляду в порядку іншого, ніж адміністративне, судочинства і перебуває на розгляді відповідного суду (ч. 3 ст. 19 КАС України) [1].

Таким чином, невід'ємною та визначальною ознакою публічно-правового спору є участь у відповідних правовідносинах суб'єкта владних повноважень, який уповноважений на виконання у цих самих правовідносинах публічно-владних управлінських функцій або на надання адміністративних послуг. Водночас видається очевидним те, що для правильного розпізнавання публічно-правових спорів необхідним є більш глибокий аналіз понять «суб'єкт владних повноважень» та «публічно-владні управлінські функції», що є можливим шляхом опрацювання положень законодавства про адміністративне судочинства та матеріалів практики адміністративних судів.

Взявши до уваги зміст зазначених джерел, маємо змогу констатувати, що значно простішим є осягнення поняття «суб'єкт владних повноважень», оскільки воно окремо визначається у положеннях КАС України та містить небагато неконкретних складових елементів, за винятком відсилання до поняття «публічно-владні управлінські функції». Так, відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт у процесі здійснення ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [1].

У процесі дослідження поняття «публічно-владні управлінські функції» привертає увагу те, що незважаючи на його складність, що впливає із вельми абстрактного змісту та необмеженого обсягу цього поняття, воно не має нормативного визначення, а розкривається лише у судових рішеннях за підсумками вирішення юрисдикційних питань. Зокрема, за усталеною судовою практикою, не кожна дія суб'єкта владних повноважень є чи може бути тією, що вчиняється (здійснюється) з використанням владних управлінських правоможностей, а звідси – призводить до виникнення правовідносин, спір щодо яких вирішується судом адміністративної юрисдикції. Владною управлінською дією (діяльністю) має чи може визнаватись щонайменше та, яка встановлена законодавством, входить до кола повноважень (компетенції, функціональних обов'язків) суб'єкта владних повноважень, містить ознаки веління, обов'язковості, ззовні проявляється (виражається) у встановлених законом формах, забезпечується виконанням із застосуванням державного примусу

[2]. Інакше кажучи, суб'єкт владних повноважень під час виконання публічно-владних управлінських функцій своїми владними рішеннями чи діями зобов'язує осіб вчиняти певні дії, утримуватись від вчинення певних дій, нести відповідальність (одностороннім владним волевиявленням викликає правові наслідки, в тому числі пов'язані зі зміною правового статусу), а згідно з нормами чинного законодавства України ці особи зобов'язані виконувати такі владні рішення чи вимоги суб'єкта владних повноважень [3; 4]. Так само, згідно з правовими позиціями ВП ВС виконання публічно-владних управлінських функцій може мати місце у правовідносинах, в яких сторони за нормами публічного права виступають одна щодо іншої не як рівноправні, перебувають у відносинах влади та підпорядкування (вертикального підпорядкування), оскільки одна зі сторін задля задоволення публічного інтересу наділена змогою вказувати або забороняти іншим учасникам правовідносин певну поведінку, давати дозвіл на передбачену законом діяльність тощо (постанови ВП ВС від 23 січня 2019 р. у справі № 822/160/16 та від 6 червня 2018 р. у справі № 911/1541/17) [5; 6].

Натомість, якщо суб'єкт владних повноважень діє як власник майна та звертається за захистом порушеного цивільного права, відповідний спір вважається таким, що не стосується захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин, а пов'язаний із вирішенням питання щодо права власності на майно [7].

Разом із тим, за справедливим твердженням В.Б. Авер'янова, ознак публічних правовідносин, якими є участь суб'єкта, наділеного публічною владою, та здійснення цим суб'єктом владних управлінських функцій, недостатньо для гранично точної ідентифікації публічно-правових відносин, оскільки залишаються нез'ясованими правосуб'єктні параметри другої їх сторони. А без цього не можна чітко відмежувати публічні правовідносини від правовідносин, для яких публічний характер є не домінуючим, а тісно поєднується з приватноправовими ознаками. Наприклад, відносини щодо розпорядження державним майном шляхом надання його в оренду (це приватноправовий аспект) суб'єктам господарювання з одночасним здійсненням із боку розпорядника майна контролю за цільовим використанням цього майна (це публічно-правовий аспект). І хоча останнє поняття, на перший погляд, виглядає загальнозрозумілим, щодо окремих його атрибутивних ознак у дослідників неоднакові погляди. Зокрема, щодо такої провідної ознаки, як переважне значення (домінування) в публічно-правових відносинах публічного інтересу [8, с. 14].

З огляду на вищевикладене, склалась усталена судова практика визнання публічно-правового характеру правовідносин самостійною невід'ємною ознакою публічно-правового спору, незважаючи на те, що це поняття дістало безпосереднє закріплення у положеннях КАС України, а лише може бути опосередковано виведене із завдання адміністративного судочинства.

Так, огляд правових позицій найвищих судів із цього питання показує їхню єдність у тому, що під час визначення предметної юрисдикції справ суди мають виходити із суті права та/або інтересу, за захистом якого звернулася особа, заявлених вимог, характеру спірних правовідносин, змісту та юридичної природи обставин у справі (Постанова ВП ВС від 7 листопада 2018 р. у справі № 826/18896/16) [9].

Залежно від вищевикладених обставин правовий спір, що впливає з правовідносин, в яких мають місце рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень під час виконання ним публічно-владних управлінських функцій у цих самих правовідносинах, визначається як публічно-правовий або приватноправовий.

Зокрема, на публічно-правовий характер спору вказує те, що:

- діяльність суб'єкта владних повноважень є виконанням прямо встановлених законом владних управлінських функцій, спрямована на забезпечення публічних інтересів, а рішення, прийняте суб'єктом владних повноважень за результатами такої діяльності, не створює, не змінює і не припиняє цивільних прав та обов'язків окремих осіб, зокрема не порушує право власності та/або користування (Постанова ВП ВС від 14 листопада 2018 р. у справі № 559/827/16-а) [10];

- виникнення спірних правовідносин зумовлене протиправними діями/рішенням суб'єкта владних повноважень при вирішенні питання, яке через законодавчі приписи належить до його виключної компетенції, а приватний інтерес на час звернення до суду з адміністративним позовом відсутній і може виникнути лише після реалізації права особи у рамках публічно-правових відносин (Постанова ВП ВС від 6 лютого 2019 р. у справі № 346/2888/16-а) [11];

- діяльність суб'єкта владних повноважень здійснюється з метою захисту прав та інтересів невинного кола осіб від можливих порушень їхніх прав та запобігання можливих суспільно значимих несприятливих наслідків порушення відповідних норм і правил (Постанова ВП ВС від 21 листопада 2018 р. у справі № 826/12372/17) [12].

На противагу вищевикладеному, за деяких обставин питання про порушення права внаслідок виконання суб'єктом владних повноважень публічно-владних управлінських функцій має вирішуватись за правилами цивільного або господарського судочинства. Йдеться про випадки, в яких наслідки публічно-владного управлінського рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень призвели до виникнення, зміни чи припинення цивільних правовідносин, мають майновий характер або пов'язаний із реалізацією майнових або особистих немайнових інтересів особи (Постанова ВП ВС від 28 листопада 2018 р. у справі № 330/2010/16-а) [13]. Нерідко першопричиною того є невиконання або неналежне виконання умов цивільно-правових договорів, що супроводжувалось прийняттям за ініціативою сторін таких договорів передбаченого законом похідного публічно-владного управлінського рішення суб'єкта

владних повноважень, нерозривно пов'язаного із перебігом відповідних правовідносин. При цьому поруч із скасуванням незаконного рішення суб'єкта владних повноважень поновлення її порушеного права на спірний об'єкт майна (Постанова ВП ВС від 16 січня 2019 р. у справі № 2а-8868/11/2670) [14]. Вказується, що спір стосується не стільки правомірності рішень чи дій суб'єкта владних повноважень, скільки правомірності поведінки третіх осіб, що є несумісною із цивільними правами та інтересами інших осіб (Постанова ВП ВС від 16 січня 2019 р. у справі № 815/1121/17) [15]. Крім того, визнання публічно-владного управлінського рішення суб'єкта владних повноважень недійсним зачіпає приватні інтереси осіб, правовий статус яких залежить від цього рішення, а тому такі вимоги, як окремих способів захисту порушених прав, можуть бути предметом розгляду в цивільному суді [16]. Також цей підхід обґрунтовується тим, що фактично має місце спір про право цивільне, який поглинає публічно-правовий спір щодо публічно-владного управлінського рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, а також цей спір про право цивільне залишається неврегульованим, якщо матиме місце лише скасування рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, яке є похідним від цивільно-правових відносин. Порушене цивільне право не буде відновлене, оскільки адміністративний суд не має повноважень вирішувати питання про права та обов'язки учасників приватноправових відносин (постанови ВП ВС від 15 травня 2018 р. у справі № 815/7121/14, від 22 серпня 2018 р. у справі № 128/1435/16-а, від 7 листопада 2018 р. у справі № 807/1136/15) [17–19].

За наведених обставин цивільне право чи інтерес, яке є порушеним або щодо якого склалась загроза порушення, підлягає захисту в спосіб, передбачений

законодавством для сфери приватноправових відносин, навіть якщо до порушення приватного права чи інтересу призвели управлінські дії суб'єкта владних повноважень (Постанова ВП ВС від 16 січня 2019 р. у справі № 2а-8868/11/2670) [14]. Визначається необхідність захищати порушене цивільне право та інтерес внаслідок публічно-владного управлінського рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень за правилами цивільного або господарського судочинства, керуючись положенням п. 10 ч. 2 ст. 16 Цивільного кодексу України, за яким способом захисту цивільних прав та інтересів може бути визнання незаконним рішення, дії чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб [20].

Зважаючи на вищевикладене, зазначимо, що категорія «публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів», характеризується кількома атрибутивними ознаками, серед яких участь у відповідних публічно-правових відносинах суб'єкта владних повноважень, який уповноважений на виконання у цих самих правовідносинах публічно-владних управлінських функцій або на надання адміністративних послуг. Водночас конкретних та зрозумілих згадувань у положеннях законодавства про адміністративне судочинство про публічно-правовий характер спору немає, а також немає жодних критеріїв розрізнення спорів, що випливають із виконання суб'єктами владних повноважень публічно-владних управлінських функцій та є такими, природа яких є публічно-правовою, і тих, що є публічно-правовими. Одержання цілісного та правильного уявлення про це є можливим, виключно за умови належного опрацювання матеріалів практики адміністративних судів, яка нині не містить жодних комплексних узагальнень та роз'яснень із цього питання.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс адміністративного судочинства : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 4 листопада 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>.
2. Постанова Верховного Суду України від 12 січня 2016 р. у справі № 826/11299/14 про визнання протиправними дій. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/56973819>.
3. Інформаційний лист Верховного Суду України від 26 грудня 2005 р. № 3.2.-2005 голові Вищого господарського суду України Д.М. Притиці. URL: <https://zakonodavstvo.com/sud-ukrajini-verhovnij/informatsiy-niy-list-26122005-2005-golovi-285283.html>.
4. Окрема думка судді Верховного Суду України Сеніна Ю.Л. у справі № 6-2873цс15. URL: [https://zib.com.ua/ua/print/122008-postanova\\_verhovnogo\\_sudu\\_ukraini\\_vid\\_17022016\\_6-2873cs15\\_t.html](https://zib.com.ua/ua/print/122008-postanova_verhovnogo_sudu_ukraini_vid_17022016_6-2873cs15_t.html).
5. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23 січня 2019 р. у справі № 822/160/16 про визнання дій протиправними та скасування розпорядження і рішення. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79439706>.
6. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 6 червня 2018 р. у справі № 911/1541/17 про визнання протиправною відмови у наданні погодження на вилучення земельної ділянки. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79413165>.
7. Постанова Верховного Суду України від 9 листопада 2016 р., переведення № 6-1403цс16. URL: [http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/96F00E09BF999F59C225806F0041A2E9](http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/96F00E09BF999F59C225806F0041A2E9).
8. Авер'янов В. Понятійно-термінологічні новели Кодексу адміністративного судочинства України: дискусійні проблеми. Право України. 2011. № 4. С. 12–38.
9. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 7 листопада 2018 р. у справі № 826/18896/16 про скасування рішення про державну реєстрацію прав на нерухоме майно. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78160737>.
10. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 14 листопада 2018 р. у справі № 559/827/16-а (К/9901/13630/18) про визнання незаконним та скасування рішення. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77910951>.
11. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 6 лютого 2019 р. у справі № 346/2888/16-а про визнання незаконним та скасування рішення. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79776454>.
12. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 21 листопада 2018 р. у справі № 826/12372/17 про зобов'язання вчинити дії. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78131268>.

13. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 28 листопада 2018 р. у справі № 330/2010/16-а про визнання дій протиправними. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78378936>.
14. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 16 січня 2019 р. у справі № 2а-8868/11/2670 про скасування рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79365477>.
15. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 16 січня 2019 р. у справі № 815/1121/17 про визнання протиправним та скасування державної реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79439705>.
16. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15 травня 2018 р. у справі № 815/7121/14 про визнання протиправною і скасування реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74699899>.
17. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 22 серпня 2018 р. у справі № 128/1435/16-а про визнання протиправними та скасування рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76077053>.
18. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 7 листопада 2018 р. у справі № 826/18896/16 про скасування рішення про державну реєстрацію прав на нерухоме майно. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78160737>.
19. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 7 листопада 2018 р. у справі № 807/1136/15 про визнання протиправними дій і зобов'язання вчинити дії. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78129878>.
20. Цивільний кодекс України: Закон України від 13 січня 2003 р. № 435-IV. Дата оновлення: 4 лютого 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#n94>.

**Галуцько В. М.,**  
доктор юридичних наук,  
професор кафедри професійних та спеціальних дисциплін  
Херсонського факультету  
Одеського державного університету внутрішніх справ України

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ СЛІДЧОГО ПІД ЧАС ВВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ – ВОЄННОГО СТАНУ

## METHODOLOGICAL BASES OF ACTIVITY OF THE SUCCESSFUL EVALUATION OF THE ADMINISTRATIVE-LEGAL MODE – MILITARY STATE

У статті доведено, що на слідчого покладається широкий комплекс завдань, як-то захист Вітчизни від злочинних посягань до розслідування кримінальних проваджень, виявлення причин і умов, які сприяють учиненню кримінальних правопорушень, і вжиття через відповідні органи заходів щодо їх усунення, застосування новітніх форм та методів розслідування, узагальнення та використання як українського, так і міжнародного законодавства, направлення кримінальних проваджень до суду, зміцнення авторитету судової гілки влади, щоб викликати в громадян реальну довіру до неї як провідного чинника забезпечення їхніх прав, свобод і законних інтересів.

**Ключові слова:** методологія, слідчий, адміністративно-правовий режим, військовий стан, діяльність, методологічні основи.

В статті доказано, що на слідчого покладається широкий комплекс задач, таких як захист Отчизны от преступных посягательств, расследование уголовных производств, выявление причин и условий, способствующих совершению преступлений, и принятие через соответствующие органы мер по их устранению, применение новых форм и методов расследования, обобщение и использование как украинского, так и международного законодательства, направление уголовных производств в суд, укрепление авторитета судебной ветви власти, чтобы вызвать у граждан реальное доверие к ней как ведущему фактору обеспечения их прав, свобод и законных интересов.

**Ключевые слова:** методология, следователь, административно-правовой режим, военное положение, деятельность, методологические основы.

The article proves that the investigator has a wide range of tasks, such as the protection of the Fatherland from criminal encroachments on the investigation of criminal proceedings, the identification of causes and conditions conducive to the commission of criminal offenses, and the use of the latest forms and methods through appropriate authorities investigation, generalization and use of both Ukrainian and international law, the sending of criminal proceedings to the court, strengthening the authority of the judicial branch, in order to bring real confidence to citizens as a leading factor in ensuring their rights, freedoms and legitimate interests.

**Key words:** methodology, investigator, administrative-legal regime, military status, activity, methodological bases.

**Вступ.** Євроінтеграційним процесам України стають на заваді загарбницькі дії Росії, що є реальними загрозами суверенітету та цілісності, у листопаді 2018 р., це призвело до введення на території областей, що розташовані вздовж російського кордону, придністровської ділянки молдавського кордону та на узбережжі Чорного та Азовського морів, а саме Одеської, Миколаївської, Херсонської, Запорізької, Луганської, Донецької, Сумської, Харківської, Чернігівської та Вінницької областей воєнного стану.

**Ступінь розробленості проблеми.** Питанням компетенції діяльності державної влади особливо увагу приділяли, зокрема, такі науковці: В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, І. Голосніченко, С. Гончарук, І. Гриценко, Т. Гуржій, С. Гусаров, В. Гуславський, Є. Додін, Р. Калюжний, А. Комзюк, С. Ківалов, В. Коваленко, Л. Коваль, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Манохін, Є. Сердюк, В. Петков, В. Плішкін, Ю. Римаренко, В. Шкарупа, С. Горелов, А. Каткова, І. Шопіна звертали увагу на діяльність слідчих підрозділів. І. Дьяченко, С. Кузніченко, В. Рушайло, М. Тищенко, Х. Ярмачі досліджували певні аспекти діяльності державних органів, форм їх взаємодії під час надзвичайних адміністративно-правових режимів, однак нині відсутнє комплексне

дослідження методологічних основ діяльності слідчих підрозділів під час введення воєнного стану.

**Метою статті** є дослідження методологічних основ діяльності слідчих підрозділів під час введення воєнного стану в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасній науці є кілька підходів до визначення поняття «методологія». Згідно зі словником, слово «методологія» (грец. *μεθοδολογία* – «учення про метод») – сукупність прийомів дослідження, що застосовуються в науці; учення про методи пізнання та перетворення дійсності. Основу методології становить мислення і світогляд як операційне середовище самодисципліни та роботи з інформацією, моделями, алгоритмами [1]. Низка вчених розглядає методологію як систему методів пізнання, зокрема й конкретних. Вона мислиться як певний арсенал методів діяльності. Недоліки такого підходу в тому, що методологія, з одного боку, змушується до розуміння тільки методів і тільки методів пізнання. Такий погляд не враховує методологічну роль принципів, теорій і парадигм. З другого боку, методологія в цій транскрипції стосується тільки пізнавальної діяльності. Насправді, діяльність характеризується принаймні трьома її різновидами: пізнавальною, практичною та оцінною діяльністю,

які взаємодоповнюють одна одну в реальній життєдіяльності. Немало важить і те, що, зводячи методологію до системи методів, викликає сумнів у застосуванні до неї терміна «система» [2]. Інші науковці стверджують, що методологія – це тип раціонально-рефлексивної свідомості, спрямований на вивчення, удосконалення й конструювання методів. Поняття методології має два основних значення: по-перше, це система певних правил, принципів і операцій, що застосовуються у тій чи тій сфері діяльності (у науці, політиці, мистецтві тощо); по-друге, це вчення про цю систему, загальна теорія методу [3]. Методологія – це систематизована сукупність пізнавальних засобів, які дають змогу досліджувати правову реальність в її різноманітних зв'язках зі світовим буттям, поєднуючи низку компонентів: світогляд і фундаментальні загальнотеоретичні концепції, загальні філософські закони і категорії, загальні й загальнонаукові методи. Тому методологію не можна зводити до одного з компонентів, зокрема, до методу чи вчення про методи, оскільки за її межами залишаються інші компоненти. Залежно від структури й конкретики об'єктів пізнання виділяють два рівні методології. Перший, найвищий рівень – це загальна методологія, що полягає в реалізації глибинного підходу до вивчення предметів і явищ навколишнього світу. Загальна методологія становить, так би мовити, загальнометодологічну директиву під час проведення будь-якого дослідження. Другий рівень – окрема (галузева) методологія конкретної наукової галузі (дисципліни) [4; 5].

Отже, як бачимо, нині відсутній єдиний підхід до вищевказаного питання. Так, на нашу думку, методологія адміністративно-правового забезпечення слідчої діяльності сформувалася на філософсько-світоглядних підходах, які базуються на матеріалістичній теорії пізнання світу, діалектичній філософії, визнанні об'єктивних соціальних законів розвитку суспільства та можливості їх пізнання, набуття істинних знань щодо них; враховують усім відомі доступні наукові ідеї та теорії, доктринальні погляди вчених, правові звичаї, чинне законодавство і законодавство Європейського Союзу, інший нормативний та емпіричний матеріал в аналізованій сфері; завдання, які стоять перед публічною адміністрацією та гіпотези щодо їх виконання, в результаті чого механізм адміністративно-правового забезпечення слідчої діяльності спроектовано таким чином, щоб зміцнити авторитет судової гілки влади, щоб викликати в громадян реальну довіру до неї як провідного чинника забезпечення їхніх прав, свобод і законних інтересів, щоб сукупність загальних і спеціальних методів формування теорії адміністративно-правового забезпечення слідчої діяльності стала дієвим чинником у підвищенні ефективності цієї діяльності.

Досліджуючи діяльність слідчого під час введення з 14:00 26 листопада 2018 р. воєнного стану в окремих місцевостях на території в Україні строком на 30 діб – до 14:00 26 грудня 2018 р. [6], ми можемо говорити, що він належить до спеціальних суб'єктів, що забезпечують реалізацію цього адміністративно-правового режиму.

Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [7].

С. Кузніченко суб'єктів, що забезпечують реалізацію адміністративно-правового режиму воєнного стану, поділяє на дві групи: загальні та спеціальні. До перших він зараховує суб'єктів, що визначають засади внутрішньої політики держави та стратегію державного управління, мають відповідні координаційні повноваження та вирішують в основному, конституційно та законодавчо закріплені стратегічні завдання в зазначеній сфері, а також реалізують державну політику в цьому напрямі. Спеціальним суб'єктом у цій сфері є військове командування та інші уповноважені органи [8].

Саме до спеціальних суб'єктів належать всі правоохоронні органи, у структурі яких є слідчі підрозділи. Так, відповідно до ст. 38 КПК України, нині органами досудового розслідування (органами, що здійснюють дізнання і досудове слідство) є: слідчі підрозділи а) органів Національної поліції; б) органів безпеки; в) органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; г) органів державного бюро розслідувань; ґ) органів Державної кримінально-виконавчої служби України; 2) підрозділ детективів, підрозділ внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України [9].

На теперішній час відсутні узагальнені завдання (окрім розслідування кримінальних правопорушень) для всіх слідчих правоохоронних органів, тому необхідно виходити із завдань тих органів, до структури яких вони відносяться. Тобто у собі слідчі поєднують кілька статусів суб'єктів. Так, наприклад, НАБУ – слідчий і оперуповноважений, Національної поліції – поліцейський, слідчий, оперуповноважений. Тобто він фактично одночасно виконує кілька функцій. З огляду на положення про органи досудового розслідування на них покладаються такі завдання: 1) захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень; 2) охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження; 3) забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування кримінальних правопорушень, належних до підслідності слідчих органів Національної поліції; 4) забезпечення відшкодування фізичним і юридичним особам шкоди, заподіяної кримінальними правопорушеннями; 5) виявлення причин і умов, які сприяють учиненню кримінальних правопорушень,

і вжиття через відповідні органи заходів щодо їх усунення [10]. Тобто діяльність слідчого, як зазначає Р. Белкін, у процесі розслідування злочину не вичерпується комплексом слідчих дій, адже вона не зводиться виключно до роботи з доказами, а передбачає низку інших кримінально-процесуальних процедур і організаційно-технічних заходів [11].

Отже, на слідчого покладається широкий комплекс завдань, як-то захист Вітчизни від злочинних посягань до розслідування кримінальних прова-

джень, виявлення причин і умов, які сприяють учиненню кримінальних правопорушень, і вжиття через відповідні органи заходів щодо їх усунення, застосування новітніх форм та методів розслідування, узагальнення та використання як українського, так і міжнародного законодавства, направлення кримінальних проваджень до суду, зміцнення авторитету судової гілки влади, щоб викликати в громадян реальну довіру до неї як провідного чинника забезпечення їхніх прав, свобод і законних інтересів.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Словник української мови в 11 т. АН УРСР. Інститут мовознавства. Київ : Наукова думка, 1970–1980. 671 с.
2. Баксаков А.Я., Туленков Н.В. Методология научного исследования. Киев : Рус. яз., 2002. С. 8.
3. Швець Д.Ф. Методология та організація наукових досліджень : Навчальний посібник. Рівне : НУВГП, 2016. 151 с.
4. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Богущкий В.В. та ін. Адміністративне право : підручник. Харків : Право, 2010. 624 с.
5. Салига К.С. Методология наукового дослідження економічної ефективності інвестицій в інноваційні проекти. Ефективна економіка. 2013. Вип. 2. С. 1–3. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2013\\_2\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2013_2_23).
6. Про внесення зміни до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 листопада 2018 року «Щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні» : Указ Президента України від 26.11.2018 р. № 392/2018. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922018-25578>.
7. Про правовий режим воєнного стану : Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.
8. Кузніченко С.О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану : монографія. Харків : Право, 2014. 232 с.
9. Кримінальний процесуальний кодекс України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
10. Положення про органи досудового розслідування національної поліції України. Наказ № 570 від 06.07.2017 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0918-17>.
11. Белкин Р.С. Профессия – следователь. Гродно. Гродненская областная укрупненная типография. 1995. 160 с.



**Джафарова М. В.,**  
*доктор юридичних наук, доцент,*  
*доцент кафедри адміністративного права і процесу факультету № 3*  
*Харківського національного університету внутрішніх справ*

## ЗАГАЛЬНІ ПІДСТАВИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРИМУСУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

### THE GENERAL GROUNDS OF THE APPLICATION OF PROCEDURAL MEASURES IN ADMINISTRATIVE JUDICIAL

Статтю присвячено дослідженню проблематики застосування заходів процесуального примусу в адміністративному судочинстві з метою розкриття поняття, ознак та функціонального призначення заходів процесуального примусу під час розгляду і вирішення публічно-правових спорів, а також встановлення умов та особливостей процесуального порядку їх реалізації. Автором надано правову характеристику особливостей застосування попередження, видалення із зали судового засідання, тимчасового вилучення доказів для дослідження судом, приводу і штрафу як заходів процесуального примусу в адміністративному судочинстві.

**Ключові слова:** адміністративний суд, адміністративне судочинство, захід, процесуальний примус, адміністративні процесуальні права та обов'язки.

Статья посвящена исследованию проблематики применения мер процессуального принуждения в административном судопроизводстве с целью раскрытия понятия, признаков и функционального назначения мер процессуального принуждения в ходе рассмотрения и решения публично-правовых споров, а также установления условий и особенностей процессуального порядка их реализации. Автором предоставлена общая правовая характеристика особенностей применения предупреждения, удаления из зала судебного заседания, временного изъятия доказательств для исследования их судом, привод и штрафа как мер процессуального принуждения в административном судопроизводстве.

**Ключевые слова:** административный суд, административное судопроизводство, меры, процессуальное принуждение, административные процессуальные права и обязанности.

The article is devoted to research of the issues of the usage of measures of procedural compulsion in administrative proceedings for the purpose of disclosure of measures of procedural compulsion in administrative proceedings, as well as to identify common patterns of (features, types, terms, conditions and procedure of the order) of their application in administrative proceedings. The author defined the basic grounds of the usage of measures of procedural compulsion in administrative proceedings, and given the legal characteristic features of the usage of the warning, expulsion from the courtroom, a temporary withdrawal of evidence by the court for investigation, forced conveyance to the court, fine as measures of procedural compulsion in administrative proceedings.

**Key words:** administrative court, administrative legal proceeding, measure, procedural coercive, administrative procedural rights and duties.

**Постановка проблеми.** Інститут процесуального примусу має міжгалузевий характер і властивий не лише для адміністративного, а також інших видів судочинства (цивільного, господарського, кримінального). Законодавчо закріплені норми у кодифікованих актах, які регламентують питання застосування заходів процесуального примусу, спрямовані, передусім, на забезпечення необхідного стану захищеності процесуальних прав та обов'язків учасників судового процесу, гарантування оптимального організаційного порядку для здійснення правосуддя з метою досягнення завдань та цілей того чи іншого виду судочинства. На цей момент нормотворцем У Кодексі адміністративного судочинства (далі – КАС) України чітко прописано, що за порушення встановлених в адміністративному суді правил або перешкоджання здійсненню судочинства можуть бути застосовані такі заходи процесуального примусу, як попередження, видалення із залу судового засідання, тимчасове вилучення доказів для дослідження судом, привід, штраф (ч. 1 ст. 145 КАС України).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Прямо чи опосередковано питання механізму застосування заходів процесуального примусу в адмі-

ністративному судочинстві вивчалися у наукових працях такими вченими, як Н.О. Армаш, А.В. Басова, В.М. Бевзенка, В.І. Бутенка, О.Г. Брателя, О.В. Рожнова, С.В. Ківалова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, В.А. Кузьменка, Р.О. Куйбіди, Є.В. Курінного, Е.Ф. Демського, Т.О. Коломоєць, Р.С. Мельника, С.В. Осауленка, О.П. Рябченко та іншими науковцями. Як правило, дослідники аналізували норми адміністративно-процесуального законодавства, які регламентують порядок застосування заходів процесуального примусу, формулювали та обґрунтовували власні науково-теоретичні підходи щодо визначення поняття, ознак, характерних рис і функціонального призначення окремих видів заходів процесуального примусу. Водночас, враховуючи постійні зміни й оновлення, яких зазнають норми кодифікованого акта (КАС України), вважаємо за доцільне продовжувати дослідження цієї проблематики з огляду на її важливість та фрагментарну вивченість.

**Мета і завдання статті.** Саме тому ставимо за мету у цій статті проаналізувати нормативно-правове підґрунтя порядку застосування заходів процесуального примусу в адміністративному судочинстві та їх наслідків для учасників судового процесу.

**Виклад основного матеріалу.** За загальним правилом підставами застосування заходів процесуального примусу є сукупність закріплених у нормах КАС України обставин, необхідних і достатніх для законного застосування судом заходів процесуального примусу до осіб, які порушують встановлені в суді правила або протиправно перешкоджають здійсненню адміністративного судочинства. Такі заходи можуть застосовуватись до будь-яких учасників судового процесу, незалежно від їх адміністративно-процесуального статусу, а також інших осіб, що не беруть участі у справі, однак були присутні в залі судового засідання та порушували встановлені в адміністративному суді правила (глядачі, представники засобів масової інформації тощо). Загальні підстави застосування заходів процесуального примусу законодавцем визначено у ч. 1 ст. 144 КАС України. Спеціальні підстави, тобто ті, що деталізують загальні, містяться у ст.ст. 146–149 КАС України з урахуванням специфіки та особливостей кожного із засобів впливу.

У правовій науці робиться особливий наголос на різному ступені визначеності правових обмежень, які охоплюються таким явищем, як процесуальний примус. З одного боку, вони мали бути оптимальними за результатами свого правового впливу, з іншого – його загальною спрямованістю має визначатися завданнями, які стоять перед судочинством, як справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду і вирішення судових справ із метою захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних чи юридичних осіб, інтересів держави [1, с. 462–463].

Варто наголосити на тому, що застосування примусу визнається правомірним, якщо існує факт протиправної поведінки особи і неможливо в цій ситуації іншим чином його запобігти [2, с. 661]. Суб'єкт застосування заходів примусу зобов'язаний враховувати конкретні обставини, час, місце, умови і специфіку положення, яке склалося [3, с. 68]. Протиправна поведінка у судовому процесі виявляється у вчиненні умисних дій, внаслідок яких судочинство не може відбутися взагалі або істотно ускладнюється. Це можуть бути хуліганські дії в приміщенні суду, образа головуючого судді чи інших учасників адміністративного процесу, псування обладнання та меблів, пошкодження електричних мереж суду, неправдиві повідомлення про наявність вибухових чи отруйних речовин у приміщенні суду, недотримання норм санітарного чи протиепідемічного законодавства тощо.

С.В. Осауленко, характеризуючи заходи процесуального примусу в адміністративному судочинстві, наводить риси, що їм притаманні: застосовуються для забезпечення додержання встановленого порядку здійснення правосуддя; підставою застосування є порушення порядку у залі судового засідання або невиконання розпоряджень головуючого; регламентуються процесуальними нормами, які містяться у КАС України; є результатом діяльності судових органів в особі головуючого в судовому засіданні [4, с. 55–56]. В.В. Комаров, зі свого боку, наводить

такі ознаки, що притаманні цим заходам: 1) застосовуються лише в межах процесуальної діяльності; 2) суб'єктом їх застосування завжди виступає суд; 3) види примусових процесуальних заходів визначені законом; 4) здійснюється на підставі та в порядку, вказаному законом; 5) мають державно-владний характер; 6) можуть проявлятися у фізичному або психологічному впливі на певного учасника судочинства; 7) застосовуються на підставі ухвали суду; 9) сфера застосування примусу обмежена і загалом не характеризує специфіку правового регулювання у сфері судочинства [5, с. 378].

Зміст ст. 144, а також ч.ч. 2, 3 ст. 145 КАС України дає змогу назвати такі ознаки заходів процесуального примусу: 1) це процесуальні дії; 2) право їх застосовувати має лише суд, що розглядає адміністративну справу, у випадках, визначених адміністративно-процесуальним законодавством; 3) про їх застосування суд постановляє ухвалу негайно після вчинення порушення; 4) такі заходи мають примусовий характер, оскільки застосовуються до порушника без його дозволу; 5) спрямовані на забезпечення необхідної законодавчо визначеної процедури судового розгляду справи; 6) такі дії застосовуються у зв'язку з порушеннями, які відбулися з боку як учасників судового процесу, так і інших осіб, що присутні у залі судового засідання; 7) такі дії спрямовані на: а) спонукання відповідних осіб до виконання встановлених в суді правил; б) добросовісне виконання процесуальних обов'язків; в) припинення зловживання процесуальними правами; г) запобігання створенню протиправних перешкод у здійсненні судочинства; 8) застосування заходів процесуального примусу не звільняє порушника від виконання обов'язків, визначених у КАС України; 9) за одне й те саме порушення, скоєне особою, не може бути застосовано кілька заходів процесуального примусу. Останнє положення конкретизує конституційну вимогу, визначену у ст. 61 Основного Закону, про те, що ніхто не може бути двічі притягнутий до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення.

У ч. 1 ст. 146 КАС України йдеться про те, що до учасників судового процесу та інших осіб, присутніх у судовому засіданні, за порушення порядку під час судового засідання або невиконання ними розпоряджень судді (головуючого судді) застосовується попередження, а в разі повторного вчинення таких дій – видалення із залу судового засідання. Характерно, що у правничій літературі можна зустріти різні наукові погляди на зміст та значення такого заходу процесуального примусу, як попередження. Одні вчені розуміють його як усне застереження суду, яким він попереджає особу, винну у порушенні порядку під час судового засідання, про неприпустимість вживання таких дій у майбутньому, необхідність дотримуватися встановленого порядку та виконувати розпорядження головуючого [6, с. 303]. Інші вчені розглядають його крізь призму способу роз'яснення порушнику того, що його поведінка не відповідає встановленим у суді правилам і що йому

потрібно припинити вчинення таких дій, інакше він буде підданий більш суворому примусовому заходу [7, с. 240]. Існує точка зору, що попередження – це засіб відповідальності особи, офіційне засудження суб'єкта за його неналежну поведінку [8, с. 342]. Законодавець нині вимагає, щоб про факт застосування попередження була постановлена судом ухвала, в якій вказувалося на порушення і була зроблена вказівка про те, що в разі повторного вчинення такого порушення або його продовження особу буде піддано видаленню із залу судового засідання.

О.В. Кузьменко звертає увагу на факт того, що законодавець не встановив кількість можливих попереджень, винесених головуючим у засіданні. Разом із тим учена схиляється до того, що у будь-якому разі суд, роблячи попередження, має користуватися внутрішнім переконанням про громадський порядок і вирішувати, чи порушила особа, присутня у залі судового засідання, встановлений порядок [9, с. 33].

Слід зауважити, що під розпорядженнями судді (головуючого судді), невиконання яких є способом порушення встановлених у суді правил, розуміються усні вказівки, накази головуючого судді учасникам процесу, а також іншим особам, присутнім у судовому засіданні. Характерними особливостями розпоряджень головуючого судді є: спосіб керування головуючим ходом судового засідання; прямий (безпосередній) вплив на учасників процесу та осіб, присутніх у судовому засіданні, шляхом встановлення їхніх прав та обов'язків; односторонній вибір головуючим процесуальних дій; беззаперечна обов'язковість їх виконання; обмежений характер владних процесуальних дій головуючого (обмежені колом суб'єктів, на яких вони поширюються, і часом – тільки під час судового засідання) [10, с. 165–166; 11, с. 104].

О.Г. Братель із цього приводу вказує, що поняття «дії, що свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил» кожним судом тлумачаться та визначаються із позицій суб'єктивності, тому передбачити наперед, за які саме дії до учасників судового процесу можуть бути застосовані заходи процесуального примусу у вигляді попередження або видалення із залу судового засідання неможливо. Проте очевидним є той факт, що особи присутні у залі судового засідання мають поводитись стримано в емоціях, ввічливо та з повагою до оточення [12]. Дійсно, законодавцем чітко не прописано, які дії варто розцінювати як такі порушення. Вважаємо, в цьому немає необхідності, адже навести весь перелік порушень не лише складно, але й повністю вичерпно, практично неможливо. У кожному конкретному випадку головуючий у судовому засіданні має керуватися внутрішнім переконанням і самостійно вирішувати: порушує учасник справи чи інша особа, що присутня в залі судового засідання, чи встановлений порядок. Отже, змістом попередження є усне застереження (інформування) суду (головуючого судді), яким попереджається особа-порушник про недопустимість здійснення протиправних дій або утримання від них або невиконання його розпоряджень під час

судового засідання з одночасним повідомленням про застосування більш суворих заходів у разі повторного вчинення ним порушень.

Цільове призначення такого законодавчо закріпленого заходу процесуального примусу, як видалення із залу судового засідання, полягає у позбавленні особи-порушника можливості порушувати встановлений порядок і вчиняти протиправні дії повторно, як наслідок, сприяє забезпеченню оптимальних умов для продовження судового розгляду справи. У цьому контексті виникає додаткове питання: на який час може бути видалена особа-порушник із залу судового засідання? Вважаємо, що у разі, якщо цей захід було застосовано до осіб, які перебували у судовому засіданні, і не є учасниками справи, то строк їх видалення, на нашу думку, має обмежуватися лише терміном закінчення конкретного судового засідання. Якщо ж цей захід процесуального примусу застосовується до учасника адміністративної справи, то суд має право видалити його із залу судового засідання на весь час судового засідання або на його частину. Саме тому вбачається за доцільне ч. 1 ст. 146 КАС України доповнити реченням такого змісту: «Про видалення із залу судового засідання суд постановляє ухвалу, в якій визначає строк, на який особа видаляється із залу судового засідання».

Окремо зауважимо, що поряд із застосуванням попередження та видалення із залу судового засідання може бути застосований захід адміністративної відповідальності за прояв неповаги до суду (ч. 1 ст. 185-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення) [13, с. 165].

Підставою для застосування тимчасового вилучення доказів для їх дослідження судом є неподання без поважних причин письмових, речових чи електронних доказів, що витребувані судом, або неподомлення причин їх неподання (ч. 1 ст. 147 КАС України), про що постановляється ухвала. Оскільки тимчасове вилучення доказів для дослідження судом пов'язане із примусовим вилученням цих доказів, то ухвала надсилається державному виконавцю, який, власне, й організовує таке вилучення, виконуючи ухвалу суду.

Відповідно до ч. 1 ст. 148 КАС України привід як захід процесуального примусу може бути застосовано до осіб, особисту участь яких визнано судом обов'язковою, а також свідків, які без поважних причин не прибули у судове засідання або не повідомили причини свого неприбуття. Законодавець покладає обов'язок на учасників справи, свідка, експерта, спеціаліста, перекладача, які не можуть із поважних причин прибути до суду, завчасно повідомляти про це суд, а також інформувати про зміну місця проживання (перебування, знаходження) роботи або служби (ч. ч 1, 2 ст. 131 КАС України). Органом виконання ухвали суду про привід є органи Національної поліції України за місцем провадження у справі або за місцем проживання (перебування), роботи, служби чи навчання особи, яку належить привести. У разі неможливості здійснення приводу особа, яка виконує ухвалу про привід до суду, через керівника

органу Національної поліції України негайно повертає її суду з письмовим поясненням причин невиконання (ч.ч. 4, 6 ст. 148 КАС України).

Варто зазначити, що відповідальність учасників судового процесу за невиконання процесуальних обов'язків, зловживання процесуальними правами, вчинення дій або допущення бездіяльності з метою перешкоджання судочинству на сьогоднішній день значно посилена законодавцем у вигляді накладення штрафу. Зокрема, штраф як захід процесуального примусу застосовується за недобросовісну реалізацію процесуальних прав учасниками справи, зловживання ними і використання невідповідно до цільових настанов адміністративного судочинства, а також ухилення і невиконання процесуальних обов'язків, спрямоване на порушення законних прав та інтересів інших осіб, що беруть участь у справі, і перешкоджання діяльності суду з правильного і своєчасного розгляду та вирішення справи. Причому залежно від характеру протиправних дій розмір штрафу може становити як суму від 0,3 до трьох розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (ч. 1 ст. 149 КАС України), так і більш збільшену суму – від одного до десяти розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (ч. 12 ст. 149 КАС України). Такі законодавчі зміни відбулися у зв'язку з реалізацією положення п. 6 Розділу 4 Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських

стандартів, схваленою Указом Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006, відповідно до якого вбачалося за доцільне посилити відповідальність учасників процесу за недобросовісне користування процесуальними правами та за невиконання процесуальних обов'язків (наприклад, за навмисне зволікання процесу). Формами відповідальності передбачено не лише існуючі заходи процесуального примусу, а й застосування судом стягнень за невиконання вимог суду, покладання на учасників процесу відшкодування судових витрат у підвищеному розмірі [14].

**Висновки.** Проведення загальної характеристики заходів процесуального примусу, закріплених нормами КАС України (за підставами, змістом та особливостями їх застосування в адміністративному судочинстві), дозволяє визначити їх як передбачені адміністративно-процесуальним законодавством засоби впливу фізичного, психологічного або майнового характеру, які застосовуються судом (головуючим суддею) або за його дорученням – іншими уповноваженими особами до учасників судового процесу та інших осіб, що присутні у залі судового засідання, з метою попередження і припинення зловживання процесуальними правами, запобігання створенню протиправних перешкод у відправленні судочинства та реалізації його принципів, а також забезпечення дотримання встановлених у суді прав і порядку ведення судового процесу.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Курс цивільного процесу : підручник / В.В. Комаров, В.А. Бігун, В.В. Баранкова та ін. / за ред. В.В. Комарова. Харків : Право, 2011. 1352 с.
2. Назаров В.В. Примус у кримінальному провадженні: національні та міжнародні аспекти. *Форум права*. 2010. № 4. С. 660–666. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10nvvvttma.pdf>.
3. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Харків : Національний університет внутрішніх справ, 2002. 19 с.
4. Осауленко С.В. Правова природа заходів процесуального примусу в адміністративному судочинстві. *Правове життя сучасної України* : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. Складу, м. Одеса, 16–17 травня 2013 р. / відп. за вип. В.М. Дрьомін; НУ «ОЮА». Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса : Фенікс, 2013. Т. 2. С. 55–57.
5. Проблеми теорії та практики цивільного судочинства : монографія / В.В. Комаров, В.І. Тертишніков, В.В. Баранкова та ін.; за заг. ред. В.В. Комарова. Харків : Харків юридичний, 2008. 928 с.
6. Кравчук В.М. Науково-практичний коментар Цивільного процесуального кодексу України / В.М. Кравчук, О.І. Угриновська. Київ : Істина, 2006. 944 с.
7. Цивільний процес України : навчальний посібник / за ред. В.О. Кучера. Львів : ЛДУВС, 2013. 587 с.
8. Юдин А.В. Гражданское процессуальное правонарушение и ответственность : монографія. Москва : Санкт-Петербург : ООО «Университетский издательский консорциум «Юридическая книга», 2009. 624 с.
9. Кузьменко О. Особливості застосування заходів процесуального примусу в адміністративному судочинстві головуючим у судовому засіданні. *Право України*. 2008. № 10. С. 31–37.
10. Рожнов О.В. Підстави застосування заходів процесуального примусу. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна*. 2015. Вип. 20. С. 164–167.
11. Резнікова О.С. Відповідальність у господарському процесі за зловживання процесуальними правами та заходи процесуального примусу. *Право України*. 2017. № 9. С. 101–121.
12. Братель О.Г. Заходи процесуального примусу в аспекті процесуальних юридичних фактів. Глобальна організація союзницького лідерства. URL: <http://goal-int.org/zaxodi-procesualnogo-primusu-v-aspekti-procesualnix-yuridichnix-faktiv/>.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Суми : ТОВ «ВВП НОТІС», 2018. 308 с.
14. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/361/2006>.

**Жмудінський В. П.,**  
адвокат, аспірант кафедри фінансового права та фіскального адміністрування  
Національної академії внутрішніх справ

## ОСОБЛИВОСТІ ВІДНОВЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ БАНКУ, ВИЗНАНОГО НЕПЛАТОСПРОМОЖНИМ

### FUNCTIONAL RECOVERY OF THE BANK, RECOGNIZED AS INSOLVENT

У статті висвітлено актуальні питання, пов'язані з відновленням функціонування банку на підставі судового рішення, яким скасовано постанову Національного банку України про виведення неплатоспроможного банку з ринку.

**Ключові слова:** відновлення функціонування банку, неплатоспроможний банк, судові рішення.

В статье освещены актуальные вопросы, связанные с восстановлением функционирования банка на основании судебного решения, которым отменено постановление Национального банка Украины о выводе неплатежеспособного банка с рынка.

**Ключевые слова:** восстановление функционирования банка, неплатежеспособный банк, судебные решения.

The article covers topical issues connected with the restoration of the bank's functioning on the basis of a court decision, which canceled the decision of the National Bank of Ukraine on the withdrawal of an insolvent bank from the market.

**Key words:** functional recovery of the bank, insolvent bank, court decisions.

**Постановка проблеми.** Становлення та розвиток банківської системи нашої держави залежить, перш за все, від належного виконання Національним банком України (далі – НБУ) своїх функцій, націлених на забезпечення фінансової стабільності банківського сектору.

Протягом останніх років банківська система зазнала значних потрясінь, викликаних масовим виведенням НБУ банків із ринку.

Проте не всі банки, які були визнані НБУ неплатоспроможними, в підсумку були позбавлені банківської ліцензії і переведені до процедури ліквідації, діяльність окремих із них підлягає відновленню у зв'язку зі скасуванням у судовому порядку рішень НБУ та Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі – Фонд), прийнятих із метою виведення неплатоспроможного банку з ринку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження питань введення тимчасової адміністрації в банк, аналізу підстав визнання банку неплатоспроможним висвітлено в наукових працях таких дослідників, як Т. Васильєва, В. Гаркавенко, В. Міщенко, О. Терещенко, М. Савлука, Ю. Шаповала та інших, але питання наявності правового механізму відновлення функціонування банку після скасування в судовому порядку рішення про визнання його неплатоспроможним в науковій літературі ще не розглядалося, що й визначає необхідність його вирішення.

**Метою статті** є проведення комплексного дослідження механізму відновлення функціонування банку на підставі судового рішення, яким скасовано рішення НБУ і Фонду про виведення банку з ринку.

**Виклад основного матеріалу.** Нестабільна фінансова ситуація, яка спостерігалась у нашій державі останніми роками, призвела до того, що в окремих банках відбулося зменшення розміру нормативів ліквідності нижче мінімальних нормативних значень, встановлених нормативно-правовими акта-

ми НБУ, внаслідок чого такі банки були зараховані НБУ до категорії проблемних.

Відповідно до ст. 75 Закону України «Про банки та банківську діяльність» визначено, що проблемний банк у строк до 180 днів зобов'язаний узгодити свою діяльність із вимогами законодавства, у тому числі нормативно-правових актів Національного банку України [1].

Національний банк України протягом 180 днів із дня зарахування банку до категорії проблемних має право прийняти рішення про визнання діяльності банку такою, що відповідає законодавству, або про зарахування банку до категорії неплатоспроможних [2].

Під час аналізу положень ст.ст. 75, 76 Закону України «Про банки та банківську діяльність» у літературі обґрунтовано зазначається, що «чинне законодавство, з одного боку, містить гарантії надання банку змоги узгодити його діяльність із вимогами законодавства у межах зазначеного строку, а з іншого – передбачаючи повноваження НБУ ухвалювати рішення про неплатоспроможність банку у будь-який строк до 180 днів, їх нівелюють, тим самим надаючи потенційну можливість дочасного визнання банку неплатоспроможним, що створює додаткові ризики порушення інтересів вкладників і кредиторів банку» [3, с. 113].

Здебільшого після зарахування банків до категорії проблемних НБУ, не чекаючи 180 днів, дочасно виносив постанови про визнання банків неплатоспроможними з подальшим винесенням Фондом рішення про запровадження тимчасової адміністрації в таких банках.

Не погоджуючись із вказаними рішеннями НБУ та Фонду, окремі власники істотної участі у банку зверталися до суду з позовами про визнання їх протиправними та скасування.

Розглядаючи цю категорію справ, суди часто виносили рішення про задоволення позовів акціонерів

банку і визнавали прийняті владні рішення неправомірними.

Ухвалення неправомірного рішення НБУ про зарахування банку до категорії неплатоспроможних утворює не лише економічні наслідки для інвесторів, але й значною мірою унеможлиблює оперативне відновлення порушеного права, що підвищує вимоги до обґрунтованості та передбачуваності владних рішень [4, с. 75].

Унеможливлення оперативного відновлення порушеного права полягає в тому, що скасування в судовому порядку постанови НБУ про зарахування банку до категорії неплатоспроможних та скасування рішення Фонду про запровадження тимчасової адміністрації в банку не призводить до автоматичного відновлення функціонування банківської установи.

Адже для того щоб банк відновив свій повноцінний статус після перебування під дією тимчасової адміністрації, НБУ і Фонд мають здійснити ще низку заходів, забезпечення виконання яких відбувається здебільшого в судовому порядку.

Так, задля відновлення діяльності банку після скасування в судовому порядку основних рішень про виведення банку з ринку акціонери банку мають знову ж таки звертатися до суду з позовними вимогами:

- про зобов'язання виконавчої дирекції Фонду припинити тимчасову адміністрацію шляхом винесення відповідного рішення;

- про зобов'язання Фонду надати НБУ інформацію про припинення тимчасової адміністрації в банку, яка необхідна НБУ, щоб поновити банківський нагляд за банком та вжити заходів щодо необхідності дотримання банком нормативів капіталу та ліквідності;

- про зобов'язання Фонду повернути акціонеру печатки і штампи бухгалтерської та іншої документації банку.

Важливою обставиною у цих правовідносинах є те, що після припинення Фондом тимчасової адміністрації НБУ зобов'язаний відновити контроль за діяльністю банку у вигляді банківського нагляду.

Поновлюється банківський нагляд тільки в день отримання від Фонду гарантування вкладів фізичних осіб рішення про успішне закінчення тимчасової адміністрації [5, с. 236].

На підставі зазначеного рішення Фонду НБУ виносить постанову про поновлення банківського нагляду за такою фінансовою установою.

Поновлення банківського нагляду означає, що банк вправі повноцінно здійснювати свою статутну операційну діяльність, при цьому з дня поновлення такого нагляду на банк поширюються і встановлені економічні нормативи.

Так, згідно з Постановою НБУ від 28.08.2001 р. № 368 «Про затвердження Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні» визначено, що Національний банк України встановлює порядок визначення регулятивного капіталу банку та такі економічні нормативи, що є обов'язковими до виконання всіма банками: нормативи капіталу; нормативи

ліквідності; нормативи кредитного ризику; нормативи інвестування [6].

Одним із найважливіших показників діяльності банків, основним призначенням якого є покриття негативних наслідків різноманітних ризиків, які банки беруть на себе в процесі своєї діяльності, та забезпечення захисту вкладів, фінансової стійкості й стабільної діяльності банків, є регулятивний капітал.

Мінімальний розмір регулятивного капіталу банку, що отримав банківську ліцензію, має становити: 200 млн грн – з 11 липня 2017 р.; 300 млн грн – з 11 липня 2020 р.; 400 млн грн – з 11 липня 2022 р.; 500 млн грн – з 11 липня 2024 р. [6].

Економічні нормативи, які затверджуються НБУ для забезпечення стабільної діяльності банків та своєчасного виконання ними зобов'язань перед вкладниками, встановлюються у відсотковому співвідношенні до статутного чи регулятивного капіталу банку і мають різне нормативне значення для кожного з вищезазначених нормативів.

Відповідно до Розділу IX Постанови НБУ від 28.08.2001 р. № 368 «Про затвердження Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні» передбачено, що контроль за дотриманням банками встановлених економічних нормативів здійснюється структурним підрозділом Національного банку, що здійснює нагляд за діяльністю банку на постійній основі.

Якщо за результатами безвізного нагляду або інспекційної перевірки встановлено факти невиконання банками економічних нормативів, то до банків мають застосовуватися заходи впливу згідно зі ст. 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність» та відповідними нормативно-правовими актами Національного банку з питань застосування заходів впливу [6].

Ст. 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність» зазначено, що у разі порушення банками або іншими особами, які можуть бути об'єктом перевірки Національного банку України відповідно до цього Закону, банківського, валютного законодавства, законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та фінансуванню поширення зброї масового знищення, нормативно-правових актів Національного банку України, його вимог, встановлених відповідно до ст. 66 цього Закону, або здійснення ризикової діяльності, яка загрожує інтересам вкладників чи інших кредиторів банку, застосування іноземними державами або міждержавними об'єднаннями або міжнародними організаціями санкцій до банків чи власників істотної участі у банках, що становлять загрозу інтересам вкладників чи інших кредиторів банку та/або стабільності банківської системи, Національний банк України адекватно вчиненому порушенню або рівню такої загрози має право застосувати заходи впливу (в т.ч. відкликання банківської ліцензії та ліквідація банку) [1].

Отже, вбачається, що банк, який відновив своє функціонування на підставі судового рішення,

з дня поновлення банківського нагляду зобов'язаний дотримуватися встановленого мінімального розміру регулятивного капіталу банку та виконувати затвержені НБУ економічні нормативи.

З цього приводу виникає запитання, чи може банк, який тривалий час перебував під дією тимчасової адміністрації, у момент відновлення своєї діяльності та поновлення банківського нагляду дотримуватися встановленого мінімального розміру регулятивного капіталу банку та економічних нормативів?

Відповідаючи на це запитання, автор вважає, що з дня винесення НБУ постанови про поновлення банківського нагляду банк зобов'язаний дотримуватися встановленого мінімального розміру регулятивного капіталу банку та економічних нормативів, однак щоб узгодити діяльність із нормативно-правовими актами НБУ, такому банку потрібен певний час, адже за період перебування банку в процесі здійснення тимчасової адміністрації суттєво впали фінансові показники з тієї причини, що банком не здійснюється залучення вкладів від фізичних та юридичних осіб, не отримуються кредити від інших кредиторів, не здійснюється збільшення статутного капіталу акціонерами банку, не отримується рефінансування від НБУ, тобто нормативні значення економічних нормативів за цей період однозначно будуть менші від встановлених, адже саме через неможливість залучення фінансових ресурсів і відбувається невиконання банком таких економічних нормативів.

Негативним явищем у такій ситуації для банку є те, що НБУ після винесення постанови про поновлення банківського нагляду та проведення інспекційної перевірки чи безвізного нагляду може встановити факт невиконання банком економічних нормативів, що є результатом застосування заходів впливу, зокрема і відкликання банківської ліцензії та ліквідація банку.

У разі застосування регулятором таких заходів впливу його дії будуть правомірними, адже формально розпочати процедуру ліквідації банку у зв'язку з невиконання банком економічних нормативів будуть всі підстави.

При цьому, з огляду на те, що у такого банку не було достатньо часу та фінансової змоги забезпечити виконання економічних нормативів, власники банку змушені будуть звертатися до суду з позовом про визнання протиправною постанови НБУ про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку саме з таких підстав та її скасування.

Ще одним негативним моментом для банку, в якому НБУ поновить банківський нагляд після припинення тимчасової адміністрації, є те, що з дня поновлення нагляду строк виконання банком своїх зобов'язань перед вкладниками та іншими кредиторами банку вважатиметься таким, що настав, відповідно, фізичні та юридичні особи, в яких є депозити в такому банку, а також інші кредитори та НБУ у випадку надання рефінансування, пред'являть до банку вимоги про повернення належних їм коштів.

Отже, у попередньому висновку із проведеного дослідження варто зазначити, що поновлення регуля-

тором банківського нагляду за банком, тобто відновлення його функціонування після скасування в судовому порядку рішень НБУ та Фонду про виведення банку з ринку, потребує від власників банку вжиття невідкладних заходів щодо капіталізації банку, яка, перш за все, має бути спрямована на фінансування таких напрямів: 1) дотримання мінімального розміру регулятивного капіталу банку, встановленого чинним законодавством; 2) забезпечення виконання банком економічних нормативів, затверджених НБУ; 3) здійснення виплат депозитних коштів вкладникам; 4) повернення кредитних коштів, отриманих від інших кредиторів; 5) повернення кредитів рефінансування, отриманих від НБУ; 6) повернення коштів Фонду, отриманих під час тимчасової адміністрації.

На перший погляд видається, що після відновлення НБУ діяльності банку його власники швидко проведуть його капіталізацію і виплатять вкладникам та іншим кредиторам кошти, після чого банк повноцінно продовжить свою операційну діяльність, однак для того, щоб одночасно провести такі виплати, власникам банку необхідні мільярдні фінансові ресурси, які в сучасних умовах практично неможливо залучити, що знову ж таки призведе до неплатоспроможності банку.

Виходом із цієї ситуації мають бути дії регулятора, націлені на вжиття необхідних заходів, за допомогою яких банк зможе повноцінно відновити та продовжити операційну діяльність, адже саме через неправомірне віднесення банку до категорії неплатоспроможних, що підтверджується судовим рішенням, на цьому етапі банк не може в повному обсязі виконувати свої зобов'язання перед вкладниками та іншими кредиторами банку, строк виконання яких настав, тобто винуватцем ситуації, що склалася, є виключно НБУ, який у подальшому і має відшкодувати банку збитки, завдані своїми неправомірними діями.

Нині позиція НБУ така: оскільки чинним законодавством не передбачено правового механізму відновлення функціонування банку, який був зарахований до категорії неплатоспроможних, відповідно, вживати якихось заходів регулятор не може, тому для врегулювання такої ситуації необхідні зміни банківського законодавства.

18.04.2017 р. народними депутатами України внесено до Верховної Ради України та зареєстровано за № 6273-2 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення довіри до банківської системи України та гарантій захисту права власності, адаптації до міжнародних стандартів та актів законодавства ЄС.

За цим проектом закону запропоновано внести зміни до Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» та Закону України «Про банки і банківську діяльність» у частині, що стосується відновлення діяльності банку за судовим рішенням.

Зокрема, вказаними змінами пропонується прийняття таких основних нововведень: «У разі скасування в судовому порядку постанови (рішення) Національного банку України про зарахування

банку до категорії неплатоспроможних та введення тимчасової адміністрації та/або відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку Національний банк України зобов'язаний здійснити заходи, спрямовані на відновлення функціонування такого банку, за результатами яких буде здійснено відновлення діяльності банку.

Національний банк України упродовж п'яти днів із моменту пред'явлення до виконання судового рішення, яким постанову Національного банку України про зарахування банку до категорії неплатоспроможних та введення тимчасової адміністрації та/або відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку скасовано, відновлює та повертає банку банківську ліцензію і генеральну ліцензію на здійснення валютних операцій, поновлює банківський нагляд та призначає куратора на строк виконання плану відновлення функціонування банку.

Повернення Банку печаток і штампів, матеріальних та інших цінностей, а також передача бухгалтерської та іншої документації банку здійснюється відповідно до положень цього закону, Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» та норм чинного законодавства.

Банк та Національний банк України упродовж 60 календарних днів із моменту відновлення та повернення банківської ліцензії зобов'язані розробити, погодити та затвердити план відновлення функціонування банку.

План відновлення функціонування банку має передбачати переведення банку у відповідний режим на строк не менш, ніж 12 місяців.

План відновлення функціонування банку має містити систему заходів, спрямованих на збільшення обсягу капіталу до необхідного рівня з метою відновлення ліквідності та узгодження фінансових показників діяльності банку із вимогами Національного банку України, а також умови повернення коштів, випланих Фондом кредиторам відповідно до Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб».

Встановлюється мораторій на задоволення вимог кредиторів банку, як фізичних, так і юридичних осіб, як закладами та, відповідно, нарахованими процентами, так і за залишками на поточних рахунках, строком не більше 6 місяців із моменту затвердження плану відновлення функціонування банку, з подальшою реструктуризацією боргових зобов'язань банку ще на 6 місяців.

На період дії плану відновлення функціонування банку на банк не поширюються вимоги, встановлені Національним банком України щодо обов'язкових економічних нормативів, нормативів капіталу та ліквідності, лімітів валютних позицій, нормативів обов'язкового резервування коштів на кореспондентському рахунку банку в Національному банку України, формування резервів на покриття збитків від активів.

На період дії плану відновлення функціонування банку жодні інспекційні перевірки банку Національним банком України не проводяться, не застосовуються заходи впливу» [7].

Отже, запропонованими змінами дійсно передбачається врегулювання на законодавчому рівні механізму відновлення діяльності банку за судовим рішенням і з чітким визначенням повноважень НБУ як суб'єкта, що здійснює функції банківського регулювання і нагляду.

Однак зазначений проект Закону 20.03.2018 р. був відкликаний ініціаторами і знятий із розгляду Верховної Ради України, відповідно, задля здійснення заходів, спрямованих на відновлення функціонування банку, за результатами яких має бути здійснено відновлення діяльності банку, необхідно керуватися чинним банківським законодавством.

З огляду на вказане вище, виникає запитання, чи дійсно без внесення змін до банківського законодавства у НБУ відсутній механізм вжиття заходів, спрямованих на повернення на ринок банку, рішення щодо неплатоспроможності якого скасовано в судовому порядку.

Аналізуючи чинне банківське законодавство, варто зазначити, що ст. 7<sup>1</sup> Закону України «Про Національний банк України» визначено, що Національний банк України за наявності ознак нестійкого фінансового стану банківської системи, виникнення обставин, що загрожують стабільності банківської та/або фінансової системи країни, має право визначати тимчасові особливості регулювання та нагляду за банками або іншими особами, які можуть бути об'єктом перевірки Національного банку України, у тому числі особливості підтримання ліквідності банків, застосування економічних нормативів, формування та використання резервів із метою відшкодування можливих втрат за активними операціями банків, запроваджувати обмеження на їх діяльність, у тому числі обмежувати або забороняти видачу коштів із поточних та вкладних (депозитних) рахунків фізичних та юридичних осіб, а також обмежувати або тимчасово забороняти проведення валютних операцій на території України, зокрема операцій із вивезення, переказування і пересилання за межі України валютних цінностей [8].

Тобто вказаною нормою Закону прямо передбачено, що НБУ має право визначати тимчасові особливості регулювання та нагляду за банками, в яких виникли проблеми стосовно їх фінансової стійкості на ринку, зокрема вживати заходи щодо підтримання ліквідності банків, щодо застосування економічних нормативів, обмежувати або забороняти видачу коштів із поточних та вкладних (депозитних) рахунків фізичних та юридичних осіб та інші.

Тимчасові особливості банківського регулювання та нагляду можуть бути застосовані до будь-якого фінансово нестійкого банку на індивідуальній основі на підставі рішення Правління НБУ, яке виноситься відповідно до ст. 15 Закону України «Про Національний банк України».

**Висновок.** Підсумовуючи результати проведеного дослідження, варто зазначити, що хоча чинне банківське законодавство не містить детального механізму щодо відновлення функціонування банку на підставі судового рішення, яким скасовано поста-



нову НБУ про визнання банку неплатоспроможним, повноваження регулятора на повернення такого банку на ринок чітко визначені Законом України «Про Національний банк України», зокрема НБУ не обмежений у повноваженнях щодо прийняття будь-яких рішень у формі постанов, які стосуються банківського регулювання та нагляду.

Так, відповідно до законодавчо визначених повноважень НБУ може вжити заходи, спрямовані на повернення банку, рішення щодо неплатоспроможності якого скасовано в судовому порядку, на ринок:

– після припинення Фондом тимчасової адміністрації відновити банківський нагляд у банку;

– не застосовувати до банку протягом певного часу заходи впливу за порушення економічних нормативів;

– зобов'язати банк розробити План заходів щодо забезпечення відповідності своєї діяльності вимогам нормативно-правових актів НБУ;

– обмежити або заборонити видачу коштів із поточних та вкладних (депозитних) рахунків фізичних та юридичних осіб на певний строк;

– обмежити, реструктуризувати або заборонити видачу кредитних коштів іншим кредиторам та Фонду на певний строк;

– реструктуризувати заборгованість рефінансування.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>.

2. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23.02.2012 р. № 4452-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17#n399>.

3. Гаркавенко В.І., Шаповал Ю.О. Очищення банківського сектора в Україні: ціна для суспільства держави. *Українським соціум*. 2017. № 1(60). С. 108–123.

4. Возняковська К.А. Щодо підстав визнання банку неплатоспроможним. *Приватне та публічне право*. 2018. № 2. С. 75.

5. Горалько О.В., Силкін О.С. Тимчасова адміністрація як інструмент зміцнення банківської системи України. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2014. Вип. 24.5. С. 236.

6. Про затвердження Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні : Постанова Національного банку України від 28.08.2001 р. № 368. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0841-01>.

7. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення довіри до банківської системи України та гарантій захисту права власності, адаптації до міжнародних стандартів та актів законодавства ЄС від 18.04.2017 р. № 6273-2. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61647](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61647).

8. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.

**Кантор Н. Ю.,**  
старший викладач кафедри правознавства, соціології та політології  
Дрогобицького державного педагогічного університету імені Івана Франка

## ОСОБЛИВОСТІ МЕДІАЦІЇ ПРИ РОЗВ'ЯЗАННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

## FEATURES OF MEDIATION IN RESOLVING ADMINISTRATIVE AND LEGAL DISPUTES

У статті досліджено окремі особливості медіації при розв'язанні адміністративно-правових спорів. Підтверджено, що медіація як альтернатива адміністративному судочинству має низку переваг. Проаналізовано чинники, які перешкоджають застосуванню медіації у процесі вирішення спорів, що мають публічно-правовий характер. Доведено, що становлення та розвиток національної практики медіації в усіх категоріях спорів, зокрема адміністративно-правових, відповідає євроінтеграційній політиці України.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий спір, адміністративне судочинство, альтернативне врегулювання спорів, медіація, присудова медіація.

В статье исследованы некоторые особенности медиации при разрешении административно-правовых споров. Подтверждено, что медиация как альтернатива административному судопроизводству имеет ряд преимуществ. Проанализированы факторы, которые препятствуют применению медиации при разрешении споров публично-правового характера. Доказано, что становление и развитие национальной практики медиации во всех категориях споров, в частности административно-правовых, отвечает евроинтеграционной политике Украины.

**Ключевые слова:** административно-правовой спор, административное судопроизводство, альтернативное урегулирование споров, медиация, присудебная медиация.

In the article individual features of mediation are considered as solution of administrative-legal disputes. It is confirmed that mediation has a number of advantages as an alternative to administrative proceedings. Also the factors of using mediation in resolving public law disputes are analyzed. It is proved that the formation and development of national mediation practice in all categories of disputes and administrative-legal also is consistent with the European integration policy of Ukraine.

**Key words:** administrative-legal dispute, administrative legal proceedings, alternative dispute resolution, mediation, mediation judgment.

**Постановка проблеми.** Останнім часом в українському суспільстві загалом і в науковому середовищі зокрема зростає інтерес до різних способів альтернативного врегулювання спорів (англ. Alternative dispute resolution, скор. ADR), передусім медіації. Світова практика підтверджує її популярність: практично 90% усіх процедур медіації завершуються успішно для конфліктуючих сторін [11].

В Україні поняття «медіація» увійшло у вжиток понад двадцять років тому як запозичення досвіду розвинутих країн. Однак і нині зміст цього поняття, питання про можливість і доцільність запровадження медіаційних процедур є предметом дискусій науковців і юристів-практиків. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне виокремити один із проблемних аспектів цього питання – використання медіації задля розв'язання адміністративно-правових спорів. В умовах реформування адміністративного права ця проблема, безперечно, є актуальною і в теоретичному, і в практичному плані.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У вітчизняній юридичній науці проблема медіації останнім часом досліджується доволі активно. Усі дослідження можна умовно поділити на дві групи. Першу утворюють роботи, в яких розглядаються загальні питання сутності медіації, її принципів тощо (Н. Грень [2], Н. Крестовська [8], Н. Мазаракі [10], В. Б. Череватюк [21] та ін.). Інша група науковців акцентує на проблемах запровадження медіації

в окремих галузях права: цивільному процесуальному праві (Р.Я. Демків [3]), господарсько-процесуальному праві (В. Резнікова [16]), кримінальному процесуальному праві (Н. Турман [18]), адміністративному процесуальному праві (Н.В. Боженко [1], Т.І. Шинкар [22]) та ін. Власне, місце медіації в системі адміністративного судочинства не є остаточно визначеним, що й зумовлює необхідність його дослідження.

**Метою статті** є аналіз особливостей медіації при розв'язанні адміністративно-правових спорів.

**Виклад основного матеріалу.** Як відомо, історія розвитку руху за альтернативне вирішення спорів починається у 1976 р. у Сполучених Штатах Америки, хоча сам термін виник ще у 60-х рр. Про це пише Ю.П. Крисюк: під час проведення національної конференції імені Р. Паунда «Причини невдоволеності населення адмініструванням системи правосуддя в США», відомої як Паундська конференція, було розроблено документи, що становлять політичну платформу руху за медіацію у США та інших країнах світу [9, с. 155].

Єдиного визначення медіації у вітчизняній юридичній науці немає – кожен науковець пропонує власну інтерпретацію цього поняття: це позасудова структурована процедура врегулювання конфлікту шляхом переговорів його учасників за допомогою нейтрального посередника-медіатора (Н. Крестовська, Л. Романадзе, Т. Барабаш) [8]; це особливий вид

посередництва, що передбачає участь третьої сторони у вирішенні конфлікту, обов'язково нейтральної, яка зацікавлена лише в тому, щоб сторони вирішили свій спір із максимальною вигодою для себе, проте не надає жодної оцінки діям і рішенням сторін конфлікту (Н. Грень [2, с. 68]), це такий альтернативний спосіб вирішення спору, що являє собою структурований переговорний процес, який здійснюється за допомогою незалежного, нейтрального та кваліфікованого посередника (медіатора), що допомагає сторонам спору самостійно, на добровільній основі, досягти згоди для вирішення спору, що відповідає інтересам кожної зі сторін спору (В.Б. Череватюк [21, с. 45]). Узагальнюючи ці та інші визначення, можна окреслити найбільш характерні ознаки медіації: 1) медіація – це альтернатива судовому порядку розв'язання спорів; 2) може застосовуватися в різних сферах правових відносин; 3) відбувається за участю третьої нейтральної сторони – медіатора; 4) є добровільною процедурою; 5) передбачає узгодження інтересів конфліктуючих сторін.

Порівняно із судовою процедурою чи іншими альтернативними способами розв'язання спорів (переговори, посередництво, третейський суд та ін.), медіація має низку переваг. Як зазначає Ю.Д. Притика, переваги медіації полягають у такому: сторони безпосередньо беруть участь у процесі врегулювання спору; посередник, як нейтральна третя особа, може розглянути спір об'єктивно і може допомогти сторонам у визначенні способів вирішення, які вони, можливо, не застосували самостійно; посередництво може бути застосовано на ранній стадії спору, врегулювання його може відбутися значно швидше, ніж у третейському чи державному суді; скорочення витрат сторін відбувається завдяки відсутності необхідності нести арбітражні та судові витрати; збільшується можливість збереження партнерських стосунків між сторонами після розв'язання суперечки [12, с. 11].

У кожній державі, де застосовується медіація, створена відповідна нормативно-правова база. Крім того, є низка універсальних документів, лівова частина яких прийнята в рамках Ради Європи та Європейського Союзу. Зокрема, Комітет міністрів Ради Європи затвердив кілька рекомендацій, що стосуються позасудових способів врегулювання спорів: про сімейну медіацію (1998 р.); про медіацію в кримінальному процесі (1999 р.); про медіацію в цивільному процесі (2002 р.). З метою реалізації цих рекомендацій Європейська комісія з ефективності правосуддя 2007 р. розробила керівні принципи і конкретні заходи, спрямовані на забезпечення їх ефективного здійснення. Діє Європейський кодекс поведінки медіаторів від 2 червня 2004 р., який було розроблено з метою одержання більшої довіри до медіації [21, с. 44]; у Кодексі визначено базові принципи діяльності медіаторів: рівність, неупередженість, добровільність, конфіденційність, компетентність медіатора, незалежність і нейтралітет медіатора, справедливність процесу медіації. Директивою 2008/52/ЄС Європейського Парламенту

та Ради про деякі аспекти посередництва (медіації) в цивільних та комерційних справах [4] передбачено імплементацію норм про медіацію у законодавство держав-членів ЄС.

Євроінтеграційний вектор зовнішньої політики України, підтверджений Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [19], зобов'язує нашу державу розвивати систему альтернативних методів розв'язання спорів. Однак правове регулювання у сфері медіації в Україні, на нашу думку, поки що не відповідає європейським стандартам, хоча певні кроки до цієї мети уже зроблено. Уперше вказівка на медіацію в чинному законодавстві з'явилася у Законі України «Про безоплатну правову допомогу» (ст.ст. 1, 7) від 02.06.2011 р. № 3460-VI [13], де медіація міститься у переліку правових послуг.

Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., затверджена Указом Президента України від 20.05.2015 р. № 276/2015, серед заходів, якими передбачається підвищення ефективності судової системи, називає «розширення способів альтернативного (позасудового) врегулювання спорів, зокрема, шляхом практичного впровадження інституту медіації і посередництва, розширення переліку категорій справ, які можуть вирішуватися третейськими суддями або розглядатися судами у спрощеному провадженні; запровадження ефективних процесуальних механізмів для попередження розгляду справ за відсутності спору між сторонами; вивчення доцільності введення мирових суддів» [17].

Спроби прийняття спеціального закону про медіацію робились в Україні неодноразово. Нарешті 03.11.2016 р. Верховна Рада ухвалила постанову № 1725-VIII про прийняття за основу проекту Закону України про медіацію (реєстр. № 3665) [14]. Законопроект містить визначення основних понять (медіація, медіатор, учасники медіації та ін.), окреслює сферу застосування медіації (медіація може застосовуватися у будь-яких конфліктах (спорах), у тому числі цивільних, сімейних, трудових, господарських, адміністративних, а також у кримінальних провадженнях та справах щодо адміністративних правопорушень), регламентує процес медіації, статус медіатора та інші важливі питання. Зокрема, ст. 4 законопроекту закріплює принципи здійснення медіації: добровільної участі, активності і самовизначення сторін медіації; незалежності та нейтральності медіатора; конфіденційності інформації щодо медіації. Звичайно, лише прийняттям Закону «Про медіацію» належну нормативно-правову базу створити неможливо, необхідні зміни та доповнення до відповідних процесуальних кодексів і низки підзаконних нормативних актів відповідно до європейських стандартів у цій сфері.

Варто додати, що нині, незважаючи на брак спеціального законодавства, Україна вже має власний досвід застосування процедури медіації, який

підтверджує її ефективність при вирішенні конфліктів. Як зазначає Н. Мазаракі, починаючи з 2003 р. активно проводять експерименти у судах. Також на території України діє низка Регіональних груп із медіації, які об'єдналися в Асоціацію груп медіації України та Український центр порозуміння і примирення. В Україні є Український центр медіації (далі – УЦМ), що створений при Києво-Могилянській бізнес-школі. УЦМ має намір діяти у двох напрямках: навчання медіаторів (освітня сфера) і надання послуг незалежними медіаторами. Нині головне завдання Центру – донести інформацію про медіацію як ефективний інструмент у вирішенні конфліктів та продемонструвати успішний досвід її застосування [10, с. 96]. Ґрунтовний аналіз поточної ситуації розвитку медіації в Україні, можливих сценаріїв інтеграції медіації в судову систему та рекомендації щодо подальших дій у цій сфері містить звіт, підготовлений Т. Кисельовою у рамках проекту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні» [5]. Вартий особливої уваги такий висновок дослідниці: під час інтеграції медіації в українську судову систему утримуватися від розглядання медіації виключно як інструменту, який надає змогу полегшити навантаження на суддів. Замість цього, медіація в рамках судової системи має бути спрямована на громадян – на надання їм ширших можливостей обирати механізми вирішення спорів, які підвищують спроможності громадян і сприяють індивідуальній відповідальності за вирішення їх суперечок [5, с. 25]. Поділяючи таку думку, вважаємо за доцільне наголосити, що прихильники процедури медіації зазвичай і обґрунтовують її доцільність тим, що завдяки медіації з'являється фактична перспектива звільнення судів від значного навантаження у зв'язку із розглядом незначної тяжкості справ, їх зосередження на більш важливих справах, а також підвищення ефективності системи правосуддя взагалі [1, с. 61]. Зокрема, це стосується й адміністративного судочинства, завданням якого, згідно зі ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. [6] (далі – КАСУ), є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

Питання про застосування медіації в адміністративному судочинстві є одним із найбільш дискусійних. Це зумовлено тим, що адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАСУ. Адміністративні справи являють собою передані на вирішення адміністративного суду публічно-правові спори, в яких хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції чи надає адміністративні послуги. Інакше кажучи, такі спори мають публічно-правовий характер. Однак характер спору не може бути перешкодою для застосування медіаційних процедур – це впливає з Рекомендації Rec (2001)9 Комі-

тету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і приватними сторонами [15]. Водночас варто враховувати особливості правового статусу суб'єкта владних повноважень, закріплені загальновідомою формулою обмеження дискреційних повноважень органів державної влади («дозволено лише те, що передбачено законом»). Це означає, наприклад, що суб'єкт владних повноважень не може ініціювати процедуру медіації, принаймні тому, що відповідного закону в Україні немає. А згідно зі ст. 19 Конституції України, органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [7]. Крім того, постає питання про сумісність принципу гласності, яким керується публічна влада, здійснюючи свої повноваження, і конфіденційності медіації. Априорі невикористання принципу конфіденційності процедури медіації при розв'язанні адміністративно-правових спорів не видається доцільним. Конфіденційність потрібна тоді, коли під час процедури можуть бути розголошені відомості конфіденційного характеру, в інших випадках медіація має проводитися відкрито.

У своєму дослідженні Н.В. Боженко наводить досить широкий перелік неправових і правових чинників, які перешкоджають застосуванню медіації при вирішенні адміністративних спорів [1, с. 119–136]. Окремі міркування дослідниці вважаємо слушними (наприклад, про проблему оплати праці медіатора [1, с. 125–126]), інші – є дискусійними. Зокрема, пропозиція про законодавче закріплення механізму примусового виконання медіативної угоди [1, с. 128] суперечить самій ідеї медіації як виключно добровільній процедурі. Не зовсім обґрунтовано видається думка, що малобюджетність судового розгляду для сторін і оперативний розгляд і вирішення справи – очевидні плюси української судової системи, проте вони перешкоджають процедурі примирення, оскільки громадянинові дешевше і швидше отримати судовий захист, ніж допомогу від примирителів [1, с. 132].

Одна з проблем використання медіації для розв'язання адміністративно-правових спорів пов'язана з питанням, хто може бути медіатором у таких справах. Особливості публічно-правових відносин, їх суб'єктного складу наводять на думку про можливість застосування у вирішенні публічно-правових спорів присудової медіації, зокрема, такої її моделі, як внутрішня присудова медіація (internalcourt-annexedmediation), або інтегрована медіація. Як пише Т.А. Цувіна, це різновид присудової медіації, що проводиться ніби «всередині» суду, його працівниками або судьями-медіаторами, яка поділяється на два різновиди залежно від того, хто виступає медіатором: а) проведення медіації іншим суддею суду, де розглядається справа, який не входить до складу суду, що розглядає зазначену справу; б) проведення медіації працівниками суду, що не є судьями, наприклад, працівниками апарату суду,

помічниками суддів тощо, або спеціальними медіаторами, які працюють у центрі медіації, що знаходиться при суді [20, с. 197]. Такий варіант медіації супроводжуватиметься відповідним судовим контролем як остаточною гарантією захисту прав сторін спору.

**Висновки.** Отже, нормативне закріплення сфери застосування процедури медіації в Україні, статусу медіатора, засад проведення процедури медіації тощо уможливить утвердження та розвиток національної практики застосування цієї процедури в усіх катего-

ріях спорів, зокрема адміністративно-правових. Для того щоб медіація дійсно стала альтернативною адміністративному судочинству, необхідна також широка інформаційна кампанія для роз'яснення переваг альтернативних моделей розв'язання таких спорів, бо рівень поінформованості громадян у цій сфері є доволі низьким. Перспективи подальших досліджень цієї проблеми якраз можуть бути пов'язані з питанням, як сприяти усвідомленню громадянським суспільством потенційної корисності й ефективності медіації.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Боженко Н.В. Адміністративно-правове забезпечення медіації як способу вирішення адміністративних спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 214 с.
2. Грень Н.М. Реалізація права людини на справедливий суд шляхом процедури присудової медіації: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2017. 250 с.
3. Демків Р.Я. Медіація як сучасний спосіб вирішення юридичних спорів у цивільному процесі України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 1. С. 58–60.
4. Директива 2008/52/ЄС Європейського Парламенту та Ради про деякі аспекти посередництва (медіації) в цивільних та комерційних справах від 21.05.2008 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a95](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a95).
5. Інтеграція медіації в судову систему України: програмний документ, підготовлений Тетяною Кисельовою у рамках проекту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні». Київ, 2017. 28 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
7. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Крестовська Н., Романдзе Л., Барабаш Т. Медіація в Україні: нюанси законодавчого врегулювання. *Юридичний вісник України: все про закони – в одній газеті*. 2017. № 9. С. 13. URL: <http://mediation.ua/wp-content/uploads/2017/03/stattya-Mediatsiya-v-Ukrayini-nyuansi-zakonodavchogo-vregulyuvannya.pdf>.
9. Кришок Ю.П. Медіація як позасудовий спосіб вирішення спорів: історія впровадження в зарубіжних країнах і перспективи для України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 38(2). С. 154–157.
10. Мазаракі Н. Медіація в Україні: проблеми теорії та практики. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. С. 92–100.
11. Медиация в Украине: «за» и «против». *Юрист & Закон*. 2011. № 42. URL: [http://search.ligazakon.ua/I\\_doc2.nsf/link1/EA002546.html](http://search.ligazakon.ua/I_doc2.nsf/link1/EA002546.html).
12. Притика Ю.Д. Теоретичні проблеми захисту прав учасників цивільних правовідносин в третейському суді : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2006. 26 с.
13. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 р. № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>.
14. Про прийняття за основу проекту Закону України про медіацію : постанова Верховної Ради України від 03.11.2016 р. № 1725-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1725-19>.
15. Рекомендація Rec (2001)9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і приватними сторонами від 05.09.2001 р. URL: [http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20Rec%20\(2001\)%209.pdf](http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20Rec%20(2001)%209.pdf).
16. Резнікова В. Медіація (посередництво) як спосіб вирішення господарських спорів. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2012. Вип. 90. С. 10–15.
17. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: затверджена Указом Президента України від 20.05.2015 р. № 276/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/276/2015?lang=uk>.
18. Турман Н. Медіація в кримінальному процесі: шляхи удосконалення чинного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 276–280.
19. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (в ред. від 30.11.2015 р.). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011).
20. Цувіна Т.А. Впровадження інституту присудової медіації як перспективний напрямок реформування цивільного процесуального законодавства України. *Україна на шляху до Європи: реформа цивільного процесуального законодавства* : Збірник наук. праць. Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7 лип. 2017 р.) / за заг. ред. І.О. Ізарової, Р.Ю. Ханик-Посполітак. Київ : ВД Дакор, 2017. С. 195–200.
21. Череватюк В.Б., Сірук К.Л. Медіативна процедура вирішення спорів: теоретичні і практичні аспекти. *Юридичний вісник*. 2015. № 2 (35). С. 41–46.
22. Шинкар Т.І. Застосування медіації в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2018. 24 с.

Коломоєць Н. В.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права і процесу факультету № 3  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ДИТИНИ

### MAIN TASKS OF THE AGENCIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE IN PROTECTING CHILDREN RIGHTS

У статті досліджуються ключові завдання спеціально уповноважених підрозділів органів Національної поліції щодо захисту прав дитини. Автор акцентує як на позитивних, так і негативних аспектах спеціального законодавства у цьому напрямі та на основі цього пропонує ймовірні шляхи удосконалення правового регулювання адміністративно-правового захисту прав дитини.

**Ключові слова:** права дитини, адміністративно-правовий захист, уповноважений суб'єкт.

В статье исследуются основные задачи специально уполномоченных подразделений органов Национальной полиции по защите прав ребенка. Автор акцентирует внимание как на положительных, так и на отрицательных аспектах специального законодательства в этом направлении, на основе чего предлагает возможные пути усовершенствования правового регулирования административно-правовой защиты прав ребенка.

**Ключевые слова:** права ребенка, административно-правовая защита, уполномоченный субъект.

The author of the article has studied the key tasks of specially authorized divisions of the National Police in protecting children rights. The author has emphasized on both positive and negative aspects of the special legislation in this sphere and on this basis has suggested probable ways of improving legal regulation of administrative and legal protection of children rights.

**Key words:** children rights, administrative and legal status, authorized subject.

**Постановка проблеми.** Органи Національної поліції України, без перебільшень, щоденно і повсякчас забезпечують захист прав, свобод та законних інтересів дитини. Робота поліцейських із такою категорією осіб незалежно від того, чи то є неповнолітній правопорушник, чи неповнолітня жертва правопорушення, чи неповнолітня особа, яка опинилася в складній життєвій ситуації тощо, має особливий характер. Правоохоронець за таких обставин, з огляду на своє службове положення, зобов'язаний уважно ставитись до потреб дитини, враховувати особливості її фізичного та ментального розвитку, бути уважним та чуйним до неї.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науково-теоретичним підґрунтям стали праці дослідників, в яких йдеться про діяльність органів державної влади щодо захисту прав дитини. Це, зокрема, праці Л. Миськів, І. Бандурки, К. Левченко, А. Сазонової, В. Кірюхіна, В. Закопиріна, Н. Лесько, С. Бойка, О. Юнусової та інших. Незважаючи на наявні роботи, актуальність питання, пов'язаного із визначенням завдань уповноважених суб'єктів адміністративно-правового захисту прав дитини, зумовлюється постійними змінами в нормах чинного законодавства.

**Метою статті** є проведення аналізу норм чинного законодавства, яке регламентує діяльність органів Національної поліції та формування на основі цього основних напрямів роботи уповноважених підрозділів щодо захисту прав дитини.

**Виклад основного матеріалу.** Для роботи з неповнолітніми в рамках діяльності органів Національної поліції були створені спеціальні установи. Ними є підрозділи ювенальної превенції Національної поліції України, що включають центральні та тери-

торіальні органи, а також приймальники-розподільники для дітей органів Національної поліції України. Певна річ, робота Нацполіції у сфері захисту прав дитини не обмежується діяльністю вказаних вище підрозділів, проте вони є спеціально уповноваженими, а тому становлять предмет нашого дослідження.

Завдання та функції усіх без винятку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, в тому числі і спеціально уповноважених органів Національної поліції України, закріплюються у відомчих нормативно-правових актах, тобто тих, які регламентують діяльність кожного окремо взятого органу публічного управління. Отже, розпочнемо досліджувати саме їх.

У ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» закріплюються такі її завдання:

1) забезпечення публічної безпеки і порядку. Така діяльність сприяє безпечному та сталому розвитку дитини в суспільстві та громаді, які її оточують, надає відчуття захищеності та впевненості;

2) охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави – це пріоритетне завдання для органів Національної поліції, оскільки воно нерозривно пов'язане із забезпеченням фундаментальних прав людини, сформованих у Конституції України;

3) протидія злочинності – передбачає профілактичну роботу поліцейського з дітьми та іншими групами населення, нівелює протиправні прояви та створює умови притягнення винної особи до відповідальності у разі порушення норм чинного законодавства;

4) надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних,

соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Це напрям роботи поліцейського є порівняно новим, проте це завдання впливає на взаємодію представників органів Національної поліції з громадськістю, руйнує бар'єри у спілкуванні, надає змогу кожній особі, зокрема дитині, звертатися за допомогою до поліцейського [7].

Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» сформував такі завдання перед уповноваженими суб'єктами: здійснення соціального захисту та профілактика правопорушень серед дітей. Причому профілактична спрямованість проходить червоною ниткою і крізь перелік основних та безпосередніх завдань підрозділів ювенальної превенції. До них законодавець зарахував такі:

- профілактична діяльність, спрямована на запобігання вчиненню дітьми кримінальних і адміністративних правопорушень, виявлення причин і умов, які цьому сприяють, вжиття в межах своєї компетенції заходів для їх усунення;

- ведення профілактичного обліку дітей, схильних до вчинення правопорушень та проведення з ними заходів індивідуальної профілактики. Для цього поліцейський підрозділу ювенальної превенції заводять обліково-профілактичну справу та вносять відомості про взяття на профілактичний облік до відповідної інформаційної підсистеми бази даних, що входить до єдиної інформаційної системи МВС, дітей, щодо яких поліцейські ювенальної превенції здійснюють профілактичну роботу [5];

- участь в установленні місцезнаходження дитини в разі її безвісного зникнення чи отриманні даних для цього в межах кримінального провадження, відкритого за фактом її безвісного зникнення. Діяльність підрозділів ювенальної превенції щодо встановлення місцезнаходження дитини, яка безвісти зникла, включає: 1. участь у проведенні першочергових заходів у взаємодії з іншими уповноваженими органами та підрозділами Національної поліції України щодо встановлення місцезнаходження безвісти зниклої дитини; 2. збирання даних про дитину та їх аналіз із метою встановлення причини самовільного залишення дитиною сім'ї, навчально-виховного закладу, спеціальної установи для дітей; 3. інформування громадськості та засобів масової інформації про зникнення дитини безвісти; 4. у разі відкриття кримінального провадження за фактом безвісного зникнення дитини вжиття заходів у взаємодії з іншими уповноваженими органами та підрозділами Національної поліції України з метою отримання даних щодо її можливого місцезнаходження [5];

- вжиття заходів щодо запобігання та протидії домашньому насильству, вчиненому дітьми та стосовно них, а також жорстокому поводженню з дітьми. Поліцейські підрозділів ювенальної превенції вживають заходів та виконують відповідні функції щодо запобігання та протидії домашньому насильству в межах ст. 10 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству»,

Постанови Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2018 р. № 658 «Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі», спільного Наказу Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту та Міністерства внутрішніх справ України від 7 вересня 2009 р. № 3131/386 «Про затвердження Інструкції щодо порядку взаємодії структурних підрозділів, відповідальних за реалізацію державної політики щодо попередження насильства в сім'ї, служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та відповідних підрозділів органів внутрішніх справ із питань здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї» та інших нормативно-правових актів;

- вжиття заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, у тому числі здійснення поліцейського піклування щодо неповнолітніх осіб. У цьому напрямі працівники підрозділів ювенальної превенції виявляють дітей, які жебракують та бродяжать, після чого направляють їх у соціальні заклади для неповнолітніх та сприяють у забезпеченні та створенні умов для їх соціальної реабілітації. Окрім цього, така діяльність передбачає вжиття заходів щодо посилення профілактичної роботи із запобігання проявам злочинності серед дітей, своєчасного виявлення угруповань та осіб, які втягують неповнолітніх у злочинну діяльність, пияцтво, наркоманію, жебракування, та припинення їх діяльності й притягнення до відповідальності [4]. Поліцейським піклуванням, своєю чергою, є превентивний поліцейський захід, що застосовується стосовно неповнолітньої особи віком до 16 років, яка залишилася без догляду, з метою забезпечення її прав і свобод та є наслідком передання її батькам, законним представникам або органам опіки та піклування [5]. До заходів, які мають застосовуватися під час здійснення поліцейського піклування щодо неповнолітніх осіб, належать надання медичної, правової, психологічної, побутової та матеріальної допомоги. Отже, оцінивши стан здоров'я неповнолітнього, поліцейський має ухвалити рішення про необхідність надання йому медичної допомоги самостійно або із застосуванням кваліфікованої медичної допомоги, наприклад викликати швидку медичну допомогу або звернутися безпосередньо до лікаря у заклади охорони здоров'я, які мають цілодобово здійснювати прийняття дітей і надавати їм необхідну медичну та психологічну (за наявності у закладі охорони здоров'я психолога) допомогу [1, с. 166];

- провадження діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини на здобуття загальної середньої освіти. Це напрям роботи для підрозділів ювенальної превенції з'явився після проведення Урядом роботи з удосконалення нормативно-правового регулювання та механізмів ведення обліку дітей шкільного віку та учнів із метою забезпечення здобуття ними загальної середньої освіти. Затверджено відповідний Порядок ведення зазначеного обліку. Цим документом, зокрема, передбачено, що ведення обліку дітей шкільного

віку здійснюють районні, районні у містах держадміністрації та міські, селищні, сільські ради, у тому числі об'єднані територіальні громади, їх виконавчі органи із залученням відповідних територіальних органів Національної поліції України та служб у справах дітей. Відповідно до цього порядку зазначеним суб'єктам заборонено залучати працівників навчальних закладів до організації та ведення цього обліку. Натомість вони мають: 1) організувати ведення обліку дітей шкільного віку, які проживають чи перебувають у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, шляхом створення та постійного оновлення реєстру даних про них (на кожен рік народження окремо); 2) визначити структурний підрозділ (посадову особу), відповідальну за створення та постійне оновлення реєстру; 3) закріпити територію обслуговування за загальноосвітніми навчальними закладами, що належать до сфери їх управління (крім загальноосвітніх навчальних закладів, зарахування до яких здійснюється виключно за результатами конкурсного відбору або за направленням в установленому порядку) [6].

Що стосується приймальників-розподільників для дітей, то за своїм змістом це є спеціальні установи органів Національної поліції, призначені для тимчасового тримання дітей віком від 11 років. Вони створюються в усіх адміністративно-територіальних одиницях України та діють згідно з Положенням, затвердженим Наказом Міністерства внутрішніх справ України. До цих установ діти потрапляють з таких умов:

1) вони досягли 11-річного віку та щодо них є доволі підстав вважати, що вони вчинили суспільно небезпечне діяння, що підпадає під ознаки діяння, за яке Кримінальним кодексом України передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк понад п'ять років, і вони не досягли віку, з якого за таке діяння особи підлягають кримінальній відповідальності;

2) вони підлягають направленню за рішенням суду, що набрало законної сили, до спеціальних навчальних закладів для дітей, які потребують особливих умов виховання, і є підстави вважати, що такі діти займатимуться протиправною діяльністю;

3) вони самовільно залишили спеціальні навчально-виховні заклади, в яких вони перебували;

4) вони перебувають у розшуку як такі, що зникли, залишили сім'ї або навчально-виховні заклади (бродяжать);

5) неповнолітні залишили держави постійного проживання і, відповідно до міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, підлягають поверненню до держав свого постійного проживання [8].

До основних завдань приймальників-розподільників для дітей як колегіальних органів зараховано:

– проведення індивідуальної профілактичної та виховної роботи з дітьми, запобігання вчиненню ними протиправних дій. Така робота здійснюється відповідно до планів, затверджених начальником приймальника-розподільника для дітей, з урахуван-

ням віку та стану здоров'я дитини, її фізичного і психічного розвитку, суспільної небезпечності раніше вчинених правопорушень, а також інших обставин, які мають значення для ефективного застосування заходів профілактичного впливу. Зокрема, з метою запобігання правопорушенням серед дітей, виявлення та усунення причин і умов, що призвели до їх скоєння, посадові особи вказаних установ проводять роботу у напрямі: 1) з'ясування умов життя і виховання дитини в сім'ї, її особистих якостей, інтересів, причин самовільного залишення закладів для дітей, причин вчинення злочинів або правопорушень; встановлюють осіб, які втягують дітей у злочинну діяльність; 2) проведення індивідуальних виховних заходів із дітьми, які утримуються в приймальниках-розподільниках для дітей, з акцентуванням на розвитку їх позитивних нахилів та інтересів, усуненні недоліків у поведінці, залученні до навчання та праці; 3) інформування зацікавлених органів державної влади про причини вчинення правопорушень дітьми, які утримувалися в приймальниках-розподільниках для дітей; пропозиції щодо їх усунення, а також щодо поліпшення організації навчання і виховання дітей; 4) здійснення контролю за санітарним станом приміщень приймальників-розподільників для дітей, своєчасним проведенням санітарної обробки дітей, їх одягу, речей, постільної білизни та організації харчування;

– виявлення причин і умов, що призводять до скоєння дітьми злочинів та правопорушень;

– дотримання прав дітей;

– взаємодія з органами державної влади, навчальними закладами і громадськими організаціями з питань проведення профілактичної та виховної роботи з дітьми, поміщеними до приймальників-розподільників для дітей;

– забезпечення належних, безпечних і здорових умов перебування дітей та працівників приймальників-розподільників для дітей, запобігання нещасним випадкам і професійним захворюванням [8].

У контексті викладеного важливо зазначити, що діти, які утримаються в приймальниках-розподільниках для дітей органів Національної поліції України, забезпечуються харчуванням, одягом, взуттям та іншим майном відповідно до норм чинного законодавства [3].

За даними органів Національної поліції України, кількість дітей, які перебувають у приймальниках-розподільниках для дітей, поступово зменшується. Так, у 2000 р. кількість таких дітей сягала 1736 осіб, у 2005 р. – 1097 осіб, у 2010 р. – 616 осіб, у 2015 р. – 59 осіб, у 2016 р. – 54 та у 2017 р. – 54 особи [2, с. 50]. Проте це не говорить про те, що зменшується кількість правопорушників чи тих неповнолітніх, які займаються бродяжництвом, оскільки приріст населення нашої держави все одно поступово зменшується, тому, характеризуючи статистичні дані неповнолітніх порушників закону, варто враховувати усі об'єктивні обставини. Тим не менше ми можемо говорити про тенденцію до гуманізації примусового апарату нашої держави та актуалізацію дотримання



конституційних прав дітей. Але все одно залишається ціла низка проблемних організаційно-правових питань. Тому, як стверджують окремі критики, варто вивчити усі можливі шляхи реформування цих закладів та переорієнтувати їх у центри ресоціалізації для дітей.

**Висновки.** Отже, на працівників органів Національної поліції покладено досить широкий обсяг завдань у сфері захисту прав дитини. Позитивним виявився той аспект, що порядок реалізації цих завдань визначено відповідними спеціальними підзаконними документами та деталізовано в суміжних нормативно-правових актах. Але є певні недоліки. Так, негативним продовжує залишатися той факт, що правовий статус поліцейського підрозділу превентивної діяльності не закріплюється відповідним положенням про цей орган. Тому часто важко встановити, які функції належать до компетенції праців-

ників превентивної діяльності, а які – до компетенції інших органів і служб у справах дітей та спеціальних установ для дітей. Іншою стороною цієї проблеми є те, що окремі органи і служби намагаються нав'язати додаткові повноваження підрозділам ювенальної превенції, перекидаючи таким чином на них левову частку своєї роботи. До того ж досить кричущою є ситуація в штатно-організаційній структурі підрозділів ювенальної превенції: не вистачає самих ювенальних офіцерів у територіальних органах ювенальної превенції, зокрема бракує штатних фахових психологів, що призводить до значного навантаження на співробітників, які є, та ускладнює їх роботу під час реалізації окремих процесуальних дій. Всі ці аспекти негативно впливають на якість виконання функцій та реалізації відповідних завдань, а тому мають бути врегульовані нормами чинного законодавства.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про Національну поліцію» : наук.-практ. комент. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В.В. Сокурєнка; [О.І. Безпалова, К.Ю. Мельник, О.О. Юхно та ін.; передм. В.В. Сокурєнка]. Харків, 2016. 408 с.
2. Захист дітей, які потребують особливої уваги суспільства. Статистичний збірник. Київ, 2018. 77 с.
3. Перелік норм належності матеріально-технічного забезпечення приймальників-розподільників для дітей органів Національної поліції України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 3 липня 2017 р. № 560. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0928-17#n4>.
4. Про додаткові заходи щодо запобігання дитячій бездоглядності : Указ Президента України від 28 січня 2000 р. № 113/2000 560. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113/2000>.
5. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 19 грудня 2017 р. № 1044. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0686-18>.
6. Про затвердження Порядку ведення обліку дітей шкільного віку та учнів : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 684. *База даних «Урядовий портал»* / Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/250270773>.
7. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
8. Про організацію діяльності приймальників-розподільників для дітей органів Національної поліції України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України 3 липня 2017 р. № 560. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0926-17>.

**Шахов С. В.,**  
народний депутат України

**МЕТОДИКА ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМІВ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ  
ОКРЕМИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ (НА ПРИКЛАДІ ПОЛОЖЕНЬ  
СТ. 160 КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ  
«ТОРГІВЛЯ З РУК У НЕВСТАНОВЛЕНИХ МІСЦЯХ»)**

**METHOD OF DETERMINING THE DIRECTIONS OF IMPROVING THE EFFICIENCY  
OF DIFFERENT ADMINISTRATIVE AND LEGAL NORMS (EXAMPLIFIED  
BY THE PROVISIONS OF ART. 160 “HAND TRADING IN UNDETRMINED PLACES”  
OF THE CODE OF UKRAINE ON ADMINISTRATIVE OFFENCES)**

У статті автором досліджується методика визначення напрямів підвищення ефективності адміністративно-правових норм. Зокрема, автором зауважено, що методика є певним алгоритмом вирішення поставленого завдання, що складається із кількох взаємопов'язаних етапів або ж стадій. Спираючись на низку загальнотеоретичних розвідок у цій сфері, зазначено, що у розрізі цього дослідження такими послідовними кроками можна вважати: 1) висунування гіпотез про неефективність норм адміністративного права; 2) перевірка висунутих гіпотез; 3) формулювання пропозицій та рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності норм адміністративного права. Автором детально проаналізовано кожен із етапів методики визначення напрямів підвищення ефективності окремих адміністративно-правових норм на прикладі положень ст. 160 КУпАП «Торгівля з рук у невстановлених місцях».

*Ключові слова:* норма адміністративного права, адміністративне законодавство, ефективність, умова, методика.

В статье автором исследуется методика определения направлений повышения эффективности административно-правовых норм. В частности, автором отмечено, что методика является определенным алгоритмом решения поставленной задачи, состоящий из нескольких взаимосвязанных этапов или стадий. Опираясь на ряд общетеоретических исследований в этой сфере, указано, что в разрезе данного исследования такими последовательными шагами можно считать: 1) выдвижение гипотез о неэффективности норм административного права; 2) проверка выдвинутых гипотез; 3) формулирование предложений и рекомендаций, направленных на повышение эффективности норм административного права. Автором детально проанализированы каждый из этапов методики определения направлений повышения эффективности отдельных административно-правовых норм на примере положений ст. 160 КУоАП «Торговля с рук в неустановленных местах».

*Ключевые слова:* норма административного права, административное законодательство, эффективность, условие, методика.

In the article, the author explores the method of determining the directions of improving the efficiency of administrative law. In particular, the author noted that the technique is a specific algorithm for solving the problem, consisting of several interrelated steps or stages. Based on a number of general theoretical studies in this area, it is indicated that in the context of this study such consecutive steps can be considered: 1) hypothesizing the ineffectiveness of administrative law; 2) verification of hypotheses; 3) the formulation of proposals and recommendations aimed at improving the effectiveness of administrative law. The author has analyzed in detail each of the stages of the methodology for determining the directions of increasing the effectiveness of individual administrative law on the example of the provisions of Art. 160 Code of Ukraine on Administrative Offenses “Trade with the hands in unidentified places”.

*Key words:* norm of administrative law, administrative legislation, efficiency, condition, methodology.

Аналіз змісту адміністративно-правових норм та процесу їх реалізації, визначення умов їх ефективності та теоретичне осмислення різноманітних критеріїв їх оцінювання, на базі якого, власне, й встановлюється неефективність тієї чи іншої норми адміністративного права, не буде мати комплексного, завершеного та об'єктивного характеру без визначення шляхів підвищення ефективності адміністративно-правових норм, оскільки основна мета наукового забезпечення правотворчості та правозастовчої діяльності за великим рахунком і полягає у створенні юридичних умов для гарантування суб'єктами публічної адміністрації прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які реалізують свій адміністративно-правовий статус у публічній сфері.

При цьому варто зауважити, що визначення конкретних шляхів підвищення ефективності адміні-

стративно-правових норм має відбуватися у відповідності до певної розробленої методики здійснення відповідного аналітичного процесу. Слово «методика» (від грец. *methodike* – сукупність методів) означає: 1) сукупність взаємозв'язаних способів та прийомів доцільного проведення будь-якої роботи; 2) документ, який описує послідовність методів, правил і засобів виконання роботи; 3) вчення про методи викладання певної науки, предмета [1, с. 664]. Більш глибоке уявлення про зміст цієї категорії в аспекті гуманітарних наук надається філософською та соціологічною науками. Так, Е.М. Мирський зазначає, що методика – це фіксована сукупність прийомів практичної діяльності, яка призводить до заздалегідь визначеного результату. У науковому пізнанні методика відіграє важливу роль у емпіричному дослідженні (спостереженні і експерименті). На відміну

від методу, до завдання методики не входить теоретичне обґрунтування отриманого результату, вона концентрується на технічній стороні експерименту і на регламентації дій дослідника [2]. Іншими словами, методика є нічим іншим як певним алгоритмом вирішення поставленого завдання, що складається із кількох взаємопов'язаних етапів або ж стадій. Спираючись на низку загальнотеоретичних розвідок у цій сфері, зауважимо, що у розрізі нашого дослідження такими послідовними кроками можна вважати:

1) висунування гіпотез про неефективність норм адміністративного права;

2) перевірка висунутих гіпотез;

3) формулювання пропозицій та рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності норм адміністративного права.

*1. Висунування гіпотез про неефективність норм адміністративного права.*

Гіпотеза (або засновок (грец. hypothesis – підстава, припущення) – це припущення, яке перевіряють експериментально щодо можливих розв'язань проблеми [3, с. 45.]. З точки зору логіки у широкому сенсі цього слова гіпотеза – прийом пізнавальної діяльності людини, форма мислення, що являє собою здогад, тобто положення, яке тимчасово вважається можливо істинним, поки не встановлена істина [4, с. 22]. У більш вузькому – ймовірне припущення про причини будь-яких явищ, достовірність якого за сучасного стану виробництва і науки не може бути перевірена і доведена, але яке пояснює ці явища, що без нього є незрозумілими; прийом пізнавальної діяльності людини; завжди виходить за межі досліджуваного кола фактів, пояснює їх і прогнозує нові факти; систематизуючи знання, гіпотеза дає змогу об'єднати деяку отриману сукупність інформації в систему знань і утворює теорію, якщо її припущення підтверджуються практикою (наукова гіпотеза) [5, с. 119].

Гіпотеза вживається в таких випадках: коли відомі факти недостатні для пояснення причинної залежності явища, а є потреба в тому, щоб його пояснити; коли факти складні і гіпотеза може принести користь як узагальнення знань у цей момент, як перший крок до роз'яснення їх; коли причини, що створили або виробляють факти, недоступні досвіду, а дії або наслідки їх можуть вивчатися [5, с. 119]. У практичній площині гіпотеза може визначатися як форма розвитку знань, що являє собою обґрунтоване припущення, висунуте з метою з'ясування властивостей і причин досліджуваних явищ. Як правило, гіпотеза висловлюється на основі низки спостережень (прикладів), котрі підтверджують її, і тому виглядає правдоподібно [6].

Як указує М.І. Кондаков, процес утворення гіпотези і застосування її в науці можна з метою вивчення розчленувати на такі стадії:

1) відкриття будь-якого явища, причину існування якого неможливо поки пояснити за допомогою наявних прийомів і засобів наукового дослідження;

2) всебічне вивчення доступної для спостереження сукупності явищ, причина яких має бути зна-

йдена; в процесі цього вивчення з'ясовуються всі пов'язані з цим явищем обставини (попередні явища, супутні явища, наступні явища тощо);

3) формулювання гіпотези, тобто наукового припущення про можливу причину, яка викликала виникнення такого явища або групи однорідних предметів;

4) визначення одного або декількох наслідків, що логічно випливають з передбачуваної причини, як і якби причина вже в дійсності була знайдена;

5) перевірка того, наскільки ці наслідки відповідають фактам дійсності; коли виведені наслідки відповідають реальним фактам, гіпотеза визнається ґрунтовною [5, с. 120].

У літературі філософсько-соціологічного спрямування гіпотези прийнято класифікувати на види за такими критеріями:

– залежно від їх відношення до центрального завдання дослідження – основні та неосновні;

– залежно від часу їх появи в процесі дослідження – первинні та вторинні;

– залежно від того, чи обмежується гіпотеза пропозицією про існування зв'язків або ж виділяє причини та наслідки – описові та пояснювальні [7, с. 62, 67–68].

Як правильно зауважують автори монографії «Ефективність правових норм», з точки зору завдань вивчення ефективності в праві найбільший інтерес являє саме остання класифікація, оскільки предметний зміст гіпотези або дозволяє, або не дозволяє проникнути в суть причинно-наслідкових залежностей досліджуваних соціальних процесів і явищ [8, с. 193]. Описові гіпотези, як зазначають учені, – це, як правило, гіпотези на кількісні співвідношення, що зустрічаються під час вивчення того чи іншого об'єкта. На відміну від них, пояснювальні гіпотези – це припущення про причинно-наслідкові залежності в досліджуваних процесах. Формулюючи їх, не можна обмежуватися простими кількісними співвідношеннями, що характеризують об'єкт дослідження, а потрібно спробувати пояснити, чому відбувається так, а не інакше, які фактори визначають саме таке, а не інше співвідношення даних в досліджуваному об'єкті. Саме тому пояснювальним гіпотезам і належить провідна роль у з'ясуванні причин недостатньої ефективності правових норм [8, с. 193–194].

Як відомо, процес реалізації правових норм є процесом взаємодії з ними відповідних суб'єктів права, що здійснюється в певних соціальних умовах та під впливом різного роду соціальних факторів. Це відображає те, що пояснювальні гіпотези мають пов'язуватись із чіткістю формулювання норми, її адекватністю, зрозумілістю та несуперечливістю, суб'єктами права, соціальними умовами, в яких норма реалізується тощо. Причому серед останніх доцільно гіпотетично виділити як фактори, що сприяють реалізації правових приписів – стимули (наприклад, відповідність змісту норми інтересам суб'єктів права, чітка система заохочень за реалізацію приписів і покарань за їх невиконання), так і фактори, що перешкоджають цьому, – антистимули

(наприклад, побоювання того, що реалізація правового припису призведе до небажаних наслідків для суб'єкта) [8, с. 201].

Як приклад можна зазначити, що норма, яка передбачає відповідальність за торгівлю з рук у невстановлених місцях (ст. 160 КУпАП) є не досить результативною, оскільки кількість так званих стихійних ринків та кількість громадян, що постраждали внаслідок придбання неякісної продукції, з кожним роком невпинно зростає, про що свідчать і аналітичні довідки підрозділів Національної поліції України, і зростаюча кількість скарг громадян, і прес-релізи та новини із різноманітних засобів масової інформації тощо. При цьому гіпотеза про неефективність вказаної адміністративно-деліктної норми права формулюється так: «штраф як основна санкція за адміністративне правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, у галузі фінансів і підприємницькій діяльності (наприклад, торгівля з рук у невстановлених місцях) є неефективним, оскільки його застосування є неадекватним до суспільної шкідливості вказаного діяння». Вказана гіпотеза містить у собі такі припущення: 1) недостатність розміру штрафу (від одного до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (далі за текстом – НМДГ) та від шести до п'ятнадцяти НМДГ за торгівлю промисловими товарами); 2) невідповідність зв'язку між виплатою штрафу та матеріальними інтересами правопорушника (виплачена сума штрафу істотно не позначається на майновому стані правопорушника); 3) низький рівень правової обізнаності та правосвідомості покупців (значна кількість осіб не вважає вказану торгівлю порушенням чинного законодавства або свідомо порушує відповідні норми); 4) соціально-економічні умови життя населення (інфляційні процеси, знецінення національної валюти, суттєве підвищення комунальних тарифів та інші фактори, що негативно впливають на матеріальне та фінансове забезпечення громадян); 5) недостатність практичного досвіду дільничних офіцерів поліції та патрульних поліцейських; 6) обмеженість матеріального та кадрового ресурсу відповідних юрисдикційних суб'єктів (недостатність людського ресурсу для адекватного юрисдикційного впливу на порушників, а також проведення профілактичної, роз'яснювальної та превентивної роботи тощо).

При цьому зауважимо, що перше та друге припущення пов'язані із правовою якістю адміністративно-деліктного законодавства, третє та четверте – суб'єктами проступку та покупцями, п'яте – із суб'єктами правозастосування, шосте – із так званими антистимулами у роботі юрисдикційних суб'єктів. Таким чином, усі висунуті припущення (гіпотеза в цілому) стосуються всіх складових елементів правового впливу – правових норм, стану їх реалізації та правосвідомості суб'єктів вказаних адміністративних правовідносин. При цьому підкреслимо, що перевірка наведеної гіпотези дає змогу, не обмежуючись фіксацією встановлених взаємозв'язків, що лежать на поверхні, проникнути у глибоко досліджуваного об'єкта, встановити причини та передумови неефективності вказаної норми адміністративного права.

2. *Перевірка висунутих гіпотез*, як правило, полягає у виборі способів збору, обробки й аналізу соціально-правової інформації, метою яких є підтвердження або ж спростування висунутих гіпотез про неефективність норм адміністративного права. Більшість із вказаних операцій, як і сам алгоритм здійснення такої перевірки в цілому, досить ґрунтовно описаний у соціологічних науках. Так, наприклад, для цього, як правило, необхідно:

1) здійснити емпіричну інтерпретацію понять, що містяться в гіпотезах, і розробити систему їх показників;

2) встановити джерела отримання соціально-правової інформації, методи і процедури для її збору;

3) визначити вибірку сукупності об'єктів дослідження і довести її репрезентативність;

4) зібрати необхідну інформацію та обробити її;

5) провести змістовний аналіз отриманої інформації, на основі якого підтвердити або спростувати висунуті гіпотези [8, с. 209–210].

Специфіка дослідження ефективності в праві, як нам видається, дає змогу звести зазначені стадії до такого:

– визначити цілі адміністративно-правової норми, конкретні критерії її ефективності та розробити систему їх показників;

– встановити джерела, засоби і методи отримання соціально-правової інформації, методи і процедури для її збору;

– провести змістовний аналіз отриманої інформації, на основі якого підтвердити або спростувати висунуті гіпотези.

Відштовхуючись від указаних міркувань, спробуємо на прикладі гіпотези про неефективність норм ст. 160 КУпАП здійснити перевірку висловлених нами вище припущень. По-перше, загальною метою цієї конкретної адміністративно-правової норми є регулювання та охорона суспільних відносин у сфері торговельної діяльності і захисту прав споживачів. Оскільки вказана норма містить і санкції, то до її цілей можна віднести виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, індивідуальну та загальну превенцію тощо. Кількісними показниками, що відображають певну динаміку (за роками) застосування та ефективності дії норми, виступатимуть статистичні дані про кількість осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності, обсяги стягнутих штрафів та заподіяної матеріальної шкоди тощо. Разом із тим варто обов'язково звернути увагу, що статистика, яка відображає зменшення випадків фіксації відповідного виду адміністративного проступку, не є беззаперечним свідченням ефективної дії норми, оскільки вказана вибірка даних може бути і свідченням низької результативності роботи юрисдикційних суб'єктів та підтвердженням прояву інших факторів та явищ. За таких умов обов'язково варто враховувати й кількість звернень громадян (розглянутих та тих, щодо яких не було ухвалено відповідного адміністративного акта) до органів Національної поліції України, кількість скарг громадян до виконавчих органів

місцевого самоврядування щодо порушення продавцями правил благоустрою, звернень осіб, які придбали продовольчі товари, до медичних установ з харчовим отруєнням чи іншими хворобами, викликаними вживанням указаних продуктів, звернень до органів санітарно-епідеміологічного нагляду та інспекції з питань захисту прав споживачів щодо неякісних товарів, придбаних у таких місцях нелегальної торгівлі, кількість (наприклад, у межах певної адміністративної одиниці, її районів тощо) стихійних ринків або самовільно облаштованих окремих торгових місць та прилавків, що зафіксована органами місцевого самоврядування або громадянами тощо. Співставлення вказаних даних, у тому числі їх відхилення у бік зменшення або збільшення, буде свідчити про ефективність/неефективність дії норми ст. 160 КУпАП.

Натомість перевірка припущень про недостатність розміру штрафу та невідповідність зв'язку між виплатою штрафу та матеріальними інтересами правопорушника полягає у правильному виборі джерел звітної інформації. У цьому разі такими джерелами будуть, зокрема, виступати бюджетне законодавство та зведені дані Державної служби статистики України. Так, наприклад, відповідно до ст. 8 Закону України «Про Державний бюджет на 2019 рік» мінімальна заробітна плата з 01 січня 2019 року становить 4 173 гривні, прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць у розмірі з 01 січня 2019 року – 1853 гривні, з 01 липня – 1936 гривень, з 01 грудня – 2027 гривень [9], а максимальний розмір штрафу за торгівлю з рук у невстановлених місцях становить усього 119 грн. Шляхом нескладних математичних операцій можна встановити, що вказана сума у тридцять п'ять разів менша розміру мінімальної заробітної плати та більше ніж у 15 разів менша за прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць.

При цьому варто обов'язково враховувати, що вартість товарів, які, наприклад, реалізуються одним із таких недобросовісних продавців, як правило, перевищує (а досить часто і значно) максимально граничний розмір штрафу, а їх успішна реалізація порушником дасть змогу одержати прибуток, що знову ж таки суттєво перевищує встановлену або ж виплачену суму штрафу. При цьому зауважимо, що, за офіційними даними, загальна кількість випадків застосування санкції у вигляді штрафу, наприклад, у 2016 році становила 6 510, а конфіскація предметів торгівлі застосовувалась лише у 665 випадках, що також підтверджує досить низький рівень ризику для порушника втратити незаконно одержаний ним прибуток [10, с. 68].

Своєю чергою низький рівень правової обізнаності та правосвідомості покупців та соціально-економічні умови життя населення як певне припущення, що пояснює причини неефективності дії досліджуваної норми, доцільно вивчати за допомогою соціологічного опитування. Як відомо, процес правового впливу бере свій початок з моменту видання певного акта, норми якого мають виховний, інформаційний, а здебільшого й ідеологічний характер такої дії.

О.А. Лукашева свого часу з цього приводу досить точно помічала, що приписи норм права здійснюють

вплив на свідомість особи, на її інтереси, мотиви, цілі, волю – на весь механізм соціально-психологічної регуляції і цей вплив сприяє формуванню певних соціальних установок, ціннісних орієнтацій, спрямованості особи, об'єктивуючись, зрештою, в її поведінці та діяльності [11, с. 12–13]. При цьому зауважимо, що вказана об'єктивація у разі загалом ефективної дії норми права знаходить прояв у правомірній або навіть соціально-активній правомірній поведінці більшості осіб. Якщо ж норму права систематично порушують, держава в особі уповноважених суб'єктів здійснює вплив на поведінку порушників з метою усунути прояви такого неправомірного відхилення, що, своєю чергою, дає вихідну базу даних для визначення ефективності дії певної норми права.

В ідеалі, як зазначає О.М. Яковлев, для вивчення ефективності правової норми необхідно отримати, як правило, дані, що характеризують: а) обізнаність (поінформованість) відповідних осіб про право (та насамперед про норми, що вивчаються); б) оцінку конкретних правових принципів, категорій, норм, відношення до цих норм; в) поведінку індивідів у її співвідношенні з наявною сумою правових знань і оцінками цих знань [12, с. 7].

Як уже підкреслювалось у цьому дослідженні, визначити рівень правосвідомості суб'єктів адміністративного права можна за допомогою соціологічного опитування. Так, проведене нами у грудні 2018 року репрезентативне опитування респондентів різних вікових груп у м. Дніпро (250 осіб) підтвердило, що значна кількість опитаних (близько 85%) знає про незаконність торгівлі з рук у невстановлених місцях, але при цьому 65% із них готові і надалі купувати товари у таких продавців. Натомість приблизно 15% опитаних взагалі не знають про те, що вказане діяння має ознаки адміністративного правопорушення, при цьому 12% із них будуть продовжувати купувати такі товари, незважаючи на те, що завдяки соціологічному опитуванню вже знають про нелегальність вказаної діяльності.

Своєю чергою опитування громадян (у кількості 50 осіб), що здійснюють вказану незаконну торгівлю, показало, що 95% із них усвідомлюють незаконність торгівлі з рук у невстановлених місцях. При цьому 65% із таких осіб розглядають реалізацію товарів у такий спосіб додатковим джерелом доходу та вимушені торгувати у такий спосіб з причин суттєвого погіршення матеріального становища їхніх сімей та різкого зростання комунальних тарифів, а 45% – вважають цю діяльність для них основним способом заробітку і визнають, що фінансове становище їхніх сімей є стабільним внаслідок саме такої діяльності. Ще 5% респондентів не знають про протизаконність їхньої діяльності та адміністративну відповідальність за неї, але не готові її зупинити.

Показниками, що відображають соціально-економічне становище в державі та матеріально-фінансове благополуччя громадян, наприклад, є відомості про рівень інфляції в Україні, валовий внутрішній продукт, стан купівельної спроможності, стабільність національної валюти тощо.

Наступне, висловлене нами припущення щодо недостатності практичного досвіду дільничних офіцерів поліції та патрульних поліцейських, можна підтвердити або спростувати інформацією щодо середнього віку та стажу дільничних офіцерів поліції та патрульних поліцейських. Так, наприклад, за офіційною інформацією Департаменту патрульної поліції Управління патрульної поліції в Дніпропетровській області, станом на 25 березня 2019 року в штаті Управління працюють 971 працівник, із числа котрих 226 жінок та 745 чоловіків. Середній вік становить 28 років. Більшість працівників (приблизно 80%) – новоприйняті на службу працівники, стаж служби яких становить 3 роки 05 місяців [13].

Обмеженість кадрового ресурсу відповідних юрисдикційних суб'єктів (недостатність людського ресурсу для адекватного юрисдикційного впливу на порушників, а також проведення профілактичної, роз'яснювальної та превентивної роботи тощо) також підтверджується відповідними офіційними даними. Зокрема, донабір до лав патрульної поліції Управління патрульної поліції в Дніпропетровській області триває з жовтня 2017 року по теперішній час. За 2017 рік бажаних, котрі подали електронну анкету кандидата, нараховувалося 1 688, із яких успішно пройшли всі етапи відбору та були оформлені на службу – 186 осіб. За 2018 рік: задано анкет – 3 329, оформлено на службу – 87 осіб. За три місяці 2019 року: подано анкет – 145 та оформлено на службу – 6 осіб. Звільнених працівників за весь період служби в Управлінні нараховується 337 осіб. Таким чином, станом на тепер некомплект працівників Управління патрульної поліції в Дніпропетровській області становить 208 одиниць [13].

Разом із тим трохи краща ситуація з кадровим ресурсом дільничних офіцерів поліції, зокрема, відповідно до щорічного звіту про якісний склад поліцейських ГУНП у Дніпропетровській області станом на 01 січня 2019 року, облікова кількість працівників у службі дільничних офіцерів поліції становить 529 осіб, з яких за віком: до 30 років – 260 осіб, від 30 до 45 років – 265 осіб, від 45 до 55 років – 4 особи; за стажем у цій службі: до 1 року – 59 осіб, від 1 до 3 років – 133 особи, від 3 до 5 років – 190 осіб, від 5 до 10 років – 106 осіб, понад 10 років – 41 особа [14]. Однак, на жаль, указана позитивна статистика щодо кількості та досвіду дільничних офіцерів поліції суттєво не впливає на правозастосовчу практику у цій сфері в цілому.

*3. Формулювання пропозицій та рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності норм адміністративного права.* Проведена перевірка сформульованих вище припущень та її результати дають змогу сформулювати певні шляхи підвищення ефективності відповідних адміністративно-правових норм.

Як справедливо зазначають В.М. Кудрявцев, В.І. Никитинський, І.С. Самощенко та В.В. Глазирін, рекомендації з дотримання норм можуть мати найрізноманітніший характер, але «...логічна схема, на якій вони базуються, в принципі єдина: доведено, що

така-то норма (або система норм) не досить ефективна через такі-то дефекти в ній. Отже, усунувши виявлені дефекти, ми підвищимо її ефективність» [8, с. 243].

Пам'ятаючи про те, що всі висунуті нами припущення стосуються змісту правової норми, умов її реалізації і рівня правосвідомості суб'єктів зазначених адміністративних правовідносин, спробуємо згрупувати сформулювати наші пропозиції щодо підвищення ефективності адміністративно-правових норм, що містяться в ст. 160 КУпАП, поділивши їх на блоки, залежно від вищевказаних складових елементів адміністративно-правового впливу:

1. Рекомендації щодо правової якості положень ст. 160 КУпАП («Торгівля з рук у невстановлених місцях»).

У зазначеному напрямі слід, як нам бачиться, запропонувати досить тривіальну тезу про посилення санкції у вигляді штрафу, а також передбачити обов'язкове застосування поряд зі штрафом конфіскації предметів торгівлі в тому разі, якщо правопорушника протягом року вже притягували до адміністративної відповідальності за вказаною статтею.

Отже, положення досліджуваної нами статті варто сформулювати таким чином:

«Торгівля в містах з рук на вулицях, площах, у дворах, під'їздах, скверах та в інших невстановлених місцях –

тягне за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією предметів торгівлі або без такої.

Торгівля з рук у невстановлених місцях промисловими товарами –

тягне за собою накладення штрафу від шести до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією предметів торгівлі.

Дії, передбачені частинами першою та другою цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за те ж порушення, –

тягнуть за собою накладення штрафу у розмірі від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією предметів торгівлі».

На нашу думку, посилення санкцій, а точніше суттєве зростання їх розміру та можливість конфіскації товару значно посилить зв'язок між виплатою штрафу та матеріальними інтересами правопорушника.

2. Умови реалізації адміністративно-правової норми. В цьому аспекті підкреслимо, що за великим рахунком ресурс правових засобів у питанні поліпшення матеріального стану та благополуччя населення об'єктивно обмежений і полягає в нормативній фіксації тих чи інших економічних методів адміністрування. Повною мірою ця теза стосується і поліпшення матеріально-технічного забезпечення й оснащення юрисдикційних суб'єктів. Іншими словами, у такому разі більшість рекомендацій матиме суто економічний і загалом глобальний характер, успішність застосування яких, своєю чергою, буде

залежите від ефективності державної політики в цій сфері в цілому, а це вже питання, що виходить за рамки паспорта спеціальності, в межах якої виконується це дослідження, і тому залишаємо його для дослідників з інших галузей знань та науки.

Якщо ж вести мову про досвід і знання дільничних офіцерів поліції і патрульних поліцейських, у віданні яких перебуває зазначена категорія справ, то найбільш прийнятним варіантом, природно, вважається проведення й організація систематичних курсів (тренінгів, семінарів тощо) підвищення професійної кваліфікації, а також заохочення за отримання такими співробітниками вищої юридичної та економічної освіти тощо.

3. Як показує практика, на правосвідомість суб'єктів адміністративного права, особливо тих осіб, які порушують зазначені норми адміністративного законодавства, як правило, тільки за допомогою примусового потенціалу або виховного впливу стягнень вплинути досить складно. Іншими словами, інструментарію лише репресивно-примусового механізму норми адміністративного права для досягнення її мети може бути і не досить. У цьому разі

для підвищення ефективності дії зазначеної норми необхідно налагодити правороз'яснювальну роботу серед населення. Частково цю функцію слід покласти на дільничних офіцерів поліції, але при цьому основний наголос все ж слід зробити на використанні широких можливостей засобів масової інформації (теле-, радіо-, друковані видання тощо). Акцент у такій інформаційній роботі необхідно зробити не тільки на суто юридичному аспекті шкідливості діяння, а й підкреслити можливу шкоду для життя і здоров'я людей від зазначеної діяльності, сконцентрувати увагу на порушених у такому разі правилах благоустрою міст та інших населених пунктів тощо.

Видається, що в комплексі зазначені рекомендації та пропозиції (наведений перелік яких, звичайно ж, не є вичерпним), що стосуються законодавчого вдосконалення відповідної норми, а також ті рекомендації, які можуть сприяти підвищенню рівня правосвідомості відповідних суб'єктів мають здатність істотно підвищити ефективність положень ст. 160 КУпАП. Однак важливим фактором на шляху до досягнення намічених цілей будуть умови реалізації норм, а точніше їх суттєва зміна в бік поліпшення.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голова ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
2. Новая философская энциклопедия: В 4 тт. Москва : Мысль. / Под редакцией В.С. Стёпина. 2001. URL: [https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc\\_philosophy/8661](https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/8661)
3. Українська радянська енциклопедія: в 17-ти т. / гол. ред. М.П. Бажан; редкол.: І.К. Білодід та ін. 1-ше вид. Т. 3: Волочіння–Данія. Київ : Голов. ред. УРЕ, 1960. 576 с.
4. Тофтул М.Г. Логіка : підручник, 2-ге вид., допов. Київ : ВЦ «Академія», 2008. 400 с.
5. Кондаков Н.И. Логический словарь. 2-е изд., испр. и доп. Москва : Наука, 1975. 720 с.
6. «Гіпотеза». *Вікіпедія: вільна енциклопедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>.
7. Ядов В.А. Социологическое исследование: методология, программа, методы. Москва : «Наука», 1972, 328 с.
8. Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев и др. Москва : Юридическая литература, 1980. 280 с.
9. Про Державний бюджет України на 2019 рік : Закон України від 23 листопада 2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>.
10. Адміністративні правопорушення у 2016 році: Статистичний бюлетень. / Державна служба статистики України. URL: [https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/Arhiv\\_u/15/Arch\\_ap\\_bl.htm](https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/Arhiv_u/15/Arch_ap_bl.htm).
11. Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. Москва : Юридическая литература, 1973. 344 с.
12. Яковлев А.М. Правосознание как объект конкретно-социологического исследования. *Ученые записки ВНИИСЗ*. Москва, 1971. Вып. 23. С. 3–17.
13. Відповідь Департаменту патрульної поліції Управління патрульної поліції в Дніпропетровській області № 46зі/4/19/01-2019 від 22.03.2019 р.
14. Відповідь Головного управління Національної поліції в Дніпропетровській області на запит № 20/18-1209 від 07.03.2019 р.

**Крикавська І. В.,**  
асистент кафедри адміністративного та інформаційного права  
Навчально-наукового Інституту права та психології  
Національного університету «Львівська політехніка»

## ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

### THE PECULIARITIES OF THE IMPLEMENTATION OF PROVIDING THE ADMINISTRATIVE SERVICES PRINCIPLES IN UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

Стаття присвячена особливостям реалізації принципів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах. Запропоновано нормативно закріпити принцип сумісності або компатибельності (узгодженості), тобто уникнення різнонаправленості, а також принцип уніфікації або стандартизації.

**Ключові слова:** об'єднані територіальні громади, адміністративні послуги.

Статья посвящена особенностям реализации принципов предоставления административных услуг в объединенных территориальных общинах. Предложено нормативно закрепить принцип совместимости или компатибельности (согласованности), то есть избежания разнонаправленности, а также принцип унификации или стандартизации.

**Ключевые слова:** объединенные территориальные общины, административные услуги.

The article deals with the peculiarities of the implementation of providing the administrative services principles in the united territorial communities (amalgamated hromadas). It is proposed to standardize the principle of compatibility or compatibility (coherence), to avoidance of multi-directionality and to standardize the principle of unification or standardization.

**Key words:** united territorial communities, amalgamated hromadas, administrative services.

**Постановка проблеми.** Забезпечення реалізації застосування принципів надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування є одним із пріоритетних для побудови демократичної та правової держави. Органи місцевого самоврядування є найбільш наближеними до людини, оскільки такі органи уповноважені законодавством на вирішення більшості питань у житловій, будівельній, соціальній, культурній та інших сферах. Законом України «Про адміністративні послуги» лише закріплено принципи, на яких має здійснюватися надання адміністративних послуг, тому для розуміння їх застосування в об'єднаних територіальних громадах необхідне тлумачення та наукове вивчення. Отже, актуальним є дослідження законодавчого та наукового підґрунтя, діяльності зі створення належних умов для реалізації принципів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Інституту адміністративних послуг присвячено велику кількість праць учених, зокрема В. Авер'янова, К. Афанасьєва, В. Тимощука, С. Ківалова, М. Ославського, М. Острах, Б. Коліушко, А. Ліпенцева, Ю. Жук, Ю. Шарова, О. Соловйової та інших. Зважаючи на значний внесок учених-адміністративістів в удосконалення інституту адміністративних послуг в Україні, подальшого дослідження потребують принципи надання адміністративних послуг, що надаються об'єднаними територіальними громадами.

**Мета статті** – проаналізувати особливості реалізації принципів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах та запропо-

нувати можливі механізми вдосконалення системи принципів надання адміністративних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** Досліджуючи сутність принципів адміністративних послуг та їх реалізацію органами місцевого самоврядування, необхідно керуватися єдиними теоретичними засадами, в тому числі щодо розуміння принципів, зосереджуючи увагу на особливостях їх застосування в об'єднаних територіальних громадах.

Принципи надання адміністративних послуг є складною системою, тобто взаємопов'язаними та взаємозалежними. Усі принципи мають велике значення, позаяк безпосередньо пов'язані з організацією роботи в об'єднаних територіальних громадах, а основне їх завдання – оптимізувати роботу, зробити її більш ефективною і злагодженою.

У науці адміністративного права принципи розглядаються як основні засади, ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю. Тому саме принципи є тим підґрунтям, яке дасть змогу захистити права і законні інтереси особи у відносинах з державою, сприятиме обмеженню проявів свавілля, бюрократизму та корупції з боку службовців, підвищить ефективність роботи органів державної влади [1, с. 65].

Правовою основою для закріплення принципів надання адміністративних послуг у національному законодавстві є Конституція України та міжнародні нормативно-правові акти.

Одним з орієнтирів для формування та закріплення принципів надання адміністративних послуг в органах місцевого самоврядування в українському



законодавстві є Європейська хартія місцевого самоврядування, яку Верховна Рада України ратифікувала 15 липня 1997 року. Країни-підписанти Хартії домовились, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами. Хартією визначено, що посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади [2].

Відповідно до статті 4 Закону України «Про адміністративні послуги» державна політика у сфері адміністративних послуг базується на принципах: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень [3, ст. 4].

Розглянемо сутнісні характеристики та особливості реалізації кожного з вищевказаних принципів під час надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах.

Зважаючи на багатогранність думок науковців щодо дефініції принципу верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності, важливим є висвітлення ключових аспектів його тлумачення, зокрема його застосування до об'єднаних територіальних громад у сфері надання адміністративних послуг.

Як свідчить сучасний теоретичний і прикладний досвід, найбільш продуктивним для розуміння верховенства права є тлумачення його як певної суми тісно переплетених між собою принципів, які є необхідними для будь-якого демократичного суспільного устрою [4, с. 10].

Принцип законності закріплений Основним Законом, а саме статтею 19 визначено, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [5].

Погоджуємося з думкою В. Лемак, який запропонував верховенство права пов'язувати не тільки і не стільки з вимогами до змісту закону, скільки з процедурою його прийняття. На думку цього автора, прийнятий за демократичними процедурами закон не може суперечити верховенству права [6, с. 44–51]. Таке розуміння принципу законності реалізується шляхом закріплення процедури прийняття нормативно-правових актів, що регулюють порядок надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах.

Принцип юридичної визначеності як необхідна умова дотримання принципу верховенства права полягає у чіткості підстав, цілей та змісту нормативних приписів, а також законодавчого встанов-

лення повноважень органів влади у відносинах із суб'єктами звернення [7]. Принцип юридичної визначеності реалізується шляхом прийняття законів, що відповідають міжнародним стандартам у сфері прав людини та є доступними для розуміння.

Принцип стабільності розглядається як необхідність забезпечення від частих змін нормативно-правових актів, що регулюють надання адміністративних послуг. У сфері надання адміністративних послуг об'єднаних територіальних громад принцип стабільності забезпечується вимогами ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги» щодо встановлення вимог до регулювання відносин з надання адміністративних послуг виключно законом. Такий підхід забезпечує стабільність, враховуючи процедурну складність прийняття законів, на відміну від рішення органів місцевого самоврядування.

Принцип рівності перед законом перебуває у тісному взаємозв'язку із принципом мінімізації документів та процедурних дій, оскільки кількість документів не може зменшуватися залежно від суб'єктивного вподобання суб'єкта надання адміністративних послуг, мінімізація документів та процедурних дій здійснюється за принципом рівності перед законом усіх громадян.

Реалізація принципів відкритості, прозорості в об'єднаних територіальних громадах здійснюється шляхом виконання норм Закону України «Про адміністративні послуги», зокрема ст. 6 стосовно прав суб'єктів звернення на безоплатне отримання інформації щодо надання адміністративних послуг та ст. 8 щодо необхідності затвердження інформаційної та технологічної карток адміністративної послуги.

Доступ до інформації забезпечується шляхом розміщення інформаційних стендів у місцях надання адміністративних послуг, надання безоплатного доступу до: Єдиного державного порталу адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі, та інформації про послуги, розміщеної на веб-сайтах об'єднаних територіальних громад, а також шляхом функціонування цілодобової Урядової телефонної довідки та інформування через засоби масової інформації.

Тісно пов'язаний принцип відкритості і прозорості з принципом доступності інформації про надання адміністративних послуг. Положення про те, що кожен має право на інформацію, можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, закріплене в Конституції України та законах України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» та «Про адміністративні послуги». Такий принцип доцільно розглядати комплексно з принципом захищеності персональних даних. В об'єднаних територіальних громадах забезпечення захисту прав і свобод суб'єктів персональних даних у разі обробки їхніх персональних даних реалізується шляхом нормативно закріпленого порядку обробки та захисту персональних даних та встановлення

відповідальності посадових осіб, які мають доступ до персональних даних, за невиконання вимог указаних нормативних документів.

Принцип оперативності та своєчасності полягає в уникненні формального підходу до розгляду справи та необхідності швидкого надання адміністративної послуги, незважаючи на встановлені довші строки. Реалізація вказаного принципу ускладнюється суб'єктивністю оцінки часу, необхідного для надання певної послуги, та неможливості застосування санкцій чи претензійно-позовного захисту за незастосування вказаного принципу до розгляду справи. Оскільки нормативно не встановлено чіткого врегулювання, для яких послуг такий строк може бути скорочено і за яких умов. Такий принцип може реалізовуватися шляхом контролю керівника за безпосереднім виконавцем надання адміністративних послуг.

Важливим складником у реалізації принципу мінімізації документів та процедурних дій, що вимагаються під час надання адміністративних послуг, є інформаційна та технологічна картки адміністративних послуг, які затверджуються на кожну адміністративну послугу, що надається відповідно до закону в об'єднаних територіальних громадах. Інформаційна картка адміністративної послуги містить інформацію про перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби – інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги.

Принцип неупередженості та справедливості необхідно розглядати крізь призму категорії «конфлікт інтересів», оскільки саме його уникнення уможливить справедливість під час розгляду справи в об'єднаних територіальних громадах. Закон України «Про запобігання корупції» визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, зокрема запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» частково передбачає процедуру для органів місцевого самоврядування, зокрема й об'єднаних територіальних громад. Реалізація принципу неупередженості та справедливості перебуває у тісному взаємозв'язку із заходами боротьби з корупцією, запровадженими в об'єднаних територіальних громадах.

Принцип доступності та зручності для суб'єктів звернень полягає не лише в комфортних для відвідування приміщеннях, де надається адміністративна послуга, але особливо важливим є те, щоб у процесі утворення об'єднаних територіальних громад якість послуг не погіршилася, тобто наявні раніше (до створення об'єднаних територіальних громад) у населеному пункті послуги не віддалялися або ж залишалися в межах територіальної доступності.

Слушним є зауваження щодо відсутності принципу якості серед визначених принципів [8, с. 239].

Досліджуючи кожен з перерахованих принципів надання адміністративних послуг, варто зверну-

ти увагу на їх використання як системи принципів, оскільки їхня спільна реалізація може породжувати вірогідні конфлікти, незважаючи на їхню комплементарність. Тому запропоновано в структуру принципів внести принцип сумісності або компатибельності (узгодженості), тобто уникнення різнонаправленості, а також принципу уніфікації або стандартизації.

Принцип сумісності або компатибельності (узгодженості) варто розглядати в рамках системного підходу, коли реалізація системи принципів в цілому можлива лише у зв'язку із сумісністю всіх його елементів – принципів. У разі застосування принципу сумісності або компатибельності (узгодженості) його варто тлумачити крізь призму основного призначення держави – служіння суспільству та вирішення контр-аверсійності розуміння норм на користь заявника.

Наприклад, реалізація принципу законності і принципу оперативності та своєчасності може виявитися взаємозаперечуючою у разі неспівпадіння строків надання послуги та строків, які для особи є суб'єктивно своєчасними. У такому разі застосування принципу сумісності або компатибельності (узгодженості) допоможе врегулювати вказані положення шляхом їх врегулювання на користь суб'єкта отримання адміністративної послуги.

Принцип уніфікації або стандартизації слід запровадити за типом стандартних операційних процедур, що полягає у використанні типових документів, що містять чіткий і точний опис етапів, яких уповноважені особи ОТГ мають дотримуватися під час надання однієї з послуг з метою досягнення високої якості їх надання. Цей принцип частково реалізовано шляхом законодавчого зобов'язання суб'єктів надання адміністративних послуг затверджувати інформаційні та технологічні картки. Незрозумілим є підхід законодавця до обов'язковості затвердження типових карток для органів державної влади та відсутність єдиного підходу для органів місцевого самоврядування, зокрема і для ОТГ. При цьому затвердження типових карток не може розглядатися як посягання на самостійність реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у разі затвердження таких типових карток законом. Доцільно запровадити на всі послуги, що можуть надаватися органами місцевого самоврядування, зокрема ОТГ, окремі типові картки, в яких фактично змінними будуть лише поля, в яких міститься інформація про суб'єкта надання послуги. Як свідчить аналіз інформаційних карток, їм часто властива нагромадженість нормативно-правовими актами та нечіткість, що ускладнює розуміння мешканцями ОТГ порядку надання адміністративних послуг та потребує значних часових затрат для ознайомлення з усіма зазначеними актами та пошуку статей, що стосуються конкретної послуги. Законом передбачена обов'язковість зазначення актів законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги, однак доцільніше для легшого розуміння передбачити конкретизацію та перелік статей нормативно-правових актів, що регулюють указану діяльність та визначають повноваження. Важливість стандартизації полягає

і в тому, що при утворених ОТГ (особливо в сільських) не завжди є належне правове забезпечення у зв'язку із браком фахівців у галузі права. У зв'язку із цим інформаційні та технологічні картки не проходять належну правову експертизу.

Принцип уніфікації або стандартизації фактично реалізовується шляхом затвердження урядом примірною положення про ЦНАПи та їх регламенти, оскільки всі, хто створює ЦНАП, зобов'язані затверджувати положення і регламенти у відповідності до стандартизованого нормативного документа.

**Висновки.** Отже, законодавче закріплення принципів отримали у Конституції України та законах України. Відповідно до принципу верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності, суб'єкти об'єднаних територіальних громад мають діяти виключно в межах наданих повноважень. Дотримання вказаного принципу реалізується шляхом прийняття нормативно-правових актів не лише щодо сфери надання адміністративних послуг, але і власне процедури їх прийняття. Принцип стабільності реалізовано шляхом закріплення встановлення вимог до регулювання відносин з надання адміністративних послуг виключно законом. Принцип відкритості і прозорості надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах забезпечується шляхом розміщення інформації не лише безпосередньо в місцях надання таких послуг, але

і на офіційних веб-сторінках об'єднаних територіальних громад у мережі Інтернет. Реалізація вказаного принципу прямо пов'язана із фінансовою спроможністю територіальних громад, оскільки лише за умови достатнього матеріально-технічного забезпечення вказане може реалізовуватись. Реалізація принципу оперативності та своєчасності ускладнюється відсутністю можливості нормативного врегулювання та суб'єктивністю розуміння найкоротшого терміну надання адміністративних послуг. Принцип неупередженості та справедливості необхідно розглядати крізь призму категорії «конфлікт інтересів», оскільки саме його уникнення уможливить справедливість під час розгляду справи. Принцип доступності інформації включає в себе наявність достатньої, повної і конкретної інформації про способи та місця, де мешканці певної територіальної громади можуть отримати адміністративні послуги, а в об'єднаних територіальних громадах реалізується також і з урахуванням віддаленості місць надання послуг від мешканців, яким будуть надаватися такі послуги. Є потреба закріплення в ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» принципів якості, сумісності або компативності (узгодженості), тобто уникнення різнонаправленості, а також принципу уніфікації або стандартизації. Подальшого дослідження потребують правові засади надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Петювка В.В. Надання адміністративних послуг в Україні: теорія і практика : монографія. Київ, 2014. 214 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування. *Збірка договорів Ради Європи*. Українська версія. Київ, 2000, 205 с.
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 13.02.2019).
4. Аллан Т.Р. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права / пер. з англ. Р.А. Семків. Київ, 2008. 385 с.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. 141 с.
6. Лемак В. Принцип верховенства права в Україні: основні загрози. *Право України*. 2010. № 3. С. 44–51.
7. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В.П. Тимошука. Київ, 2013. 392 с. URL: <http://pravo.org.ua/img/books/files/komentar-do-zakonu-pro-admin-poslugy-tymoschuk-2013.pdf>.
8. Адміністративне право. Повний курс : підручник / Галуцько В. та ін. Херсон, 2018. 446 с. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=U4VeDwAAQBAJ&pg=PA238&lpg=PA238&dq>.

**Melnyk Yu. O.,**  
*Postgraduate Student at the Department of International Private,  
 Commercial and Civil Law  
 of Kyiv National Trade and Economics University*

## THE PRACTICE OF LEGAL REGULATION OF TAX PLANNING OF INTERNATIONAL CORPORATIONS IN FOREIGN COUNTRIES

### ПРАКТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАТКОВОГО ПЛАНУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ КОРПОРАЦІЙ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

The article examines the tools of legal regulation of tax planning of international corporations abroad. Particular attention is paid to the study of legal means used in developed countries to counteract the negative impact of base erosion. The directions of implementation of the best world practices in Ukraine are determined.

**Key words:** *tax planning, international corporations, legal regulation, GARR, tax advice.*

У статті досліджено інструменти правового регулювання податкового планування міжнародних корпорацій за кордоном. Особливу увагу приділено дослідженню правових засобів, які використовуються у розвинутих державах для протидії негативному впливу розмивання бази оподаткування. Визначено напрями імплементації кращих світових практик в Україні.

**Ключові слова:** *податкове планування, міжнародні корпорації, правове регулювання, GARR, податкове консультування.*

В статье исследованы инструменты правового регулирования налогового планирования международных корпораций за рубежом. Особое внимание уделено исследованию правовых средств, используемых в развитых государствах для противодействия негативному влиянию размывания базы. Определены направления имплементации лучших мировых практик в Украине.

**Ключевые слова:** *налоговое планирование, международные корпорации, правовое регулирование, GARR, налоговое консультирование.*

#### **Problem statement in general form and its connection with important scientific and practical tasks.**

The scale of tax planning of international corporations as a universal means of reducing the volume of tax payments in recent years is becoming more and more popular. At the same time, the schemes that are used to reduce the tax base are becoming more developed and diversified: it is now not so much about using inconsistencies in legislation, but also about developing and introducing innovative financial instruments, using advanced technologies; the growth in the number of transactions in the services sector or on the transfer between subjects of intangible assets, the value of which is rather difficult to be objectively assessed; an increase in the number of “tax havens” and their active use by business entities at various levels; use of transfer pricing and the like.

Now an increasing number of countries are losing significant resources through the payment by enterprises of taxes in countries where the level of taxation is substantially lower, which becomes possible due to the imperfection of national and international legislation. Given this, an increasing number of countries are using specific means of countering tax planning, which makes it interesting to explore their progressive experience.

**Analysis of recent research and publications in which the solution of this problem is initiated and on which the author relies, highlighting previously unsolved parts of the general problem to which the article is devoted.** The problems of tax planning were researched in the papers of such scientists as S. Alekseeva, A. Skakuna, A. Tedeeva, N. Prishva, O. Bandurko, V. Ponikarova, S. Popova, I. Apiary, V. Bychkov, V. Belous, A. Humenny, A. Molchan, V. Shorty. At the same

time, best practices of legal limitations of tax planning are left insufficiently highlighted, which causes interest in the implementation of scientific research on this problem.

**Formulation of the objectives of the article (problem statement).** The aim of the paper is to summarize the approaches to the legal regulation of tax planning of international corporations in foreign countries. To achieve this goal, the following tasks were accomplished: approaches to the legal limitation of tax planning of international corporations were systematized; best practices of countering tax planning were studied; the possibility of implementing the best practices in Ukraine were identified.

**The basic research with the substantiation of the obtained scientific results.** At present, tools that can be used by countries to counter the tax planning of international corporations can be divided into 4 groups:

- tools of monitoring tax planning schemes;
- tools of improvement of the conscientiousness of tax payers;
- tools of identification of tax planning schemes for international corporations and increase of responsibility for it;
- tools of resolving disputes related to tax planning.

Thus, international practice demonstrates the inexpediency of complete elimination of the tax planning of international corporations, since for individual economies the involvement in schemes that are used for tax purposes, is one of the main sources of economic development.

One of the ways to combat the tax planning of international corporations in developed countries is to improve

the tax system in such a way that the use of tax planning schemes of international corporations is unprofitable for business entities. This tool belongs to the third group, since it implies the emergence of financial responsibility for participation in tax planning schemes of international corporations. So, in this case, the attractiveness of applying tax planning schemes of international corporations can be reduced in the country, for example, by introducing additional taxes or fees. Thus, in the UK, since 2015, the Diverted Profits Tax has been redirected, the rate of which is 6% higher than the corporate tax paid by all corporations in the country. (The corporate tax rate is 19%, the tax on redistributed profits is 25%) [1]. Thus, it is more profitable for British companies to pay tax for the normal tax regime than to use tax minimization schemes, since profits transferred to other jurisdictions will be taxed at higher tax rates [1].

One of the reasons for the widespread use of tax planning schemes in the world is the expansion of the activities of consultants engaged in targeted studies of tax systems in various countries in order to identify schemes for reducing the tax base. Today, in developed countries their activities are regulated by introduction of ethical standards and fines for providing advice that contribute to the loss of considerable financial resources by states.

The most effective areas of regulation of tax consultants' activity are the following:

- mandatory registration and licensing of this type of activity;
- introduction of responsibility for non-disclosure of information on transactions, the legality of which may be questioned;
- introduction of liability for non-compliance with legislation (including criminal law);
- the creation of trade unions that develop ethical standards for tax consultants.

So, in the UK, there is the practice of creating professional communities of tax advisers, one of the tasks of which is the formation of standards of behavior and ethics. Similar structures also exist in the countries of Asia and Africa (Japan, China, South Africa): these associations are responsible for registering professional tax consultants, and each specialist who carries out this type of activity is assigned an identification number, which is indicated in the declarations of enterprises that were consulted [2].

The tax authorities of the countries, sharing the experience and coordinating their efforts, are doing everything necessary both at the regulatory level and at the level of direct execution to combat the activities of business entities for tax purposes. In particular, CFC rules, transfer pricing rules, requirements for beneficial owners of tax information exchange conventions proposed and even implemented in many countries (UK, USA, Germany, Russia, etc.). All this allows to counteract many schemes to minimize the taxable base. However, despite the ingenuity of business entities, for even greater struggle with the mechanisms of tax planning in many countries of the world, general rules were developed to combat tax evasion (hereinafter referred to as "GAAR").

It is believed that GAAR is an effective way to combat tax planning schemes, because they provide ample

opportunities for tax authorities to prevent the use of preferences that have arisen as a result of pre-established schemes to minimize the tax base of business entities.

Due to the lack of legal regulations related to the GAAR rules in Ukraine, we suggest contacting UK law for a more thorough understanding of these rules.

The main purpose of the GAAR rules is to create legal regulation that would make it impossible for taxpayers to operate, abusing the tax law. A key element of GAAR rules is to counter actions exclusively, in line with the abuse of the tax law. It is this abuse that is unlawful activity of the taxpayer that in general leads to a distortion of the spirit of tax legislation.

It should be noted, that the implementation of GAAR rules does not mean that taxpayers should not act in their own interests: given the significant number of tax initiatives, GAAR rules are only aimed at combating activities that go beyond the main goal of legislation. For example, if the taxpayer decides to create a business, he can do it, like registering a limited liability company or working as a private entrepreneur. These two regimes are completely different in nature and lead to different tax consequences. However, the GAAR rules do not apply in this case, because the legislator gave a choice to taxpayers on the methods of doing business, and this choice is fully consistent with the desire of legislators. On the other hand, if the taxpayer uses tax gaps in the legislation, for example, using privileges that he should not use from an economic point of view, because he does not bear significant economic risks to receive such benefits, there are reasonable grounds for applying the GAAR rules.

GAAR rules also apply to interstate relations. So, if taxpayers participate in tax planning schemes in several states using Double Tax Treaties, and their activities are aimed at creating conditions conducive to obtaining tax benefits without any economic justification, there is a reason to analyze such transactions from the point of view of the rules GAAR.

UK law provides that the GAAR rules are applied only in cases where the taxpayer's activity affects the tax liability for personal income tax, income tax, capital gains tax and other specific energy taxes.

In order to reduce the administrative costs of complying with the GAAR rules, a number of guarantees are provided that must be fulfilled by the tax authorities when applying the GAAR rules, namely:

- the obligation to prove, that activities of the taxpayer are aimed at the abuse of tax legislation, including in the tax authorities;
- the ability of the judiciary to use any evidence to understand the taxpayer is involved in activities aimed at abusing tax legislation.

The final decision on the recognition of a particular activity as such, aimed at abusing the tax legislation, is made by a special commission under the tax authorities.

The correlation of the taxpayer's activity with the principles of tax legislation and the goal of a specific regulatory act is the next element in analyzing the application of GAAR rules. So, each regulatory legal act in

Great Britain has its own purpose, which is referred to in the preamble to this regulatory legal act. The activities of taxpayers should not contradict this goal, but on the contrary, fully comply with it.

The existence of dubious schemes created by the taxpayer to obtain benefits from its activities is the third mandatory element for applying the GAAR rules. For example, if a taxpayer fictitiously increases the company's share in the capital to obtain the benefits of conventions on the avoidance of double taxation, there are unconditional grounds for checking the economic activities of such a taxpayer from the standpoint of applying the GAAR rules.

The taxpayer's intention to use gaps in tax legislation is the fourth mandatory element. This element is fairly easy to prove, because due to the presence of the tax benefit, which is achieved through the use of various schemes, the taxpayer's intent is automatically communicated.

Regarding the possibility of implementing the GAAR rules into Ukrainian legislation to strengthen opposition to tax planning schemes, it is worth noting that, despite the fact that Ukraine is not a member of the OECD, the creation of a Working Group by the President of Ukraine in April 2016 demonstrates Ukraine's willingness to join the international community in the process of countering tax planning schemes.

The Tax Code of Ukraine provides for thin capitalization and transfer pricing rules, there is also a Draft Law on the rules of a controlled foreign company. Although this is not enough to comprehensively combat tax planning schemes, Ukraine gradually joins international initiatives and is gradually harmonizing national legislation under European standards.

According to the model of the direct implementation of the GAAR rules, in our opinion, the English version with a subjective criterion for assessing the activities of taxpayers is not quite suitable for Ukrainian realities. For Ukrainian legislation, a more restrained approach is needed with a lower level of attraction of the subjective impressions of the representatives of the tax authorities. Of course, completely dependent on subjective factors is impossible, but it's worth limiting them to a minimum.

Thus, the need to implement the GAAR rules is obvious, because it is thanks to them that it is possible to comprehensively and effectively deal with the activities of taxpayers aimed at reducing the tax base. In the context of globalization, the GAAR rules will allow tax authorities to respond promptly to taxpayers' abuse and to prevent the latter from receiving tax benefits. In addition, it will strengthen the effective collection of taxes and, as a result, the state will receive the proper amount of tax revenue, which will allow the state to effectively perform its functions.

To reduce the possibilities of tax planning the monitoring of activities of tax intermediaries in the United States is used. Tax advisors are responsible for using tax planning schemes by US multinational corporations. In addition, treaties between tax intermediaries and authorized tax compliance agencies are common in the United States. Such agreements are mainly used, when the consultant's actions are unlawful, and their violation may be

the reason for his further bringing to civil law and even criminal liability [3].

In developed countries, there is also a requirement for early disclosure of information on the use of tax planning schemes by international corporations. In the United States, the regime of controlled operations is also actively used, the essence of which is to provide the tax authorities with data on those operations, the implementation of which may lead to the government not receiving much of the tax revenue [4].

In Japan, the situation is similar: professional organizations, which all tax advisers are required to participate in, supervise the activities of their members, develop and implement professional activity standards, deprive the right to operate by those consultants who commit violations etc.

In Australia, Canada, New Zealand, a special regime has been established for tax consultants to use tax planning schemes of international corporations. At the same time, sanctions for violations, except for those expressly provided for by the legislation, are put forward both the taxpayer, who used the scheme proposed by the consultant (civil law measures), and to the consultant (disqualification to revoke the license). The range of responsibility measures is quite wide: from civil law (in relation to the taxpayer) to professional disqualification [5].

When studying the practice of protecting national tax systems from tax planning of international corporations, it is necessary to take into account the differences in tax systems, the economic potential, and the heterogeneity of national goals. Along with monitoring the activities of consultants and the introduction of specific taxes and fees, such initiatives as signing intergovernmental agreements used to reduce the number of cross-border transactions that can be used for tax planning purposes by international corporations deserve attention. These include, in particular, the Doctrine of Unfair Practices in the European Union (The European Union) and the General Anti-Avoidance Rules (GAAR). At the national level, an example of effective tax planning programs for international corporations is the Codified Doctrine of Economic Substance in the United States (often used in American courts), the Disclosure Rules in the United Kingdom and the United States, and the United States Ethical Tax Standards [4].

Progressive, in our opinion, is the experience of countering the tax planning of international corporations in Canada. This country divides the tax planning schemes of international corporations into inter-regional, national, and international. According to this classification, interregional tax planning of international corporations is aimed at avoiding paying taxes in a certain region (province), national (traditional) concerns minimization or evasion schemes from regional (provincial) and federal taxes, while international tax planning of international corporations is aimed at tax evasion at the regional and national levels, but not through one, but through several foreign jurisdictions. Such an approach to the tax planning system of international corporations determines the existence in the country of a multilevel system

of counteraction operating with a large number of progressive means.

Canada today makes extensive use of the monitoring of tax planning schemes of international corporations, developing on its basis “Specific Anti-Avoidance Rules” [5].

The strength of this approach is that all cases of tax planning of international corporations that have been discovered are investigated and studied. At the same time, a negative aspect is that subject to the existence of this document, the activities of a significant number of officials are reduced only to the search for those schemes that have already taken place in the practice of Canadian enterprises.

The use of legislative amendments to reverse action is also quite actively used to counter the tax planning of international corporations in Canada. So, despite the fact that regulations are usually not retroactive, Canadian law provides for the adoption of amendments that will have retroactive effect if the activities of enterprises

or tax intermediaries whose interests will be affected by this amendment distort the goals of the country’s fiscal policy [5].

**The conclusions of this study and the prospects for further research in this direction.** In our opinion, studies of progressive world experience and in particular the practice of the EU countries (taking into account the European integration aspirations of Ukraine) is a prerequisite for the transformation of the tax system of Ukraine in the context of increasing its transparency and creating prerequisites to prevent the use of progressive tax planning schemes.

The problem of the domestic economy today is that not only the tax planning schemes of international corporations are widely used, but also methods of base erosion of small and medium-sized businesses. This leads to the fact that the government needs to form mechanisms that are not used in the practice of foreign countries, since the main focus abroad is on countering the activities of international corporations.

#### REFERENCES:

1. Study on Structures of Aggressive Tax Planning and Indicators. URL: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_papers/taxation\\_paper\\_61.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_61.pdf).
2. Новік О.І. Агресивне податкове планування: теорія та практика боротьби за кордоном. *Механізми протидії агресивному податковому плануванню : світовий досвід та практика України* : зб. матер. наук.-методол. семінару, 10 грудня 2015 р. Ірпінь : Видавництво Національного університету ДПС України, 2015. С. 72–77. URL: [http://ir.asta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/275/1/239\\_IR.pdf](http://ir.asta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/275/1/239_IR.pdf).
3. Євтушенко Н.О. Європейський досвід боротьби з агресивним податковим плануванням. *Механізми протидії агресивному податковому плануванню : світовий досвід та практика України* : зб. матер. наук.-методол. семінару, 10 грудня 2015 р. Ірпінь : Видавництво Національного університету ДПС України, 2015. С. 43–49. URL: [http://ir.asta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/275/1/239\\_IR.pdf](http://ir.asta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/275/1/239_IR.pdf).
4. Білоус В.Т. Фінансові розслідування: теорія, практика та перспективи. *Механізми протидії агресивному податковому плануванню : світовий досвід та практика України* : зб. матер. наук.-методол. семінару, 10 грудня 2015 р. Ірпінь : Видавництво Національного університету ДПС України, 2015. С. 15–19. URL: [http://ir.asta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/275/1/239\\_IR.pdf](http://ir.asta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/275/1/239_IR.pdf).
5. Пилипів В.В. Особливості інструментарію протидії агресивному податковому плануванню в розвинених країнах. *Механізми протидії агресивному податковому плануванню : світовий досвід та практика України* : зб. матер. наук.-методол. семінару, 10 грудня 2015 р. Ірпінь : Видавництво Національного університету ДПС України, 2015. С. 82–86. URL: [http://ir.asta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/275/1/239\\_IR.pdf](http://ir.asta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/275/1/239_IR.pdf).
6. Dirk Schindler. Transfer Pricing and Debt Shifting in Multinationals / Dirk Schindler, Guttorm Schjelderup. URL: [file:///C:/Users/Home/Downloads/cesifo1\\_wp4381.pdf](file:///C:/Users/Home/Downloads/cesifo1_wp4381.pdf).
7. Thin Capitalisation Legislation. A Background Paper For Country Tax Administrations. URL: [http://www.oecd.org/ctp/tax-global/5.%20thin\\_capitalization\\_background.pdf](http://www.oecd.org/ctp/tax-global/5.%20thin_capitalization_background.pdf).
8. Model Convention with Respect to Taxes on Income and on Capital. URL: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2015-full-version\\_9789264239081-en#.WRH\\_ytLyUk](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2015-full-version_9789264239081-en#.WRH_ytLyUk).

**Оврамець Ю. О.,**  
магістр юридичного факультету  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО ТА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

### SYSTEM OF STATE AND PUBLIC CONTROL OF PUBLIC PROCUREMENTS

У статті досліджуються форми здійснення державного та громадського контролю публічних закупівель. Метою цієї статті є наведення та обґрунтування авторського бачення сутності та системи державного та громадського контролю публічних закупівель. Наведено ключові проблеми та подальші перспективи розвитку контролю публічних закупівель в Україні.

**Ключові слова:** публічні закупівлі, державний контроль, громадський контроль.

В статье исследуются формы осуществления государственного и общественного контроля публичных закупок. Целью данной статьи является наведение и обоснование авторского видения сущности и системы государственного и общественно-го контроля публичных закупок. Приведены ключевые проблемы и дальнейшие перспективы развития контроля публичных закупок в Украине.

**Ключевые слова:** публичные закупки, государственный контроль, общественный контроль.

The article examines the forms of implementation of state and public control of public procurements. The purpose of this article is to guide and substantiate the author's vision of the essence and system of state and public control of public procurements. The key problems and further prospects of development of control of public procurements in Ukraine are investigated.

**Key words:** public procurement, state control, public control.

**Актуальність теми.** Актуальність зазначеної теми зумовлюється тим, що, оскільки проведення публічних закупівель здійснюється з метою розпорядження державними коштами, то у цій сфері спостерігається високий ризик заволодіння цими коштами внаслідок порушення принципів та правил проведення публічних закупівель з боку замовників. Дослідження системи контролю перш за все спрямоване на забезпечення реалізації прикладних завдань. Разом із тим актуальність дослідження вказаної системи зумовлюється необхідністю формування чіткого бачення її позитивних та негативних сторін, необхідністю виявлення ролі контролю публічних закупівель у системі публічних закупівель, виявлення найбільш дієвих інструментів контролю публічних закупівель. Також актуальність дослідження системи зумовлюється запровадженням нових підходів та механізмів контролю, дослідження яких ще не було проведено.

**Постановка завдання.** Завданням цієї статті є дослідження проблемних аспектів системи державного та громадського контролю публічних закупівель в Україні, а також аналіз змісту конкретних напрямів контролю в зазначеній сфері.

**Стан наукової розробки.** Питання системи державного та громадського контролю публічних закупівель в Україні частково досліджували такі вчені, як: І.В. Влялько, Е.Ф. Демський, О.П. Кулак, Т.Ф. Куценко, В.М. Колотій, В.К. Колпаков, О.В. Котелевко, В.А. Кошєєв, О.О. Критенко, І.І. Лагус, З.В. Максименко, В.П. Міняйло, В.В. Морозов, А.Є. Никифоров, О.Ф. Овсянюк-Бердадіна, А.О. Олефір, А.Б. Павловський, Я.В. Петруненко, Г.І. Пінькас, В.В. Смиринський, Н.Б. Ткаченко, О.Г. Турчинов, Ю.М. Уманців, К.Ю. Хусанова, Ю. Фалко, С.М. Чистов та інші.

Однією з монументальних є монографія Н.Б. Ткаченка, присвячена комплексному вивченню питання

управління державними закупівлями в Україні [13]. О.В. Котелевко свої наукові праці присвятив вивченню проблемних питань здійснення контрольних функцій державної казначейської служби України за державними закупівлями в Україні [5]. В.П. Міняйло досліджував контрольні процедури під час здійснення державних закупівель [6]. Л.В. Фалько досліджував особливості реалізації контрольних повноважень органів Державного казначейства України у сфері державних закупівель [14].

Незважаючи на наявність невеликої кількості досліджень у сфері публічних (державних) закупівель, в доктрині адміністративного права України дотепер відсутнє єдине розуміння системи державного та громадського контролю публічних закупівель в Україні. Малодослідженість зазначеної теми робить її актуальною не тільки на доктринальному, але і на правозастосовчому рівні.

**Виклад основного матеріалу.** Система контролю досить явно проявляє себе через свій інституційний складник. Важливу роль у системі контролю публічних закупівель посідають органи державного контролю, які мають на меті виявлення порушень законодавства у сфері публічних закупівель із правом адміністративного впливу. Поряд із цим система контролю публічних закупівель включає і громадський контроль. Надання громадськості дієвих важелів впливу на забезпечення законності проведення процедур закупівель є значним досягненням реформи публічних закупівель. Таким чином, контроль публічних закупівель громадськістю та державою забезпечується дволанковою системою державного та громадського контролю публічних закупівель. Водночас компетенція та функціональні можливості вказаних ланок у процесі реформ змінюються: розширюється та покращується інструментарій



контролю, чітко розмежовуються повноваження між суб'єктами, що також додатково обґрунтовує необхідність проведення наукового дослідження вказаної системи. Зазначені ланки перебувають у тісній взаємодії, про що, зокрема, свідчить можливість ініціювання моніторингу закупівлі до органу державного контролю (Державної аудиторської служби України) на підставі звернення громадськості.

Загалом, необхідно відзначити, залежно від періодичності, з якою проводиться контроль, ми пропонуємо поділяти його на попередній, поточний, наступний.

Попередній контроль проводиться до моменту проведення процедури закупівлі чи її складових стадій, етапів, процесуальних дій для запобігання незаконним діям, неефективному використанню матеріальних ресурсів як постачальником, так і замовником, і прийняттю необґрунтованих рішень останнім. Він реалізується переважно на стадії погодження і затвердження кошторисів, договорів, під час підписання розпорядчих і виконавчих документів на здійснення господарських операцій. Попередній контроль носить попереджувальний характер, який виконується внутрішніми службами замовника та постачальника.

Поточний контроль має оперативний характер і здійснюється в процесі проведення процедури публічних закупівель. Його завдання – оперативне виявлення і своєчасне припинення порушень і відхилень, що виникли в публічних закупівлях. Найбільш яскравим прикладом такого контролю є моніторинг закупівлі у відповідності до вимог статті 7<sup>1</sup> Закону України «Про публічні закупівлі».

Наступний контроль здійснюється після завершення тієї чи іншої стадії, етапу або процедури закупівлі в цілому, а також, коли закінчився визначений звітний період. Мета цього етапу – встановлення правильності, законності та економічної доцільності здійсненої публічної закупівлі, виявлення фактів вчинення правопорушень. Зазначена класифікація контролю буде використана надалі під час дослідження ключових органів контролю в сфері публічних закупівель в Україні.

Закон № 922-VII передбачає у статті 3 таку систему органів державного контролю у сфері публічних закупівель: Рахункова палата, Антимонопольний комітет України та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю (Державна аудиторська служба України). До органів контролю також варто відносити Державну казначейську службу України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, а також правоохоронні органи України.

Державна казначейська служба України уповноважена здійснювати оперативний контроль закупівель під час реєстрації та оплати відповідно до статті 43 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI [2], для виконання державного бюджету застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів. Водночас нормативно передбачено, що Державна казначейська служба

України здійснює перевірку наявності документів (річного плану закупівель та звітів про результати проведення закупівель) без перевірки їх відповідності встановленим формам чи змістовності шляхом їх самостійного перегляду в електронній системі закупівель (частина 2 статті 7 Закону України «Про публічні закупівлі»). Зазначене позбавляє зобов'язань для замовника роздруковувати і подавати ці документи до органів казначейства, що є позитивним фактором нової електронної системи публічних закупівель.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України як орган, що здійснює регулювання та реалізує державну політику у сфері закупівель, реалізує умовно контрольну функцію ведення обліку закупівель шляхом збирання інформації про заплановані закупівлі та результати процедур закупівель, за наслідком якого готує та подає до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати щорічні звіти про стан закупівель. Тобто фактично має аналізувати системні проблеми у сфері закупівель та здійснювати заходи щодо їх усунення, насамперед шляхом розробки нормативно-правових актів чи реалізації інших повноважень, наданих міністерству Законом України «Про публічні закупівлі» чи іншими актами законодавства, чинними у цій сфері.

Правоохоронні органи України (Національне антикорупційне бюро України, Генеральна прокуратура України, Служба безпеки України, органи Національної поліції України) виконують широке коло контролюючих повноважень. Однак специфіка їхньої діяльності полягає перш за все у протидії проявам корупції у сфері публічних закупівель та забезпеченні розслідування кримінальних проступків та притягнення винних осіб до відповідальності.

Закон України «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 № 576-VIII (далі – Закон № 576-VIII) передбачено, що Рахункова палата здійснює контроль-аналітичну та експертну діяльність, яка забезпечує єдину систему контролю за виконанням державного бюджету і бюджетів державних цільових фондів [12]. Спеціальні повноваження у сфері контролю публічних закупівель передбачені статтею 13 Закону № 576-VIII, де, зокрема, передбачено, що формою здійснення контролю, яку використовує Рахункова палата під час контролю закупівель, є державний зовнішній фінансовий контроль (аудит). При цьому акцент ставиться на аудиті ефективності використання коштів державного бюджету. Так, відповідно до вимог частини 1 статті 13 Закону № 576-VIII у разі здійснення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) за ефективністю використання коштів державного бюджету, передбачених на виконання державного замовлення, Рахункова палата досліджує та оцінює систему правових, організаційних і фінансових засад державного замовлення, ефективність формування та виконання державного замовлення. При цьому аудит проводиться стосовно всіх стадій закупівель і включає перевірку та аналіз законності та ефективності здійснення закупівель,

дотримання передбачених процедур, оцінку своєчасності отримання товарів, послуг та проведення робіт, а також аналіз стану прозорості та додержання встановлених принципів здійснення закупівель.

Рахункова палата України проводить державний аудит в Апараті Верховної Ради України, органах виконавчої влади, Національному банку України, Фонді державного майна України, інших підзвітних Верховній Раді України органах, а також на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності у тій частині їхньої діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України. Поряд із цим Рахункова палата проводить щорічну перевірку Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Антимонопольного комітету України.

Антимонопольний комітет України може діяти, як уже зазначалось вище, через спеціально створену постійно діючу адміністративну колегію з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. При цьому він виконує функцію органу оскарження. Разом із тим відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції Антимонопольний комітет України виконує функції органу виявлення і боротьби зі змовами на торгах як особливим видом порушень конкуренції. З червня 2014 року на офіційному веб-сайті Антимонопольного комітету України розміщуються зведені відомості про рішення органів Антимонопольного комітету України щодо визнання вчинення суб'єктами господарювання порушень законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді антиконкурентних узгоджених дій, які стосувалися спотворення результатів торгів (тендерів), а також щодо можливого подальшого судового розгляду цих рішень, їх перевірки, перегляду органами Антимонопольного комітету України. Фактично Антимонопольний комітет реалізує декілька видів контролю: як орган оскарження він забезпечує оперативний контроль закупівель шляхом реагування на скарги суб'єктів оскарження; як орган у сфері забезпечення конкуренції – наступний контроль.

Відповідно до Положення про Державну аудиторську службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43, Державна аудиторська служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю [11]. Державна аудиторська служба України реалізує державний фінансовий контроль через здійснення:

- 1) державного фінансового аудиту;
- 2) перевірки державних закупівель;
- 3) інспектування (ревізії);
- 4) моніторингу закупівель;
- 5) контролю за станом внутрішнього аудиту.

Як зазначає С.С. Яременко, за інформацією Державної аудиторської служби України упродовж 2016 року її органами було проведено аналіз 1290 процедур закупівель на загальну суму майже

22,7 мільярда гривень, що в три рази більше від суми охоплених аналізом процедур закупівель у минулому році. За результатами аналізу процедур закупівель, проведеного упродовж 2016 року, попереджено порушень у сфері закупівель на загальну суму майже 4,7 мільярда гривень (20,6% від охоплених аналізом), що на 2,0 мільярди гривень більше, ніж у 2015 році, а саме: відмінено 474 торги очікуваною вартістю 3,8 мільярда гривень; розірвано договорів на загальну суму 0,9 млрд грн за результатами проведених 89 закупівель [15].

За результатами перевірок закупівель встановлено порушень, що призвели до втрат на загальну суму майже 5,6 мільйона гривень та порушень, що не призвели до втрат на загальну суму 405,5 мільйона гривень. Крім того, складено 107 протоколів за ст. 164<sup>14</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення. Також упродовж 2016 року проведено 778 ревізій фінансово-господарської діяльності, під час яких перевірялось дотримання законодавства у сфері закупівель. Під час таких ревізій охоплено контролем коштів на загальну суму 28 мільярдів гривень. За результатами ревізій щодо перевірки закупівель встановлено порушень, що призвели до втрат на загальну суму майже 34 мільйонів гривень та порушень, що не призвели до втрат на загальну суму 12,8 мільярда гривень. Крім того, складено 212 протоколів за ст. 164<sup>14</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення [15].

Загалом, варто відзначити, що Державній аудиторській службі України надані повноваження як щодо здійснення оперативного (моніторинг закупівель), так і щодо наступного контролю.

Моніторинг закупівлі є одним із видів державного фінансового контролю, який забезпечується Державною аудиторською службою України у відповідності до вимог Закону № 2939-ХІІ. Моніторинг закупівлі у системі електронного обміну інформації, який запроваджено із набранням чинності Законом України «Про публічні закупівлі», є однією із найбільш продуктивних, швидких та малозатратних для органу контролю форм отримання інформації про публічні закупівлі Державною аудиторською службою України. Відповідно до пункту 1<sup>1</sup> частини 1 статті 1 Закону України «Про публічні закупівлі» моніторинг закупівлі – це аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель на всіх стадіях закупівлі з метою запобігання порушенням законодавства у сфері публічних закупівель. Моніторинг закупівлі здійснюється протягом проведення процедури закупівлі, укладання договору та його виконання. Разом із тим предметом моніторингу не може бути дослідження тендерної документації з метою виявлення обмеження її положеннями конкуренції, а також дискримінації учасників. Зміни у законодавство у частині моніторингу закупівель надають правові гарантії того, що і після завершення процедури закупівлі завдяки моніторингу закупівель орган державного фінансового контролю вправі контролювати замовника. Зазначений контроль триває до моменту виконання договору.

Рішення про початок моніторингу закупівлі оприлюднюється протягом двох робочих днів з дня його прийняття в електронній системі закупівель органом державного фінансового контролю із зазначенням унікального номера оголошення про проведення процедури закупівлі, присвоєного електронною системою закупівель, та дати його оприлюднення у електронній системі «PROZORRO» та/або унікального номера повідомлення про намір укласти договір та дати його оприлюднення у електронній системі «PROZORRO», а також опису підстав для здійснення моніторингу закупівлі. Рішення про початок моніторингу закупівлі приймає керівник органу державного фінансового контролю або його заступник за наявності однієї або декількох підстав із вище вказаних п'ятьох. При цьому для аналізу даних, що свідчать про ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, можуть використовуватися: інформація, оприлюднена в електронній системі закупівель; інформація, що міститься в єдиних державних реєстрах; інформація в базах даних, відкритих для доступу центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю; дані органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, замовників та учасників процедур закупівель, що можуть бути отримані органами державного фінансового контролю у порядку, встановленому законом.

Строк проведення моніторингу має становити не більше 15 робочих днів з дати оприлюднення рішення про початок моніторингу закупівлі у електронній системі закупівель. При цьому у вказаний строк орган державного фінансового контролю може запитувати у замовника пояснення щодо прийнятих рішень та/або вчинених дій чи бездіяльності. Комунікація між замовником та Державною аудиторською службою України проводиться у електронній формі через систему «PROZORRO». Відповідь на поставлене питання має бути надана замовником протягом трьох робочих днів з дня оприлюднення запиту. При цьому замовник не обмежений у праві ініціативно надавати пояснення.

За результатами моніторингу закупівлі посадова особа Державної аудиторської служби України складає та підписує висновок про результати моніторингу закупівлі, про який уже зазначалось раніше, що затверджується керівником цього органу державного фінансового контролю або його заступником. Такий висновок підлягає оприлюдненню в електронній системі закупівель протягом трьох робочих днів з дня його складання. Важливим є те, що у такому висновку має міститись: опис порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, виявленого за результатами моніторингу закупівлі, та зобов'язання щодо усунення цього (цих) порушення (порушень) законодавства. Водночас Я.А. Дуброва слушно зазначає, що ні Закон України «Про публічні закупівлі», ні проект Порядку заповнення висновку по моніторингу не містять положень про те, які саме зобов'язання для замовника про усунення порушень мають про-

писувати аудитори у висновку, тобто яких саме заходів мав би вжити замовник [3]. Зазначене є значною проблемою, оскільки Державна аудиторська служба України як орган державної влади зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина 2 статті 19 Конституції України).

Протягом трьох днів замовник має право одноразово звернутись до органу фінансового контролю за роз'ясненням висновку, а протягом п'яти днів у разі виявлення порушень оприлюднити у електронній системі «PROZORRO» документи, що свідчать про усунення порушення (порушень), або аргументовані заперечення до висновку, або інформацію про причини неможливості усунути виявлені порушення. Факт усунення порушення звільняє посадову особу замовника від притягнення до адміністративної відповідальності. Також замовник наділений правом оскаржити висновок протягом десяти днів з моменту його опублікування до суду. Відсутність усунення порушення та оскарження до суду висновку дають підстави для проведення перевірки закупівлі, рішення про яке оприлюднюється керівником органу державного фінансового контролю або його заступником протягом двох днів. При цьому процедура закупівлі не зупиняється.

З метою уникнення дублювання повноважень законодавець розмежує та врегульовує функції органу оскарження – Антимонопольного комітету України – та органу державного фінансового контролю в частинах 13–17 статті 7<sup>1</sup> Закону України «Про публічні закупівлі». Так, якщо органом оскарження прийнято до розгляду скаргу від суб'єкта оскарження, орган державного фінансового контролю не приймає рішення про початок моніторингу закупівлі щодо тих порушень, обставин, підстав, які були або є предметом розгляду органом оскарження незалежно від прийнятого органом оскарження рішення щодо таких порушень, обставин, підстав. Якщо органом оскарження прийнято до розгляду скаргу від суб'єкта оскарження після прийняття рішення про початок моніторингу закупівлі чи після опублікування висновку, протягом наступного робочого дня з дня розміщення скарги суб'єктом оскарження в електронній системі закупівель керівник органу державного фінансового контролю або його заступник до моменту опублікування рішення органу оскарження зупиняє рішення органу державного фінансового контролю, а замовник до моменту опублікування рішення органу оскарження зупиняє виконання зобов'язань щодо усунення порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, викладених у висновку, щодо тих порушень, обставин, підстав, які стали предметом розгляду органом оскарження, з відповідним повідомленням в електронній системі закупівель.

Юридична сила рішення Антимонопольного комітету України є вищою за юридичну силу висновку Державної аудиторської служби України, оскільки, як зазначено у частині 15 статті 7<sup>1</sup> Закону України «Про публічні закупівлі», після оприлюднення

рішення органу оскарження замовником у порядку, встановленому цією статтею, виконання зобов'язань щодо усунення порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, зазначених у висновку, здійснюється в частині, що не була предметом розгляду органом оскарження. Рішення про початок моніторингу закупівлі не приймається щодо тих порушень, обставин, підстав, які були або є предметом судового розгляду, у разі оскарження у суді рішення органу оскарження.

Запровадження системи моніторингу закупівлі є позитивним кроком у бік покращення системи публічних закупівель. Однак водночас замовникам необхідно бути більш обачними під час проведення державних закупівель та уникати можливих порушень, оскільки відтепер публікація у засобах масової інформації, негативний відгук у системі «DOZORRO», автоматичне підсвічування закупівлі індикаторами ризиків можуть стати підставою для проведення моніторингу закупівлі, а надалі – для проведення перевірки з боку Державної аудиторської служби України.

Як витікає із зазначеного вище, процес проведення реформ у сфері закупівель створив сприятливі умови для залучення громадськості у систему контролю за проведенням публічних закупівель. При цьому їх роль не обмежилась позицією мовчазного та безправного спостерігача, оскільки законодавчо вже передбачені реальні важелі впливу на замовника: звернення до Державної аудиторської служби України може послужити підставою для проведення моніторингу закупівлі і зрештою призвести до притягнення посадових осіб до адміністративної чи кримінальної відповідальності. Громадськості із початком запровадження системи публічних закупівель через портал «PROZORRO» відведено також важливе місце: її визначають одним із важливих стейкхолдерів «PROZORRO».

У науковій літературі сформувався чіткий підхід до розуміння сутності та основних параметрів громадського контролю діяльності органів влади. Громадський контроль розглядається як діяльність інститутів громадянського суспільства та окремих громадян, що спрямована на встановлення відповідності дій органів державної влади нормам законодавства та потребам і інтересам суспільства, а також на корегування виявлених відхилень. При цьому коригуюча функція може здійснюватися за допомогою звернення до уповноважених державних органів або до громадської думки [8, с. 44].

Відповідно до положень частини 1 статті 9 Закону України «Про публічні закупівлі» громадський контроль у системі публічних закупівель «PROZORRO» забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, яка підлягає оприлюдненню відповідно до цього Закону, до аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органів, уповноважених на здійснення контролю, про виявлені порушення законодавства

у сфері публічних закупівель та недоліки роботи електронної системи закупівель.

Родонаачальником громадського контролю у системі «PROZORRO» є Transparency International Україна – громадська організація, член Transparency International – антикорупційної організації, заснованої 1993 року в Берліні колишнім директором Світового банку Пітером Айгеном. За даними сайту <https://ti-ukraine.org/about/>, Transparency International присутня більш ніж у 100 країнах світу. Організація найбільш відома Індексом сприйняття корупції та Глобальним корупційним барометром. За даними Звіту Global Go To Think Index Tank за 2016 рік, Transparency International була на 27-му місці зі 175 у рейтингу світових аналітичних центрів (think tanks). Українське відділення Transparency International виросло з Творчого об'єднання «ТОПО» – неурядової організації, зареєстрованої у 1999 році в місті Кіровограді (Кропивницькому). З 1 червня 2012 року об'єднання офіційно перейменовано на громадську організацію Transparency International Україна. Transparency International Україна лобіює розвиток інституту громадського контролю публічних закупівель [10].

За час проведення реформи форми участі громадськості у забезпеченні контролю у сфері публічних закупівель змінювались. Починаючи з липня 2015 року [4] по 1 червня 2017 року діяла так звана Комісія із розгляду звернень на допорогових закупівлях, яка являла собою, по суті, організацію, що складалась загалом із трьох працівників Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Антимонопольного комітету України та Transparency International Україна, що діяли у позаробочий час на громадських засадах [7]. Проте з огляду на відсутність у Комісії необхідних повноважень для впливу на недобросовісних замовників, ефективність її роботи була низькою. Фактично рішення Комісії мали рекомендаційний характер і на практиці лише незначна частина з них реально бралася до уваги.

На зміну роботи Комісії прийшла електронна платформа «DOZORRO», яка була розроблена за сприяння Transparency International Україна. Ця система дала змогу забезпечити кожного її учасника можливістю залишити свій відгук на закупівлю та надіслати звернення до керівних організацій замовника і контролерів; громадських активістів та засоби масової інформації зазначена система забезпечує можливістю обговорити конкретний тендер із потенційними та наявними постачальниками, дізнатись їхню експертну думку про правильність формулювань у тендерній документації, отримати професійну експертизу. Як зазначено на офіційному сайті «DOZORRO» <https://dozorro.org>, «Моніторинговий портал «DOZORRO» – це платформа, де кожен учасник системи (постачальник, замовник, контролюючий орган, громадянин) може дати зворотний зв'язок державному замовнику чи постачальнику, обговорити та оцінити умови конкретної закупівлі, проаналізувати закупівлі окремого державного органу чи установи, підготувати та подати офіційне звернення до контролюючих органів та багато іншого» [9].

Зазначена система – це також інструмент для управління моніторингом. Саме на базі «DOZORRO» проводяться відпрацювання алгоритмів використання автоматичних індикаторів ризиків.

**Висновки.** Державний контроль – це діяльність уповноважених органів держави, що спрямована на встановлення відповідності дій замовників закупівель нормам законодавства у сфері публічних закупівель та потребам і інтересам суспільства, а також на корегування виявлених відхилень, забезпечення належної доказової бази для притягнення винних осіб до відповідальності за вчинене порушення. Державний контроль забезпечується: Антимонопольним комітетом України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Рахунковою палатою, Державною аудиторською службою України, Державною казначейською службою України та правоохоронними органами. Громадський контроль публічних закупівель – це діяльність інститутів громадянського суспільства та окремих громадян, що спрямована на встановлення відповідності дій замовників закупівель нормам законодавства у сфері публічних закупівель та потребам і інтересам суспільства, а також на корегування виявлених відхилень.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. ProZorro сигналізуватиме про потенційні порушення державних замовників у закупівлях. URL: <https://prozorro.gov.ua/news/prozorro-signalizuvatime-pro-potencijni-porushennya-derzhavnih-zamovnikiv-u-zakupivlyah>.
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Голос України* від 04.08.2010, № 143.
3. Дуброва Я. Перевірки публічних закупівель органами контролю. URL: <https://i.factor.ua/journals/bb/2016/september/issue-36/1/article-21891.html>.
4. Зміни в оскарженні допорогових закупівель. URL: <https://prozorro.gov.ua/news/zmini-v-oskarzheni-doporogovih-zakupivel>.
5. Котелевко О.В. Проблемні питання у здійсненні контрольних функцій державної казначейської служби України за державними закупівлями та шляхи вирішення. URL: <http://dspace.snu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/2412/1/Kotelevko.pdf>.
6. Мінйло В.П. Аналіз і контроль процедур державних закупівель. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/vnulp/menegment/2009\\_647/22.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/vnulp/menegment/2009_647/22.pdf).
7. Нестуля В. Комісія без повноважень – що робити з допороговими зверненнями? URL: <https://prozorro.gov.ua/news/komisiya-bez-povnovazhen-sho-robiti-z-doporogovimi-zvernenniami>.
8. Піроженко Н. Громадський контроль державних закупівель: теоретико-методологічні засади та інституалізація. *Незалежний моніторинг здійснення державних закупівель. Практичні та теоретико-методологічні аспекти* / За підтримки Міжнародного банку реконструкції та розвитку та Світового банку. 2013, с. 40–57.
9. Про DOZORRO. URL: <https://dozorro.org>.
10. Про Transparency International Україна URL: <https://ti-ukraine.org/about/>.
11. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43. *Урядовий кур'єр* від 09.02.2016, № 25.
12. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. *Голос України* від 08.08.2015, № 145.
13. Ткаченко Н.Б. Управління державними закупівлями : монографія. Київ : Книга, 2007. 296 с.
14. Фалько Л.В. Особливості реалізації контрольних повноважень органів Державного казначейства України у сфері державних закупівель. *Право і безпека* 2011. № 2(39). URL: <http://www.nbuv.gov.ua/>.
15. Яременко С. Державний контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері державних/публічних закупівель URL: <https://dozorro.org/derzhkontrol>.

**Островський С. О.,**  
кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри забезпечення державної безпеки  
Київського факультету  
Національної академії Національної гвардії України

## ОСНОВНІ ЗМІНИ ПРОЦЕДУРИ БАНКРУТСТВА ВІДПОВІДНО ДО КОДЕКСУ З ПРОЦЕДУР БАНКРУТСТВА

### MAIN CHANGES IN THE BANKRUPTCY PROCEDURE UNDER THE CODE OF BANKRUPTCY PROCEDURE

У цій науковій статті здійснено аналіз окремих положень Кодексу з процедур банкрутства. Аналізуючи зміст указанного кодексу, запропоновано виокремити такі зміни щодо банкрутства загалом та процедури банкрутства зокрема. Акцентовано увагу на нововведеннях, які запроваджуються під час порушення справи про банкрутство.

**Ключові слова:** банкрутство, провадження про банкрутство, кредитор, боржник, Кодекс з процедур банкрутства.

В данной научной статье осуществлен анализ отдельных положений Кодекса по процедуре банкротства. Анализируя содержание указанного кодекса, предложено выделить следующие изменения по банкротству вообще и процедуры банкротства в частности. Акцентируется внимание на нововведениях, которые вводятся при возбуждении дела о банкротстве.

**Ключевые слова:** банкротство, производства о банкротстве, кредитор, должник, Кодекс по процедурам банкротства.

In this scientific article an analysis of certain provisions of the Code of Bankruptcy Procedures has been made. Analyzing the content of the specified code, it is proposed to distinguish the following changes regarding bankruptcy in general and bankruptcy proceedings directly. The emphasis is placed on the innovations introduced in the course of bankruptcy proceedings.

**Key words:** bankruptcy, bankruptcy proceedings, creditor, debtor, Code of bankruptcy procedures.

Реформу системи банкрутства визначено в Україні серед пріоритетних, зокрема Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», Коаліційною угодою, Програмою діяльності Кабінету Міністрів України та Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні.

Відповідно до положень Плану передбачається досягнення вдосконалення процедур банкрутства, зменшення строків провадження у справах про банкрутство; забезпечення істотного поліпшення умов ведення бізнесу в Україні за тими напрямками, що враховуються Світовим банком та Міжнародною фінансовою корпорацією під час складання рейтингу «Doing Business», маючи за стратегічну мету входження України до провідної двадцятки країн світу за умовами ведення бізнесу; забезпечення рівних прав та можливостей для однакового захисту всіма кредиторами боржника своїх законних інтересів у процедурі банкрутства; зменшення можливості зловживань у процедурах банкрутства.

Проблема полягає в тому, що наявне регулювання процедур банкрутства все ще дає змогу боржникам ухилятися від виконання своїх зобов'язань перед кредиторами, процедури банкрутства є надто тривалими та не досить ефективними, а процедура продажу майна не завжди дає змогу продавати майно боржника за найвищою ціною та не забезпечує надійну захищеність права власності покупця. Це робить вітчизняний ринок неконкурентоздатним у глобальній боротьбі за фінансові ресурси, а права кредиторів незахищеними.

У зв'язку з цим, згідно з дослідженням Світового банку «Ведення бізнесу 2018» («Doing Business 2018») [1], Україна за показником «Врегулювання неплатоспроможності» залишається на вкрай низь-

кому 149-му місці, хоча у «загальному заліку» посідає 76-е місце.

За оцінками експертів ухвалення цих змін дасть Україні можливість суттєво підвищити ефективність процедур банкрутства та піднятися в рейтингу Doing Business на 81 пункт за компонентом (із 149-го на 68-ме місце) та на 9 позицій у загальному рейтингу. Для порівняння: за останні 3 роки Україна спромоглась сукупно піднятися лише на 7 позицій у загальному рейтингу Doing Business.

Головними причинами, через які Україна посідає аж 149-е місце, є:

1) занадто тривала процедура в Україні – 2,9 року (Східна Європа та Центральна Азія – 2,3 року; розвинуті країни – 1,7 року). Краща країна – 0,4 (Ірландія);

2) висока вартість процедур банкрутства в Україні – 40,5% від вартості майна боржника (Східна Європа та Центральна Азія – 13,1%; розвинуті країни – 9,1%). Краща країна – 1,00 (Норвегія);

3) низька ефективність процедур банкрутства в Україні (індекс стягнення /центи на долар/) – 8,9 (Східна Європа та Центральна Азія – 38; розвинуті країни – 71,2). Краща країна – 93,1 (Норвегія) [2].

Отже, звернення до суду з метою врегулювання неплатоспроможності в Україні залишається вкрай неефективним.

Таким чином, без підвищення ефективності процедур банкрутства досягнення більш суттєвих результатів у покращенні інвестиційної привабливості вітчизняного ринку та забезпеченні легкості ведення бізнесу в Україні є неможливим.

18 жовтня 2018 року Верховна Рада України прийняла Кодекс України з процедур банкрутства

(надалі – Кодекс), який набирає чинності через шість місяців з дня його офіційного опублікування. З моменту набуття чинності Кодексу втрачає чинність Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом». Окрім зазначеного нормативно-правового акта, процедура банкрутства регламентована такими кодексами: Цивільним кодексом України; Господарським кодексом України. А також законами України «Про господарські товариства» та «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» тощо.

Необхідно зазначити, що за чинним законодавством банкрутство – це визнана господарським судом неспроможність боржника відновити свою платоспроможність і задовольнити визнані судом вимоги кредиторів інакше як через застосування ліквідаційної процедури. Суб'єктами банкрутства не можуть бути відокремлені структурні підрозділи юридичної особи (філії, представництва, відділення тощо).

За новим законодавством (Кодекс України з процедур банкрутства) банкрутство – визнана господарським судом неспроможність боржника відновити свою платоспроможність за допомогою процедури санації та реструктуризації і погасити встановлені у порядку, визначеному цим Кодексом, грошові вимоги кредиторів не інакше як через застосування ліквідаційної процедури.

Відповідно, законодавець у наведену дефініцію вводить: 1) способи відновлення платоспроможності; 2) уточнює, що у Кодексі наведений процесуальний порядок погашення грошових вимог; 3) акцентує увагу на вигляді вимог кредитора – у грошовій формі. Проте це несуттєво впливає на загальний зміст розуміння банкрутства.

До основних змін у процедурі відновлення платоспроможності або визнання банкрутом юридичних осіб можна віднести новий порядок призначення арбітражних керуючих у справі (розпорядників майна, керуючих санацією або реструктуризацією, керуючих реалізацією та ліквідаторів), здійснення авансування винагороду арбітражному керуючому до подання заяви до суду, компенсацію витрат на процедуру та винагороду арбітражному керуючому до задоволення вимог кредиторів, скорочення деяких процесуальних строків, а також реалізацію майна боржника на аукціоні через електронну торгову систему (Prozorro) [3].

Ефективність цих нововведень законодавства буде перевірено практикою, але в будь-якому разі перераховані зміни загалом мають позитивно вплинути на процедуру відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом.

Кодекс не передбачає «спрощеної процедури» банкрутства юридичної особи, яка нині врегульована статтею 95 Закону. Так, за чинним Законом юридична особа, що ліквідується за власним рішенням, у разі недостатності майна для задоволення вимог кредиторів у процесі ліквідації одразу визнається банкрутом з одночасним відкриттям судової лікві-

даційної процедури. Причому за нормами Закону обов'язки ліквідатора можуть бути покладені судом на голову ліквідаційної комісії (ліквідатора) незалежно від наявності у нього статусу арбітражного керуючого [3].

Скасування «спрощеної процедури» призведе до значного здорожчання процедури банкрутства юридичних осіб, які самі вирішили припинити діяльність, але мають непогашені борги перед кредиторами, які перевищують вартість майна таких юридичних осіб-боржників. У зв'язку з цим кредитори такого боржника отримають значно менше, оскільки за рахунок реалізації майна боржника насамперед буде компенсовано витрати на саму процедуру банкрутства та винагороду арбітражному керуючому. Крім того, така процедура триватиме довше порівняно з процедурою в порядку ст. 95 Закону [3].

Крім того, Кодекс впроваджує інститут саморегульованої організації арбітражних керуючих на національному та регіональному рівнях. Усі арбітражні керуючі з моменту створення такої організації стають її членами, що не узгоджується з принципом добровільності вступу до громадських організацій. Створення та діяльність цих організацій має бути забезпечена Міністерством юстиції України. Вважаємо, що практика врегулювання Міністерством юстиції України організації самоврядування самозайнятих осіб не є ефективною та призведе до більш жорсткого контролю за діями арбітражних керуючих та нівелюватиме принцип незалежності їхньої діяльності [3].

Головною новелою Кодексу, беззаперечно, є впровадження інституту відновлення платоспроможності фізичної особи та визнання фізичної особи банкрутом, незалежно від того, чи була така особа підприємцем, чи ні. Такий інститут вже давно існує в інших розвинутих країнах, зокрема і ЄС. Так, для простих громадян, які мають єдину квартиру або житловий будинок, наданий банку в забезпечення кредиту в іноземній валюті, ці норми життя не спростять. Кодекс передбачає досить неоднозначні підстави для звернення до суду із заявою про відкриття провадження про неплатоспроможність фізичної особи, та, крім того, обов'язковим для фізичної особи є авансування витрат арбітражного керуючого у сумі, що натеper становить 27 615 грн. Ця сума постійно збільшуватиметься разом зі збільшенням прожиткового мінімуму. Тобто малоімовірно, що громадяни, які не можуть здійснити щомісячні платежі в іноземній валюті по кредиту на квартиру, зможуть одразу сплатити умовно одну тисячу доларів США для порушення щодо них процедури банкрутства, причому в цій процедурі залишається можливість реалізації їхньої квартири. Сама процедура досить витратна та тривала, незважаючи на встановлений у кодексі строк у 120 днів з моменту відкриття провадження на прийняття рішення про затвердження плану реструктуризації або визнання боржника банкрутом та відкриття процедури погашення боргів.

Новий Кодекс надає більше можливостей для заможних фізичних осіб, позичальників або поручителів

по кредитах на значні суми, як, наприклад, поручителів по кредитах юридичних осіб, які за рахунок продажу майна значно меншої вартості, ніж сума кредитів, зможуть списати більшу частину боргу [3].

Розпочати процедуру банкрутства фізичної особи за новим Кодексом може виключно сам боржник, подавши відповідну заяву до суду, що є скоріше плюсом для боржника. Кодекс передбачив підстави для такого звернення:

– мінімальна сума заборгованості, яка натеper становить 111 690 грн;

припинення виплат по кредиту або інших планових платежах упродовж двох місяців;

винесення у виконавчому провадженні постанови про відсутність у фізичної особи майна, на яке можна звернути стягнення;

існування інших обставин, які підтверджують те, що у найближчий час боржник не зможе виконати грошові зобов'язання чи здійснювати звичайні поточні платежі [3].

**Висновки.** Аналізуючи зміст вказаного кодексу, ми дійшли можливості виокремити такі зміни щодо банкрутства загалом та процедури банкрутства зокрема.

**По-перше,** вперше запроваджено інститут банкрутства фізичних осіб. Провадження у справі про неплатоспроможність боржника – фізичної особи або фізичної особи-підприємця може бути відкрито лише за заявою боржника.

Кодекс встановлює підставами звернення: мінімальну сума заборгованості, яка натеper становить 111 690 грн; припинення виплат по кредиту або інших планових платежів упродовж двох місяців; винесення у виконавчому провадженні постанови про відсутність у фізичної особи майна, на яке можна звернути стягнення; існування інших обставин, які підтверджують те, що у найближчий час боржник не зможе виконати грошові зобов'язання чи здійснювати звичайні поточні платежі.

Крім того, Кодекс надає право суду за вмотивованим клопотанням боржника та інших учасників провадження у справі про банкрутство виключити зі складу ліквідаційної маси майно боржника, на яке, згідно із законодавчими актами України, може бути звернено стягнення, але воно є необхідним для задоволення нагальних потреб боржника та його сім'ї.

Відповідно, виділено випадки, коли боржник може скористатися правом звернення до суду із заявою про банкрутство, зокрема, коли є загроза неплатоспроможності, а також встановлено випадки, коли громадянин зобов'язаний звертатися до суду.

Кодекс передбачає досить неоднозначні підстави для звернення до суду із заявою про відкриття провадження про неплатоспроможність фізичної особи, та, крім того, обов'язковим для фізичної особи є авансування витрат арбітражного керуючого у сумі, що натеper становить 27 615 грн. Ця сума постійно збільшуватиметься разом зі збільшенням прожиткового мінімуму. Сама процедура проводиться у строк 120 днів з моменту відкриття провадження на прийняття рішення про затвердження плану

реструктуризації або визнання боржника банкрутом та відкриття процедури погашення боргів.

Щодо наслідків для фізичної особи закриття провадження у справі про банкрутство, то і тут не обійшлося без казусів. Зокрема, фізична особа не звільняється від подальшого виконання вимог кредиторів після завершення судових процедур у справі про банкрутство та обов'язку повернення непогашених боргів щодо:

1) відшкодування шкоди, заподіяної життю та здоров'ю громадян;

2) стягнення аліментів;

3) інших вимог, які нерозривно пов'язані з особистістю фізичної особи.

Таким чином, наприклад, за договорами поруки особа не звільняється від взятих на себе зобов'язань.

Також протягом п'яти років після визнання фізичної особи банкрутом ця особа має зазначати цей факт під час реєстрації як фізична особа-підприємець. Окрім цього, протягом зазначеного строку фізичні особи, визнані банкрутом, не можуть займатися незалежною професійною діяльністю як адвокати, приватні нотаріуси, арбітражні керуючі, приватні виконавці тощо. Остання заборона фактично є неконституційною і порушує права громадян на працю.

**По-друге,** введення в дію нового порядку призначення арбітражних керуючих у справі, а також введення обов'язкової участі арбітражного керуючого у справі про банкрутство, здійснення авансування винагороди арбітражному керуючому до подання заяви до суду. Безпосередньо грошову винагороду арбітражного керуючого у справі про банкрутство визначено в розмірі:

1) п'яти мінімальних заробітних плат за проведення процедури реструктуризації боргів боржника та трьох мінімальних заробітних плат за проведення процедури погашення вимог кредиторів;

2) п'яти відсотків від стягнутих із третіх осіб на користь боржника грошових коштів та трьох відсотків від вартості реалізованого майна у процедурі реструктуризації боргів боржника або погашення вимог кредиторів.

**По-третє,** продаж активів юридичної особи боржника через електронні аукціони. Очікується, що завдяки електронному аукціону активи боржників продаватимуться за конкурентною ціною, що, своєю чергою, збільшить ефективність корпоративного банкрутства. Всі нюанси проведення аукціону погоджуються з кредиторами перед початком аукціону, якщо сторони не дійшли згоди, то ці нюанси вирішує суд. Якщо майно боржника не було куплено на аукціоні з першої спроби, то стартова ціна на повторному аукціоні може бути знижена, але лише за погодження кредитора. Крім того, кредитор має право придбати майно за стартовою ціною за рахунок погашення боргу.

Отже, Кодекс України з процедур банкрутства є необхідним кроком для розвитку як правової системи нашої держави в цілому, так і її окремих складників, що забезпечується створенням нових інститу-



тів права, котрі покращать процедуру банкрутства юридичних осіб, та створить інститут відновлення платоспроможності фізичної особи та визнання фізичної особи банкрутом. На нашу думку, загалом

Кодекс не має суттєвих недоліків, але потребує вдосконалення положень та прийняття цілої низки законодавчих актів, які створять механізми для врегулювання суперечливих питань.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. ВБ 2019. Показатель благоприятности условий ведения бизнеса. URL: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine#resolving-insolvency>.
2. Пояснювальна записка до проекту Кодексу України з процедур банкрутства. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63518](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63518).
3. Кодекс з процедур банкрутства. Чого очікувати від набрання ним чинності? URL: <https://www.kkap.com.ua/ua/new/publikaczii/novosti/kodeks-po-proceduram-bankrotstva.-chego-ozhidat-ot-vstupleniya-v-silu.html>.

**Палій Л. Л.,**  
аспірант кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки  
Університету державної фіскальної служби України

## ДОТРИМАННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ МИТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК УМОВА ГАРАНТУВАННЯ ЗАХИСТУ МИТНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ

### IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL STANDARDS OF CUSTOMS ACTIVITY AS A CONDITION OF GUARANTEE OF PROTECTION OF CUSTOMS INTERESTS OF UKRAINE

Стаття присвячена визначенню стану впровадження міжнародних стандартів митної діяльності в законодавство України у контексті гарантування захисту митних інтересів України. Досліджено проблеми імплементації до Митного кодексу України Стандартного правила 6.2 розділу 6 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції, а також проблеми закріплення змісту базових термінів, які визначені у конвенціях та чинному законодавстві України і стосуються питань захисту митних інтересів – «порушення митного законодавства», «контрабанда». Запропоновано першочергові напрями вдосконалення чинного законодавства України з метою гарантування ефективності імплементації міжнародних стандартів митної діяльності.

**Ключові слова:** митна діяльність, міжнародні стандарти, міжнародні конвенції, процедури митного оформлення, захист митних інтересів, порушення митних правил, контрабанда.

Стаття посвящена определению состояния внедрения международных стандартов таможенной деятельности в законодательство Украины в контексте обеспечения защиты таможенных интересов Украины. Исследованы проблемы имплементации в Таможенный кодекс Украины Стандартного правила 6.2 раздела 6 Генерального приложения обновленной Киотской конвенции, а также проблемы закрепления содержания базовых терминов, определенных в конвенциях и действующем законодательстве Украины и касающихся вопросов защиты таможенных интересов – «нарушение таможенного законодательства», «контрабанда». Предложены первоочередные направления совершенствования действующего законодательства Украины с целью обеспечения эффективности имплементации международных стандартов таможенной деятельности.

**Ключевые слова:** таможенная деятельность, международные стандарты, международные конвенции, процедуры таможенного оформления, защита таможенных интересов, нарушение таможенных правил, контрабанда.

The article is devoted to the definition of the state of implementation of international standards of customs activities in the legislation of Ukraine in the context of guaranteeing the protection of customs interests of Ukraine. The problems of implementation of the Standard Code 6.2 of the General Appendix of the updated Kyoto Convention, as well as problems of consolidation of the content of the basic terms defined in the conventions and the current legislation of Ukraine and related to the protection of customs interests – “violation of customs legislation”, “smuggling”. The primary directions of improvement of the current legislation of Ukraine are proposed in order to guarantee the effectiveness of the implementation of international standards of customs activities.

**Key words:** customs activity, international standards, international conventions, customs clearance procedures, protection of customs interests, violation of customs rules, smuggling.

**Постановка проблеми.** Реалізація стратегії незворотності європейського та євроатлантичного курсу України, закріплена абзацом п'ятим преамбули Конституції України [1], зумовлює нагальну потребу імплементації міжнародних стандартів до норм національного права у сфері митної діяльності.

Визначення міжнародних стандартів митної діяльності, які потребують імплементації у законодавство України, впливає з рамок міжнародних конвенцій та міжнародних угод, стороною яких є Україна. Першорядного значення набувають міжнародні конвенції (договори) та додатки до них, приєднання до яких легалізовано у законодавстві держав-підписантів, що фактично визначає напрями і форми приведення чинного законодавства до відповідних міжнародних норм. Крім того, до міжнародних стандартів слід віднести рекомендаційні приписи Всесвітньої митної організації, які стосуються стандартів безпеки та спрямовані на полегшення світової торгівлі. До міжнародних угод рамкового характеру, приписи яких стосуються діяльності митних органів, напрямів імплементації стандартів митної діяльності, належить Угода про асоціацію

між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (2014 рік), в якій серед цілей на першому місці визначено сприяння поступовому зближенню Сторін на засадах спільних цінностей і тісних привілейованих зв'язків, запровадження умов для посилення економічних та торговельних відносин у напрямі поступової інтеграції до внутрішнього ринку ЄС, у тому числі шляхом поступової адаптації її законодавства до *acquis* ЄС [2].

У цьому контексті виникає необхідність проведення дослідницької розвідки у напрямі визначення відповідності норм і приписів вітчизняного митного законодавства до положень міжнародних стандартів у сфері митної діяльності.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Дослідники правових проблем митної діяльності здійснювали критичний аналіз положень міжнародних стандартів переважно у межах досліджень окремої предметної спрямованості: питання переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон; митний контроль; міжнародне співробіт-

ництво; реформування митних органів (І.Г. Бережнюк, Л.М. Дорофеева, А.Н. Козирін, Б.А. Кормич, Я.Б. Назарова, С.М. Переполькін, І.М. Резнік, Д.С. Цаліна, В.В. Ченцов, М.Г. Шульга та інші дослідники). Критичні висновки та пропозиції вчених, які стосуються обґрунтування напрямів впровадження міжнародних стандартів митної діяльності у чинне законодавство, виступають основою подальших аналітичних досліджень у цьому напрямі, враховуючи наявне оновлення чинного законодавства та зміни геополітичного становища України.

Зважаючи на вищезазначене, **мета статті** – визначення стану впровадження міжнародних стандартів митної діяльності в законодавство України з позицій гарантування захисту митних інтересів України.

**Викладення основного матеріалу.** Серед усіх міжнародних стандартів митної діяльності особливе значення має Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973 р. (Київська конвенція), положення якої стосуються співробітництва з органами влади, митними службами, зокрема і з питань протидії митним правопорушенням, до яких віднесені будь-які порушення митного законодавства (Додаток Н Київської конвенції). Важливо вказати на ще одне положення Київської конвенції, яке стосується тенденції домірності спрощення умов міжнародної торгівлі, що означає досягнення спрощення без шкоди для відповідних стандартів митного контролю [3].

Зокрема, слід виділити Стандартне правило 6.2 розділу 6 Загального додатка оновленої Київської конвенції, яким передбачено обмеження митного контролю мінімумом, необхідним для забезпечення дотримання митного законодавства. Звернення до Митного кодексу України дає змогу виділити п. 3 статті 318, де серед загальних принципів здійснення митного контролю прямо передбачено вимогу виконання органами доходів і зборів мінімуму митних формальностей, необхідних для забезпечення додержання законодавства України з питань державної митної справи, для здійснення митного контролю [4].

З огляду на правові вимоги Київської конвенції та Митного кодексу України щодо мінімізації процедур митного оформлення та домірності такої мінімізації, слід вказати про запровадження спрощеної системи митного контролю для осіб, які переміщують через митний кордон товари, транспортні засоби в обсягах, що не підлягають оподаткуванню та не підпадають під встановлені законодавством заборони чи обмеження.

Інші процедури митного оформлення (Розділ VIII Митного кодексу України) здійснюються у такій логічній послідовності: початок митного оформлення, проведення попереднього контролю митної декларації, завершення митного оформлення (відмова у митному оформленні). Кожна з указаних процедур здійснюється за встановленими правилами, які передбачені не тільки Митним кодексом України, а й відомчими нормативно-правовими актами.

Зокрема, початком митного оформлення є подання органу доходів і зборів декларантом або уповно-

важеною ним особою митної декларації або документа, який відповідно до законодавства її замінює, та документів, необхідних для митного оформлення, а в разі електронного декларування – з моменту отримання органом доходів і зборів від декларанта або уповноваженої ним особи електронної митної декларації або електронного документа, який відповідно до законодавства замінює митну декларацію (ч. 1 ст. 248 Митного кодексу України [4]).

Виходячи з приписів ч. 1 ст. 292 Митного кодексу України, слід зазначити, що митне оформлення починається тільки після подання митному органу митної декларації та всіх необхідних для здійснення митного контролю та оформлення документів, відомостей щодо товарів і транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон України. Така вимога була передбачена і Митним кодексом України від 17.07.2002 р. (ч. 1 ст. 72), який втратив чинність. Новелою процедур митного оформлення слід вважати встановлення правової можливості подавати електронну митну декларацію або електронний документ, який замінює митну декларацію. При цьому незрозуміло, які саме ще документи і у якій формі мають подаватись до органу доходів і зборів для того, щоб почати митне оформлення у разі подання електронної декларації чи іншого документа в електронній формі.

Звернення до проектів законів дає змогу виділити пропозиції, спрямовані на уточнення положень ч. 1 ст. 248 Митного кодексу України, особливо у частині, що стосується електронного декларування (проекти від 14.01.2015 № 1758, від 13.02.2015 № 2133).

Процедури декларування передбачені главою 40 Розділу VIII Митного кодексу України [4]. Характеризуючи вказані процедури, передбачені Митним кодексом України, на предмет відповідності міжнародним стандартам, доцільно навести Стандартне правило 3.11 розділу 3 Загального додатка оновленої Київської конвенції, яким встановлено вимогу відповідності типовій формі ООН письмової форми декларації на товар, де має міститись мінімальна інформація щодо товару, який переміщується через кордон. У статті 257 Митного кодексу України, де визначено процедуру декларування, вказано, що відомостями, які мають бути внесені до митних декларацій, є тільки ті, які необхідні для справляння митних платежів, формування митної статистики, а також для забезпечення додержання вимог цього Кодексу та інших законодавчих актів (ч. 7). У ч. 8 ст. 257 наведено перелік відомостей, які вносяться до митних декларацій з метою митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення. У цій же статті вказано, що формат митних декларацій, які подаються в електронній формі, має базуватись на міжнародних стандартах електронного обігу документів.

Слід звернути увагу на ту обставину, що права вимога обмеження митного контролю певним мінімумом має оцінний характер, що ускладнює її імплементацію у чинне законодавство України. Так, безумовно, кореспондування Стандартного правила 6.2 розділу 6 Загального додатка оновленої Київської

конвенції та ч. 3 ст. 318 Митного кодексу України забезпечене, однак правореалізація свідчить про необхідність конкретизації (уточнення) відповідних приписів Митного кодексу України.

Звернення до судової практики адміністративних судів дає змогу виділити справи адміністративної юрисдикції, предмет яких стосувався оскарження дій органів доходів і зборів у відносинах, пов'язаних із визначенням та корегуванням митної вартості та стягненням суми надмірно сплачених митних платежів, визначення коду товару, скасування рішення щодо картки відмови (постанова Київського Окружного адміністративного суду від 13.08.2013 р. № 810/3165/13-а; Ухвала Вищого адміністративного суду України від 21.01.2014 р. № К/800/57094/13; Постанова Вищого адміністративного суду України від 18.07.2017 р. № К/800/16706/16; Постанова Верховного Суду України від 10 червня 2014 року та інші).

У системному звіті бізнес-омбудсмена щодо актуальних проблем бізнесу у митній сфері (липень 2018) виділені такі проблеми: недоліки контролю правильності визначення митної вартості, неефективне регулювання інституту фінансових гарантій, надмірно сплачені митні платежі, проблеми визначення класифікації товарів, проблемні питання застосування адміністративної відповідальності за порушення митних правил, втручання правоохоронних органів у процедуру митного огляду, проблеми захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон [5].

Серед конвенцій, положення якої стосуються питань захисту митних інтересів, слід виділити Міжнародну конвенцію про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09 червня 1977 р. (Конвенція Найробі). Україна приєдналась до вказаної Конвенції відповідно до Указу Президента України № 699/2000 від 23.05.2000 [6]. У Преамбулі Конвенції Найробі вказано про необхідність співробітництва між митними адміністраціями задля забезпечення ефективності протидії порушенням митного законодавства. Взаємною адміністративною допомогою є заходи, що здійснюються однією митною службою за дорученням іншої митної служби або спільно з нею з метою належного застосування митного законодавства, а також для попередження, розслідування або припинення порушень митного законодавства. Л.М. Дорофєєва правильно вказує на базове значення Конвенції для запровадження і реалізації багатостороннього співробітництва, проте не обмежує можливості регулювання багатосторонніми або двосторонніми угодами окремих та спеціальних питань взаємодії [7, с. 421–422].

З питань співробітництва у митній сфері станом на 26 жовтня 2009 року діяли: 1) двосторонні міжнародні договори міждержавного та міжурядового характеру – 48 (більшість укладена на невизначений термін або передбачено автоматичне подовження дії після завершення п'ятирічного періоду); 2) двосторонні міжнародні договори міжвідомчого характе-

ру – 99; 3) багатосторонні міжнародні договори міжурядового та міжвідомчого характеру (міжнародні конвенції, протоколи, угоди, меморандуми) – 23 [8].

Зазначаючи про необхідність імплементації положень Конвенції Найробі у чинне законодавство України, необхідно звернути увагу насамперед на закріплення ключового терміна «порушення митного законодавства». Так, у ст. 1 Конвенції вказано не тільки про такі порушення, а й передбачено визначення термінів «митне шахрайство», «контрабанда». Порушенням митного законодавства вважається будь-яке порушення або спроба порушення митного законодавства (п. (b) ст. 1). До митного законодавства віднесено всі установчі та регулюючі положення, що застосовуються або контролюються митними адміністраціями у зв'язку з імпортом, експортом або транзитом товарів (п. (a) ст. 1). Під митним шахрайством розуміється таке порушення митного законодавства, за допомогою якого особа вводить митні органи в оману і таким чином уникає, повністю або частково, сплати імпортних або експортних мит та податків, чи виконання заборон і обмежень, встановлених митним законодавством, або отримує будь-яку вигоду в порушення митного законодавства (п. (c) ст. 1). Термін «контрабанда» означає митне шахрайство, що полягає у переміщенні товарів через митний кордон у будь-який прихований спосіб (п. (d) ст. 1) [9].

Законодавством України передбачені певні відмінності у визначенні базових термінів порівняно із Конвенцією Найробі. Так, термін «митне шахрайство» у нормативно-правових актах України не застосовується, зміст терміна «митне законодавство» не наводиться, а терміни «контрабанда», «порушення митних правил» мають дещо інший зміст.

Слід також ураховувати визначення окремих термінів у інших конвенціях (зокрема, Міжнародній конвенції про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин від 27.06.2003 р. [10] (далі – Міжнародна конвенція від 27.06.2003 р.). Вказане стосується термінів «митне законодавство», «митне правопорушення». Термін «митне законодавство» у Міжнародній конвенції від 27.06.2003 р. порівняно із таким терміном, зміст якого розкрито у Конвенції Найробі, передбачає: а) визначення суб'єктної складової частини правозастосування – митна служба Договірної Сторони; б) юридичної сили – законодавчі та адміністративні норми; в) зв'язок не тільки з імпортом, експортом або транзитом, але й зі зберіганням, перезавантаженням, переміщенням, застосуванням заборон, обмежень, заходів контролю, боротьби з відмиванням грошей тощо. Щодо терміна «митне правопорушення» Міжнародною конвенцією від 27.06.2003 р. названо будь-яке порушення або спробу порушення митного законодавства Договірної Сторони.

Отже, виникає необхідність додаткового критичного аналізу змісту базових термінів, передбачених Конвенцією Найробі, іншими міжнародними актами і законодавством України, в результаті якого можуть і мають бути напрацьовані пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства.

**Висновки.** Серед питань дотримання міжнародних стандартів митної діяльності з позицій гарантування захисту митних інтересів України досліджено проблеми імплементації до Митного кодексу України Стандартного правила 6.2 розділу 6 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції, а також проблеми закріплення змісту базових термінів, які визначені у конвенціях та чинному законодавстві України і стосуються питань захисту митних інтересів. Проведений аналіз дав змогу вказати на необхідність вдосконалення чинного митного законодавства з таких

першорядних питань: встановлення початку процедури митного оформлення, коректність визначення митної вартості, процедури визначення коду класифікації товару за УКРЗЕД. Якщо визначати напрями забезпечення ефективності чинного законодавства з питань міжнародного співробітництва у сфері захисту митних інтересів, слід виділити необхідність формування єдиного підходу до імплементації положень міжнародних конвенцій у законодавство України у частині, що стосується визначення таких базових термінів, як «порушення митного законодавства», «контрабанда».

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (зі змінами, згідно із Законом України від 07.02.2019 р. № 2680-VIII). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30 (23.07.96). Ст. 141.
2. 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 № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40 (03.10.2014). Ст. 2021.
3. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур у зміненій редакції згідно з Додатком I до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур : Закон України від 05.10.2006 № 227-V (Законом України від 15 лютого 2011 року № 3018-VI цей Закон викладено у новій редакції). *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 48 (01.12.2006). Ст. 476.
4. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 32 (04.05.2012). Ст. 1175.
5. Системний звіт. Актуальні проблеми бізнесу у митній сфері. Липень 2018. «*Business OMBUDSMAN council*». Дата оновлення 27.02.2019. URL: [https://boi.org.ua/media/uploads/systemic\\_report\\_ii\\_2018/ii\\_2018\\_sytem\\_ua.pdf](https://boi.org.ua/media/uploads/systemic_report_ii_2018/ii_2018_sytem_ua.pdf) (дата звернення: 01.03.2019).
6. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства та додатків I, II, III, V, VI, VII, VIII до неї: Указ Президента України від 23.05.2000 № 699/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 21 (09.06.2000). Ст. 855.
7. Дорофеева Л.М. Реформування митних органів України в умовах євроінтеграції : монографія. Ужгород : «Гельветика», 2017. 444 с.
8. Лист ДМС України «Щодо міжнародних договорів з питань співробітництва у митній сфері» від 27.10.2009 № 22/1-1010. *Інформаційно-аналітична база «ЛІГА-ЗАКОН»* станом на 03.03.2019.
9. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09 червня 1977 р. (Конвенція Найробі). Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».
10. Міжнародна конвенція про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин від 27.06.2003 р. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».

Пішга В. І.,

*аспірант кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права юридичного факультету  
Ужгородського національного університету***ПОВНОВАЖЕННЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЩОДО КООРДИНАЦІЇ ТА  
КОНТРОЛЮ НАД ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ  
У СФЕРІ ТРАНСПЛАНТАЦІЇ****THE POWERS OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE ON COORDINATION  
AND CONTROL OF ACTIVITIES OF EXECUTIVE AUTHORITIES  
IN THE FIELD OF TRANSPLANTATION**

У статті розглядаються повноваження Кабінету Міністрів України у сфері трансплантації. Аналізується процес координації Кабінетом Міністрів України роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Висвітлюється питання здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади.

**Ключові слова:** трансплантація, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади, координація, контроль.

В статье рассматриваются полномочия Кабинета Министров Украины в сфере трансплантации. Анализируется процесс координации Кабинетом Министров Украины работы министерств и других органов исполнительной власти. Освещается вопрос осуществления контроля над деятельностью органов исполнительной власти.

**Ключевые слова:** трансплантация, Кабинет Министров Украины, органы исполнительной власти, координация, контроль.

The article considers the powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the field of transplantation. The process of coordination by the Cabinet of Ministers of Ukraine on the work of ministries and other executive authorities is analyzed. The article highlights the issue about the control over the activities of executive authorities.

**Key words:** transplantation, Cabinet of Ministers of Ukraine, executive authorities, coordination, control.

**Постановка проблеми.** Після прийняття у 2018 році Закону України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині» (далі – Закон) [1] наукова спільнота посилила цікавість до питань, що стосуються трансплантації. Чинне місце серед цих питань належить механізму здійснення державного управління у сфері трансплантації.

Як відомо, Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) є вищим органом у системі виконавчої влади. Саме тому правильне розуміння повноважень КМУ в сфері трансплантації є важливим для практики державно-правового будівництва, а їх дослідження сприяє точному визначенню місця КМУ у механізмі державного управління у сфері трансплантації. Без подібних досліджень важко розкрити обсяг, характер та зміст діяльності КМУ у вказаній сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ґрунтовні наукові дослідження повноважень КМУ у сфері трансплантації натепер відсутні. Окремі аспекти цього питання досліджували Л. Гулік, О. Максуров, І. Павлик, Б. Гай Пітерс, І. Погодіна та інші.

**Мета статті** полягає у дослідженні повноважень КМУ щодо координації та контролю над діяльністю органів виконавчої влади у сфері трансплантації.

**Виклад основного матеріалу.** У Конституції України [2] не визначено повноважень КМУ у сфері трансплантації, йдеться лише про те, що останній має затверджувати загальнодержавні програми у соціальній сфері (п. 6 статті 85 КУ), а вже у ЗУ «Про Кабінет Міністрів України» [3] йдеться про те, що одним з основних завдань КМУ є забезпечення проведення політики у сфері охорони здоров'я (пп. 3 п. 1.

статті 3). Подібні висновки можна зробити, виходячи і з аналізу Основ законодавства України про охорону здоров'я, де на КМУ покладено низку повноважень у тій чи іншій сфері охорони здоров'я.

Зрештою, вже у Законі [1] міститься перелік повноважень КМУ у сфері трансплантації. Серед інших повноважень у статті 7 виділено й повноваження з приводу координації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо організації надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією, здійснення контролю за їхньою діяльністю.

Для правильного розуміння координаційної діяльності КМУ доцільним буде з'ясувати зміст поняття «координація». Координація (від лат. *coordinatio* – погодження, узгодження) – погодження, зведення до відповідності, установлення взаємозв'язку, контакту в діяльності людей або узгодженість дій [4, с. 572].

О. Максуров вважає, що за своєю сутністю координація є філософською категорією, що розглядається у вигляді системи понять, категорій та субординації, що постає як протиставлення [5, с. 41]. Для підтвердження він наводить таке: «Елементи координаційної системи володіють самостійним значенням та зовнішньою залежністю одне від одного... Координація та субординація є наслідком різних процесів пізнання» [6, с. 214].

І. Погодіна вказує на те, що координація означає не тільки досягнення єдності рівноправних, не підпорядкованих одне одному учасників процесу управління, а їхнє підпорядкування під час спільної діяльності волі координуючого органу чи посадової особи [7, с. 34].

Інші науковці акцентують на тому, що координація – це узгодження дій між самостійними суб'єктами системи, метою яких є найбільш правильне вирішення завдань, що покладаються на всю систему [8, с. 148].

Варто звернути увагу і на дослідження Ю. Козлова, який вважає, що координація завжди є узгодження певних дій для досягнення відповідних цілей, що є спільними. Також науковець вказує на плюралізм підходів до трактування поняття «координації». На його думку, під вищезазначеним поняттям можна розуміти: 1) управлінський метод; 2) узгодження дій між сторонами, що не підпорядковані одна одній; 3) функцію управління та діяльності апарату управління; 4) несамостійну функцію управління; 5) елемент управління тощо [9, с. 16–17].

Досягнення координації, як вважає Л. Гулік, можливе у два способи: 1) організаційно – коли робота владних підрозділів, що є частиною однієї організації, організована так, що може координуватись за допомогою чіткої вертикалі; 2) ідейно – коли робота владних підрозділів, що є частиною однієї організації, організована так, що кожен працівник чітко розуміє мету координації і самостійно може виконати певний обсяг роботи [10].

Б. Гай Пітерс у своїй роботі виводить три ключові фактори, що необхідні для вдалої координації, а саме:

- наявність мережі (*networks*). Наприклад, мережі державних службовців, які мають можливість брати участь у координуванні роботи;

- наявність співпраці (*collaboration*). Для досягнення певної базової згоди щодо природи проблеми і, можливо, засобів вирішення проблеми, внаслідок чого може виникнути більш ефективна координація і більш ефективна політика;

- наявність ієрархії (*hierarchy*). Щоб чітко розуміти хто визначає пріоритетні завдання та хто здійснює координацію [11, с. 5–8].

Необхідно розуміти, що досягнення координації – нелегкий процес, тим більше, коли йдеться про трансплантацію, оскільки потрібно враховувати певні фактори, що можуть стати на заваді: 1) відсутність знань та досвіду реалізації завдань; 2) відсутність адміністративних навичок; 3) відсутність належних методів розробки, розгляду, прийняття та вдосконалення нових ідей [12, с. 77].

Як бачимо, в наукових колах немає єдиної усталеної думки з приводу розуміння координації, оскільки це поняття є багатовимірним. Коли йдеться про координацію, яку здійснює КМУ у досліджуваній сфері, то під цим поняттям слід розуміти синхронізовану організацію групових зусиль КМУ та міністерств, а також інших центральних органів виконавчої влади для забезпечення єдності дій. Саме завдяки ефективній координації двох або більше установ можна об'єднати зусилля для досягнення мети, що принесе користь суспільству.

Разом із тим координація має бути спрямована на те, щоб уникнути дублювання та покращення ефективності, а також на результативність на всіх рівнях.

Координація КМУ у сфері трансплантації має призвести до кращих результатів, проявом чого насамперед мають стати якісніші послуги для людей.

Пріоритетними формами здійснення КМУ координації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо організації надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації, на нашу думку, є такі: 1) підвищення кваліфікації органів виконавчої влади, координація яких відбувається; 2) проведення нарад та взаємних консультацій; 3) створення спільних комісій та робочих груп; 4) обмін інформацією, який пов'язаний з виконанням завдань та функцій; 5) методичне забезпечення координації шляхом розробки інструкцій чи методичних рекомендацій; 6) прийняття спільних нормативно-правових актів.

Для ефективного здійснення координації у вказаній сфері пропонується утворити консультативно-дорадчий орган при Кабінеті Міністрів України – **Міжвідомчу координаційну комісію з питань трансплантації**, можливість створення якої передбачається статтею 48 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України» [3], відповідно до якої: «Кабінет Міністрів України для забезпечення здійснення своїх повноважень утворює <...> тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи».

Як ми уже зазначали, в Законі вказано, що КМУ здійснює контроль за діяльністю роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо організації надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації. Однак у Законі не конкретизовано, в чому саме полягає здійснення контрольного повноваження.

Насамперед зауважимо, що І. Павлик під поняттям «контроль» розуміє перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії тому, що є небажаним або для виявлення, попередження чи припинення протиправної поведінки. Такий висновок він робить на підставі тлумачення терміна «контроль» (від франц. *controle*), що означає перевірку або спостереження з метою перевірки. Також науковець акцентує на деривації французького *controle*, що утворилось шляхом додавання до латинського префікса *contra* (протидія) слова *role* (виконання якоїсь дії). Саме так ми отримуємо ще одне розуміння «контролю» – протидію чомусь небажаному [13, с. 3].

К. Соломатіна вважає, що: «Контроль відіграє важливу роль у зміцненні державної дисципліни в рамках здійснення органами виконавчої влади державного планування... Контроль можна розглядати як один із найважливіших засобів попередження (порушення) закону, виявлення незаконних дій чи помилок під час застосування закону державними службовцями...» [14, с. 159].

С. Велешук у своїй праці виділяє декілька основних завдань, що притаманні контролю як функції адміністративного управління. Важливими для нашого дослідження є такі: а) здійснення загального контролю діяльності організації та структурних підрозділів; б) моніторинг реалізації обраної стратегії; в) контроль

## Основні завдання та перелік заходів Міжвідомчої координаційної комісії з питань трансплантації

№ з/п	Завдання	Основні заходи
1	Створення Міжвідомчої координаційної комісії з питань трансплантації.	Формування складу Міжвідомчої координаційної комісії з питань трансплантації. Створення проекту положення про Міжвідомчу координаційну комісію з питань трансплантації. Збір думок з приводу актуальних питань діяльності Міжвідомчої координаційної комісії з питань трансплантації. Підготовка проекту Постанови про Міжвідомчу координаційну комісію з питань трансплантації та її подальше затвердження Прем'єр-міністром України.
2	Забезпечення координації дій органів виконавчої влади у сфері трансплантації.	Залучення до роботи Міжвідомчої координаційної комісії з питань трансплантації представників органів виконавчої влади, незалежних експертів, представників громадськості та засобів масової інформації.
3	Підготовка пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері трансплантації.	Розробка проектів нормативно-правових актів з питань трансплантації.
4	Розробка механізмів вирішення проблемних питань, що виникають у процесі реалізації державної політики у сфері трансплантації.	Аналіз причин виникнення проблем у процесі реалізації державної політики у сфері трансплантації.
5	Налагодження підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади у сфері трансплантації.	Вивчення результатів діяльності органів виконавчої влади у сфері трансплантації органів. Покращення професійного рівня державних службовців органів виконавчої влади. Створення зрозумілої системи стимулювання.
6	Вивчення позитивного досвіду зарубіжних країн у питаннях вдосконалення нормативно-правової бази у сфері трансплантації.	Організація проведення конференцій, семінарів, круглих столів, нарад.

результатів здійснення кадрової політики; г) контроль дотримання трудової та виконавської дисципліни; г) контроль дотримання своєчасності та повноти надання фінансової та інших форм звітності [15].

Разом із тим під час здійснення контролю з боку КМУ висувається низка вимог, без яких неможлива його ефективна реалізація, що водночас виступають принципами контролю:

- законність, тобто контроль має здійснюватися тільки в рамках конкретних нормативних приписів;
- систематичність, тобто регулярний характер;
- своєчасність, тобто своєчасне проведення, що значно підвищує його ефективність;
- всебічність, тобто охоплення найбільш важливих питань, поширення на всі служби і структури підконтрольних органів;
- вичерпність, тобто перевірки мають підлягати не тільки ті підрозділи, які мають слабкі результати роботи, а й ті, що мають гарні результати;
- об'єктивність, тобто виключення упередженості;
- гласність, тобто результати мають бути відомі тим, хто підлягав контролю;
- результативність, тобто діяльність не має обмеж-

уватися виявленням фактичного стану справ, а мусить супроводжуватися конкретними заходами з усунення недоліків [16, с. 17].

**Висновки.** У результаті проведеного дослідження можемо стверджувати, що:

Координація, яку здійснює КМУ у сфері трансплантації – це синхронізована організація групових зусиль КМУ та міністерств, а також інших центральних органів виконавчої влади для забезпечення єдності дій.

Для ефективного здійснення координації у сфері трансплантації пропонується утворити консультативно-дорадчий орган при Кабінеті Міністрів України – Міжвідомчу координаційну комісію з питань трансплантації.

Контроль, який здійснює КМУ у сфері трансплантації – це діяльність щодо забезпечення єдності виконання рішень, співвідношення затвердженої стратегії з реальним положенням справ з метою недопуску невиконання обраної стратегії чи пошуку причин, що можуть призвести до невиконання.

Подальших досліджень потребує питання щодо реалізації КМУ інших повноважень у сфері трансплантації.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України від 17 травня 2018 року № 2427-VIII «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2427-19>.
2. Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.



4. Великий тлумачний словник сучасної української мови. / Уклад. та гол. ред. В.Т. Бусел. Київ, Ірпінь : Перун. 2005. 1728 с.
5. Максуров А.А. Координация и взаимодействие в праве: взаимосвязи и различия. *Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук*. 2015. № 4–2. С. 41–43.
6. Философский словарь. / Под ред. М.М. Розенталя, П.Ф. Юдина. Москва : Политиздат. 1963. 544 с.
7. Погодина И.В. Управление в юридической практике правоохранительных органов. Владимир. Гос. пед. ун-т. 2003. 73 с.
8. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. Москва : Юридическая литература. 1974. 455 с.
9. Козлов Ю.М. Координация в управлении народным хозяйством в СССР. Москва : Наука. 1976. 237 с.
10. Gulick L. Notes on the Theory of Organization. Presented by J.B. Nangpuhan. URL: <http://paissues.blogspot.com/2011/10/notes-on-theory-of-organization-luther.html>.
11. Peters B. Guy. The Challenge of Policy Coordination. *Policy Design and Practice*. 2018. Vol. 1. № 1. P. 1–11.
12. Laxmikanth M. Public Administration. Tata McGraw-Hill Education. 1969. 312 p.
13. Павлик І.Р. Відмінність понять «державний контроль» і «державний нагляд»: нормативно-правовий аспект. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2017. Вип. 20. С. 1–9. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnyk20/fail/Pavlyk.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk20/fail/Pavlyk.pdf).
14. Соломатина Е.А. Контроль как функция государственного управления. *Вестник Московского университета МВД России*. 2015. № 6. С. 154–159.
15. Велешук С.С. Концептуальні підходи до визначення функцій та класифікації методів адміністративного менеджменту. *Ефективна економіка*. 2013. № 4. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1952>.
16. Баюк М.І., Войт М.І., Матковський Г.В. Організація контролю в системі органів державної влади: Інформаційно-методичний матеріал. Хмельницький : Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. 2013. 135 с.

**Пузирний В. Ф.,**

*доктор юридичних наук, професор, професор кафедри трудового права, адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права і соціальних технологій Чернігівського національного технологічного університету*

**Пророченко В. В.,**

*студент юридичного факультету Навчально-наукового інституту права і соціальних технологій Чернігівського національного технологічного університету*

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ: ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ

### ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LEGAL PERSONALITY: CONCEPT AND ESSENCE

Стаття присвячена науковому аналізу поняття «адміністративна процесуальна правосуб'єктність». Також висвітлено багато наукових підходів до розуміння сутності, змісту та правової природи цього явища. Сформульовано авторське визначення поняття «адміністративна процесуальна правосуб'єктність».

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, адміністративна процесуальна правосуб'єктність, правоздатність, дієздатність, деліктоздатність.

Статья посвящена научному анализу понятия «административная процессуальная правосубъектность». Также освещено много научных подходов к пониманию сущности, содержания и правовой природы данного явления. Сформулировано авторское определение понятия «административная процессуальная правосубъектность».

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, административная процессуальная правосубъектность, правоспособность, дееспособность, деликтоспособность.

The article is devoted to the scientific analysis of the concept of “administrative procedural personality”. Many scientific approaches to understanding the essence, content and legal nature of this phenomenon. The definition of the concept of “administrative procedural personality” is formulated by the author.

**Key words:** administrative justice, administrative procedural legal personality, competence, capacity, delictual capacity.

**Постановка проблеми.** Адміністративний процес є одним із найбільш складних і суперечливих явищ. Це пов'язано з необхідністю розвитку та вдосконалення сфери публічно-правового регулювання, а також проникненням публічно-правових елементів у приватно-правову сферу й навпаки. Важливу роль у забезпеченні законності у сфері адміністративного процесу відіграє дотримання прав, виконання обов'язків і недопущення зловживання правами суб'єктами адміністративно-процесуальних відносин. У зв'язку з цим передусім необхідно з'ясувати поняття та сутність адміністративної процесуальної правосуб'єктності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти адміністративно-процесуальної правосуб'єктності досліджували такі вчені, як: В.М. Бевзенко, Т.О. Гуржій, М.В. Джафарова, Ю.В. Дем'янчук, І.В. Ковбас, О.В. Кузьменко, О.М. Тадеєва та інші.

**Метою статті** є визначення поняття, сутності та правової природи адміністративної процесуальної правосуб'єктності.

**Виклад основного матеріалу.** Однією зі складових частин адміністративно-процесуальних правовідносин є вивчення питання про правовий статус суб'єктів цих відносин, вивчення обсягу їхньої правосуб'єктності.

Ю.С. Шемшученко визначає «правосуб'єктність» як: здатність фізичних і юридичних осіб у встановленому порядку бути суб'єктами права, тобто носі-

ями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Правосуб'єктність фізичних осіб складається з їхньої правоздатності й дієздатності. У певних випадках правосуб'єктність включає також деліктоздатність. У юридичних осіб ця здатність виявляється в їхній компетенції, сукупності прав і обов'язків, які надаються їм для виконання та реалізації відповідних функцій. До видів індивідуальної правосуб'єктності належать: 1) загальна – здатність особи бути учасником правових відносин взагалі; 2) галузева – здатність особи бути учасником відносин, які регулюються нормами тієї чи іншої галузі права; 3) спеціальна – здатність суб'єкта бути учасником певного кола правовідносин у межах цієї галузі права. Крім того, спеціальна правосуб'єктність має свої різновиди: а) активну правосуб'єктність, якою наділені носії владних повноважень; б) пасивну правосуб'єктність, яка надана підпорядкованим суб'єктам [1, с. 697].

У теорії права правосуб'єктність – це самостійна правова категорія, що існує поряд із правами та обов'язками. Правосуб'єктність відображає правову здатність особи бути носієм прав та обов'язків і являє собою постійне громадянське становище особи, а не спроможність чи здатність володіння правами. Вона є передумовою набуття суб'єктивних прав. При цьому зміст правосуб'єктності розглядається як певний набір суб'єктивних прав кожної особи [2, с. 535–536].

У юридичній літературі були висловлені різні концепції щодо сутності та змісту поняття правосуб'єктності. Одні вчені ототожнювали правосуб'єктність із правоздатністю і визначали її як здатність мати права й обов'язки. Інші розглядали правосуб'єктність як цілісне явище, що складається із правоздатності й дієздатності та характеризується як здатність мати права, обов'язки і здійснювати їх. Також у літературі висловлювались твердження про те, що правосуб'єктність в одних галузях права рівнозначна правоздатності, а в інших вона виступає як праводієздатність. Суперечки і дискусії щодо змісту правосуб'єктності в теорії права, а особливо у галузевих теоріях права так і не припинились [3, с. 62].

Як зазначає М.В. Джафарова, таке юридичне явище, як «правосуб'єктність», застосовується в усіх галузях права, оскільки має не лише теоретичне, але й практичне значення. Ця правова категорія не лише вказує на склад осіб, які можуть у тому чи іншому разі вважатися суб'єктами права, а також дає змогу останнім отримувати перелік законодавчо закріплених прав та обов'язків, відображає їхні правові можливості в певних правових відносинах [4, с. 33]. З цією думкою важко не погодитись, оскільки зазначена категорія є невід'ємним складником, що притаманний учасникам (суб'єктам) адміністративно-процесуальних правовідносин.

Правосуб'єктністю володіють усі без винятку учасники адміністративного процесу, проте в кожного суб'єкта правосуб'єктність суворо індивідуальна. До адміністративно-процесуальної правосуб'єктності слід відносити не тільки можливість бути учасником відповідних правовідносин, але й інші права та обов'язки, надані законом.

Зміст правосуб'єктності полягає в тому, що ця категорія характеризує властивості суб'єкта права. Такі особливості суб'єкт права отримує з огляду на сферу правового регулювання, що дає змогу говорити про галузевий склад правосуб'єктності. Відповідно, адміністративна правосуб'єктність як атрибут суб'єкта адміністративного процесу має структурно складний зміст.

І.В. Ковбас вважає, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність також закріплює коло осіб, які можуть бути суб'єктами прав та обов'язків, конкретизуючи тим самим коло правовідносин, що виникає на основі адміністративної процесуальної правосуб'єктності. Наявність адміністративної процесуальної правосуб'єктності дає змогу учасникам адміністративного процесу використовувати процесуальні права та обов'язки, закріплені в законодавстві, для досягнення тих цілей, що стоять перед ними для вступу в процес [5, с. 77]. Ми підтримуємо наведену думку, оскільки вважаємо, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність справді виникає в межах певних правовідносин. Відсутність адміністративної процесуальної правосуб'єктності є перешкодою, яка унеможливує вступ у відповідні правовідносини та реалізацію в їхніх межах своїх прав, свобод та законних інтересів.

Свою чергою Ю.В. Дем'янчук зазначає, що зміст правосуб'єктності полягає в тому, що ця кате-

горія характеризує властивості суб'єкта права. Такі властивості суб'єкт права отримує з огляду на галузеве правове регулювання, що дає змогу стверджувати про галузевий зміст правосуб'єктності. Отже, адміністративна процесуальна правосуб'єктність як атрибут суб'єкта адміністративного процесу припускає загальні передумови правоволодіння, а також правоволодіння в системі всіх правових інститутів цієї галузі права й має відповідно структурно складний зміст. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність – це специфічна особливість учасників адміністративного процесу, що визначає їхню можливість бути носіями прав та обов'язків і можливість вступати в адміністративні процесуальні правовідносини. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність також закріплює коло осіб, які можуть бути суб'єктами прав та обов'язків, конкретизуючи тим самим коло правовідносин, що виникають на основі адміністративної процесуальної правосуб'єктності [6, с. 101].

О.М. Тадеєва наголошує, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність є передумовою виникнення процесуальних правовідносин та розкриває правовий статус суб'єктів процесуальної діяльності. Кожен учасник адміністративного процесу має бути наділений адміністративною процесуальною правосуб'єктністю, яка є сукупністю адміністративної процесуальної правоздатності, адміністративної процесуальної дієздатності та адміністративних процесуальних прав та обов'язків [7, с. 111].

Елементами системи адміністративно-процесуальної правосуб'єктності є адміністративно-процесуальна правоздатність, адміністративно-процесуальна дієздатність, а також конкретні адміністративно-процесуальні права та обов'язки. Таким чином, адміністративно-процесуальна правосуб'єктність закріплює правове становище суб'єктів адміністративного процесу. Її структура проявляється в тому, що всі її елементи становлять органічну єдність і функціональний зв'язок. Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність визначає можливість суб'єкта права мати процесуальні права та обов'язки і є юридичним засобом для отримання інших прав і обов'язків, спрямованих на здійснення процесуальних функцій суб'єктів процесуальної діяльності.

Адміністративна процесуальна правоздатність виникає у громадян з моменту їх народження і припиняється зі смертю. В юридичних осіб вона виникає з моменту їхнього створення та припиняється з їхньою ліквідацією. Для участі в адміністративному процесі, крім загальної адміністративної процесуальної правоздатності, необхідно є також наявність конкретної адміністративної процесуальної правоздатності, тобто у цій конкретній справі [8, с. 116].

Для того щоб мати можливість особисто брати участь у розгляді адміністративної справи, не досить мати виключно адміністративну процесуальну правоздатність.

Стосовно адміністративно-процесуальної дієздатності, то вона в структурі правосуб'єктності

є способом особи своїми діями набувати адміністративно-процесуальні права та здійснювати адміністративно-процесуальні обов'язки. Вона належить фізичним особам, які: 1) досягли повноліття; 2) не визнані судом недієздатними. Також вона може належати фізичним особам до досягнення повноліття у спорах щодо публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь [8, с. 117]. Функціональний зв'язок двох названих категорій у структурі адміністративно-процесуальної правосуб'єктності полягає в тому, що адміністративно-процесуальна дієздатність є засобом здійснення адміністративно-процесуальної правоздатності.

Якщо розглядати конкретні адміністративно-процесуальні суб'єктивні права й обов'язки, то їхнє місце в складі адміністративно-процесуальної правосуб'єктності визначається тим, що вони не є виробленими правоздатністю й дієздатністю, а належать суб'єкту права і покладаються на нього відповідно до законодавчих приписів. При цьому галузева правосуб'єктність розглядається як передумова виникнення адміністративних процесуальних правовідносин. Конкретна правосуб'єктність має розглядатися як характеристика правового статусу учасника адміністративного процесу. Галузева й конкретна правосуб'єктність нерозривно пов'язані одна з одною, оскільки особа через галузеву правосуб'єктність стає учасником адміністративних процесуальних правовідносин і, отримуючи такий статус, посідає в процесі конкретне процесуальне місце серед інших осіб, які беруть участь у справі.

Відповідно до положень частини 1 статті 43 Кодексу адміністративного судочинства України здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами).

Своєю чергою частина 2 цієї статті Кодексу адміністративного судочинства України визначає, що здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність) належить фізичним особам, які досягли повноліття й не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку в спорах щодо публічно-правових відносин,

у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь.

У частині 3 статті 43 Кодексу адміністративного судочинства України зазначено, що здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність) належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам) [9].

Таким чином, положення Кодексу адміністративного судочинства України визначають вичерпний перелік суб'єктів, які є носіями адміністративно-процесуальної правосуб'єктності (адміністративної процесуальної правоздатності та дієздатності). Цей факт має надзвичайно велике значення як для юридичної науки, так і для правозастосовної практики, оскільки невизначеність правових (юридичних) понять, категорій та суб'єктів тих чи інших правовідносин може призвести до різного роду зловживань, їхнього тлумачення на власний розсуд. Результат – порушення прав, свобод та законних інтересів учасників адміністративних процесуальних правовідносин.

Загальна правосуб'єктність є відтворенням принципу рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом. Також цей вид правосуб'єктності забезпечує змагальність сторін, адже для позивача та відповідача створюється можливість довести власну правоту та спростувати доводи опонента під час розгляду й вирішення адміністративної справи.

Натомість спеціальна правосуб'єктність передбачає конкретно визначений процесуальним законодавством обсяг прав та обов'язків, якими наділяється лише обмежене, чітко визначене коло учасників адміністративної справи [10, с. 15].

**Висновки.** Таким чином, з огляду на вищевикладене, доходимо висновку, що адміністративно-процесуальна правосуб'єктність – це специфічна особливість учасника адміністративного процесу, яка визначає його можливість бути носієм прав і обов'язків і вступати в адміністративно-процесуальні правовідносини. Крім того, адміністративно-процесуальна правосуб'єктність закріплює коло осіб, які можуть бути суб'єктами прав і обов'язків, конкретизуючи тим самим коло правовідносин, які виникають на основі адміністративно-процесуальної правосуб'єктності.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2007. 992 с.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник. Харків : Еспада, 2006. 776 с.
3. Пундор Ю.О. Про визначення змісту категорії «правосуб'єктність» у теорії права та галузевих теоріях цивільного й господарського права (порівняльно-правовий аспект). *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 60–63.
4. Джафарова М.В. Структурні елементи адміністративної процесуальної правосуб'єктності. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Т. 2. Вип. 2. С. 32–35.

5. Ковбас І.В. Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність громадян. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2015. № 11. С. 74–78.
6. Дем'янчук Ю.В. Концепція адміністративної процесуальної правосуб'єктності. *Правова інформатика*. 2014. № 1(41). С. 96–101.
7. Тадеєва О.М. Правосуб'єктність учасників адміністративного процесу у справах щодо публічного майна. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Вип. 29. Т. 2. С. 108–112.
8. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / за ред. О.В. Кузьменко. Київ : Атіка, 2008. 416 с.
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
10. Бевзенко В.М. Сутність адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень. *Адвокат*. 2009. № 2 (101). С. 13–17.

**Сибіга О. М.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного, фінансового та банківського права  
Навчально-наукового інституту права імені Князя Володимира Великого  
ПраТ «Міжрегіональна академія управління персоналом»

## ПРАВО НА ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ РОЗПОРЯДНИКА ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

## THE RIGHT TO TAKE LEGAL ACTIONS IN ADMINISTRATIVE COURT AGAINST DECISIONS, ACTIONS OR INACTIVITY OF PUBLIC INFORMATION ADMINISTRATOR

У роботі досліджено особливості правового забезпечення та реалізації права особи на звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації. Акцентується увага, що оскаржити в порядку адміністративного судочинства можна не тільки рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, а й рішення, дії і бездіяльність інших суб'єктів, які віднесені Законом «Про доступ до публічної інформації» до розпорядників публічної інформації. Робиться висновок, що реалізувати право звернення до адміністративного суду у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника інформації у частині доступу до публічної інформації може будь-яка фізична чи юридична особа, яка вважає, що її права, свободи або законні інтереси були порушені розпорядником публічної інформації. Разом із тим право звернення до суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації можуть реалізовувати від імені громадських об'єднань, які не є юридичними особами, або органи управління громадського об'єднання (якщо створення таких органів передбачено статутом), або особа, уповноважена представляти громадське об'єднання (якщо створення органів управління не передбачено статутом).

**Ключові слова:** публічна інформація, судовий захист, адміністративне судочинство, право звернення до адміністративного суду, розпорядники публічної інформації.

В работе исследованы особенности правового обеспечения и реализации права лица на обращение в административный суд относительно обжалования решений, действий или бездействия распорядителя публичной информации. Акцентируется внимание, что обжаловать в порядке административного судопроизводства можно не только решения, действия или бездействие субъектов властных полномочий, но и решения, действия и бездействие других субъектов, отнесенных Законом «О доступе к публичной информации» к распорядителям публичной информации. Делается вывод, что реализовать право обращения в административный суд по делам об обжаловании решений, действий или бездействия распорядителя информации в части доступа к публичной информации может любое физическое или юридическое лицо, считающее, что его права, свободы или законные интересы были нарушены распорядителем публичной информации. Вместе с тем право обращения в суд по обжалованию решений, действий или бездействия распорядителей публичной информации могут реализовывать от имени общественных объединений, не являющихся юридическими лицами, или органы управления общественного объединения (если создание таких органов предусмотрено уставом), или лицо, уполномоченное представлять общественное объединение (если создание органов управления не предусмотрено уставом).

**Ключевые слова:** публичная информация, судебная защита, административное судопроизводство, право обращения в административный суд, распорядители публичной информации.

The paper studies special aspects of the legal provision and enjoyment of the human right to take legal actions in administrative court against decisions, actions or inactivity of public information administrator. It is stressed that it is possible to appeal not only decisions, actions or inactivity of authorities under administrative procedure but also decisions, actions or inactivity of other subjects which are public information administrators according to the Law of Ukraine "On Access to Public Information". It is concluded that any natural or legal person, who considers that his/her rights, freedoms or legitimate interests have been violated by public information administrator, can exercise the right to take legal actions in administrative court against decisions, actions or inactivity of public information administrator in the context of access to public information. At the same time, the right to take legal actions in administrative court against decisions, actions or inactivity of public information administrator can be realized on behalf of public organizations, which are not legal persons or governing bodies of non-governmental organizations (if their establishment stipulated by the charter) or a person authorized to represent the non-governmental organization (if their establishment is not stipulated by the charter).

**Key words:** public information, judicial protection, administrative procedure, right to take legal action in administrative court, public information administrator.

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Правова сутність інституту права громадян на звернення до суду базується на принципі верховенства права як основного принципу державного ладу, який визначає умови формування та діяльність правової держави щодо забезпечення реалізації цього конституцій-

ного права. Цей принцип є вираженням ідеї реалізації законних прав і свобод людини та пріоритету її природних прав у суспільстві і знаходить свій прояв у верховенстві Конституції та відповідних законів України. На утвердження зазначеного принципу спрямована діяльність усіх судів, в тому числі і адміністративних судів.

Зазначені обставини свідчать про актуальність теми статті та про необхідність проведення дослі-

дження особливостей реалізації права особи на звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**, у яких започатковане розв'язання проблеми, та виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття.

Певні аспекти юрисдикції адміністративних судів у сфері доступу до публічної інформації досліджувалися в працях В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, А.О. Грищенко, І.О. Каргузової, С.В. Ківалова, О.В. Кузьменко, О.В. Нестеренко, А.О. Осадчого, В.В. Речицького, В.С. Цимбалюка та багатьох інших вітчизняних науковців.

Разом із тим питання реалізації права на звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації залишаються в науці адміністративного права малодослідженими. До того ж відбулися суттєві зміни в адміністративному процесуальному законодавстві, що відобразилось на процедурі розгляду публічних спорів в адміністративних судах. Зазначене актуалізує питання реалізації права особи на звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації.

#### **Постановка завдань.**

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є такі:

1. Дослідити особливості реалізації права особи на звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації.

2. Визначити особливості правового забезпечення реалізації права особи на звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Передусім хочемо звернути увагу, що стара редакція КАСУ (до 03.10.2017 року) розкривала зміст права на звернення до адміністративного суду в розділі, який безпосередньо було присвячено стадіям адміністративного судочинства (ст. 104 Розділу III), тоді як чинний КАСУ вже в Загальних положеннях у Розділі I звертає на це увагу (ст. 5 КАСУ).

Це яскраво свідчить про зміну світогляду законодавця та суб'єктів законодавчої ініціативи щодо пріоритетів під час формулювання положень нормативно-правових актів, в тому числі таких важливих і значимих для національної правової системи, як КАСУ. Це правильний підхід, адже КАСУ – це не тільки систематизований нормативно-правовий акт, що визначає юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, встановлює порядок здійснення судочинства в адміністративних судах, як це закріплено в ст. 1 КАСУ, а й нормативно-правовий акт, який забезпечує реалізацію двох конституційних прав особи – на звернення до суду та судовий захист (ст. 55 Конституції України).

Згідно зі ст. 5 КАСУ кожна особа має право в порядку, встановленому адміністративним проце-

суальним законодавством, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси. Розглянемо особливості реалізації права на звернення до адміністративного суду в контексті судового захисту прав у сфері доступу до публічної інформації.

**По-перше**, якщо буквально тлумачити положення ч. 1 ст. 5 КАСУ, то виходить, що право звернутися до адміністративного суду виникає лише у тієї особи, яка вважає, що її права, свободи або законні інтереси були порушені суб'єктом владних повноважень. Справа в тому, що КАСУ, оперуючи терміном «суб'єкт владних повноважень», не завжди враховує особливості публічного спору, де одним із учасників спору є не суб'єкт владних повноважень, а інша особа, яка, наприклад, Законом «Про доступ до публічної інформації» визнається «розпорядником публічної інформації». Тому зміст ч. 1 ст. 5 КАСУ обов'язково слід розкривати з урахуванням положень п. 7 ч. 1 ст. 19 КАСУ, яка конкретизує суб'єкта, що порушує права особи у публічній сфері. Дивує, що нова редакція КАСУ не врахувала в ст. 5 КАСУ всіх особливостей, які нині притаманні публічно-правовим спорам, що належать до юрисдикції адміністративних судів.

У зв'язку з вищесказаним пропонуємо ч. 1 ст. 5 КАСУ викласти у такій редакції:

«Кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що її права, свободи або законні інтереси порушені рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим суб'єктом, рішення, дії чи бездіяльність якого охоплюються юрисдикцією адміністративних судів, та просити про захист прав, свобод або законних інтересів шляхом: ...».

**По-друге**, ч. 1 ст. 5 КАСУ акцентує увагу, що реалізувати право звернення до адміністративного суду може «кожна особа», яка звернулась у порядку, передбаченому адміністративним процесуальним законодавством. У такому разі йдеться про суб'єктивне право особи. До таких осіб традиційно відносять фізичних і юридичних осіб.

Так, наприклад, згідно з рішенням Конституційного Суду України від 25.12.1997 року, за конституційним зверненням громадян Еміра Салі Адаманова, Віри Миколаївни Бондаренко, Валентина Кириловича Великанта, Світлани Олександрівни Дорошенко та інших громадян щодо офіційного тлумачення ст. ст. 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) було встановлено, що частину 1 ст. 55 Конституції України треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їхні права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод [1].

Отже, реалізувати право на звернення до адміністративного суду може будь-яка фізична особа, яка

вважає, що її права, свободи або законні інтереси були порушені рішенням, діями чи бездіяльністю розпорядника публічної інформації.

Частина 2 ст. 80 ЦК України закріплює, що юридична особа не просто наділяється цивільною правосудатністю і дієздатністю, а може бути позивачем та відповідачем у суді. До того ж п. 1 ч. 1 ст. 19 КАСУ підкреслює, що «юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема, спорах *фізичних чи юридичних осіб* із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації».

Отже, реалізувати право звернення до адміністративного суду може будь-яка юридична особа, яка вважає, що її права, свободи або законні інтереси були порушені рішенням, діями чи бездіяльністю розпорядника публічної інформації.

У зв'язку з цим слід звернути увагу на певні суперечності та неузгодженості чинного Закону «Про доступ до публічної інформації» та КАСУ. Наприклад, ч. 1 ст. 12 Закону «Про доступ до публічної інформації» до запитувачів публічної інформації відносить фізичних, юридичних осіб та об'єднання громадян без статусу юридичної особи (крім суб'єктів владних повноважень), а п. 7 ч. 1 ст. 19 КАСУ до осіб, які мають право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність розпорядника інформації, відносить тільки фізичних та юридичних осіб. Тобто, якщо керуватися виключно вимогами п. 7 ч. 1 ст. 19 КАСУ, то виникає ситуація, коли об'єднання громадян без статусу юридичної особи вправі бути учасником правовідносин щодо реалізації права на доступ до публічної інформації, але позбавлене права звернутися до суду за захистом порушеного права на доступ до публічної інформації. Це довічна проблема матеріального, процедурного та процесуального адміністративно-правового регулювання. Адже в науці адміністративного права вже давно є загальноновизнаним підхід, що суб'єктами матеріального і процедурного адміністративного права можуть бути не тільки фізичні та юридичні особи, а й інші суб'єкти, що не мають статусу юридичної особи. У процесуальних же науках, серед яких особливе місце і нині посідають кримінальне процесуальне право та цивільне процесуальне право, продовжують зберігатись архаїчні догми, одна з яких наголошує на тому, що суб'єктами процесуального права, в тому числі і адміністративного процесуального права, можуть бути виключно фізичні або юридичні особи.

Можна припустити, що порушене право об'єднання громадян без статусу юридичної особи можна захистити в судовому порядку таким чином:

– до адміністративного суду може звернутися один із членів (учасників) громадської організації, адже громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи (ч. 3 ст. 1 Закону «Про громадські об'єднання») [2, ст. 1];

– до адміністративного суду може звернутися один із членів (учасників) громадської спілки,

адже громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) такого громадського об'єднання можуть бути як юридичні особи приватного права, так і фізичні особи [2, ст. 1].

Закон «Про громадські об'єднання» частково дає відповідь на зазначену проблему. Закон вимагає:

– від громадських об'єднань, які мають намір здійснювати діяльність без статусу юридичної особи (якщо утворення чи обрання органів управління не передбачено рішенням про утворення такого об'єднання), в протоколі установчих зборів громадського об'єднання вказувати відомості про особу (осіб), яка має право представляти громадське об'єднання у правовідносинах з державою та іншими особами і вчиняти дії від імені громадського об'єднання без додаткового уповноваження (п. 7 ч. 2 ст. 9);

– від громадських об'єднань, які мають намір здійснювати діяльність без статусу юридичної особи (якщо утворення чи обрання органів управління передбачено рішенням про утворення такого об'єднання), в протоколі установчих зборів громадського об'єднання вказувати відомості рішення про утворення (обрання) керівника, органів управління громадського об'єднання відповідно до затвердженого статуту (п. 6 ч. 2 ст. 9). У цьому разі органи управління громадського об'єднання уповноважені представляти громадське об'єднання у правовідносинах з державою та іншими особами.

Таким чином, можна зробити висновок, що реалізувати право звернення до адміністративного суду у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника інформації у частині доступу до публічної інформації може будь-яка фізична чи юридична особа, яка вважає, що її права, свободи або законні інтереси були порушені розпорядником публічної інформації. Право звернення до суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації можуть реалізовувати від імені громадських об'єднань, які не є юридичними особами, або органи управління громадського об'єднання (якщо створення таких органів передбачено статутом), або особа, уповноважена представляти громадське об'єднання (якщо створення органів управління не передбачено статутом).

Разом із тим органи управління громадського об'єднання і особи, уповноважені представляти громадське об'єднання, не можна віднести ні до фізичних, ні до юридичних осіб, а тому в такому разі доречними є положення ч. 3 ст. 5 КАСУ, в яких наголошується, що до суду можуть звертатися в інтересах інших осіб органи та особи, яким законом надано таке право. Органи управління громадського об'єднання та особи, уповноважені представляти громадське об'єднання, якраз і належать до категорії осіб, яким надано право звернення до адміністративного суду.

Слід зазначити, що ч. 4 ст. 5 КАСУ дає право на звернення до адміністративного суду не тільки приватним суб'єктам (фізичним чи юридичним особам),



а й суб'єктам владних повноважень. Втім, посилаючись на положення п. 1 ч. 1 ст. 12 Закону «Про доступ до публічної інформації», можна стверджувати, що особливості отримання інформації суб'єктами владних повноважень від інших суб'єктів інформаційних правовідносин не регламентуються положеннями Закону «Про доступ до публічної інформації», а тому суб'єкти владних повноважень не можуть виступати в статусі запитувачів публічної інформації, і, як результат, не є особами, що вправі оскаржити рішення, дії чи бездіяльність розпорядника публічної інформації.

*По-третє*, адміністративне процесуальне законодавство передбачає низку засобів судового захисту порушених прав, свобод або законних інтересів. КАСУ одразу ж акцентує увагу на тому, що перелік запропонованих засобів захисту прав, свобод або законних інтересів у порядку адміністративного судочинства є неповним. Адміністративним судом можуть бути вжиті й інші засоби, але їх застосування має відповідати двом критеріям: 1) такі засоби не мають суперечити закону; 2) вони мають забезпечити ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ч. 2 ст. 5 КАСУ).

Аналіз запропонованого переліку засобів судового захисту прав, свобод або законних інтересів дає можливість не тільки визначити ймовірні результати розгляду справи в рамках адміністративного судочинства (визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень, визнання протиправним та нечинним індивідуального акта чи окремих його положень, визнання дій суб'єкта протиправними та зобов'язання утриматись від вчинення певних дій, визнання бездіяльності суб'єкта та зобов'язання його вчинити певні дії, стягнення з відповідача коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю), а й частково визначитись з підставами звернення до суду. Так, положення ч. 1 ст. 5 КАСУ дають можливість виділити такі підстави для звернення фізичної чи юридичної особи: а) наявність нормативно-правового акта, положення якого цілком чи частково порушують права, свободи або законні інтереси учасника публічно-правових відносин; б) наявність індивідуального акта, зміст якого цілком або частково порушує права, свободи або законні інтереси учасника публічно-правових відносин; в) наявність дій суб'єкта, які є протиправними та порушують права, свободи або законні інтереси учасника публічно-правових відносин; г) бездіяльність суб'єкта, що порушує права, свободи або законні інтереси учасника публічно-правових відносин; г) невизначеність правового статусу суб'єкта, що не дає змогу встановити факт порушення чи непорушення прав, свобод або законних інтересів учасників публічно-правових відносин суб'єктом, який прийняв відповідне рішення, вчинив певні дії чи взагалі не вчиняв жодних дій (невизначеність компетенції).

На жаль, запропонований перелік підстав звернення до адміністративного суду є загальним, а тому не враховує специфіку юрисдикції адміністративних судів за окремими видами публічно-правових спорів. Із запропонованого переліку підстав звернення до адміністративного суду можна лише виділити загальні форми поведінки суб'єкта владних повноважень чи інших розпорядників публічної інформації, а саме прийняття рішення, вчинення дій та бездіяльність розпорядника публічної інформації, які порушують права учасників правовідносин у сфері доступу до публічної інформації.

Не дає чіткої уяви про підстави звернення до адміністративного суду і п. 7 ч. 1 ст. 19 КАСУ, адже в ньому теж йдеться про рішення, дії чи бездіяльність розпорядника інформації у частині доступу до публічної інформації. Кожна з перелічених форм поведінки може мати безліч відтінків та проявів, які є важливими для розуміння підстав звернення особи до адміністративного суду у зв'язку з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації. Отже, КАСУ не деталізує підстави оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації, а тому суддям адміністративного суду в такому разі слід керуватися положеннями ч. 1 ст. 23 Закону «Про доступ до публічної інформації». Саме ця стаття дає детальний перелік підстав, які дають право особі звернутися до адміністративного суду з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації. Щоб звернути увагу на різні форми прояву рішень, дій та бездіяльності розпорядників інформації, класифікуємо всі підстави, перелічені в ч. 1 ст. 23 Закону «Про доступ до публічної інформації», за цим критерієм:

1) оскаржені можуть бути такі *рішення* – рішення про відмову в задоволенні запиту на інформацію, рішення про відстрочку в задоволенні запиту;

2) оскаржені можуть бути такі *дії* – надання недостовірної або неповної інформації, несвоєчасне надання інформації;

3) оскарженими можуть бути такі *форми бездіяльності* – ненадання відповіді на запит на інформацію, невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до ст. 15 Закону «Про доступ до публічної інформації», яка передбачає порядок оприлюднення публічної інформації розпорядником.

При цьому слід звернути увагу на пункт 7 ч. 1 ст. 23 Закону «Про доступ до публічної інформації», яка стверджує, що оскарженими в судовому порядку можуть бути й інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача.

**Висновки** та перспективи подальших розвідок.

На підставі проведеного дослідження особливостей реалізації права на звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації можна зробити такі висновки.

1. Зміст ч. 1 ст. 5 КАСУ обов'язково слід розкрити з урахуванням положень п. 7 ч. 1 ст. 19 КАСУ,

яка конкретизує суб'єкта, що порушує права особи у публічній сфері, а саме відносить до таких суб'єктів не тільки суб'єктів владних повноважень, а й інших суб'єктів, які згідно із Законом «Про доступ до публічної інформації» належать до розпорядників публічної інформації.

2. Реалізувати право на звернення до адміністративного суду у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника інформації у частині доступу до публічної інформації може будь-яка фізична чи юридична особа, яка вважає, що її права, свободи або законні інтереси були порушені розпорядником публічної інформації. Право звернення до суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації можуть реалізовувати від імені громадських об'єднань, які не є юридичними особами, або органи управління громадського об'єднання (якщо створення таких органів передбачено статутом), або особа, уповноважена

представляти громадське об'єднання (якщо створення органів управління не передбачено статутом).

3. КАСУ не деталізує підстави оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації, а тому суддям адміністративного суду слід керуватися положеннями ч. 1 ст. 23 Закону «Про доступ до публічної інформації», яка закріплює, що оскаржені можуть бути такі форми поведінки розпорядника публічної інформації: рішення (наприклад, рішення про відмову в задоволенні запиту на інформацію, рішення про відстрочку в задоволенні запиту), дії (наприклад, надання недостовірної або неповної інформації, несвоєчасне надання інформації) та бездіяльність (наприклад, ненадання відповіді на запит на інформацію, невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до ст. 15 Закону «Про доступ до публічної інформації», яка передбачає порядок оприлюднення публічної інформації розпорядником).

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) 25.12.1997 № 9-зп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-97#n54>.
2. Про громадські об'єднання : Закон України 22.03.2012 № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.

**Ткаля О. В.,**  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінального права та інших кримінально-правових дисциплін  
Миколаївського інституту права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## **ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

### **THE PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF SYSTEMATIZATION OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION OF UKRAINE**

У статті акцентується увага на проблемах систематизації сучасного адміністративного законодавства України, що негативно позначаються на якості адміністративно-правового регулювання й ефективності правозастосовної діяльності органів адміністративної юрисдикції. Розкривається поняття, основні види та напрями систематизації адміністративного законодавства, значення кодифікаційної роботи для розвитку вітчизняної правової системи. Пропонуються ймовірні шляхи вирішення наявних у цій сфері проблем.

**Ключові слова:** адміністративне право, систематизація адміністративного законодавства, засоби систематизації, кодифікація, реформа адміністративного права.

В статье акцентируется внимание на проблемах систематизации современного административного законодательства Украины, которые негативно сказываются на качестве административно-правового регулирования и эффективности правоприменительной деятельности органов административной юрисдикции. Раскрывается понятие систематизации административного законодательства, ее основные виды и направления, значение кодификационной работы для развития отечественной правовой системы. Предлагаются возможные пути решения существующих в этой сфере проблем.

**Ключевые слова:** административное право, систематизация административного законодательства, средства систематизации, кодификация, реформа административного права.

The article focuses on the current problems of systematization of modern administrative legislation of Ukraine, which negatively affects the quality of administrative and legal regulation and the effectiveness of law enforcement activities of administrative jurisdictions. The concept, main types and directions of systematization of administrative legislation, the importance of codification work for the development of the domestic legal system are revealed. Proposed ways of solving existing problems in this area are offered.

**Key words:** administrative law, systematization of administrative legislation, means of systematization, codification, reform of administrative law.

**Постановка проблеми.** Сучасний розвиток української держави характеризується реформуванням майже кожної зі сфер, які належать до галузі регулювання адміністративного права, що призводить до значного оновлення законодавчої бази. Ухвалення сучасних нормативно-правових актів зумовлене інноваційними процесами та перетвореннями, що відбуваються на державному рівні, а також необхідністю приведення вітчизняного законодавства у відповідність до загальних демократичних принципів європейської спільноти, потребою імплементації норм міжнародного права.

Процес інтеграції до європейського простору впливає і на оновлення вітчизняної адміністративної доктрини й актуалізує проблему систематизації джерел права цієї галузі. Вітчизняна юриспруденція досі не виробила узгодженого погляду на принципи системної організації адміністративно-правових норм. Систематизація адміністративного права повинна ґрунтуватися на загальнотеоретичному уявленні про систему права та засадах її внутрішньої організації.

Обговорення проблем джерел адміністративного права, їх змістовного насичення, систематизації й ефективної реалізації повинна мати теоретичний і науково-практичний характер. Важливим є досягнення загальнонаукового розуміння вихідних засад

систематизації норм адміністративного права як норм фундаментальної галузі.

Ефективне реформування вітчизняного адміністративного права неможливе без чіткого уявлення про його внутрішню структуру та взаємозв'язок її складових елементів. Важливим також є детальне дослідження термінологічного ряду, вихідних засад щодо систематизації адміністративного законодавства, проблем сьогодення, перспектив розвитку та сучасних підходів до систематизації адміністративного права. Тільки системний підхід здатен забезпечити узгодженість, гармонійність і комплексність організаційного впливу на сферу адміністративно-правового регулювання.

**Аналіз останніх досліджень.** Виявленню недоліків адміністративно-правового регулювання, окресленню перспектив і пропозицій щодо його вдосконалення присвячували свої праці А.М. Бандурка, І.В. Болокан, Л.В. Коваль, А.Т. Комзюк, В.К. Колпак, Д.М. Лук'янець, О.І. Миколенко, С.Г. Стеценко. Проблеми, що стосуються систематизації різних інститутів галузі адміністративного законодавства України, досліджували Д.С. Астахов, Т.О. Коломоєць, І.О. Федоров. Наукові ж дослідження стосовно системи джерел адміністративного права здійснювалися переважно на рівні навчальної літератури

такими науковцями, як: В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, В.І. Курило, С.М. Мойсак, Р.С. Мельник. Виявленню перспектив систематизації значну увагу приділяли Р.Л. Анахасян, А.І. Граціонова, Р.Г. Галюка, Л.М. Добробог, С.Г. Мелека, Г.М. Сарibaєва, О.М. Чашина. Але, на жаль, комплексне дослідження в юридичній літературі відсутнє.

**Мета статті** – дослідити проблеми систематизації адміністративного законодавства, перспектив розвитку кодифікаційних процесів, з'ясувати значення систематизації як необхідної умови формування якісно нової нормативної бази України у сфері публічно-правових відносин.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні Концепцією реформи адміністративного права України, підготовленою за дорученням Кабінету Міністрів України у травні 1997 р., «юридична наука спробувала належним чином реалізувати свій потенціал щодо концептуального обґрунтування напрямів і шляхів реформування однієї з фундаментальних галузей національного права» [2, с. 63]. Як зазначає академік В.Б. Авер'янов, сукупність актів адміністративного законодавства виступає одним з елементів, що входять до предмету реформи адміністративного права як зовнішня форма галузі адміністративного права. Крім того, свого часу у Концепції адміністративної реформи від 11 червня 1999 р. одним із напрямів реформи визначалося створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні.

Аналізуючи сучасний стан адміністративного законодавства України, слід відзначити, що воно серйозно трансформується під впливом як внутрішніх, так і зовнішніх факторів. Внесення змін і доповнень протягом останніх років до Основного закону держави, кодифікованих актів, законодавчих актів в усіх сферах життя мало суттєвий вплив на норми адміністративного права. Зокрема, збільшується кількість підзаконних актів, багато з яких містять норми адміністративного права. Варто також зазначити, що на нього суттєво впливає глобалізація та європейська інтеграція.

Починаючи з кінця 2014 р., в Україні посилюються євроінтеграційні процеси, зумовлені тісної співпрацею з Європейським Союзом і його органами, і це не могло не вплинути на адміністративне законодавство. Необхідність гармонізації адміністративного законодавства України з відповідним законодавством ЄС вимагає як системного перегляду чинних нормативно-правових актів, так і прийняття нових. Цей процес має супроводжуватися упорядкуванням адміністративного законодавства України. Крім того, сьогодні воно майже не кодифіковано, тому відшукати необхідні норми, правила поведінки інколи доволі складно. Отже, систематизація законодавства є необхідною у зв'язку з накопиченням великої кількості розрізаних актів, окрема кількість яких втратила силу, хоча формально акти не були скасовані, суперечливістю законів, виданих у різний час, і неузгодженістю термінології.

Систематизація – це діяльність з упорядкування й удосконалення нормативного матеріалу шля-

хом його обробки і розміщення за класифікаційними критеріями, що обираються відповідно до тих завдань, які розв'язуються цією діяльністю. Професор О.Ф. Скакун визначила систематизацію як «офіційну діяльність, спрямовану на впорядкування та вдосконалення законодавчих і підзаконних актів, приведення їх до єдиної внутрішньої погодженої системи» [11, с. 384]. Г.М. Сарibaєва доречно зазначає, що поняття «систематизація адміністративного законодавства» має бути стислою, наприклад: «систематизація законодавства – це діяльність, спрямована на впорядкування нормативних актів, приведення їх до певної системи» [10, с. 137].

Систематизація може мати на меті створення єдиного зведеного акта, що на основі загальних принципів вперше або по-новому регулюватиме певну галузь суспільних відносин. Іноді завданням систематизації є лише впорядкування чинного законодавства, без зміни його змісту, з найретельнішим аналізом нормативного матеріалу, з якого, якщо можливо, має бути усунуто все, що створює труднощі для застосування законодавства на практиці. Внаслідок систематизації законодавства вдосконалюється система права, вона є постійною формою її розвитку та впорядкування.

В адміністративному праві суттєвою проблемою є відсутність у законодавчій чітких критеріїв систематизації норм права взагалі та норм адміністративного права зокрема. Слід погодитися з думкою О.Ф. Скакун, що «систематизація норм чинного законодавства завжди повинна бути спрямована на досягнення таких цілей, як: 1) доступність; 2) зручність у використанні; 3) ліквідація прогалин законодавства; 4) об'єднання нормативного матеріалу, тобто приведення його в єдину внутрішню узгоджену систему; 5) підвищення якості й ефективності законодавства» [11, с. 278]. Враховуючи загальні напрями систематизації, слід виділити ряд проблемних моментів такого процесу в адміністративному законодавстві.

Систематизація забезпечує доступність законодавства для суспільства, забезпечення суб'єкта права необхідною нормативно-правовою документацією. Доступність широкому населенню нормативного матеріалу адміністративного права забезпечує запровадження в сферу публічного адміністрування європейських принципів. Це зумовлює можливість кожної особи з першоджерел знати свої права та свободи, вимоги, які пред'являє до них держава. Однак об'ємність, перенавантаженість підзаконними актами, розшарування національного адміністративного законодавства ускладнюють його доступність. Якщо обмежується доступність, то ускладнюється або взагалі унеможливується інший принцип – зручність у використанні. Як зазначає О.М. Миколенко, «тільки належна систематизація законодавства дасть змогу досягнути необхідного рівня правової культури населення та професійно-юридичної культури правозастосувачів. Саме на досягнення цієї мети і повинна бути спрямована розробка Проекту Кодексу України про адміністративну відповідальність» [8, с. 56].

Що стосується ліквідації прогалів в адміністративному законодавстві, то це гостра проблема сьогодення, оскільки процес інтенсивної кодифікації кінця ХХ – початку ХХІ ст. не був завершений. Відповідно до Концепції реформи адміністративного права України (1997 р.) серед першочергових кодексів, що пропонувалося тоді підготувати, були визначені: «Адміністративно-процедурний кодекс (адміністративні несудові процедури); Адміністративний судово-процесуальний кодекс (адміністративне судочинство), Кодекс адміністративної відповідальності (розгляд справ про адміністративні проступки); Кодекс поведінки і дисциплінарної відповідальності державних службовців, Кодекс державної служби, Кодекс загального адміністративного права [5, с. 42]. Але Верховною Радою України було прийнято лише Кодекс адміністративного судочинства України у 2005 р. Незважаючи на численні наукові роботи, присвячені адміністративно-процедурним, адміністративно-деліктним та іншим питанням адміністративного права, всі інші зазначені вище проекти нормативно-правових актів такі не були прийняті, що негативно впливає на проведення адміністративної реформи в Україні [4, с. 98]. Крім того, існує значна кількість прогалів у чинному адміністративно-деліктному праві (наприклад, відсутнє визначення малозначності адміністративного проступку (ст. 22КУпАП) та не чітко прописано порядок відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним проступком (ст. 40, 329, 330 КУпАП)) [1].

Ще однією метою систематизації є об'єднання нормативного матеріалу, приведення його в єдину внутрішню узгоджену систему, оскільки ефективне реформування адміністративного права неможливе без чіткого уявлення про його внутрішню структуру та взаємозв'язок її складових елементів. Тільки системний підхід здатен забезпечити узгодженість, гармонійність і комплексність організаційного впливу на сферу адміністративно-правового регулювання.

З огляду на це система адміністративного права повинна розглядатися як цілком автономна система юридичних норм, котра має принципово відмінний зміст і будову. Деякі автори (С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін) залежно від широти охоплення адміністративно-правових норм виділяють їх системі три нормативні блоки (частини): загальну, особливу та спеціальну [9, с. 11–12]. Крім того, вони допускають можливість виділення в них самостійних підгалузей та / або інститутів. Р.С. Мельник поділяє на інститути тільки загальну частину (загальне адміністративне право) [9, с. 10], Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко – тільки особливу [3, с. 38], а Т.П. Мінка – тільки спеціальну [7, с. 125]. Більш того, Н.А. Мазаракі є прихильником думки, згідно з якою загальне адміністративне право поділяється виключно на інститути, а особливе – лише на підгалузі [6, с. 194]. Аналіз наведених вище поглядів, з одного боку, свідчить про неоднозначне бачення системи адміністративного права серед науковців, а з іншого – змушує констатувати недосконалість багатьох теоретичних конструкцій.

Систематизація повинна бути направлена на підвищення якості й ефективності адміністративного законодавства. На жаль, реаліями сьогодення є наявність великої кількості нормативно-правових актів, суттєве оновлення значної кількості норм адміністративного права, тенденція щодо збільшення прийняття як законодавчих, так і підзаконних актів, постійні зміни та доповнення уже чинних нормативно-правових актів. Все це призводить до перенавантаженості національного адміністративного законодавства, розпорошеності норм, не вирішеності проблеми диспропорції у співвідношенні між законами та підзаконними актами тощо. Така ситуація негативно позначається на ефективності реалізації норм адміністративного законодавства, тобто ускладнює процес виконання обов'язків, використання суб'єктами їх прав, дотримання заборон, застосування суб'єктами владних повноважень адміністративних норм.

Отже, протягом понад двадцяти останніх років положення про систематизацію адміністративного законодавства є недостатньо реалізованими.

Сучасна правова наука використовує чотири засоби систематизації законодавства (в т. ч. адміністративного): створення нового акта – кодексу – або іншого акта, що наближається за своїми юридичними якостями до кодексу, шляхом переробки чинних норм права, а також доповнення їх новими нормативними розпорядженнями; підготовка і видання різних збірників законів та інших нормативних актів; об'єднання сукупності малих актів, виданих з одного або кількох взаємозалежних питань, в один найбільш повний акт; збір необхідних нормативних актів державними органами й юридичними особами, їх обробка, розміщення і зберігання за певною системою.

Одним із напрямів адміністративної реформи є створення нової кодифікованої бази. Як зауважує Є.А. Гетьман, «кодифікація адміністративного законодавства є формою систематизації, яка здійснюється у процесі законотворчої діяльності, результатом чого має стати прийняття нового кодифікаційного акта» [4, с. 99]. Це направлено на надання законодавству досконалого характеру, системності, узгодженості. У системі адміністративного права, враховуючи його динамічність, рухливість, масштабність сфер суспільного та державного життя, що регулюються його нормами, чітко виявляється недоречність і складність створення такого єдиного кодифікованого акта (як свого часу пропонувалося – «кодексу кодексів»). Це зумовлено можливою нестабільністю такого документа внаслідок динамізму публічно-владних відносин, а також значними обсягами та незручністю використання і реалізації. Крім того, така кодифікація в більшості країн Європейського Союзу не проводиться. Отже, доцільною є кодифікація за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання, тобто «поетапна», «секторальна», спеціальна (інституційна) та міжгалузєва (комплексна) кодифікація.

У більшості країн Європейського Союзу, комплексне публічне забезпечення прав і свобод людини

та громадянина на всіх етапах публічного адміністрування здійснюється своєрідною тріадою кодексів – адміністративно-процедурним кодексом, кодексом про адміністративні проступки, кодексом адміністративного судочинства. Сьогодні в Україні діють дві з трьох складових частин. Кодекс України про адміністративні правопорушення був прийнятий ще 07 грудня 1984 р., і до нього протягом останніх майже тридцяти років було прийнято багато змін. Таким чином, він вимагає вже не доповнень, а оновлення та модернізації, заміни на концептуально новий, який має бути системно побудований на новій конституційно-правовій базі з урахування вимог сьогодення. Інший кодифікований акт – це Кодекс адміністративного судочинства України (від 06 липня 2005 р.), який у новій редакції від 04 листопада 2018 р. майже повністю відповідає вимогам правової демократичної держави, повною мірою задовольняє вимоги ефективного нормативного врегулювання. Що стосується проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, то наприкінці травня 2011 р. він був ухвалений для подання до парламенту урядом України, але, на жаль, до Верховної Ради України від уряду так і не надійшов. Пізніше було зроблено ще декілька спроб підготовки проектів цього кодексу, і 03 грудня 2012 р. новий проект був зареєстрований Верховною Радою України, але вже 12 грудня він був відкритий на доопрацювання. Отже, розробка та прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України є особливо актуальними для України, оскільки досі більшість процедурних елементів відносин суб'єктів владних повноважень із громадянами або не регулюються законодавством взагалі, або ж регулюються підзаконними нормативно-правовими актами.

Крім того, тривалий час серед адміністративістів обговорюється потреба ухвалення низки кодифікованих актів, що повинні об'єднати норми за предметом публічно-правового регулювання значної (комплексної) сфери суспільних відносин у галузі державної діяльності, галузі господарства або соціально-культурного будівництва. Часто піднімається питання про необхідність прийняття таких кодексів, як Міграційний, Медичний, Службовий, Інформаційний, Муніципальний, Освітнянський тощо. Ухвалення цих кодифікованих актів сприятиме ефективності реалізації адміністративно-правових норм в усіх формах: додержання, використання, виконання, застосування.

Серед проблем систематизації та кодифікації адміністративного законодавства слід також виділити т. зв. «супроводжуючі» процеси. Одним із таких

є оновлення та формулювання термінологічного галузевого ряду. Безвідповідальне ставлення законодавця до термінологічного ряду приводить до неоднозначного розуміння, складностей трактування на практиці та потребує додаткового офіційного тлумачення. Необґрунтоване використання юридичної термінології, відсутність нормативного закріплення норм-дефініцій, норм-принципів, норм-декларацій може призвести до зловживання бланкетними нормами, оціночними поняттями, відставання законодавчої бази від розвитку суспільних відносин, зловживання положеннями у процесі виконання повноважень органами публічної влади тощо.

**Висновки.** Враховуючи проведений аналіз, слід відзначити, що систематизація нормативно-правових актів дає можливість оглянути весь масив чинного законодавства; виявити й усунути неузгодженості, суперечності, прогалини правового регулювання; підвищити ефективність законодавства; зробити законодавство інформаційно доступнішим, зручнішим для використання, полегшити пошук потрібної норми; сприяти вивченню і дослідженню законодавства; зробити його інтелектуально доступнішим (полегшити з'ясування змісту норм); сприяти правовому вихованню громадян, формуванню їх правосвідомості.

В основу систематизації адміністративного законодавства повинно бути покладено його упорядкування, структурне оновлення (своєрідне очищення від рутини, застарілості, множинності та відомчої зарегламентованості), визначення пріоритетних напрямів розвитку, вдосконалення процесу підготовки та прийняття законів, механізму їхнього виконання, виявлення та скасування актів, що суперечать Конституції України та міжнародним актам.

Систематизація адміністративного законодавства не може бути проведена шляхом прийняття єдиного кодифікованого акта, тому більш доречною й ефективною буде галузева та спеціальна (інституційна) кодифікація шляхом упорядкування окремих інститутів і підгалузей адміністративного права.

На сучасному етапі реформування правової системи, систематизації та кодифікації адміністративного законодавства важливо завершити черговий етап кодифікації адміністративно-процедурного й адміністративно-деліктного законодавства. З цією метою слід впроваджувати позитивний досвід багатьох європейських країн, доцільно створити спеціально уповноважений орган (комісію з кодифікації), спрямований на комплексну модернізацію й удосконалення чинного адміністративного законодавства.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-Х (в редакції від 07 лютого 2019 р.) *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол. : В.Б. Авер'янов та ін. Київ, 2004. Т. 1. Загал. частина. 584 с.
3. Адміністративне право України / Ю.П. Битяк та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
4. Гетьман Є.А. Кодифікація адміністративного законодавства України: загальна характеристика, історичні етапи, види. *Право та інновації*. 2017. № 1 (17). С. 97–100.
5. Литвиченко Є.Ю. Історико-правовий аналіз кодифікації адміністративно-правових норм у провідних країнах Європейського Союзу. *Адміністративний процес*. 2016. № 4 (18). С. 32–45.

6. Мазаракі Н.А. Вихідні засади систематизації адміністративного права. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 6-1. Т. 2. С. 191–195.
7. Мінка Т.П. Актуальні проблеми змісту системи адміністративного права. *Часопис Київського Університету права*. 2009. № 2. С. 122–125.
8. Миколенко О.М. Адміністративно-деліктне право України: проблеми сьогодення та перспективи розвитку. *Правова держава*. 2017. № 27. С. 55–58.
9. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : автореф. дис. ... док. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2010. 22 с.
10. Сарібаєва Г.М. Систематизація адміністративного законодавства України: проблеми визначення. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 6 (15). С. 135–137.
11. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта, 2012. 524 с.

**Ханова Н. О.,**  
здобувач кафедри адміністративного та митного права  
Університету митної справи та фінансів

## ПІДСТАВИ РЕАЛІЗАЦІЇ РОЗСУДУ КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ

### REASONS FOR THE DISCRETION OF THE CONTROLLING BODIES IN THE SPHERE OF TAXATION

У статті проаналізовано підстави розсуду контролюючих органів у сфері оподаткування як специфічну легітимуючу основу дискреції. Автор розкриває визначення понять «підстава розсуду», «правова колізія». Зазначено, що колізії у праві є негативним явищем, а для їх подолання суб'єкт правозастосування повинен здійснити вияв розсуду, пов'язаний із конструюванням власних алгоритмів поведінки в умовах такої колізійності.

**Ключові слова:** підстава розсуду, правова колізія, оціночні поняття, податкове законодавство, оподаткування, платник податків.

В статье проанализированы основания усмотрения контролирующих органов в сфере налогообложения как специфическая легитимирующая основа дискреции. Автор раскрывает определение понятий «основание усмотрению», «правовая коллизия». Отмечено, что коллизии в праве являются негативным явлением, а для их преодоления субъект правоприменения должен осуществить проявление усмотрения, связанное с конструированием собственных алгоритмов поведения в условиях такой коллизийности.

**Ключевые слова:** основание усмотрения, правовая коллизия, оценочные понятия, налоговое законодательство, налогообложение, налогоплательщик.

The article analyzes the reasons for the discretion of the controlling bodies in the sphere of taxation as a specific legitimate basis of discretion. The author, based on the analysis of the works of scientists, reveals the definition of such concepts as “the basis for discretion”, “legal collision”. It is noted that collisions in the law are definitely a negative phenomenon, and in order to overcome them, the subject of law enforcement must exercise the discretion expressed in the design of his own behavior algorithms under such collision.

**Key words:** basis of discretion, legal conflict, appraisal concepts, tax legislation, taxation, taxpayer.

Реалізація розсуду контролюючих органів не може бути безпідставною. Безпідставний розсуд контролюючого органу може визначатися як своєрідний свавільний акт, який не може породжувати жодних правових наслідків. У цьому разі йдеться про підставу розсуду як специфічну легітимуючу основу дискреції.

Необхідність наявності підстав для розсуду зумовлюється в т. ч. й приписами Конституції України. Йдеться про ч. 2 ст. 19 Конституції України, де зазначається, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [6]. З відповідної норми вбачається, що будь-який орган державної влади, в т. ч. й контролюючий орган, може діяти лише на підставі, що передбачена законом. Незважаючи на той аспект, що дискреція завжди пов'язується з таким термінами, як «свобода вибору», «вільне обрання алгоритму поведінки», ми все ж таки повинні чітко усвідомлювати, що без нормативно визначених підстав реалізація дискреції є неможливою.

З огляду на викладене вбачаємо за необхідне надати визначення такому поняттю, як «підстава розсуду». Так, В.В. Вапнярчук говорить, що підстава розсуду – це нормативно закріплене підґрунтя, що надає суб'єкту правозастосування можливість дискреційного застосування нормативних приписів [3]. М.Б. Рісний відзначає, що підстави розсуду – це об'єктивно визна-

чені складові елементи правової системи, за посередництвом яких виникає можливість обрання одного з нормативно допустимих варіантів правозастосовного, публічно-владного рішення [16, с. 185–186].

Наведені підходи до розуміння підстав розсуду дозволяють виділити нам власні теоретичні аспекти їх застосування. Так, наведені дефініції не включають у себе моменти, які стосуються фактичних обставин, без наявності яких розсуд не може бути реалізований. Такий підхід зумовлюється тим, що дискреція не є синтетичною категорією, а отже, вона завжди має прив'язку до об'єктивних реалій. Крім цього, ми в жодному разі не заперечуємо той факт, що можливість реалізації розсуду впливає з приписів законодавства.

Хотілося б звернути увагу на той аспект, що можливість реалізації розсуду може бути прямо детермінована в конкретній нормі (нормах) або ж виводитися опосередковано (зумовлюватися колізійністю нормативних положень, прогалинами у праві, наявністю оціночних понять). Відповідно ми пропонуємо таке визначення поняття: підстава розсуду – це зумовлене приписами чинного законодавства (прямо або опосередковано) та фактичними обставинами підґрунтя для реалізації міри свободи у разі прийняття рішень, вчинення дій чи конструювання алгоритмів юридично значущої поведінки. Загальна дефініція поняття «підстав розсуду» може бути рівною мірою застосована також у контексті визначення підстав розсуду контролюючого органу.



З вищезазначеного вбачається, що підстави розсуду можуть бути підрозділені на:

- а) фактичні підстави;
- б) правові підстави.

Потрібно відзначити, що реалізуються відповідні підстави тільки у своїй єдності. Так, фактичними підставами розсуду є конкретні життєві обставини (суспільні відносини на певному конкретному етапі їх розвитку), з якими закон пов'язує можливість реалізації розсуду. Водночас фактичні обставини не можуть автоматично формувати підставу розсуду – для цього повинна бути відповідна нормативна основа. Без прямої вказівки в законі або ж опосередковано встановленої нормативної підстави розсуд бути реалізований не може. Таким чином, тільки єдність (одночасний збіг) фактичної та нормативної підстави забезпечують валідність розсуду.

Більш послідовним є зосередження уваги саме на нормативних підставах застосування розсуду. Так, О.І. Рарог і Ю.В. Грачова визначають можливість застосування розсуду тільки у зв'язку з чітко сформульованою волею нормотворця про наявність дискреції [15, с. 90]. Тобто акцент науковців було зміщено в бік прямо встановлених нормативних підстав розсуду. Відмінну позицію займає М. Б. Рісний, котрий визначає такі підстави реалізації розсуду:

- а) прогалини у нормативному регулюванні;
- б) колізійність нормативних приписів;
- в) наявність відносно визначених нормативних приписів [16, с. 185–186].

Вищезазначена позиція зосереджена на підставах, які хоч і зумовлені нормативним регулюванням, проте їх зумовленість має опосередкований характер. Фактично акцент ставиться на певній мірі дефектності нормативного регулювання (колізії та прогалини) або ж наявності недостатньо нормативно визначених понять як підстав реалізації розсуду. Визначає наявність як прямо встановлених у нормативних приписах, так й опосередковано зумовлених підстав розсуду В.В. Вапнярчук вказує, що підставами розсуду можуть бути:

- а) диспозитивні норми права;
- б) відносно визначені нормативні приписи;
- в) наявність оціночних понять [3].

А.О. Березін пов'язує підстави розсуду виключно з дефектами права, до яких вчений відносить прогалини в праві та колізії нормативних положень [1, с. 56–62]. Такий підхід не можна визначити послідовним через його фрагментарність. Як уже відзначалося, дефекти нормативного регулювання також можуть розглядатися як підстави розсуду, однак не потрібно забувати про пряму чи опосередковану вказівку в праві на можливість реалізації розсуду, яка, втім, не має жодних ознак дефектності.

Фактично нормативно зумовлені підстави реалізації розсуду можна поділити на:

- а) позитивні підстави;
- б) негативні підстави.

Позитивними підставами є підстави, які впливають із позитивного правозастосування (коли можливість дискреції визначається нормативно право-

вим приписом як право суб'єкта діяти на власний розсуд). Тобто позитивна підстава розсуду завжди пов'язується з правом приймати рішення на власний розсуд. Ключовим у цьому разі є слово «право». Відповідне право прямо встановлено в законі або ж впливає із системного тлумачення нормативних приписів. Що ж стосується негативних підстав реалізації розсуду, то вони пов'язані з певною мірою недосконалістю нормативного регулювання.

Такі підстави також впливають із приписів права, проте природа їх походження є відмінною від позитивних підстав. Відповідні підстави мають місце у зв'язку з необхідністю впорядкування правозастосовної практики. Тобто їх мета – виправлення наслідків недосконалості нормотворчої техніки для забезпечення послідовного розвитку правозастосовної практики. У межах податково-правового регулювання відповідна група підстав розсуду має неабияке значення в силу положень принципу-презумпції правомірності рішень платника податків, що якраз і направлений на утвердження права платника податків проявити розсуд для подолання негативних наслідків непослідовності нормативного конструювання положень податкового законодавства.

До негативних підстав розсуду ми відносимо:

- а) колізійність приписів законодавства;
- б) прогалини у нормативному регулюванні;
- в) наявність оціночних понять.

Надалі вбачаємо за доцільне розглянути відповідні негативні підстави розсуду та проаналізувати їхнє значення в податковому правозастосуванні.

**Колізійність приписів податкового законодавства як підстава розсуду.** Насамперед потрібно зазначити, що колізії у праві є безумовно негативним явищем, а для їх подолання суб'єкт правозастосування повинен здійснити вияв розсуду, пов'язаний із конструюванням власних алгоритмів поведінки в умовах такої колізійності. Колізії отримують свій вияв у т. ч. й у сфері оподаткування, що призводить до необхідності пошуку суб'єкту таких відносин шляхів їх подолання. Перш ніж перейти до розгляду цієї проблематики, потрібно дати визначення поняттю «правова колізія».

Етимологічно поняття слово «колізія» походить від латинського «collisio», що означає «протиріччя», «зіткнення», «розбіжність» [4, с. 554]. Д.Д. Лилак визначає поняття «правова колізія» з позицій широкого підходу. Так, під правовою колізією науковець розуміє будь-які протиріччя та розбіжності, що мають місце у правовій системі конкретного суспільства, які отримують свій вияв у правових теоріях, концепціях, правосвідомості, правових поглядах, у сфері правозастосування тощо [9, с. 34].

Б.В. Малишев пропонує вузький підхід до розуміння такого поняття, як «правова колізія». Вчений визначає її як специфічне правове протиріччя, що виникає щонайменше між двома нормативними приписами, які регламентують тотожні суспільні відносини, проте в силу розбіжності закріплених у їх межах механізмів нормативного регулювання не можуть бути одночасно застосовані, у зв'язку з чим у цілях

правозастосування виникає об'єктивна необхідність обрати одну конкретну норму [11, с. 92]. Більш послідовним, на нашу думку, є вузький підхід до розкриття змісту поняття «правова колізія». У зв'язку з цим пропонуємо таку лаконічно сформульовану дефініцію: правова колізія – це суперечність, яка виникає між нормами права, що регламентують однакові суспільні відносини та має своїм наслідком звернення до колізійних принципів права та / або колізійних норм з метою привнесення визначеності у правозастосовну практику.

Подолання колізій у праві можливе за посередництвом:

- а) колізійних норм;
- б) колізійних принципів.

З позитивістської позиції пріоритетність у правозастосовному аспекті належить колізійним нормам перед колізійними принципами. Відповідний підхід зумовлюється тим, що колізійні норми є нормативним явищем. Відповідні норми отримують свою фіксацію в межах нормативно-правових актів і визначають спеціальний порядок подолання колізій, які виникають у тій чи іншій сфері суспільних відносин. В окремих випадках колізійні норми можуть прямо суперечити колізійним принципам, встановлюючи правила відмінні від тих, що визначаються такими принципами.

Що ж до колізійних принципів, то вони є категорією доктринального характеру. Колізійні принципи є стійкими загальноновизнаними правилами подолання колізій у праві, розроблені правозастосовною практикою й обґрунтовані в межах правової доктрини. Доктринальність таких принципів зумовлюється тим, що відповідні принципи функціонують поза межами формалізованих джерел права. Вони є загальноновизнаними аксіомами, якими повинен керуватися суб'єкт правозастосування у разі колізійності правових положень. До колізійних принципів відносять такі правила:

- а) спеціальний закон має перевагу над загальним законом (*lex specialis derogat generalis*);
- б) новий закон має перевагу над старим законом (*lex posterior derogat priori*);
- в) новий загальний закон не має переваги над старим спеціальним законом (*lex posterior generalis non derogat priori specialis*) [12, с. 106];
- г) нормативний акт вищої юридичної сили (закон) має пріоритет над нормативним актом нижчої юридичної сили (підзаконний нормативний акт) (*lex superior derogat eley inferiori*) [14, с. 39].

Безумовно, такі колізійні принципи можуть лягати в основу колізійних норм, проте за відповідної ситуації принцип виступає тільки своєрідним «ідейним джерелом» такої норми. Сам же колізійний принцип знаходиться ніби «над» нормативним регулюванням. Проте це не означає пріоритетності положень колізійних принципів над нормативно-встановленими правилами колізійних норм. Звичайно, з погляду юснатуралізму, колізійні принципи розглядаються як такі, що мають превалююче значення перед колізійними нормами.

Однак, дотримуючись вимог юридичного формалізму, ми не можемо однозначно підтримати таку думку. Абсолютизація колізійних принципів за рахунок применшення ролі колізійних норм права, безумовно, не може розглядатися як позитивна практика. Водночас ми не заперечуємо в окремих випадках можливість послідовного, одночасного застосування як колізійних норм, так і колізійних принципів. Зокрема, така ситуація можлива у сфері податкового правозастосування. Крім того, потрібно зауважити, що вона прямо пов'язана з реалізацією розсуду.

На наше переконання, саме принцип-презумпція правомірності рішень платника податків є тим нормативним приписом, який дозволяє органічно поєднувати вимоги колізійних принципів і прямих приписів колізійної норми, у межах якої й отримує своє формалізоване закріплення це презумптивне положення. Так, відповідно до пп. 4.1.3 п. 4.1 ст. 4 Податкового кодексу України в разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу, презюмується правомірність рішень саме платника податків [13].

Фактично вищезазначене правило надає платнику податків право розсуду в тому разі, коли норми права не встановлюють однозначного алгоритму поведінки. За відповідної ситуації платник податків за власним розсудом може обрати найбільш оптимальний для нього алгоритм поведінки. Положення пп. 4.1.3 п. 4.1 ст. 4 Податкового кодексу України певною мірою є колізійною нормою, яка опосередковано встановлює, в т. ч., і правило подолання колізій у податковому правозастосуванні.

Так, відповідне колізійне правило можна сформулювати таким чином: «неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів зумовлює можливість вибору платником податків алгоритму власної поведінки». Така норма є загальною за своїм характером, оскільки не ґрунтується на жодному із загальних принципів подолання колізій. У ній відсутня будь-яка колізійна пріоритетність (немає прив'язки ані до критерію спеціалізації, ані до темпорального критерію, ані до критерію юридичної сили). Такий стан справ нібито дозволяє зробити висновок, що у разі колізій нормативних положень податкового законодавства платник податків може не зумовлювати вибір алгоритму власної поведінки на основі загальних правил колізійних принципів.

Однак ми все ж таки наголошуємо на доцільності з боку платника податків якраз обирати той порядок реалізації власних прав або ж виконання обов'язків, який би відповідав вимогам колізійних принципів. Таким чином, реалізація відповідної колізійної норми органічно взаємодіяла б з колізійними принципами.

**Прогалини у податковому праві як підстава реалізації розсуду.** Специфічною підставою розсуду є прогалина у нормативному регулюванні конкретного аспекту суспільних відносин. Прогалини у правовому регулюванні слід детермінувати як негативне явище у праві. Відсутність нормативного регулювання ставить перед суб'єктом правозастосування необхідність обирати той чи інший алгоритм поведінки, спираючись, зокрема, на загальні або ж галузеві принципи права. Прогалина в праві має місце тільки тоді, коли відповідне нормативне регулювання є об'єктивно необхідним, проте в силу недосконалості нормотворчої техніки таке регулювання відсутнє.

Як відзначає О.Т. Боннер, прогалини у праві усунути можна тільки шляхом нормотворчості, що ж стосується правозастосування, то там прогалини можуть бути тільки подолані [2, с. 66]. Щодо підходів до визначення такого поняття як прогалина в праві, то вони є відносно уніфікованими. Так, В.В. Лазарев визначає прогалину в праві як повну або ж часткову відсутність нормативно-детермінованого регулювання суспільних відносин, доцільність регулювання яких зумовлюється розвитком суспільних відносин [8, с. 37].

О.О. Красавчиков розглядав прогалини в праві як відсутність прямо встановленої нормативної регламентації конкретної сфери суспільних відносин [7, с. 63–65]. У своєму Листі від 30 січня 2009 р. № Н-35267-18 (далі – Лист) Міністерство юстиції України навіть робило спробу дати офіційне тлумачення такого поняття. В абз. 4 п. 4 Листа визначалося, що прогалини в праві – це повна або часткова відсутність у чинних нормативно-правових актах необхідних юридичних норм [10]. У свою чергу, ми пропонуємо визначати прогалини в праві як зумовлену недосконалістю нормотворчої техніки повну або ж часткову відсутність правового регулювання конкретної сфери суспільних відносин, яка об'єктивно потребує належної нормативної регламентації.

Долаються прогалини у праві шляхом застосування:

- а) аналогії права;
- б) аналогії закону.

Аналогія права полягає у застосуванні загальних принципів права задля подолання прогалини у нормативній регламентації певної сфери суспільних відносин. Що ж стосується аналогії закону, то вона виявляється у застосуванні до нормативно неврегульованих суспільних відносин нормативних приписів, що регулюють подібні суспільні відносини.

У цьому разі потрібно зазначити, що аналогія закону більш (проте не виключно) притаманна приватним за своїм характером галузям права.

Що ж стосується публічних галузей права, то в окремих випадках у їх межах може бути застосовано аналогію права. В аспекті податкових відносин потрібно зауважити, що застосування аналогії права не є поширеним. У рамках податкового законодавства відсутні норми, які б прямо дозволяли або ж забороняли застосування аналогії права або аналогії закону. З приводу аналогії закону, то вона навряд чи може мати місце у податково-правовій сфері через публічну природу цієї галузі й основоположність імперативного регулювання податкових відносин. Що ж стосується аналогії права, то однозначно вона не може бути реалізована контролюючим органом, оскільки він є суб'єктом владних повноважень, а отже, повинен діяти тільки на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений законом (ч. 2 ст. 19 Конституції України). Якщо ж закон не дозволяє застосування аналогії права (хоча й прямо не забороняє її застосування), то відповідно контролюючий орган не може звертатися до неї як до механізму подолання прогалин у нормативному регулюванні. Що ж стосується платника податків, то він, реалізуючи розсуд, основуючись на приписах тої ж таки презумпції правомірності рішень платника податків, може конструювати алгоритм власної поведінки, виходячи із загальних або ж галузевих принципів права (аналогії права).

**Наявність оціночних понять як підстава реалізації розсуду.** Ще однією підставою застосування розсуду є наявність оціночних понять. Така підстава тільки умовно може бути детермінована як негативна. Акцент робиться на тому аспекті, що нечіткість змісту поняття не дозволяє його застосовувати в однозначно визначеному порядку. У сферу правової науки таку терміносполуку, як «оціночні поняття», ввів С.І. Вільнянський, котрий визначав оціночні поняття як явища правової дійсності, що з урахуванням конкретного випадку та нормативних положень дають змогу суб'єкту правозастосування здійснювати вільну оцінку фактів [5, с. 15]. У свою чергу, І.А. Тітко під оціночними поняттями розглядає нормативно закріплені поняття, які змістовно не мають чітко встановленої й однозначно зрозумілої системи ознак, що дає можливість їх конкретизації з боку суб'єкта правозастосування [17, с. 155]. У сфері оподаткування оціночні поняття також мають місце. Їх наявність дає підстави розсуду як платнику податків, так і контролюючому органу.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Березин А.А. Пределы правоприменительного усмотрения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Нижний Новгород, 2007. 200 с.
2. Боннер А.Т. Применение нормативных актов в гражданском процессе. Москва : Юрид. лит., 1980. 160 с.
3. Вапнярчук В.В. Підстави застосування судового розсуду в кримінальному провадженні. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/8311/1/22.pdf>.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ, Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
5. Вильнянский С.И. Применение норм советского права. *Ученые Записки Харьковского юридического ин-та*. 1956. Вып. 7. С. 13–32.

6. Конституція України в редакції від 30 вересня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/ed20160930>.
7. Красавчиков О.А. Советское гражданское право : учебник : в 2 т. / О. Красавчиков, Т. Илларионова, М. Кириллова ; ред. О. Красавчиков. Москва : «Высшая школа», 1985. Т. 1. 544 с.
8. Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения : монография. Москва : Юридическая литература, 1974. 184 с.
9. Лилак Д.Д. Проблеми колізій у законодавстві України (теорія і практика) : дис. канд. ... юрид. наук : 12.00.01 / Інститут-держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2004. 175 с.
10. Лист Міністерства юстиції України від 30 січня 2009 р. № Н-35267-18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3526323-09>.
11. Малишев Б.В., Москалюк О.В. Застосування норм права (теорія і практика) : навчальний посібник / за заг. ред. Б.В. Малишева. Київ : Реферат, 2010. 260 с.
12. Москалюк О.В. Співвідношення колізійних норм і колізійних принципів при подоланні колізій між нормами рівної юридичної сили. URL: [http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik08\\_09.pdf](http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik08_09.pdf).
13. Податковий кодекс України в редакції від 01 січня 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/ed20170101>.
14. Пугачов О.М. Поняття, види та способи усунення колізій у конституційному праві. URL: [https://www.google.ru/url?sa=t&trct=j&q=&esrc=s &source=web&cd=2&ved=2ahUKEwiH6oqksZDhAhUStosKHZLxCIwQFjABegQIBRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.irbis-nbuv.gov.ua%2Fcgi-bin%2Ffirbis\\_nbuv%2Fegiirbis\\_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD%3D1%26Image\\_file\\_name%3DPDF%2Fbmju\\_2012\\_7\\_7.pdf&usg=AOvVaw29ZBkygCfKeqVR6BCaVjOc](https://www.google.ru/url?sa=t&trct=j&q=&esrc=s &source=web&cd=2&ved=2ahUKEwiH6oqksZDhAhUStosKHZLxCIwQFjABegQIBRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.irbis-nbuv.gov.ua%2Fcgi-bin%2Ffirbis_nbuv%2Fegiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF%2Fbmju_2012_7_7.pdf&usg=AOvVaw29ZBkygCfKeqVR6BCaVjOc).
15. Парог А.И., Грачева Ю.В. Понятие, основание, признаки и значение судебного усмотрения в уголовном праве. *Государство и право*. 2001. № 11. С. 90–98.
16. Рісний М.Б. Правозастосувальний розсуд у юридичній практиці (загальнотеоретичне дослідження). *Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України. Серія 1. Дослідження та реферати*. Львів, 2007. Вип. 10. 191 с.
17. Тітко І.А. Оцінні поняття в кримінально-процесуальному праві України : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.

**Хатнюк Ю. А.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу  
Львівського державного університету внутрішніх справ

**Кравець О. Б.,**  
курсант III курсу факультету № 3 Інституту з підготовки фахівців для підрозділів Національної поліції  
Львівського державного університету внутрішніх справ

## ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКІВ ОРГАНІВ І ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

### WAYS OF IMPROVING THE ADMINISTRATIVE MANAGEMENT OF THE BODIES AND SUBSIDIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

У статті досліджуються проблеми управлінської діяльності керівників органів і підрозділів Національної поліції України, а також пропонуються шляхи її вдосконалення через розробку нових підходів і моделей формування керівного персоналу, що є не тільки об'єктивно зумовленою нагальною потребою, але й основою подальшого розвитку та вдосконалення системи Національної поліції нашої держави.

**Ключові слова:** керівник, управління, органи та підрозділи Національної поліції України, повноваження, професійні якості.

В статье исследуются проблемы управленческой деятельности руководителей органов и подразделений Национальной полиции Украины, а также предлагаются пути ее совершенствования через разработку новых подходов и моделей формирования руководящего персонала, что является не только объективно обусловленной насущной необходимостью, но и основой дальнейшего развития и совершенствования системы Национальной полиции нашего государства.

**Ключевые слова:** руководитель, управления, органы и подразделения Национальной полиции Украины, полномочия, профессиональные качества.

This article examines the problems of management activities of the heads of bodies and units of the National police of Ukraine, as well as suggests ways to improve it through the development of new approaches and models for the formation of management personnel, which is not only objectively determined by urgent need, but also the basis for further development and improvement of the system the National police of our state.

**Key words:** head, management, bodies and subdivisions of the National police of Ukraine, powers, professional qualities.

**Постановка проблеми.** За сучасних умов реформування системи Міністерства внутрішніх справ України відповідно до європейських стандартів і завдань правової демократичної держави важливе значення надається кадровому персоналу органів Національної поліції, зокрема керівному складу цих органів. Сьогодні ефективність діяльності правоохоронних органів, в т. ч. і Національної поліції, щодо захисту прав і свобод людини та громадянина, протидії злочинності та забезпечення правопорядку в державі полягає в розробці нових підходів і моделей формування керівного персоналу з обов'язковим урахуванням кращого зарубіжного досвіду.

І тому якість і прозорість відбору на керівні поліцейські посади, професіоналізм та оволодіння керівниками новітніх форм управління органами та підрозділами Національної поліції України є не тільки об'єктивно зумовленою нагальною потребою, але й основою подальшого розвитку та вдосконалення системи Національної поліції нашої держави.

Необхідність і невідкладність розв'язання проблем управлінської діяльності органів і підрозділів Національної поліції України висувають жорсткі вимоги до їх керівників, які стосуються їх професійних та особистих якостей. Отже, дослідження управлінської діяльності керівників органів і підрозділів Національної поліції України, а також розробка

пропозицій щодо її вдосконалення набувають дедалі більшої актуальності.

**Стан дослідження.** Концептуальні основи проблеми управлінської діяльності керівників органів і підрозділів Національної поліції України були і є об'єктом дослідження багатьох учених, зокрема О.М. Бандурки, В.І. Барко, О.В. Бойко, Ю.Ю. Бойко-Бузиля, Ю.В. Боковикова, С.І. Білосорочка, М.М. Дивака, О.В. Землянської, З.Р. Кісіль, І.В. Клименко, М.В. Коваліва, А.Є. Крищенко, В.О. Кудря, О.А. Лупало, О.А. Лясковської, К.І. Мельникова, В.Л. Ортинського, І.М. Охріменко, М.В. Романенко, Б.Г. Савченко, О.Г. Фролової, М.С. Яковенка та ін.

**Мета** наукового пошуку полягає у визначенні й узагальненні теоретичних і практичних аспектів діяльності керівників органів і підрозділів Національної поліції України в контексті реалізації їхніх повноважень в управлінській сфері, а також у розробленні пропозицій і рекомендацій, що сприятимуть вдосконаленню їх діяльності у вказаній сфері.

**Виклад основних положень.** Забезпечення законності та правопорядку є одним із основних завдань щодо зміцнення демократії та розвитку правової держави. Зокрема, органом, на який покладено завдання щодо охорони прав і свобод людини, гарантування публічної безпеки та порядку, а також протидії злочинності, є Національна поліція України –

державний правоохоронний орган, певне місце в роботі якого належить управлінській діяльності керівника [1].

Термін «керівник» дослівно означає «управляти, направляти і бути на чолі чого-небудь». Керівник – це особа, що займає центральне положення в апараті управління. У підсумку саме від нього залежить вибір оптимального варіанта управлінського рішення, раціональна організація праці колективу, орієнтована на досягнення управлінських цілей. Керівники – це різновид посадових осіб, наділених адміністративною владою щодо очолюваного ними формально організованого колективу, які здійснюють внутрішньоорганізаційне управління ним [2, с. 12].

До керівного складу системи Національної поліції України відносимо:

- 1) Міністра внутрішніх справ України;
- 2) керівника Національної поліції України;
- 3) керівників територіальних органів і підрозділів Національної поліції України.

Кадровий потенціал керівного складу Національної поліції України можна визначити як наявний кадровий управлінський ресурс, що має оптимальну структуру та компетенцію раціонального використання засобів і методів управлінської діяльності для досягнення поставленої мети.

Таким чином, до керівників поліції відносять посадових осіб, котрі на постійній основі і в межах своїх повноважень здійснюють управління органами та підрозділами Національної поліції, мають певне службове призначення та ввірений підлеглий колектив, у якому і реалізують свої управлінські функції; є відповідальними перед суспільством за свою діяльність; у відносинах із населенням є професійними працівниками, безпосередніми представниками державної влади та носіями державно-владних повноважень.

Варто підкреслити, що реформування системи Міністерства внутрішніх справ України, виконання завдань, передбачених Конституцією та законами України щодо охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, охорони публічної безпеки та порядку висувають нові вимоги до особистих і професійних якостей працівників керівної ланки Національної поліції України, зумовлюють необхідність збільшення значення їхньої ролі в системі управління поліції, рівня їхньої управлінської компетенції.

Тому вкрай важливим є якісний і прозорий відбір кандидатів для зарахування до резерву керівного складу органів Національної поліції. Головними елементами цього відбору мають стати: об'єктивна оцінка їхніх особистих і ділових якостей; навчання кандидатів, котрі перебувають у складі резерву; вибір і призначення на вакантні посади найбільш придатних працівників та аналіз їхньої діяльності [1].

За результатами досліджень науковців були сформульовані вимоги до професіоналізму керівника підрозділу поліції, а саме:

1) неухильно дотримуватися положень Конституції України, законів України та інших нормативно-

правових актів, що регламентують діяльність поліції;

2) очолювати підпорядкований підрозділ і здійснювати керівництво його діяльністю, забезпечувати виконання покладених на нього завдань;

3) сумлінно виконувати свої службові обов'язки, передбачені законодавчими актами та посадовими інструкціями;

4) мати стратегічний підхід до управління особовим складом і конструктивно вирішувати питання, що належать до його повноважень;

5) поєднувати теоретичні знання фундаментальних питань теорії з практичним їх застосуванням;

6) адаптувати діяльність підрозділу до сучасних економічних, політичних і соціальних умов і вимог;

7) володіти організаторськими здібностями, налагоджувати ефективний розподіл і кооперацію праці особового складу;

8) розвивати лідерський потенціал;

9) знаходити найкращі рішення поставлених завдань;

10) прагнути до нових і прогресивних методів управління та йти на виважений ризик для їх реалізації;

11) володіти вміннями аналізу конкретних проблем, неупереджено й об'єктивно оцінювати різні аспекти роботи як своєї, так і особового складу;

12) прогнозувати наслідки своїх рішень, оперативно знаходити та застосовувати ефективні методи та засоби розв'язання наявних і можливих проблем, пов'язаних із професійною діяльністю;

13) шанобливо ставитися до громадян, дотримуватися високої культури спілкування, загальнолюдських норм моралі;

14) не допускати дій і вчинків, що можуть зашкодити інтересам держави чи негативно вплинути на репутацію та імідж поліції [3, с. 147].

Посадові обов'язки керівника, його владні повноваження – це механізм, який забезпечує управління персоналом тільки на зовнішньому рівні. Вони регулюють діяльність керівника, підкреслюють його статус і виконують деякі інші функції. Українцям потрібним і значущим є вплив внутрішніх механізмів управління персоналом. Серед них насамперед варто відзначити: авторитет керівника; явище лідерства; вміння працювати в команді. Коли вказані механізми поєднуються і стають єдиним цілим, це свідчить про високий рівень управлінської культури керівника поліції України [4, с. 189].

Керівникові, який по суті є уособленням вершини управлінської ієрархії, персоніфікованій в особі влади, мають бути притаманні високі моральні якості, усвідомлення власної місії в суспільстві. Можна стверджувати, що від морального обличчя керівника залежить морально-психологічний клімат у колективі, створення атмосфери довіри, відповідальності, вимогливості тощо [2, с. 17–18].

Визначено, що керівник поліцейського підрозділу має чітко усвідомлювати, що від його дій, поведінки та діяльності значною мірою залежить рівень душевного благополуччя підлеглого особового

складу, а отже, і його психологічне здоров'я. Саме керівник має виступати в ролі активного суб'єкта збереження психологічного здоров'я підлеглих, для чого він повинен мати відповідну психологічну готовність до такої діяльності, бути сильною особистістю з глибоким самоусвідомленням, котра керує власним емоційним станом і поведінкою. Саме він має бути врівноваженою особистістю, здатною успішно вирішувати свої особисті проблеми й проблеми підрозділу. Для збереження психологічного здоров'я підлеглого особового складу керівнику мають бути властиві такі риси, як внутрішній спокій, рішучість, відкритість, ввічливість, відсутність метушливості, гнучкість розуму й послідовність поведінки. Водночас керівнику не повинні бути властиві імпульсивність, роздратованість, нестриманість, агресивність, авторитарність, зорієнтованість на самого себе та власні інтереси [5, с. 115].

Як зазначає О.А. Ляковська, для ефективного керування людьми сучасний керівник зобов'язаний мати певні особисті якості, що б надали йому моральне право очолювати колектив. Сюди можна віднести: знання посадових і функціональних обов'язків; уміння обрати методи для досягнення цілей і підвищення ефективності функціонування органу; розуміння природи управлінської праці та процесів управління; здібності до керівної діяльності; необхідні в управлінському процесі навички використання сучасних засобів комунікації; уміння виконувати спеціальну роботу в управлінському процесі Національної поліції тощо. У практичній діяльності керівника такі здібності проявляються в здатності керувати людьми і самим собою, в умінні навчати та розвивати підлеглих, здатності розбиратися в людях і формувати малі групи, спрямовувати їхню діяльність; володіти педагогічними прийомами та вміннями, тонко і непомітно для підлеглих навчати їх дорученій справі, доводячи їхню професійну кваліфікацію до необхідних стандартів [1].

Керівнику органу чи підрозділу Національної поліції України, передусім, необхідно оволодіти сукупністю знань, умінь і навичок, які б дали можливість: забезпечити функціонування органу чи його структурного підрозділу відповідно до сучасних умов і вимог; критично оцінювати та прогнозувати економічні, політичні, культурні та соціальні події і явища; розуміти сучасні проблеми управлінської діяльності та технології адміністративної роботи; розробляти та впроваджувати нові підходи та ідеї; аналітично мислити; вільно орієнтуватися у чинному законодавстві, що регламентує професійну діяльність, а також належному оформленні службової документації; поєднувати фундаментальні знання з практикою; використовувати сучасну методологію розробки, прийняття й обґрунтування управлінських рішень з обов'язковим врахуванням загальнолюдських цінностей [1].

Таким чином, рейтинг керівника органу чи підрозділу Національної поліції України цілком залежить від особистого прикладу в роботі, уміння керувати службою, професіоналізму, справедливості,

вимогливості, турботи про підлеглих і відповідальності за них.

Система управління кадровими ресурсами керівного складу Національної поліції України має функціонувати на основі програмно-цільових принципів, а власне управлінська діяльність – бути зосередженою на кінцевому результаті. Це забезпечується завдяки запровадженню інноваційних форм підготовки керівників, зокрема шляхом безперервності підвищення їхньої кваліфікації й освіти, безперервної адаптації поведінки до змін у суспільстві, формування вміння виступати перед широкою аудиторією та враховувати її особливості, здатності управляти поведінкою в екстремальних ситуаціях, підтримання належної фізичної підготовки [6, с. 47].

Управлінська діяльність керівників супроводжується постійним спілкуванням з людьми під час виконання будь-якої управлінської функції, тому особливого значення набуває проблема управління людськими ресурсами та соціально-психологічні складові частини такого управління. І тому для керівника вкрай важливим є знання та розуміння людини, можливостей її поведінки у соціальній організації, використання її потенціалу, адже якісне надання управлінської послуги залежить саме від людей [2, с. 17].

Виступаючи в ролі суб'єкта збереження психічного здоров'я підлеглих, поліцейський керівник повинен знати, як саме вирішувалися й вирішуються складні питання іншими керівниками. Систематизація й вивчення досвіду колег з метою своєчасного їх використання – важлива умова наукової організації праці керівника. Суттєва роль тут належить вмінню та бажанню керівника радитися з фахівцями, такими як психологи, психіатри, медичні працівники та більш досвідчені керівники [5, с. 117–118].

Сьогодні вкрай важливо, щоб у системі Національної поліції України були саме компетентні керівники-професіонали, спроможні підтверджувати новітній стиль роботи і сучасні форми управління органами та підрозділами Національної поліції, а не просто високоосвічені люди з практичним і життєвим досвідом.

Зарубіжний досвід демонструє, що всі поліцейські під час проходження служби повинні навчитися працювати на будь-якій посаді, за винятком вищого керівництва. Просування працівників по службі, переміщення з однієї посади на іншу та навіть перебування на одній посаді певний термін (2–4 роки) зумовлено обов'язковим проходженням курсу професійної підготовки. Наприклад, у Німеччині, крім перепідготовки, яка є обов'язковою для того, щоб зайняти посаду керівника поліції (звання не нижче полковника), варто вчитися протягом 6 років в три етапи та мати стаж служби в поліції не менше 12 років.

Після атестації поліцейський у Німеччині, який висувається на керівну посаду, оцінюється за шкалою з чотирьох пунктів: 1) значно вище середнього; 2) вище середнього; 3) середній; 4) нижче середнього.

У США є також певні критерії оцінювання діяльності поліцейських перед прийняттям рішення про просування по службі. У штаті Техас, зокрема, розроблено 7 парадигм, за якими оцінюються майбутні керівники поліцейських підрозділів:

- рівень розумових здібностей (поділяється на 10–15 питань і не обов'язково визначається рівнем освіти);
  - спрямованість інтересів і здібностей (перевіряється шляхом відповідей на 10–15 питань);
  - здібності комунікативної сфери (також поділено на 10–15 блоків);
  - розумова й емоційна стабільність;
  - спрямування та мотиви, за якими претендент хоче отримати посаду чи підвищення у званні;
  - здібність до співробітництва та компромісів;
  - адміністративно-управлінські якості та ін.
- [7, с. 76–78].

Загалом можна стверджувати, що у світовій практиці відсутні загальні критерії та єдині підходи щодо оцінювання ефективності діяльності управлінців поліцейських організацій.

Таким чином, можемо запропонувати наступним напрямом удосконалення системи професійного навчання та службової підготовки поліцейських, в т. ч. і керівників поліцейських підрозділів, міжнародне співробітництво з навчальними закладами та правоохоронними органами іноземних держав.

Однією з основних проблем є недостатньо чітка організація діяльності підрозділів поліції, яка стосується безпосередньої діяльності керівників органів і підрозділів Національної поліції всіх рівнів. На жаль, сьогодні такими керівниками призначаються особи, нещодавно прийняті на службу в поліцію, молоді кадри. Проте, на наш погляд, керівництво має здійснюватися насамперед професійно, тому заміщення посад керівників управлінцями-професіоналами, котрі мають відповідну підготовку (наприклад, диплом магістра), залишається основним завдан-

ням на шляху вдосконалення діяльності поліції в Україні [8].

Наступна проблема – це непрозорість застосування системи відбору кадрів на керівні посади підрозділів поліції. Досі однозначно не визначено, за якими критеріями відбираються керівники структурних підрозділів поліції. Можливо, конкурс і проводять, однак МВС України ніякої інформації з цього приводу не озвучує.

Проведення сьогодні реформування системи МВС України, як відомо, проходить поетапно і поступово в умовах тривалих бойових дій на сході країни, масового розростання і поглиблення кризових явищ у суспільстві та в різних сферах діяльності, падіння економіки і вітчизняного виробництва, зростання державних боргів і знецінення національної валюти на фоні тривалого падіння рівня життя людей, коли за межами бідності опинилася практична більшість населення країни. Все це значно загострило всі наявні сьогодні проблеми в організації і практичній реалізації діяльності системи професійного відбору та підготовки поліцейських в Україні, в т. ч. і керівний склад, і породило нові і ще не достатньо вивчені та розроблені кримінологічні, правові та інші проблеми як внутрішнього, так і зовнішнього характеру, тісно пов'язані з відповідними проблемами реформування самої системи МВС України [9, с. 84].

**Висновки.** Таким чином, висловлені нами пропозиції не обмежують кола проблемних питань щодо вдосконалення управлінської діяльності керівників органів і підрозділів Національної поліції України. Вони періодично актуалізуються у сучасній практиці, а отже, і в науковому пізнанні. Проте навіть з огляду на наведене можна стверджувати, що потрібне теоретико-правове переосмислення та практичне впровадження комплексного підходу до оцінювання ефективності діяльності органів і підрозділів Національної поліції України.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Лясковська О.А. Керівник в органах і підрозділах Національної поліції України як організатор управління. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 3. С. 114–118. URL: <http://www.nvppp.in.ua/vip/2017/3/24.pdf>.
2. Організаційно-правові засади діяльності керівників органів державної влади : навчально-методичні матеріали / Б. Г. Савченко та ін. Київ : НАДУ, 2012. 52 с.
3. Бойко-Бузиль Ю.Ю. Психологічна сутність професіоналізму керівників підрозділів Національної поліції України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. № 4. С. 144–148.
4. Яковенко М.С., Романенко М.В. Роль керівника в системі управління персоналом правоохоронних органів. *Національна поліція України: проблеми становлення та перспективи розвитку* : матеріали наук.-практ. конф. курсантів та студентів (м. Харків, 10 грудня 2015 р.). Харків : ХНУВС, 2015. С. 187–192.
5. Барко В.І., Остапович В.П., Барко В.В. Вимоги до керівника як до суб'єкта збереження психологічного здоров'я поліцейських Національної поліції України. *Право і безпека*. 2016. № 3 (62). С. 113–120.
6. Кудря В.О., Лупало О.А. Деякі аспекти правового регулювання кадрового забезпечення в органах внутрішніх справ України. *Право і суспільство*. 2009. № 2. С. 45–51.
7. Охріменко І.М. Психологічні особливості відбору кадрів на керівні посади органів поліції зарубіжних країн. *Особливості підготовки поліцейських в умовах реформування системи МВС України* : збірник матеріалів I міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 трав. 2016 р.). Харків : ХНУВС, 2016. С. 75–79.
8. Кіяшко Р.Ю., Кравченко І.С. Актуальні проблеми діяльності патрульної служби Національної поліції України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. № 39 (Т. 1). С. 114–118. URL: [http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.39/part\\_1/35.pdf](http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.39/part_1/35.pdf).
9. Фролова О.Г. Сучасні кримінологічні, правові та інші проблеми професійного відбору і підготовки поліцейських в Україні. *Особливості підготовки поліцейських в умовах реформування системи МВС України* : збірник матеріалів I міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 трав. 2016 р.). Харків : ХНУВС, 2016. С. 83–87.



## КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 343.13

**Завтур В. А.,**

*кандидат юридичних наук, асистент кафедри кримінального процесу  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

### **РОЗГЛЯД ТА ВИРІШЕННЯ СЛІДЧИМ СУДДЕЮ ТА СУДОМ КЛОПОТАНЬ ПРО ВСТАНОВЛЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ СТРОКІВ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ НОРМАТИВНОЇ МОДЕЛІ**

### **THE EXAMINATION AND RESOLUTION OF PETITIONS FOR THE SETTLEMENT OF PROCEDURAL TERMS IN CRIMINAL PROCEEDINGS BY INVESTIGATING JUDGE AND COURT: THE CONCEPTUAL ISSUES OF NORMATIVE MODEL**

Стаття присвячена дослідженню проблемних питань розгляду та вирішення слідчим суддею та судом клопотань про встановлення процесуальних строків у кримінальному провадженні на підставі положень ч. 6 ст. 28, ч. 1 ст. 114 КПК України. Розглянуто низку питань, пов'язаних зі здійсненням слідчим суддею та судом відповідних повноважень та реалізацією зацікавленими особами свого права на подання таких клопотань. Запропоновано доповнення до КПК України та сформульовано їх авторську редакцію.

**Ключові слова:** процесуальні строки, розумність строків, досудове розслідування, судове провадження, слідчий суддя, суд.

Статья посвящена исследованию проблемных вопросов рассмотрения и разрешения следственным судьей и судом ходатайств об установлении процессуальных сроков в уголовном производстве на основе положений ч. 6 ст. 28, ч. 1 ст. 114 УПК Украины. Рассмотрен ряд вопросов, связанных с осуществлением следственным судьей и судом соответствующих полномочий и реализацией заинтересованными лицами своего права на подачу таких ходатайств. Предложены дополнения к УПК Украины и сформулирована их авторская редакция.

**Ключевые слова:** процессуальные сроки, разумность сроков, досудебное расследование, судебное производство, следственный судья, суд.

The article is devoted to the study of issues of examination and resolution of petitions for the settlement of procedural terms in criminal proceedings by the investigating judge and the court on the basis of the provisions of Part 6 of Art. 28 and Part 1 of Art. 114 Code of Criminal Procedure of Ukraine. The range of issues related to the execution of the respective powers by the investigating judge and court and the realization of the right to submit petition by interested persons were considered. The amendments to the Code of Criminal Procedure of Ukraine is proposed and its author's edition is formulated.

**Key words:** procedural term, reasonableness of term, pre-trial investigation, court proceedings, investigating judge, court.

**Постановка проблеми.** Сучасна динаміка розвитку вітчизняного кримінального процесуального законодавства характеризується не лише перманентним пошуком подальших шляхів імплементації загальноновизнаних міжнародних стандартів дотримання прав осіб під час здійснення щодо них кримінального провадження, але й осмисленням необхідності посилення наявних та впровадження нових дієвих та ефективних механізмів їх реалізації.

Дотримання положень п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав та основоположних свобод у частині щодо права кожного на справедливий та публічний розгляд його справи впродовж розумного строку відповідно до нормативної моделі, закладеної у чинному КПК України, забезпечується низкою кримінальних процесуальних гарантій, серед яких чільне місце відведено, зокрема, і судовому контролю. Так, відповідно до ч. 1 ст. 114 КПК України слідчий суддя, суд має право встановлювати процесуальні строки у межах граничного строку, передбаченого КПК України, з урахуванням обставин, встановлених під час відповідного кримінального провадження для забезпечення виконання сторонами кримінального

провадження вимог розумного строку. Водночас нормативними приписами ч. 6 ст. 28 КПК України також встановлено право підозрюваного, обвинуваченого, інших осіб, права чи інтереси яких обмежуються під час досудового розслідування звернутись до прокурора, слідчого судді або суду із клопотанням, в якому викладаються обставини, що зумовлюють необхідність здійснення кримінального провадження (або окремих процесуальних дій) у коротші строки, ніж ті, що передбачені КПК України. Вищенаведені правоположення чинного кримінального процесуального закону дають змогу стверджувати про наявність у системі процесуальної компетенції слідчого судді та суду актуальної групи повноважень, пов'язаних зі встановленням процесуальних строків у кримінальному провадженні.

Законодавча новелізація окремих інститутів кримінального провадження демонструє стійку тенденцію до удосконалення та розширення предметних меж судового контролю, зокрема і у досліджуваній нами царині. Зайвим свідченням цього є зміна редакції ч. 6 ст. 28 КПК України порівняно з первісною редакцією у КПК 2012 р., яка відбулася внаслідок

набуття чинності Закону України № 2213-VIII від 16 листопада 2017 р., відповідно до положень якого було розширено коло осіб, що можуть звернутись до прокурора, слідчого судді або суду із відповідним клопотанням, а також доповнення ч. 1 ст. 303 пунктом 9<sup>1</sup>, внаслідок чого певна категорія суб'єктів кримінального провадження отримала право на оскарження слідчому судді рішення прокурора про відмову в задоволенні скарги на недотримання розумних строків слідчим, прокурором під час досудового розслідування.

Аналіз правозастосовної практики, яка склалась на підставі положень вже оновленого законодавства, показує, що диверсифікація механізмів захисту особами, що залучаються у кримінальні процесуальні відносини права на здійснення щодо них кримінального провадження у розумні строки сприяла породженню низки проблем, які пов'язані з вибором правильної форми захисту даного права, а також системним тлумаченням та єдиним розумінням слідчими суддями змісту відповідних норм КПК України під час розгляду та вирішення питань про встановлення процесуальних строків.

Вказане зумовлене, у тому числі і тим, що правові приписи, якими урегульовано повноваження слідчого судді та суду про встановлення процесуальних строків, сформульовані здебільшого на рівні установчих норм. Зокрема, поза межами нормативної регламентації залишилися питання, які б регулювали процесуальний порядок розгляду таких питань, вимоги до відповідних клопотань, предмет доказування при вирішенні питання про встановлення процесуального строку, форми та змісту судових рішень за результатами такого судово-контрольного провадження.

Вищевказане свідчить про необхідність концентрації наукової уваги довкола проблематики реалізації слідчими суддями та судами повноважень щодо встановлення процесуальних строків у кримінальному провадженні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Незважаючи на те, що питанням реалізації слідчим суддею функції судового контролю у кримінальному провадженні на підставі положень КПК України 2012 р. присвячено чимало робіт, зокрема і фундаментальних, до аспектів, що пов'язані зі встановленням слідчим суддею процесуальних строків у кримінальному провадженні звертається вкрай мало уваги навіть у межах загальної проблематики. Окремі питання розглядуваної теми висвітлені у працях Ю.П. Аленіна, В.К. Волошиної, І.В. Глобук, Т.Г. Ільєвої, С.О. Ковальчука, Т.В. Корчевої, М.А. Макарова, О.В. Малахової, А.В. Мурзановської, Н.В. Нелєдві, А. Пахлеванзаде, С.Б. Фоміна, М.В. Членова, І.В. Чурикової, О.Г. Шило, Д.В. Ягунова.

**Виклад основного змісту.** Послідовне дослідження різних аспектів заявленої нами тематики варто, передусім, розпочати із розгляду загальних процесуальних передумов звернення до слідчого судді та суду із клопотанням про встановлення процесуальних строків у кримінальному провадженні.

Враховуючи те, що у ч. 6 ст. 28 КПК України чітко указано коло осіб, яким надано право ініціювати судово-контрольне провадження із цього питання, ключовою умовою його відкриття варто назвати належний суб'єкт звернення. Якщо для підозрюваного, обвинуваченого та потерпілого підтвердження свого процесуального статусу та обґрунтування інтересу у здійсненні кримінального провадження щодо них у більш короткі строки загалом не є вельми проблемним, то положення інших осіб, права чи законні інтереси яких обмежуються під час досудового розслідування у цьому контексті є дещо ускладненим. У чинній редакції КПК України міститься нормативне визначення цього суб'єкта кримінального провадження як особи, стосовно якої (в тому числі щодо її майна) здійснюються процесуальні дії. Таким чином, у клопотанні, заявленому слідчому судді або суду цим суб'єктом, у порядку, передбаченому ч. 6 ст. 28 КПК України, мають бути зазначені щонайменше три групи фактичних обставин: 1) які саме процесуальні дії проводяться або проводилися щодо цієї особи або її майна; 2) як саме відповідні процесуальні дії порушують особисті або майнові права особи; 3) обґрунтування необхідності здійснити кримінальне провадження або окремі процесуальні дії в його межах у більш короткі строки, ніж ті, що встановлені КПК України. Так, зокрема, слідчим суддею було відмовлено особі у встановленні процесуального строку для допиту свідка в її присутності, оскільки жодні процесуальні дії щодо заявника, в тому числі щодо його майна у відповідному кримінальному провадженні не здійснювались і будь-яких порушень прав, свобод чи інтересів допущено не було [1].

Окрім того, при розгляді питання, передбаченого ч. 6 ст. 28 КПК України залишається актуальною проблема, що була констатована у літературі стосовно інших судово-контрольних проваджень [2, с. 18–20] і пов'язана із забезпеченням права заявників на правову допомогу, у тому числі подання відповідних клопотань їх представниками. При цьому, знову ж таки, виникає питання щодо можливості представництва іншої особи, чії права та законні інтереси обмежуються під час досудового розслідування, адже про право цього суб'єкта користуватись правовою допомогою адвоката згадується у КПК України лише в контексті обшуку (ч. 1 ст. 236 КПК України).

Зазначимо, що нині вже наявні приклади повернення клопотань, поданих у порядку ч. 6 ст. 28 КПК України представниками із вказівкою на те, що ця особа є неналежним суб'єктом звернення [3]. Таким чином, вважаємо, що можливість подання клопотання про проведення кримінального провадження або окремих процесуальних дій у більш короткі строки, ніж ті, що передбачені КПК України захисником, представником потерпілого, адвокатом іншої особи, має бути визначена нормативно.

Найбільш теоретично та практично складною проблемою, індикатором якої стала тривала судова практика розгляду клопотань у порядку ст.ст. 28, 114 КПК

України, беззаперечно можна визнати правильне та одноманітне розуміння слідчими суддями та судами своєї кримінальної процесуальної компетенції у процесі вирішення питань про встановлення процесуальних строків у кримінальному провадженні.

Очевидною причиною цього стала певна неузгодженість окремих норм кримінального процесуального закону у зазначеному аспекті. Так, ст. 114 КПК України передбачено право слідчого судді та суду встановлювати процесуальні строки у межах граничного строку, передбаченого КПК України, з урахуванням обставин, встановлених під час відповідного кримінального провадження. Натомість, у положеннях ч. 2 ст. 28 КПК України здійснюється певний розподіл процесуальної компетенції щодо забезпечення розумних строків у кримінальному провадженні, згідно з яким проведення досудового розслідування у розумні строки забезпечує прокурор, слідчий суддя (в частині строків розгляду питань, належних до його компетенції), а судового провадження – суд.

Внаслідок цього у судовій практиці сформувався своєрідні підходи до розуміння сутності наведених вище законодавчих приписів, ключова ідея яких зводиться до заперечення можливості використання положень ст. 114 КПК України як самостійного способу захисту учасниками кримінального провадження права на здійснення кримінального провадження або окремих процесуальних дій щодо них у розумні строки.

Перший такий підхід полягає у розумінні повноважень про встановлення процесуальних строків у кримінальному провадженні виключно як дискреційного повноваження слідчого судді та суду у процесі вирішення інших клопотань у порядку судового контролю. Наприклад, слідчий суддя Заводського районного суду м. Дніпродзержинська Дніпропетровської області, розглядаючи клопотання в порядку ч. 6 ст. 28 КПК України, дійшов висновку, що *«повноваження слідчого судді на встановлення процесуальних строків у межах граничного строку, передбаченого цим Кодексом, діють лише під час розгляду і вирішення слідчим суддею тих питань, які належать до компетенції слідчого судді, зокрема, при застосуванні заходів забезпечення кримінального провадження слідчий суддя має право встановити більш короткий строк дії заходу забезпечення кримінального провадження в межах строку, встановленого КПК України»* [4].

Другий підхід полягає у невизнанні питання про встановлення процесуального строку у кримінальному провадженні як самостійного предмета судового розгляду. Яскравим прикладом такого тлумачення норм ч. 6 ст. 28, ч. 1 ст. 114 КПК України є ухвала слідчого судді Московського районного суду м. Харкова від 21 грудня 2018 р., в якій зазначено: *«Клопотання потерпілого, в якому викладаються обставини, що зумовлюють необхідність здійснення кримінального провадження (або окремих процесуальних дій) у більш короткі строки, ніж ті, що передбачені цим Кодексом, не може бути предметом самостійного судового розгляду, а може*

*бути заявлено під час розгляду тих питань, які віднесені кримінальним процесуальним законодавством України до компетенції прокурора, слідчого судді або суду (наприклад, можуть бути заявлені під час розгляду скарги, обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру тощо)»* [5].

Як бачимо, у судовій практиці сформувався запит на правильне та одноманітне розуміння нормативних приписів ст. 114 КПК України в контексті їх кореляції з іншими нормами кримінального процесуального закону. На нашу думку, положення ч. 1 ст. 114 КПК України мають загальний установчий характер і деталізуються в окремих нормах КПК України, зокрема тих, що встановлюють окремі процесуальні механізми забезпечення слідчим суддею та судом розумності строків кримінального провадження у разі подання відповідних клопотань учасниками кримінального провадження (ч. 6 ст. 28, ч. 10 ст. 290 КПК України). При системному тлумаченні відповідних норм КПК України стає чітко зрозуміло, що твердження, що питання про встановлення процесуального строку слідчим суддею та судом не може бути самостійним предметом розгляду в межах судово-контрольного провадження є абсолютною безпідставними.

У зв'язку із цим набуває актуальності інше принципове питання: які саме процесуальні дії слідчий суддя та суд можуть визнати за необхідне здійснити у більш короткі строки, ніж ті, що передбачені КПК України? І.В. Гловюк, аналізуючи положення ч. 6 ст. 28 КПК України, слушно зазначає, що відсутність у КПК України будь-якого переліку таких питань загалом формально не обмежує повноваження слідчого судді у цій сфері, адже положення, що слідчий суддя забезпечує проведення досудового розслідування у розумні строки в частині строків розгляду питань, зарахованих до його компетенції, стосується дотримання розумності строків під час вирішення питань слідчим суддею, зарахованих до його компетенції, а не встановлення формалізованих, більш коротких строків у стадії досудового розслідування [6, с. 253]. Водночас у Постанові Пленуму Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення» від 17.10.2014 р. № 11 вказується, що у процесі вирішення питання, передбаченого ч. 6 ст. 28 КПК України, варто виходити з недопустимості порушення процесуальної самостійності слідчого, незалежності та безсторонності суддів, що включає неможливість вирішувати, які саме процесуальні рішення мають бути прийняті, та надання вказівок щодо вчинення дій, спрямованих на втручання до законної діяльності слідчого, прокурора, слідчого судді або суду щодо здійснення кримінального провадження [7].

Сутність відповідних положень полягає в тому, що, реалізуючи повноваження щодо забезпечення розумних строків, суб'єкти, зазначені у ст. 28 КПК

України, не можуть втручатися у законну діяльність та компетенцію один одного. Таким чином, за результатами розгляду відповідних клопотань, слідчий суддя може вирішити лише питання щодо встановлення процесуального строку, більш короткого, ніж передбачено КПК України, але при цьому не має перебирати функцію процесуального керівництва досудовим розслідуванням і надавати вказівки, які саме процесуальні дії слід вчиняти. Однак у судовій практиці можна зустріти яскраві приклади порушення цієї засади. Так, зокрема, ухвалою слідчого судді слідчого зобов'язано протягом трьох тижнів *«звернутися до слідчого судді із клопотанням про тимчасовий доступ до оригіналів документів щодо реєстрації автомобіля потерпілого на іншого власника, які знаходяться у МРЕВ м. Краматорська, та провести вилучення необхідних документів, призначити експертизу щодо їх дійсності, витребувати інформацію щодо реєстрації автомобіля з моменту взяття на облік по теперішній час, зробити запит або тимчасовий доступ до державного нотаріуса щодо інформації про видачу потерпілим довіреності з правом відчуження автомобіля, встановити та допитати ОСОБА\_2, провести впізнання за фото ОСОБА\_3 за участю свідка ОСОБА\_4»* [8].

Із вищевикладеного зрозуміло, що предметом розгляду в порядку ч. 6 ст. 28 КПК України можуть стати лише ті процесуальні дії, необхідність вчинення яких у певний строк прямо впливає із норм кримінального процесуального закону або рішення про їх проведення раніше було прийняте стороною обвинувачення. Що стосується останнього випадку, варто зазначити, що за допомогою механізмів, передбачених ч. 6 ст. 28 та ст. 114 КПК України, може бути вирішена вже констатована у літературі проблема, коли слідчі або прокурори формально задовольняють клопотання про виконання певних процесуальних дій у порядку ст. 220 КПК України, але фактично їх не здійснюють. Приклади саме такого використання цих норм КПК України стороною захисту вже наявні [9].

Те саме може стосуватися випадків, коли прокурором або керівником органу досудового розслідування були надані вказівки щодо здійснення певних процесуальних дій, але слідчим вони не виконуються.

Таким чином, ми підтримуємо позиції тих учених, які вказують, що зазначене у ст. 114 КПК України словосполучення «встановлювати процесуальні строки у межах граничного строку» підлягає поширеному тлумаченню і має поширюватись, у тому числі, на процесуальні дії, для здійснення яких конкретний строк у КПК не встановлено [10, с. 288].

Не менш важливим і практично значущим аспектом досліджуваної проблематики є кореляція повноважень слідчого судді та суду щодо встановлення процесуальних строків із суміжними механізмами забезпечення розумності строків у кримінальному провадженні, передусім, з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності органів досудового розслідування чи прокурора в порядку, передбаченому ст.ст. 303, 308 КПК України. У судовій практиці поширені

випадки, коли слідчі судді відмовляють у відкритті провадження за клопотанням в порядку ч. 6 ст. 28, ч. 1 ст. 114 КПК України, обґрунтовуючи це тим, що за своєю суттю воно є скаргю. На цей аспект звернув увагу Д.В. Ягунов і піддав його критиці [11, с. 335], хоча авторського бачення на розмежування повноважень слідчого судді щодо встановлення процесуальних строків у кримінальному провадженні і повноважень щодо розгляду скарг не навів.

Переконані, що таке розмежування можливо здійснити за допомогою застосування однокрокового тесту, що передбачає надання відповіді на одне ключове питання: чи вбачається зі змісту клопотання спір щодо правомірності прийнятого органом досудового розслідування чи прокурором рішення, дії або бездіяльності? Предметом судово-контрольного провадження, що здійснюється на підставі положень ч. 6 ст. 28 та ч. 1 ст. 114 КПК України, є лише оптимальний строк для вчинення певних процесуальних дій, більш короткий, ніж встановлено законом, і визначений з урахуванням обставин конкретного кримінального провадження. У практиці слідчих суддів можна зустріти випадки подання клопотань, в яких, окрім питання про встановлення процесуальних строків для проведення процесуальної дії, ставиться питання про визначення конкретного слідчого слідчої групи, який її виконає [12], визнання бездіяльності слідчого та прокурора неправомірною [13], зобов'язання прокурора реалізувати свої повноваження [14]. Такі питання у порядку, передбаченому ч. 6 ст. 28 КПК України, не вирішуються і можуть бути розглянуті як скарги в порядку, передбаченому Главою 26 КПК України за умови їх прийнятності.

Здійснюючи певне узагальнення викладених досліджень, можемо висунути певні пропозиції щодо змісту клопотання, поданого в порядку ч. 6 ст. 28 КПК України. На нашу думку, воно має містити такі реквізити: найменування кримінального провадження та його реєстраційний номер; процесуальний статус особи, яка його подає; процесуальна дія або дії, які слід здійснити у більш короткий строк, ніж передбачено КПК України; фактичні обставини, які зумовлюють необхідність здійснення кримінального провадження або окремих процесуальних дій у більш короткі строки; посилання на докази наявності обставин, якими особа обґрунтовує доводи свого клопотання; строк, який, на думку особи, є необхідним для здійснення відповідної процесуальної дії (дій).

Ст.ст. 28, 114 КПК України абсолютно не урегульовані аспекти, пов'язані з підсудністю відповідних клопотань, предметом доказування під час їх розгляду та вирішення, процесуальним порядком їх вирішення, колом осіб, що беруть участь у судовому розгляді клопотання, вимогами щодо змісту судових рішень за результатами такого розгляду.

О.Г. Шило, аналізуючи нормативну регламентацію інших судово-контрольних проваджень, звертає увагу на суперечливе законодавче визначення процедурних аспектів діяльності слідчого судді і вважає, що удосконалення нормативного забезпечення

його діяльності та її алгоритмізація у певних межах є перспективним напрямом подальших законодавчих перетворень [15, с. 88].

Повертаючись більш предметно до проблематики нашого дослідження, зазначимо, що у контексті процесуального порядку розгляду слідчим суддею клопотань про встановлення процесуальних строків судова практика теж не визначилась єдністю. Траплялись випадки, коли слідчі судді, ознайомившись із матеріалами клопотання приймали рішення про відкриття провадження за ним, призначали судові засідання, вирішували питання про виклик певних осіб і навіть витребували матеріали кримінального провадження [16]. Натомість суддя апеляційного суду Донецької області В.В. Мозговенко в окремій думці зазначив, що клопотання, передбачене ч. 6 ст. 28 КПК України, підлягає розгляду без вирішення питання про відкриття провадження [17]. Крім цього, якщо у клопотанні не було зазначено достатніх відомостей, необхідних для розгляду клопотання, слідчі судді приймали рішення про його залишення без розгляду і повернення, керуючись положеннями ч. 2 ст. 304 КПК України (хоча прийняття рішення про залишення без розгляду нею не передбачено) [18]. Водночас аналіз останніх не дає змоги стверджувати про їх прийнятність щодо процесуального порядку розгляду клопотань про встановлення процесуальних строків.

Вважаємо найбільш логічною нормативну модель, відповідно до якої слідчий суддя за результатами ознайомлення із клопотанням в порядку, передбаченому ч. 6 ст. 28 КПК України, приймає рішення про відкриття провадження, повернення клопотання (якщо клопотання не підлягає розгляду у цьому суді або якщо воно подане особою, яка не має на це права, зокрема, якщо інша особа, чії права обмежуються під час досудового розслідування не довела, що стосовно неї або її майна вчиняються певні процесуальні дії, якщо особою не дотримано вимоги щодо форми та змісту клопотання), відмову у відкритті провадження (якщо клопотання містить ознаки скарги або з його змісту не вбачається наявності фактичних обставин, що зумовлюють необхідність вчинення певних процесуальних дій у коротші строки).

Дискусійним є питання, пов'язане з підсудністю клопотань про встановлення процесуальних строків у кримінальному провадженні. Так, слідчим суддею було повернуто клопотання, оскільки у ньому «не зазначено орган, яким проводиться досудове розслідування в кримінальному провадженні» та «не наведено достатніх даних для висновку, що його судовий розгляд за територіальним принципом належить до юрисдикції Печерського районного суду м. Києва» [18]. При цьому у своєму рішенні слідчий суддя посилається на положення ст. 132 КПК України, яка встановлює правила підсудності для клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження (місцевому суду, в межах територіальної юрисдикції якого знаходиться орган досудового розслідування). У літературі зверталась увага на

певні алогізми у вирішенні питання про підсудність клопотань, поданих у порядку судового контролю [19, с. 35; 20]. Не розглядаючи їх детально, зазначимо, що задля визначення підсудності клопотань, передбачених ч. 6 ст. 28 КПК України, доцільно застосовувати аналогію положень ч. 10 ст. 290 КПК України, яка визначає підсудність клопотань про встановлення строку ознайомлення з матеріалами кримінального провадження місцевому суду, в межах територіальної юрисдикції якого здійснюється досудове розслідування, оскільки цей процесуальний інститут є найбільш спорідненим. Якщо відповідне клопотання стосується здійснення судового провадження у більш короткі строки, його має розглядати суд, який здійснює судовий розгляд кримінального провадження.

КПК України не визначає коло обставин, що становлять локальний предмет доказування при розгляді клопотань у порядку ч. 6 ст. 28 КПК України, обмежуючись лише загальною вказівкою на те, що вони мають «зумовлювати необхідність здійснення кримінального провадження або окремих процесуальних дій у більш короткі строки, ніж ті, що передбачені КПК України». Загалом такий підхід піддати критиці важко, враховуючи сутність таких клопотань, але все одно він вимагає певних зауважень.

Якщо йдеться про встановлення оптимального строку досудового розслідування або судового розгляду загалом, його визначення має відбуватись з урахуванням критеріїв розумності строків, визначених у ч. 3 ст. 28 КПК України. Також варто враховувати нормативні приписи ч. 4 ст. 28 КПК України, відповідно до яких особи, що тримаються під вартою, та неповнолітні особи мають право на першочергове та невідкладне здійснення щодо них кримінального провадження.

Якщо ж йдеться про вчинення окремих процесуальних дій у більш короткі строки, варто враховувати наявність фактичних обставин, що зумовлюють таку необхідність, їх вагомість та переконливість. Наприклад, ухвалою суду було перенесено дату підготовчого судового засідання із 24 травня 2017 р. на 12 травня 2017 р., оскільки підозрюваний виїжджає на роботу до Польщі 13 травня 2017 р. [21]. Тягар доказування наявності таких обставин завжди покладатиметься на особу, яка подає відповідне клопотання.

Аналіз судової практики дає змогу констатувати поліваріантність наявних підходів до формулювання змісту резолютивної частини судового рішення за результатами розгляду клопотання про встановлення процесуальних строків. Здебільшого слідчими суддями та судами було встановлено певну календарну дату, яка слугує граничним строком для вчинення відповідних процесуальних дій, або визначено певний строк, протягом якого такі дії зобов'язано здійснити слідчого або прокурора (один місяць із моменту отримання ухвали [22]; розумний строк, але не більше трьох місяців [23]). Якщо клопотання стосується здійснення процесуальних дій під час судового провадження, суд може встановити конкретну дату вчинення процесуальної

дій або перенести її, оскільки є суб'єктом, що таку дію безпосередньо здійснює. Показовим у цьому аспекті є наведений вище приклад перенесення дати підготовчого судового засідання.

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що встановлення слідчим суддею та судом процесуальних строків у кримінальному провадженні є потенційно ефективним способом реалізації особами права на здійснення кримінального провадження щодо них у розумні строки за умови розробки чіткої та несуперечливої нормативної моделі відповідного судово-контрольного провадження.

**Висновки.** Отже, результати дослідження свідчать, що кримінальний процесуальний закон вимагає окремої нормативної регламентації судово-контрольного провадження із встановлення процесуальних строків у кримінальному провадженні. Задля цього пропонуємо доповнити КПК України ст. 114<sup>1</sup>, виклавши її у такій редакції:

«Стаття 114<sup>1</sup>. Розгляд слідчим суддею та судом клопотання про встановлення процесуальних строків у кримінальному провадженні.

1. Підозрюваний, обвинувачений, його захисник та законний представник, потерпілий, його представник або законний представник, інші особи, права чи інтереси яких обмежуються під час досудового розслідування, їх адвокат або законний представник мають право на звернення до слідчого судді або суду з клопотанням, в якому викладаються обставини, що зумовлюють необхідність здійснення досудового розслідування або судового провадження (або окремих процесуальних дій) у більш короткі строки, ніж ті, що передбачені цим Кодексом.

2. У клопотанні про встановлення процесуальних строків зазначаються:

- 1) найменування кримінального провадження та його реєстраційний номер;
- 2) процесуальний статус особи, яка його подає;
- 3) процесуальна дія (дії), яку слід здійснити у більш короткий строк, ніж передбачено цим Кодексом;
- 4) фактичні обставини, які зумовлюють необхідність здійснення досудового розслідування,

судового провадження або окремих процесуальних дій у більш короткий строк, ніж передбачено цим Кодексом;

5) посилення на докази, що підтверджують наявність обставин, якими особа обґрунтовує доводи свого клопотання;

6) строк, який, на думку особи, є необхідним для здійснення відповідної процесуальної дії (дій).

3. Клопотання розглядається слідчим суддею місцевого суду, в межах територіальної юрисдикції якого здійснюється досудове розслідування, або судом, що здійснює судовий розгляд кримінального провадження не пізніше п'яти днів із дня його надходження до суду з повідомленням особи, що подала клопотання, її захисника, представника або законного представника, слідчого та/або прокурора. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про місце та час проведення судового засідання, не перешкоджає розгляду клопотання.

4. Слідчий суддя або суд, встановивши, що клопотання не підлягає розгляду у цьому суді або якщо особою не дотримано вимоги щодо форми та змісту клопотання приймає рішення про його повернення, що не позбавляє особу права звернутись із відповідним клопотанням повторно.

5. Слідчий суддя або суд відмовляють у відкритті провадження, встановивши, що клопотання містить ознаки скарги на рішення, дії або бездіяльність органів досудового розслідування, прокурора або у разі, якщо із його змісту не вбачається наявності підстав, що зумовлюють необхідність здійснення досудового розслідування, судового провадження або окремих процесуальних дій у більш короткі строки, ніж ті, що передбачені цим Кодексом).

6. Ухвала слідчого судді та суду за результатами розгляду клопотання може бути про:

- 1) встановлення граничного строку проведення досудового розслідування або судового провадження або окремих процесуальних дій;
- 2) перенесення строку проведення певної процесуальної дії (дій);
- 3) відмову у задоволенні клопотання».

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Ухвала слідчого судді Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області від 30 січня 2018 року, судова справа № 686/809/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72609398> (дата звернення: 28.01.2019).
2. Адвокат при здійсненні судового контролю в досудовому розслідуванні: навч.-метод. посібник / уклад.: І.В. Гловюк та ін. Одеса : Юридична література, 2018. 201 с.
3. Ухвала слідчого судді Вінківського районного суду Хмельницької області від 11 листопада р., судова справа № 670/819/16-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62671094> (дата звернення: 30.01.2019).
4. Ухвала слідчого судді Заводського районного суду м. Дніпродзержинська Дніпропетровської області від 06 квітня 2018 р., судова справа № 208/4593/15-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73311642> (дата звернення: 02.02.2019).
5. Ухвала слідчого судді Московського районного суду м. Харкова від 21 грудня 2018 р., судова справа № 643/18662/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78778576> (дата звернення: 05.02.2019).
6. Гловюк І.В. Деякі аспекти тлумачення та застосування ч.6 ст.28 КПК України у практиці слідчих суддів. *Сучасні тенденції розвитку криміналістики та кримінального процесу*: Матеріали науково-практичної конференції, м. Харків, 8 листопада 2017 р. С. 253–255.
7. Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення: Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17.10.2014 р. № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0011740-14> (дата звернення: 05.02.2019).
8. Ухвала слідчого судді Краматорського міського суду Донецької області від 18 вересня 2015 р., судова справа № 234/15503/15-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/51126835> (дата звернення: 07.02.2019).
9. Ухвала слідчого судді Ленінського районного суду м. Харкова від 16 лютого 2018 р., судова справа № 642/4006/16-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72239281> (дата звернення: 11.02.2019).

10. Кримінальний процесуальний кодекс України: наук.-практ. комент. Харків : Одиссей, 2013. 1104 с.
11. Ягунов Д.В. Дотримання розумних строків на стадії досудового розслідування та захист прав потерпілого: окремі проблеми чинного кримінального процесуального законодавства та шляхи їх вирішення. *Актуальні проблеми політики*. 2014. Вип. 53. С. 332–341.
12. Ухвала слідчого судді Заставнівського районного суду Чернівецької області від 31 жовтня 2017 р., судова справа № 716/1255/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/69992994> (дата звернення: 15.02.2019).
13. Ухвала слідчого судді Хмельницького міськрайонного суду від 22 серпня 2018 р., судова справа № 686/19196/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76289718> (дата звернення: 18.02.2019).
14. Ухвала слідчого судді Бабушкінського районного суду м. Дніпропетровська від 19 вересня року, судова справа № 200/15703/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74444094> (дата звернення: 22.02.2019).
15. Шилю О.Г. Компетенція слідчого судді в кримінальному провадженні: теорія, нормативна модель і тенденції розвитку законодавства. *Право України*. 2018. № 3. С. 79–91.
16. Ухвала слідчого судді Індустріального районного суду м. Дніпропетровська від 22 травня 2017 р., судова справа № 202/3448/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66636869> (дата звернення: 25.02.2019).
17. Окрема думка судді апеляційного суду Донецької області Мозговенко В.В., судова справа № 220/1408/16-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59469046> (дата звернення: 01.03.2019).
18. Ухвала слідчого судді Печерського районного суду м. Кисва від 15 червня 2016 р., судова справа № 757/28629/16-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58474282> (дата звернення: 03.03.2019).
19. Гловюк І.В., Зінковський І.П. Проблемні питання підсудності келопотань стосовно заходів забезпечення кримінального провадження. *Досудове розслідування: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення* : матеріали постійно діючого наук.-практ. семінару, м. Харків, 26 жовт. 2018 р.) / редкол.: М.В. Членов (голов. ред.), Л.М. Леженіна (заст. голов. ред.), О.В. Косьмін. Харків : Право, 2018. Вип. 10 (ювіл.). С. 34–38.
20. Гловюк І.В. Деякі аспекти здійснення захисту при продовженні строку досудового розслідування після повідомлення про підозру. *Адвокатура: минуле, сучасність та майбутнє* : матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 17 листоп. 2018 р. / редкол.: Н.М. Бакаянова (голова) та ін. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 658–660.
21. Ухвала Шосткинського міськрайонного суду Сумської області від 12 травня 2017 р., судова справа № 589/1376/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66545508> (дата звернення: 05.03.2019).
22. Ухвала слідчого судді Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області від 13 вересня 2018 р., судова справа № 686/20840/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76734248> (дата звернення: 05.03.2019).
23. Ухвала слідчого судді Малиновського районного суду міста Одеси від 13 грудня 2018 р., судова справа № 521/20925/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78641914> (дата звернення: 05.03.2019).

Кияшко О. О.,  
аспірант кафедри галузевого права  
Херсонського державного університету

## ПОТЕРПІЛІ ВІД ПОСЯГАННЯ НА ЖИТТЯ ДЕРЖАВНОГО ЧИ ГРОМАДСЬКОГО ДІЯЧА: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ

### VICTIMS OF ENCROACHMENT ON THE LIFE OF A STATE AND PUBLIC FIGURE

Стаття присвячена дослідженню проблем, пов'язаних із визначенням осіб, які можуть бути визнані потерпілими від посягання на життя державного чи громадського діяча (ст. 112 КК України). Подані науково обгрунтовані рекомендації щодо розширення кола потерпілих від злочину, передбаченого ст. 112 Кримінального кодексу України.

**Ключові слова:** кримінальне право, злочин, потерпілий, посягання на життя державного чи громадського діяча.

Статья посвящена исследованию проблем, связанных с определением лиц, которые могут быть признаны потерпевшими от посягательства на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 112 УК Украины). Даются научно обоснованные рекомендации по расширению круга потерпевших от преступления, предусмотренного ст. 112 Уголовного кодекса Украины.

**Ключевые слова:** уголовное право, преступление, потерпевший, посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля.

The article is devoted to the study of problems associated with the definition of persons who may be recognized as victims of attacks on the life of a state or public figure (Article 112 of the Criminal Code of Ukraine). Scientifically based recommendations are given for expanding the circle of victims of a crime under Article 112 of the Criminal Code of Ukraine.

**Key words:** criminal law, crime, victim, encroachment on the life of a state or public figure.

**Постановка проблеми.** Як правило, потерпілий оцінюється або в площині аналізу ознак складу злочину і визначається як своєрідна сукупність статичних ознак, або розглядається як активний учасник кримінально-правових відносин, здатний у певних межах визначати міру відповідальності і покарання винного. Залежно від вектору дослідження і обсягу, що вкладається автором у зміст поняття, кримінально-правовим статусом потерпілого пропонують наділяти людину, фізичних і юридичних осіб, суспільство і державу.

Так, передбачена вітчизняним кримінально-правовим законодавством норма зазначає: «Потерпілим у кримінальному провадженні може бути фізична особа, якій кримінальним правопорушенням завдано моральної, фізичної або майнової шкоди, а також юридична особа, якій кримінальним правопорушенням завдано майнової шкоди» (ст. 55 КПК України) [1]. Ч. 3 вказаної статті КПК України до потерпілого зараховує також особу, яка не є заявником, але якій кримінальним правопорушенням завдана шкода, у зв'язку з цим вона після початку кримінального провадження подала заяву про залучення її до провадження як потерпілого. Крім того, як зазначено в ч. 4 ст. 55 КПК України, потерпілим не може бути особа, якій моральна шкода завдана як представнику юридичної особи чи певної частини суспільства, але якщо внаслідок кримінального правопорушення настала смерть особи або особа перебуває у стані, який унеможливує подання нею відповідної заяви, тому положення ч.ч. 1–3 ст. 55 КПК України поширюються на близьких родичів чи членів сім'ї такої особи. Відповідно, потерпілим у такому разі може визнаватися одна особа з числа близьких родичів

чи членів сім'ї, яка подала заяву про залучення її до провадження як потерпілого, а за відповідним клопотанням потерпілими можуть бути визнані кілька осіб [1].

На підтвердження цієї позиції дослідник М.В. Сенаторов зазначає, що потерпілим від злочину може бути будь-який вид соціального суб'єкта. Проведений вченим аналіз чинного кримінального законодавства дав змогу стверджувати, що як потерпілі можуть розглядатися і фізичні особи (ст.ст. 112, 152 КК України), юридичні особи (ст.ст. 170, 444 КК України), держава (ст.ст. 110, 431 КК України), інші соціальні утворення (ст.ст. 433, 442 КК України) або ж громада чи суспільство загалом (розділи IX, XII Особливої частини КК України). На підставі цього М.В. Сенаторов пропонує авторське визначення поняття потерпілого від злочину, якого він розуміє як «це соціальний суб'єкт (фізична чи юридична особа, держава, інше соціальне утворення або суспільство загалом), блага, праву чи інтересу якого, що знаходиться під охороною кримінального закону, злочинном заподіюється шкода або створюється загроза заподіяння такої» [2, с. 8].

Потерпілий у кримінальному праві – перш за все, учасник охоронюваних кримінальним законом суспільних відносин, яким безпосередньо злочинном заподіяно шкоду або створено загрозу заподіяння такої шкоди (фізичної, майнової або моральної). У цій властивості укладений взаємозв'язок потерпілого з об'єктом злочину. Статус потерпілого в кримінальному праві набувається особою з моменту вчинення злочину. Оскільки законодавець пов'язує настання кримінальної відповідальності за незакінчений злочин із загрозою заподіяння шкоди, можна



говорити про існування потерпілого на будь-якій зі стадій злочинної діяльності [3, с. 91]. Крім того, потерпілим є особа, яка безпосередньо постраждала від вчинення злочину. На відміну від процесуального права, кримінальний закон не допускає можливість визнання потерпілим родичів або законних представників жертви.

Проаналізувавши відповідну літературу, автор дійшов висновку, що в юридичній науці не існувало і не існує чіткого, узагальненого термінологічного поняття державного і, особливо, громадського діяча – така ситуація потребує виправлення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти проблеми кримінально-правової охорони життя державного чи громадського діяча досліджувались вітчизняними фахівцями, зокрема П.П. Андрушком, В.О. Навроцьким, В.І. Осадчим, М.І. Пановим, В.В. Сташисом, О.С. Сотулою, Є.Л. Стрельцовим, М.І. Хавронюком, О.А. Чуваковим та іншими. Незважаючи на те, що праці представлених авторів мають велике наукове та практичне значення, залишається багато невирішених питань стосовно оптимізації відповідальності за посягання на життя державного чи громадського діяча.

**Постановка завдання.** Метою статті є розкриття проблеми розширення кола потерпілих від злочину, передбаченого ст. 112 Кримінального кодексу України з урахуванням сучасних досягнень кримінально-правової науки.

**Виклад основних положень.** Визначаючи істотні ознаки і обсяг цих понять, варто, на нашу думку, виходити з того, що цими поняттями охоплюються не будь-які особи, а досить вузька категорія осіб; інакше закон не використовував би названі терміни. Крім того, ці поняття повинні мати ті самі ознаки і той самий зміст, що й однойменні поняття, використувані як у міжнародному, так і вітчизняному законодавстві. «Не може бути, наприклад, «свого» державного діяча в кримінальному праві, «свого» громадського діяча в адміністративному тощо. Термінологія і зміст понять у різних галузях права, мають бути принципово єдиними. Інакше виникає плутанина понять, яка може привести до порушень законності» [4, с. 51]. І, очевидно, що кожне з названих понять характеризується своїми специфічними ознаками та відмінним від інших змістом.

Словник української мови визначає термін «діяч» як «той, хто обіймає керівну посаду; той, хто визначається своєю активністю та енергійністю на якій-небудь роботі, в якійсь галузі життя» [5, с. 312], що змістовно відповідає сутності державного та громадського діяча в їх широкому, загальному розумінні.

Ці поняття не є новими для нашого законодавства: ще за радянських часів правознавці в галузі кримінального права намагалися напрацювати відповідну термінологію. Так, одним із перших тлумачення цих юридичних понять запропонував професор В.І. Курляндський, який до державних діячів зараховував посадових осіб державного апарату, що здійснюють керівництво діяльністю відповідного органу управління: міністри СРСР, союзних і автономних респу-

блік, голови державних комітетів, керівники урядових комісій тощо [6, с. 44].

Свого часу професор М.І. Бажанов під державними діячами розумів осіб, що здійснюють відповідні функції від імені і за дорученням радянської держави чи її органів у керівництві організаційно-управлінським, адміністративно-господарським, соціально-культурним і іншими видами діяльності (міністри Союзу РСР чи союзних республік, їх заступники, інші відповідальні працівники міністерств, комітетів чи відомств) [7, с. 34]. Одним із перших професор М.І. Бажанов надав визначення громадським діячам як особам, що своєю активною партійною, профспілковою, комсомольською й іншою діяльністю сприяють успішному розв'язанню задач соціалістичного будівництва (керівники партійних, комсомольських, профспілкових і інших громадських організацій, а також рядові члени цих організацій) [7, с. 34].

Більш узагальнено розумів поняття державного діяча професор В.В. Сташис – як «особу, що виконує важливі державні функції в політичній, економічній, культурній областях» [8, с. 129].

Конкретнішим у формулюваннях був професор П.П. Михайленко, який розумів під державним діячем особу, яка виконує важливі державні функції у сфері політичного, економічного, культурного життя, наприклад, депутати рад, члени уряду, керівники міністерств, державних комітетів тощо [9, с. 156].

Оригінальним підходом до кримінально-правового визначення державного діяча визначився дослідник О.С. Сотула, який запропонував таке формулювання: «Державний діяч – це вища посадова особа держави або член вищих органів державної влади, що користується правом ухвального голосу в усіх питаннях, що розглядаються на засіданнях цих органів, якщо це прямо вказано у законах України» [4, с. 62]. На думку вченого, у такому вигляді це формулювання може бути застосоване у ст. 112 КК України, і, відповідно, такий спосіб викладу норми дасть змогу залишати незмінною ст. 112 КК України, але урахувати при цьому зміни, що будуть відбуватися у законодавстві України [4, с. 62]. Тобто у нормі як такого не буде переліку осіб, які належать до державних діячів, але позначені їх статутні ознаки, необхідні для кваліфікації. Така позиція є прийнятною, і таким чином побудовані деякі відповідні норми у кримінальних кодексах країн колишнього СРСР. Подібна форма викладу диспозиції (без переліку осіб, що належать до цих категорій) як варіант статті, що передбачає відповідальність за посягання на життя державного чи громадського діяча, була запропонована і в Проекті Кримінального кодексу України, підготовленому робочою групою Кабінету Міністрів України [4, с. 61]. Однак, на нашу думку, таке формулювання залишає певні можливості для розширеного тлумачення цього терміна, на відміну від чинної редакції ст. 112 КК України.

Як бачимо, здебільшого кримінально-правові формулювання страждали на умовність і неконкретність і не давали змоги застосовувати їх в юридичній практиці під час кваліфікації конкретних злочинних діянь.

Законодавець намагався виправити ситуацію, що склалася, і задля правового захисту її суверенітету, конституційного ладу, внутрішньої і зовнішньої безпеки Верховна Рада України прийняв Закон України «Про внесення змін і доповнень до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів Української РСР, Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення та Митного кодексу України» від 17 червня 1992 р., де у ст. 58 КК України були перелічені конкретні посадові особи, які можуть бути потерпілими під час вчинення злочину, передбаченого цією статтею КК України: Президент України, Голова, заступник Голови Верховної Ради України, народний депутат України, Прем'єр-міністр України, член Уряду України, Голова суддя Конституційного Суду України чи Верховного Суду України, Генеральний прокурор України [10].

А вже у новому Кримінальному кодексі України від 5 квітня 2001 р. цей перелік доповнено такими посадовими особами: Голови та судді вищих спеціалізованих судів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Рахункової палати, Голова Національного банку України; з переліку було вилучено заступника Голови Верховної Ради України, член Уряду України був змінений на члена Кабінету Міністрів України. Також до списку було введено громадського діяча, під яким розуміється керівник політичної партії України [11, с. 77].

У зв'язку зі постійною зміною у системі державних органів чинна редакція ст. 112 КК України має таке формулювання: «Посягання на життя Президента України, Голови Верховної Ради України, народного депутата України, Прем'єр-міністра України, члена Кабінету Міністрів України, Голови чи члена Вищої ради правосуддя, Голови чи члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голови чи судді Конституційного Суду України або Верховного Суду України, або вищих спеціалізованих судів України, Генерального прокурора, Директора Національного антикорупційного бюро України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Голови або іншого члена Рахункової палати, Голови Національного банку України, керівника політичної партії, вчинене у зв'язку з їх державною чи громадською діяльністю <...>» [12].

Дещо простіша ситуація з визначенням, які особи можуть бути визначені як громадські діячі. В диспозиції ст. 112 КК України це поняття обмежене лише однією категорією осіб, яка очолюють громадські об'єднання, – керівник політичної партії.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про політичні партії в Україні» громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії задля здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, що визначається і гарантується Конституцією України [13].

Ст. 2 цього ж Закону України твердить: «Політична партія – це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах» [13].

Нині в Міністерстві юстиції України зареєстрована 341 чинна політична партія [14]. Таким чином, 341 особа може виступати як особа, потерпіла від злочину, передбаченого ст. 112 КК України, як керівник політичної партії, якщо посягання на життя вчинене у зв'язку з її громадською діяльністю. Керівником політичної партії є особа, яка одноосібно очолює партію або є членом створюваного нею виконавчого органу і виконує в ній організаційно-розпорядчі функції [15, с. 336].

**Висновки.** Аналіз відповідного чинного законодавства України довів, що перераховані у диспозиції ст. 112 КК України державні посадові особи є такими, що очолюють або є членами колегіальних вищих органів державної влади, які визначають ключові, стратегічні напрями державної політики в Україні, тобто є державними діячами. І посягання на життя таких посадових осіб, дійсно, становить суттєву загрозу національній безпеці держави, тому охорона життя і здоров'я цих осіб спеціальною кримінально-правовою нормою, що передбачена ст. 112 КК України і є доцільною. Однак вважаємо, що цей перелік має бути доповнений важливими для забезпечення стабільності та ефективності політичної системи держави посадовими особами вищого рангу: Директор Державного бюро розслідувань, Голова та члени Національного агентства у питаннях запобігання корупції, Голова та члени Центральної виборчої комісії.

Законодавець не дає змоги розширено тлумачити поняття громадського діяча, обмежуючи його лише особою керівника політичної партії. На нашу думку, ця позиція не є конструктивною і в подальшому необхідні певні зміни до кримінально-правового розуміння поняття громадського діяча в контексті ст. 112 КК України.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 11.03.2019).
2. Сенаторов М.В. Потерпілий від злочину в кримінальному праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2005. 20 с.
3. Красницький І.В., Шутяк Л.С. Відповідальність за замах на злочин за кримінальним правом України : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2015. 224 с.
4. Сотула О.С. Кримінальна відповідальність за посягання на життя державного чи громадського діяча : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2003. 201 с.
5. Словник української мови : в 11 т. / голов. редкол. : І.К. Білодід та ін. Київ : Наукова думка, 1976. Т. 2 : Г–Ж. 550 с.

6. Государственные преступления / Владимиров В.А. и др. ; под ред. М.И. Якубовича, В.А. Владимирова. Москва : ВШ МООН РСФСР, 1961. 228 с.
7. Уголовное право УССР. Особенная часть : Учебник / Александров Ю.В. и др.; под ред. М.И. Бажанова, П.С. Матышевского, В.В. Сташиса. Киев : Вища школа, 1989. 503 с.
8. Уголовное законодательство Украинской ССР / Бажанов М.И. и др. ; под ред. В.В. Сташиса, С.И. Тихенко. Москва : Юрид. лит., 1971. 543 с.
9. Уголовный кодекс Украинской ССР : науч.-практ. коммент. / Бажанов М.И. ; под общ. ред. В.И. Зайчука. Киев : Политиздат Украины, 1969. 544 с.
10. Про внесення змін і доповнень до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів Української РСР, Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення та Митного кодексу України : Закон України від 17 червня 1992 р. № 2468-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2468-12> (дата звернення: 11.03.2019).
11. Кримінальний кодекс України / Офіц. видання. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. 336 с.
12. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 11.03.2019).
13. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (дата звернення: 11.03.2019).
14. Єдиний реєстр громадських об'єднань : *Міністерство юстиції* : веб-сайт. URL: <http://rgf.informjust.ua/home/index> (дата звернення: 11.03.2019).
15. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / Бойко А.М. та ін.; за ред. М.І. Мельника, М.І. Хаврюка. Вид. 10-е, переробл. та допов. Київ : ВД «Дакор», 2018. 1360 с.

Кондратюк Л. В.,  
аспірант кафедри криміналістики  
Одеського державного університету внутрішніх справ

## КРИМІНАЛІСТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

### CRIMINALISTIC CHARACTERISTICS OF CRIMES IN THE SPHERE OF LAND RELATIONS

У статті розглянуто поняття, структуру, зміст, теоретичне і практичне значення криміналістичної характеристики злочинів у сфері земельних відносин. Проаналізовано відомості, що характеризують предмет злочинного посягання, спосіб готування, вчинення та приховання злочинів у сфері земельних відносин, особистість злочинця, а також слідові картини злочинів зазначеної категорії.

**Ключові слова:** злочини у сфері земельних відносин, розслідування злочинів у сфері земельних відносин, криміналістична характеристика злочинів у сфері земельних відносин.

В статье рассмотрены понятие, структура, содержание, теоретическое и практическое значение криминалистической характеристики преступлений в сфере земельных отношений. Проанализированы сведения, характеризующие предмет преступного посягательства, способ приготовления, совершения и сокрытия преступлений в сфере земельных отношений, личность преступника, а также следовые картины преступлений указанной категории.

**Ключевые слова:** преступления в сфере земельных отношений, расследование преступлений в сфере земельных отношений, криминалистическая характеристика преступлений в сфере земельных отношений.

The article deals with the concept, structure, content, theoretical and practical significance of criminalistic characteristics of crimes in the sphere of land relations. The information characterizing the subject of criminal infringement, the method of preparation, Commission and concealment of crimes in the sphere of land relations, the identity of the criminal, and also the trace picture of crimes of the specified category are analyzed.

**Key words:** crimes in the sphere of land relations, investigation of crimes in the sphere of land relations, criminalistic characteristics of crimes in the sphere of land relations.

**Постановка проблеми.** Одним з актуальних напрямів сучасної вітчизняної криміналістичної науки є розробка і вдосконалення науково обґрунтованих методик розслідування злочинів економічної спрямованості та проти довілля, у тому числі злочинів у сфері земельних відносин.

Результати практичної діяльності правоохоронних органів у протидії цим злочинам свідчать про недостатню ефективність їх розкриття та розслідування, що зумовлено як об'єктивними чинниками, так і недостатнім рівнем наукового забезпечення процесу досудового розслідування.

У зв'язку з цим підвищеної уваги потребує питання розробки криміналістичної характеристики злочинів у сфері земельних відносин як одного з ключових елементів методики їх розслідування.

**Дослідження за темою.** Проблемам побудови методики розслідування злочинів у сфері земельних відносин приділено уваги в роботах С.В. Андрусенка, О.М. Бандурки, Н.В. Бондарчука, С.М. Гусарова, Д.Д. Зайця, А.В. Настенка, Т.В. Омельченка, В.І. Павликівського, М.М. Паховича, М.С. Рябенка, Р.Л. Степанюка, І.С. Тальянчука, О.С. Тарасенка, Н.М. Татарина та інших дослідників.

**Метою статті** є розробка криміналістичної характеристики злочинів у сфері земельних відносин.

**Викладення основного матеріалу.** Криміналістична характеристика злочинів є одним із найважливіших елементів науково обґрунтованої методики їх розслідування.

Питання щодо визначення та обсягу змісту цього поняття детально розглядалося вітчизняною криміналістичною наукою. Доволі типове його визначення надається О.Н. Колесниченком та В.О. Коноваловою, які визначають криміналістичну характеристику як систему відомостей (інформації) про криміналістично значимі ознаки злочинів цього виду, які відбивають закономірні зв'язки між ними і служать побудові і перевірці слідчих версій у розслідуванні конкретних злочинів [3, с. 16].

Таким чином, криміналістична характеристика злочинів є категорією криміналістичної науки, яка не лише досліджується науковцями, а й активно використовується у практичній слідчій діяльності.

Питання щодо змісту і структури криміналістичної характеристики злочинів були предметом пильної уваги з боку науковців. Не маючи на меті детальний розгляд запропонованих із цього приводу позицій, вважаємо, що основою криміналістичної характеристики злочинів у сфері земельних відносин мають стати відомості, які характеризують: 1) предмет злочинного посягання; 2) спосіб готування, вчинення та приховання злочинів; 3) особистість злочинця; 4) слідову картину злочинів зазначеної категорії.

Одним із найважливіших елементів криміналістичної характеристики злочинів у сфері земельних відносин є предмет злочинного посягання, під яким традиційно розуміють різноманітні фізичні об'єкти (речі і предмети матеріального світу), які зазнають впливу з боку злочинця. Відштовхуючись, у першу

чергу, від кримінально-правових ознак злочинів у сфері земельних відносин, до предметів злочинного посягання є підстави зарахувати: 1) земельні ділянки, у тому числі території, взяті під охорону держави, та об'єкти природно-заповідного фонду; 2) ґрунтовий покрив (поверхневий шар) земель; 3) розпорядчі документи – рішення, розпорядження, погодження, акти, протоколи, постанови та інші документи правозастосовного характеру; 4) правовстановлюючі документи на землю – державні акти на право власності на земельні ділянки, державні акти на право постійного користування землею, договори оренди, купівлі-продажу, дарування земельних ділянок, а також довіреності на вчинення різноманітних дій тощо; 5) документацію із землеустрою – схеми, проекти, робочі проекти або технічну документацію; 6) документацію з оцінки земель – технічну документацію з бонітування ґрунтів, економічної оцінки земель та нормативної грошової оцінки земельних ділянок, а також звіти про проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок; 7) неправомірну вигоду – матеріальні цінності (грошові кошти або інше майно), право на майно або будь-які дії майнового характеру – під час вчинення земельних злочинів у сфері службової діяльності.

Під час вчинення злочинів зазначеної категорії як предмет злочинного посягання найчастіше виступають земельні ділянки. Ними можуть бути: 1) ділянки, що відповідають умовам, передбаченим ст. 79 Земельного кодексу України, тобто з установленними межами і визначеними щодо неї правами; 2) ділянки, не сформовані як об'єкти цивільних прав (з урахуванням положень ст. 79<sup>1</sup> Земельного кодексу України), – із невстановленими межами, не визначеними щодо них правами, не відведені у встановленому порядку та за відсутності передбаченої законом землевпорядної документації.

Вивчення матеріалів слідчої і судової практики свідчить, що у понад 90% випадків предметом злочинного посягання виступають земельні ділянки, не сформовані як об'єкти цивільних прав, тобто з невстановленими межами, не визначеними щодо них правами, не відведені у встановленому порядку та за відсутності передбаченої законом землевпорядної документації. Саме такі земельні ділянки злочинним шляхом передаються у власність або користування, а також самовільно захоплюються.

Ця ситуація є цілком закономірною, адже зловмисникам значно легше заволодіти земельною ділянкою, яка ще не відведена із земель державної або комунальної власності, не перебуває у власності (користуванні) конкретних фізичних або юридичних осіб, на яку відсутні правовстановлюючі документи, щодо якої не буде скарг із боку можливих потерпілих.

Опрацювання наявних матеріалів слідчої і судової практики свідчить, що предметом злочинного посягання найчастіше стають:

– у процесі вчинення земельних злочинів із числа злочинів проти власності, авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядуван-

ня, у сфері службової діяльності – ділянки земель житлової та громадської забудови (67%), сільськогосподарського призначення (20%), рекреаційного та оздоровчого призначення (4%), промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення (3%), природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення (2%);

– у процесі вчинення злочинів у вигляді самовільного зайняття земельних ділянок – ділянки земель сільськогосподарського призначення (64%), земель житлової та громадської забудови (23%);

– у процесі вчинення земельних злочинів екологічної спрямованості – ділянки земель сільськогосподарського призначення (72%), водного фонду (9%), природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення (7%), лісгосподарського призначення (4%).

Також під час розслідування кримінальних проваджень про злочини цієї категорії варто враховувати територіальне розташування предмета злочинного посягання – в межах або за межами населених пунктів, оскільки від цього залежить обсяг повноважень службових осіб органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування (ст. 122 ЗК України) та порядок надання земельних ділянок, що відбиватиметься на кваліфікації дій підозрюваних (обвинувачених).

Особливе значення для розробки методики розслідування має характеристика злочинів у сфері земельних відносин за способом їх готування, вчинення та приховання.

Більшість злочинів зазначеної категорії є такими, що заплановані заздалегідь і супроводжуються підготовчими діями.

Ураховуючи різноманіття земельних злочинів, способи їх вчинення визначаються залежно від сфери земельних відносин, в яких вчиняються кримінально-карані діяння, та правового статусу злочинців.

Найтипівіші способи, що забезпечують протиправне надання службовими особами органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування земельних ділянок у власність або оренду, включають: 1) прийняття службовими особами рішень щодо вирішення земельних питань (надання у власність, оренду, продаж, зміна цільового призначення земель тощо) з порушенням встановленого порядку або меж компетенції; 2) підроблення службовими особами рішень (найчастіше – сесій місцевих рад) про надання земельних ділянок, у тому числі шляхом внесення завідомо неправдивих даних до протоколів засідань сесій та виготовлення фіктивних додатків до рішень; 3) підроблення (інтелектуальне або фізичне) службовими особами правовстановлюючих документів на землю, внесення до них завідомо неправдивих відомостей; 4) виділення земельних ділянок на підставних осіб або громадянам без їх відома та подальша реалізація цих ділянок стороннім особам; 5) надання службовими особами у порушення вимог чинного законодавства дозволів, погоджень, висновків.

З боку службових осіб контролюючих органів способами вчинення злочинів є викривлення результатів перевірок додержання вимог земельного законодавства, внесення завідомо неправдивих відомостей до матеріалів перевірок, завідомо безпідставне неpritягнення винних осіб до передбаченої законом відповідальності, утаювання матеріалів перевірок, що підлягають передачі до правоохоронних органів.

При вчиненні службовою особою злочину, передбаченого ст. 368 КК України, способами одержання неправомірної вигоди виступають безпосереднє одержання винним предмета злочину або завуальоване одержання неправомірної вигоди, у тому числі шляхом маскуванню її під законну операцію [5, с. 79].

Типовими способами вчинення злочинів у сфері земельних відносин особами, які є розробниками документації із землеустрою, виконавцями робіт з оцінки земель, а також виконавцями експертизи землевпорядної документації, є підроблення, у тому числі внесення завідомо неправдивих даних до документації із землеустрою (схем, проектів, робочих проектів або технічної документації), технічної документації з оцінки земель, звітів та висновків державної експертизи землевпорядної організації.

Громадяни та службові особи підприємств, установ, організацій, які мають за мету протиправне отримання земельної ділянки або прав на неї, найчастіше вчиняють злочини цієї категорії шляхом: 1) надання неправомірної вигоди службовим особам за сприяння у наданні земельних ділянок у власність або оренду; 2) підроблення правостановлюючих документів на землю, землевпорядної документації, довіреностей, документів на спадкування та ін.; 3) вчинення дій, спрямованих на фізичне заволодіння земельною ділянкою і подальше користування нею.

Що стосується вчинення злочинів екологічної спрямованості у сфері земельних відносин, то найчастіше ці діяння вчиняються шляхом: 1) недодержання правил екологічної безпеки, ухилення від здійснення або неналежного здійснення заходів, спрямованих на збереження та відтворення земельних ресурсів; 2) вчинення дій, спрямованих на фізичне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель; 3) вчинення будь-яких активних дій, спрямованих на знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду.

За характером дій із приховання злочину серед злочинів зазначеної категорії варто виділити такі, що супроводжуються утаюванням, знищенням, маскуванням та фальсифікацією інформації про ознаки злочину.

Важливим елементом криміналістичної характеристики злочинів у сфері земельних відносин є система інформаційних ознак про особу злочинців, серед яких варто виділити: 1) фізичних осудних осіб, які досягли 16-річного віку; 2) фізичних осіб – підприємців, які беруть участь у проведенні операцій із землею або фактично використовують земельні ділянки; 3) службових осіб органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, держав-

них та інших підприємств, установ та організацій; 4) осіб, які надають публічні послуги у сфері земельних правовідносин.

Особи з числа перших двох категорій, як правило, не наділені спеціальним правовим статусом у сфері земельних правовідносин і переважно вчиняють дії, спрямовані або на фізичне заволодіння земельними ділянками (шляхом їх самовільного зайняття), або на протиправне набуття прав на них (шляхом підробки різноманітної документації, підкупу службових осіб та ін.).

Однак особливістю злочинів, що вчиняються на ринку землі, є вчинення їх здебільшого не пересічними громадянами, а службовими особами. За даними вибіркового дослідження, серед злочинців службові особи органів місцевого самоврядування становлять 41%, місцевих державних адміністрацій – 5%, органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру, Державного підприємства «Центр державного земельного кадастру» та контролюючих органів – 9%; приватні підприємці та службові особи недержавних підприємств, установ, організацій – 29%, нотаріуси та оцінювачі – 2%, інші фізичні особи – 18%.

Що стосується соціально-демографічної та соціально-рольової характеристики осіб, що вчиняють злочини у земельній сфері, то вивчення матеріалів кримінальних проваджень і опрацювання судових вироків дає змогу дійти висновку про більш дорослий вік злочинців вказаної категорії, порівняно високу питому вагу жінок, їх порівняне економічне та сімейне благополуччя, обійняття певних, іноді керівних, посад в органах державної влади, місцевого самоврядування, підприємствах, установах, організаціях, високий рівень освіти, порівняно високу питому вагу співучасті, а також про позитивні характеристики за місцем роботи і проживання. До кримінальної відповідальності раніше притягалася незначна кількість злочинців.

Серед злочинців зазначеної категорії майже немає неповнолітніх і порівняно небагато осіб у віці до 24 років. За отриманими вибірковими даними, питома вага осіб, що вчиняли земельні злочини у віці до 24 років, становить 11%, від 25 до 40 років – 48%, від 40 до 55 років – 35%, понад 55 років – 6%. Вчинення злочинів цієї категорії особами у віці понад 70 років має поодинокий характер.

Звичайно, такий віковий розподіл має пояснення. Варто враховувати, що задля вчинення злочинів у сфері земельних відносин особа повинна мати певний життєвий досвід, знання, вміння, навички, певні матеріальні та фінансові ресурси, що з'являються, як правило, у порівняно зрілому віці. Водночас високою є питома вага злочинців похилого віку, що пов'язано із загальним зниженням соціальної активності та погіршенням стану фізичного здоров'я.

Близько 70% злочинів цієї категорії вчиняються чоловіками, решта – жінками. Переважна частина (майже 75%) осіб на момент вчинення злочину перебували у шлюбі, що пояснюється віковою та соціальною зрілістю злочинців цієї категорії. Звертає

на себе увагу високий рівень професійно-освітньої підготовки, у тому числі значний відсоток осіб, що мають вищу освіту – 82% та середньо-спеціальну (11%).

У співучасті вчиняється до 60% злочинів цієї категорії. Водночас вивчення матеріалів кримінальних проваджень дає підстави вважати, що фактична питома вага таких злочинів є вищою, хоча це прямо і не відбивається в матеріалах проваджень і підсумкових процесуальних рішеннях.

Частка раніше судимих осіб не перевищує 5%.

Певні особливості відрізняють осіб, що вчиняють самовільне зайняття земельних ділянок. Для них характерні загалом порівняно молодший вік, більша питома вага чоловіків, нижчий рівень освіти та нижчі показники співучасті.

Вказані узагальнення підтверджуються матеріалами досліджень ряду фахівців [6, с. 42; 1, с. 81–83; 7, с. 122; 4, с. 82–84 та ін.].

Для осіб, що вчиняють злочини у сфері земельних відносин (економічної спрямованості), характерна умисна форма вини, а також наявність переважно корисливих мотиву і мети протиправної діяльності.

Певна частина злочинів цієї категорії (йдеться, насамперед, про службову недбалість, а також деякі земельні злочини екологічної спрямованості), як свідчить офіційна кваліфікація дій винних органами досудового розслідування і судом, вчиняються необережно. Утім, вивчення матеріалів слідчої і судової практики у низці таких випадків свідчить скоріше про вимушену кваліфікацію дій, винних за ст. 367 КК України через нездатність слідчих і прокурорів довести наявність у діях службових осіб умислу на вчинення дій у власних інтересах або інтересах третіх осіб.

Визначаючи морально-психологічну характеристику осіб, що вчиняють злочини у земельній сфері, дослідники доходять висновку, що для них прита-

манні ті самі ознаки, що і для осіб, які вчиняють злочини у сфері економіки: підвищене почуття незалежності від нормативної системи, правовий нігілізм, орієнтація на задоволення своїх власних потреб і інтересів будь-якими засобами, чітке усвідомлення протиправності своїх діянь тощо [1, с. 83; 2, с. 126].

Що стосується особливостей механізму слідотворення, то злочини у сфері земельних відносин залишають:

1) матеріальні сліди, які відображаються переважно в оточуючому середовищі – у процесі вчинення самовільного зайняття земельної ділянки, земельних злочинів екологічної спрямованості, а також фізичного підроблення документів;

2) сліди в документах – актах органів і службових осіб державної виконавчої влади і місцевого самоврядування (рішення, розпорядження, висновки, погодження тощо), протоколах, правостановлюючих документах на землю, документації із землеустрою та оцінки землі та ін.

**Висновки.** Одним із найважливіших елементів науково обґрунтованої методики розслідування злочинів у сфері земельних відносин є їх криміналістична характеристика. Зазначена категорія є не лише предметом досліджень із боку науковців, а й активно використовується у практичній слідчій діяльності, оскільки слугує базою для побудови і перевірки слідчих версій, визначення послідовності і тактики слідчих (розшукових) дій, оперативно-розшукових та інших організаційних заходів під час досудового розслідування.

Варто зазначити, що запропонована структура є лише ідеальною моделлю; вона може варіюватись та конкретизуватись залежно від виду злочинів у сфері земельних відносин, поповнюючись й іншими (не завжди типовими) елементами (час, місце, знаряддя і засоби вчинення злочину, наслідки злочинних дій, особливості особистості потерпілого тощо).

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Ізовіта А.М. Кримінологічне дослідження типових рис особи, яка вчиняє злочини у земельній сфері. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. № 10-2. Т. 2. С. 81–84.
2. Кальман О.Г. Злочинність у сфері економіки України: теоретичні та прикладні проблеми попередження : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08 / Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. Харків, 2004. 432 с.
3. Колесниченко А.Н. Криміналістическая характеристика преступлений : учебное пособие / А.Н. Колесниченко, В.Е. Коновалова. Харьков : Юрид. ин-т, 1985. 93 с.
4. Марченко М.Ю. Кримінологічна характеристика особи злочинця, який самовільно зайняв земельну ділянку та здійснив самовільне будівництво. *Юридична Україна*. 2011. № 11. С. 81–86.
5. Настенко А. Оперативно-розшукова характеристика одержання неправомірної вигоди службовою особою у сфері земельних відносин. *Національний юридический журнал: теорія і практика*. 2014. Май. С. 78–83.
6. Протидія злочинам у сфері земельних відносин : навчальний посібник / С.В. Андрусенко, О.М. Бандурка, М.С. Рябченко та ін.; за заг. ред. С.М. Гусарова. Харків : ХНУВС, 2013. 170 с.
7. Тальянчук І.С. Криміналістична характеристика злочинів у сфері земельних відносин. *Право і державне управління*. 2013. № 1. С. 119–123.

**Маланчук П. М.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства  
Сумського державного університету

## КРИМІНАЛЬНЕ ПРОВАДЖЕННЯ НА ПІДСТАВІ УГОДИ ПРО ВИЗНАННЯ ВИНУВАТОСТІ

### CRIMINAL PROCEEDINGS ON THE GROUND AGREEMENTS CONCERNING THE RECOGNITION OF WINNING

Стаття присвячена аналізу інституту угоди про визнання винуватості в кримінальному процесі України та практики застосування відповідного кримінального процесуального законодавства. Проведені паралелі з досвідом інших країн світу та визначені напрями вдосконалення реалізації такого провадження.

**Ключові слова:** кримінальне провадження, угода про визнання винуватості, призначення покарання, підозрюваний, обвинувачений.

Статья посвящена анализу института соглашения о признании виновности в уголовном процессе Украины и практики применения соответствующего уголовного процессуального законодательства. Проведены параллели с опытом других стран мира и определены направления совершенствования реализации такого производства.

**Ключевые слова:** уголовное производство, соглашение о признании виновности, назначение наказания, подозреваемый, обвиняемый.

The article is devoted to the analysis of the institute of the agreement on the recognition of guilt in the criminal process of Ukraine and the practice of applying the relevant criminal procedural law. Conducted parallel with the experience of other countries of the world and identified areas for improving the implementation of such proceedings.

**Key words:** criminal proceedings, agreement on recognition of guilt, punishment, suspect, accused.

**Постановка проблеми.** Інститут угод у кримінальному судочинстві є втіленням концепції відновлювального правосуддя, хоча і має відмінності з таким. Зазначена концепція судочинства покликана сприяти досягненню консенсусу між його сторонами, врегулюванню соціального конфлікту. Головна мета інституту угод в кримінальному провадженні – не пошук істини у справі, а задоволення інтересів сторін. Інститут укладення угод у кримінальному провадженні потребує постійного аналізу та вивчення, оскільки є новим як для юридичної теорії, так і для юридичної практики України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання, пов'язані з реалізацією угоди про визнання винуватості, у своїх працях вивчали: О.В. Безрядін, Г.П. Власова, Ю.М. Грошевий, Ю.М. Дьомін, О.П. Кучинська, М.І. Леоненко, Д.М. Лобань, В.Т. Нор, Є.В. Повзик, Г.П. Серeda, І.А. Тітко, О.М. Толочко, М.І. Хавронюк, М.Є. Шумило та інші.

**Мета статті** – аналіз кримінального процесуального законодавства України, яке регламентує порядок кримінального провадження на підставі угоди про визнання винуватості.

**Виклад основного матеріалу.** Угоди в українському кримінальному судочинстві були вперше запроваджені Кримінальним процесуальним кодексом України 2012 року [1]. З урахуванням вимог ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року укладення угоди в кримінальному провадженні можна розглядати як процедуру, що сприяє спрощенню,

а відповідно, і прискоренню процедури правосуддя, що має неабияке значення для забезпечення права на судочинство в розумні строки [2].

Відповідно до ст. 468 КПК України у кримінальному провадженні може бути укладено два види угод, перший із яких – угода про примирення між потерпілим і підозрюваним чи обвинуваченим, другий – угода між прокурором і підозрюваним чи обвинуваченим про визнання винуватості [1].

Угода про визнання винуватості – це добровільне волевиявлення підозрюваного або обвинуваченого та прокурора про співпрацю у викритті кримінального правопорушення, викладене у формі письмового документа, що містить відомості про обставини кримінального правопорушення, ступінь сприяння підозрюваного чи обвинуваченого органам досудового розслідування, характер і тяжкість підозри чи обвинувачення й умови узгодженої відповідальності підозрюваного або обвинуваченого тощо [3, с. 31].

В.І. Бояров з приводу інституту укладення угод у кримінальному провадженні зазначає, що концепція погоджувальних угод про визнання винуватості: такий процесуальний порядок укладення процедур, що має своє коріння в теорії компромісів перш за все як інститут боротьби зі злочинністю. Тобто розвиток інституту погоджувальних процедур у кримінальному судочинстві має, по-перше, підвищувати ефективність боротьби зі злочинністю, а по-друге, сприяти зменшенню витрат на цю державну діяльність [4, с. 39].

Кримінальне провадження на підставі угоди про визнання винуватості можна поділити на певні етапи,



які мають свої особливості, зумовлені специфікою вказаного правового інституту. Такими основними етапами є:

1) ініціювання, узгодження умов та укладення угоди про визнання винуватості, яке можливе як під час досудового розслідування, так і судового провадження (ст. 469 КПК України);

2) перевірка судом прийнятності угоди (ч. ч. 4, 6, 7 ст. 474 КПК України) та прийняття рішення щодо такого кримінального провадження (ст. 475 КПК України);

3) апеляційне та касаційне оскарження рішення суду;

4) виконання вироку суду [1].

Угода про визнання винуватості укладається між прокурором і підозрюваним (обвинуваченим) за ініціативою будь-кого з цих осіб. Участь захисника у разі укладення такої угоди, згідно з п. 9 ч. 2 ст. 52 КПК, є обов'язковою та забезпечується з моменту ініціювання укладення угоди про визнання винуватості [1].

Важливим є положення частини 6 ст. 469 КПК про те, що у разі недосягнення згоди щодо укладення угоди факт її ініціювання і твердження, що були зроблені з метою її досягнення, не можуть розглядатися як відмова від обвинувачення або як визнання своєї винуватості [5].

Крім того, слід звернути увагу, що наслідком укладення та затвердження угоди про визнання винуватості для підозрюваного чи обвинуваченого є його відмова від реалізації певних прав:

1) права на судовий розгляд, під час якого прокурор зобов'язаний довести кожен обставину щодо кримінального правопорушення, у вчиненні якого обвинувачують особу;

2) права допитати під час судового розгляду свідків обвинувачення, подати клопотання про виклик свідків і подати докази, що свідчать на користь особи (абзаци 1, 4 п. 1 ч. 4 ст. 474 КПК) [1].

Також важливо зазначити, що для узгодження покарання сторони мають враховувати межі санкції статті Особливої частини Кримінального кодексу, що передбачає відповідальність за скоєний злочин, стосовно якого укладається угода, положення Загальної частини Кримінального кодексу щодо призначення покарання, а також ступінь тяжкості злочину, особу винного й обставини, що обтяжують та пом'якшують покарання [6].

Випадки відмови в затвердженні угоди чітко передбачені законодавцем у ч. 7 ст. 474 КПК України:

1) умови угоди суперечать вимогам цього Кодексу та/або закону, в тому числі допущена неправильна правова кваліфікація кримінального правопорушення, яке є більш тяжким ніж те, щодо якого передбачена можливість укладення угоди;

2) умови угоди не відповідають інтересам суспільства;

3) умови угоди порушують права, свободи чи інтереси сторін або інших осіб;

4) є обґрунтовані підстави вважати, що укладення угоди не було добровільним або сторони не примирилися;

5) очевидна неможливість виконання обвинуваченим взятих на себе за угодою зобов'язань;

6) відсутні фактичні підстави для визнання винуватості [1, с. 181].

Якщо суд відмовить у затвердженні угоди, тоді досудове розслідування або судове провадження здійснюється у загальному порядку. Сторони кримінального провадження у цьому разі не можуть повторно укласти угоду про визнання винуватості та звернутися до суду для її затвердження. За відсутності підстав, передбачених ч. 7 ст. 474 КПК України, суд зобов'язаний затвердити угоду про визнання винуватості. Вирок суду постановляється на основі угоди в нарадчій кімнаті. Постановляючи вирок на підставі угоди, суд призначає узгоджену в договорі міру покарання.

Варто зазначити, що інститут угоди про визнання винуватості успішно застосовується в кримінальних провадженнях багатьох зарубіжних країн світу, зокрема у країнах англо-американської системи права. Проте в таких країнах суд прагне встановити істину, але лише настільки, наскільки це необхідно для того, щоб справедливо вирішити спір. Якщо ж процесуального спору немає (наприклад, одна зі сторін відмовляється його вести), то немає й пошуку істини. Англосаксонський суддя – не «дослідник», а «арбітр» [5].

Принциповою відмінністю кримінального провадження США від країн континентального права, зокрема України, є те, що у США угоди можуть укладатися в кримінальних справах щодо будь-яких злочинів.

Згідно з кримінальним процесуальним законодавством Німеччини, факт укладення угоди про визнання винуватості не звільняє прокурора від обов'язку довести вину підсудного в установленому законом порядку [7].

Відповідно до п. п. 3, 4 ч. 2 ст. 505 КПК Республіки Молдова умови угоди про визнання винуватості визначаються не тільки прокурором, підозрюваним та обвинуваченим, а й в обов'язковому порядку узгоджуються із захисником і прокурором вищого рівня, який перевіряє угоду на предмет її законності й доцільності [8]. Аналогічна норма міститься в ч. 1 ст. 210 КПК Грузії, у якій також передбачено, що процесуальна угода укладається за попередньою письмовою згодою прокурора вищого рівня [9].

**Висновки.** З огляду на вищевикладене, можна дійти висновків, що можливість укладення угод є вкрай необхідною та важливою, оскільки вони надають змогу скоротити процедуру кримінального провадження, заощадити державні кошти та час учасників судового процесу, а у суду, крім того, з'являється можливість більш оперативно розглянути інші справи, що, безперечно, позитивно відіб'ється на здійсненні кримінального судочинства у цілому.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України. Київ : «Центр учбової літератури», 2012. 254 с.
2. Права людини. Міжнародні договори України. Декларації. Документ. Київ : Наукова думка, 1992. 199 с.
3. Новак Р.В. Укладення угоди про визнання винуватості між прокурором та підозрюваним чи обвинуваченим у кримінальному провадженні. *Часопис Академії адвокатури України*. 2014. № 4. Т. 7. С. 30–36.
4. Бояров В.І. Скорочена процедура судового слідства та угода про визнання вини: проблемні питання нового Кримінального процесуального кодексу України. *Науково-практичний журнал Часопис цивільного і кримінального судочинства*. № 4 (7). С. 38–44.
5. Хавронюк М.І. «ПРАВОПРОКУРОРЯ», або Деякі проблеми угоди про визнання винуватості. URL: <http://cppr.org.ua/index.php/2011-07-05-15-26-55/2011-07-22-11-18-16/637>.
6. Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про практику здійснення судами кримінального провадження на підставі угод» від 11 грудня 2015 року № 13.
7. Кісліцина І.О. Роль прокурора під час укладання угод про визнання винуватості: зарубіжний досвід. *Вісник Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2014. С. 225–227. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/3845/Kislizina%20Rol%20prokurora.pdf?sequence=1>.
8. Уголовно-процесуальний кодекс Республіки Молдова : Закон от 14 марта 2003 года № 122-XV. URL : <http://ugolovnykodeks.ru/2011/11/ugolovno-processualnykodeks respublikimoldova/#more-58>.
9. Уголовно-процесуальний кодекс Республіки Грузії : Закон от 9 октября 2009 года № 1772-ІІс. URL: [http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/\\_09\\_10\\_2009.pdf](http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/_09_10_2009.pdf).

**Олійник М. В.,**  
здобувач II (магістерського) рівня вищої освіти  
Університету державної фіскальної служби України

**Башта І. І.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності  
Університету державної фіскальної служби України

## МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЙНИМИ ОЗНАКАМИ У СПОРТІ

### INTERNATIONAL EXPERIENCE OF FIGHTING WITH CORRUPTION SIGNS IN SPORTS

Статтю присвячено дослідженню міжнародного досвіду боротьби з корупційними ознаками в спорті. Досвід створення, формування і застосування міжнародних антикорупційних заходів у сфері спорту та спортивного права, їх імплементації в національні правові порядки передбачає насамперед вивчення міжнародного та національного спортивного законодавства, спрямованого на боротьбу з корупцією.

**Ключові слова:** корупція, боротьба, міжнародний досвід, спорт, конвенція.

Статья посвящена исследованию международного опыта борьбы с коррупционными признаками в спорте. Опыт создания, формирования и применения международных антикоррупционных мер в сфере спорта и спортивного права, их имплементации в национальные правовые порядки предполагает в первую очередь изучение международного и национального спортивного законодательства, направленного на борьбу с коррупцией.

**Ключевые слова:** коррупция, борьба, международный опыт, спорт, конвенция.

The article is devoted to the study of international experience in the fight against corruption in sports. The experience of creation, formation and application of international anti-corruption measures in the field of sports and sports law, their implementation in the national legal order involves primarily the study of international and national sports legislation aimed at combating corruption.

**Key words:** corruption, struggle, international experience, sport, convention.

**Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.** Злочини в спорті на сучасному етапі розвитку міжнародних спортивних відносин – явище досить поширене. Якщо звернутися до історії, то ще в минулому столітті їх масштаб не був настільки великий, про що важко говорити зараз, і це зумовлено низкою причин. Діяльність, пов'язана зі спортом, має на увазі витяг величезного прибутку і завдяки цьому є настільки привабливою для злочинців. Звернення до цієї проблеми зумовлене не стільки колосальним економічним збитком від злочинів у спортивній сфері, скільки тим, що масштаби корупції в зазначеній галузі викликають широкий суспільний резонанс і невблаганно ставлять під сумнів принцип «чесної гри» і, що важливо, підриває віру людей всього світу в те, що спорт – єдина сфера, яка не порушена цією проблемою.

Спроби маніпуляцій спортивними результатами, у тому числі в організованому порядку і на міжнародному рівні, являють собою серйозну загрозу для цілісності спорту. Договірні матчі можуть підірвати довіру серед населення, якщо воно починає вважати спорт сферою, де маніпуляції дають значні фінансові вигоди для окремих осіб, а не сферою, де переважає «славна невизначеність» спорту».

Корупція в спортивній сфері може проявлятися у махінаціях з будівництвом спортивних об'єктів (необґрунтоване завищення цін будівництва, розкра-

дання бюджетних або позабюджетних коштів у формі шахрайства), зловживання з боку чиновників і адміністративного персоналу міжнародних спортивних організацій під час вибору міст для проведення Олімпійських ігор (підкуп організаторів конкурсів та інших виборних процедур у галузі спорту), підкуп спортсменів, спортивних суддів, тренерів, керівників команд та інших учасників чи організаторів спортивних змагань для надання потрібного впливу на їх результати (організація договірних матчів, маніпулювання результатами спортивної діяльності). Стосовно міжнародного спорту корупція означає порушення принципів чесної гри (Fair Play).

Як зазначає Вольфганг Менніг, корупція – це не нове явище в міжнародному спорті. Один з перших задокументованих випадків, коли спортсмен Еуполос з Фессалії підкупив трьох своїх конкурентів у турнірі з боротьби на Олімпійських іграх в 388 році, в тому числі чинного олімпійського чемпіона Форміона із Галікарнасу. На початку 2018 р. Європол оприлюднив цікаві дані своїх розслідувань щодо договірних матчів, які вони проводили понад півтора року. Згідно з цими результатами, за останні кілька років в Європі зіграно було близько 380 договірних матчів у футболі, про які при цьому знали більше 420 футболістів і офіційних осіб, включаючи президентів і тренерів з 15 країн.

**Мета статті** – дослідити міжнародний досвід боротьби з корупційними ознаками у спорті.

Корупція – одна з головних проблем сучасного олімпійського руху. Особливо це стосується суддівських скандалів. З необ'єктивністю арбітрів стикалися ще стародавні греки, у яких такі випадки вважалися особистою образою. Суддями олімпійських змагань, як правило, призначалися громадяни Еллади, котрі славилися своєю чесністю. Однак навіть вони іноді впливали на підсумок турніру. Так, 67 року до н.е. рефері одногласно проголосили героєм Ігор імператора Нерона. При цьому вони дискваліфікували всіх, хто не злякався коронованої особи й не відмовився від участі у змаганнях.

Не бракує подібних випадків суддівської корумпованості й на Іграх сучасності. На Олімпіаді-1912 у Стокгольмі арбітри відверто допомагали господарям змагань. Особливо це помітно було під час борцівського турніру, коли найсильніших суперників вони одразу змушували боротися один проти одного й за рівного рахунку обом зараховували поразку. Чимало протестів тоді викликало і суддівство змагань тенісистів, вершників, веслувальників та фехтувальників.

Можна взяти й ближчі приклади. На Іграх-2004 в Афінах чемпіоном зі спортивної гімнастики став американець Поль Хамм. Однак, за свідченнями фахівців, значно яскравіше й краще виступив кореєць Тає Сінг Янг. Коли ж ця «помилка» була встановлена – результат залишився незмінним. І ще випадок, що стався в Афінах також на гімнастичному турнірі. За виступ на перекладині судді надто занизили оцінку росіянину Олексію Немову. Вболівальники з цього приводу влаштували абстракцію, що тривала майже чверть години, поки сам Олексій їх не заспокоїв. Тож арбітри змушені були під цим тиском переглянути своє попереднє рішення і виставити гімнасту більш високу оцінку.

Перше місце серед суддівських скандалів у зимових видах спорту посідає фігурне катання. Ще 1908 року на Іграх у Лондоні від необ'єктивності арбітрів у довільній програмі постраждав Микола Панін-Коломенкін з Росії. Хоча він був поза конкуренцією, проте олімпійським чемпіоном у цій дисципліні не став. А найграндіозніший скандал спалахнув на Іграх-2002 у Солт-Лейк-Сіті. Там у парному катанні перемогли росіяни Олена Бережна й Антон Сіхарулідзе. Після цього раптом подала протест канадська делегація... І в результаті сталося так, що другий комплект золотих медалей було вручено їхньому дуету Джемі Сале і Давіду Пелетьє.

Боротьба з корупцією – це питання всесвітнього значення, тому, говорячи про міжнародне законодавство, спрямоване на боротьбу з корупцією в спорті, перш за все слід звертатися до загальних актів міжнародного права. Найважливішим з них є Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (ухвалена у Нью-Йорку 31 жовтня 2003 р. Резолюцією 58/4 на 51-му пленарному засіданні 58-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН). Конвенція констатує зв'язок між корупцією та іншими формами злочинності, зокрема організованою злочинністю й економічною злочинністю, включаючи відмивання

грошових коштів, та вказує на те, що в корупційній сфері натепер виявилися великі обсяги активів, які можуть становити значну частку ресурсів держави та ставити під загрозу політичну стабільність і сталій розвиток. Корупція давно вже перестала бути локальною, внутрішньодержавною проблемою, вона являє собою транснаціональне явище, що зачіпає все світове співтовариство, економіку всіх країн, і саме тому вкрай важливо організувати міжнародне співробітництво в галузі запобігання корупції та боротьби з нею.

У Конвенції ООН проти корупції від 31.10.2003 міститься заклик до попередження, розслідування і кримінального переслідування за корупцію як у державному, так і в приватному секторі, а також до призупинення операцій (заморожування), арешту, конфіскації та повернення доходів від злочинів, визнаних Конвенцією (ст. 3). Конвенція забороняє підкуп національних публічних посадових осіб (ст. 15), а також іноземних публічних посадових осіб та посадових осіб публічних міжнародних організацій (ст. 16) і зобов'язує криміналізувати як кримінально карані такі діяння, як обіцянка, пропозиція або надання, особисто або через посередників, будь-якої неправомірної переваги для самої посадової особи чи іншої фізичної або юридичної особи, а також вимагання або прийняття, особисто або через посередників, будь-якої неправомірної переваги для самої посадової особи чи іншої фізичної або юридичної особи, щоб ця посадова особа вчинила будь-яку дію чи бездіяльність під час виконання своїх посадових обов'язків [2].

Важливо відзначити, що Конвенція прямо вказує на те, що попередження і викорінення корупції – це обов'язок усіх держав і що для забезпечення ефективності своїх зусиль у цій галузі вони мають співпрацювати одна з одною за підтримки й участі окремих осіб і груп за межами державного сектору, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад.

Історично цілями створення міжнародних спортивних організацій служили не будь-які завдання, пов'язані зі становленням і розвитком того чи іншого виду спорту, зокрема введенням єдиних правил проведення змагань, забезпечення суддівства тощо (так виникли міжнародні спортивні федерації), або завдання організації того чи іншого спортивного заходу; найочевидніший приклад – Міжнародний олімпійський комітет (МОК), мета існування якого – проведення Олімпійських ігор.

Два напрямки становлення міжнародних спортивних організацій зумовили двоїсту структуру сучасного спортивного руху. З одного боку, в ньому є загальна система, що зв'язує (у спрощеному вигляді) МОК і національні олімпійські комітети (НОК), а з іншого боку, у кожному виді спорту є міжнародна спортивна федерація (МСФ), яка управляє національними спортивними федераціями (НСФ) з цього виду спорту. Такий зв'язок носить, по суті, імперативний (підпорядковуючий) характер, оскільки заснований він, по-перше, на Інституті визнання МОКом НОКа (або

МСФ – НСФ). По-друге, як МОК, так і МСФ засновані на членстві (МОК – фізичні особи, МСФ – юридичні особи – національні федерації, і це ставить під сумнів статус МСФ як МНУО).

У результаті МОК (у системі олімпійського руху) і МСФ у кожному конкретному виді спорту (наприклад, ФІФА – у футболі, ФІБА – у баскетболі і т. п.; хоча з цього правила є певні винятки) стали, по суті, монополістичними організаціями, цілком контролюючими як олімпійський рух, так і ті чи інші види спорту. А монополізм, як відомо, є однією з найпоширеніших передумов виникнення корупції.

Інша передумова – це контроль над ресурсами. У ранні роки, в період зародження і МОК, і МСФ були абсолютно громадськими структурами, які об'єднували спортсменів-аматорів, які для свого задоволення (сам термін «спорт» – англ. sport – походить від старофр. *Dusport* – розвага, задоволення) влаштували змагання з тих чи інших правил. Однак після того, як у цей процес виявилися втягнуті мільйони – як спортсменів, так і вболівальників, після того, як спорт став великим і у нього прийшли великі гроші, ситуація змінилася абсолютно принциповим чином. З'явився ресурс, за володіння яким ведеться боротьба як чесними, так і негідними методами.

Крім норм міжнародного права «всесвітнього характеру», важливу роль у встановленні міжнародного правопорядку, протидії корупції відіграє регіональне (в широкому сенсі) регулювання. У нашому регіоні насамперед йдеться про європейські стандарти (зазвичай формуються в рамках Ради Європи).

Особливий інтерес викликають регіональні договори проти корупції, що діють на європейському континенті.

Для контролю за дотриманням антикорупційних договорів Рада Європи в 1999 р. заснувала контрольний механізм – групу держав проти корупції (ГРЕКО). 11 травня 2000 р. ГРЕКО був розроблений Кодекс поведінки державних посадових осіб, схвалений резолюцією № р (2000) Комітету міністрів Ради Європи. З 1 лютого 2007 р. Росія приєдналася до ГРЕКО і має там своїх представників. У 2008 р. при Президенті РФ була створена Рада з протидії корупції, яка серед іншого формує звітну доповідь Російської Федерації про стан справ у сфері протидії корупції перед періодичними оціночними раундами ГРЕКО [5, с. 32].

Національні заходи протидії корупції закріплені в ст. 2–23 Конвенції про кримінальну відповідальність за корупцію (Конвенція Ради Європи 1999 р.), міжнародному співробітництву у цій сфері присвячені ст. 25–31 Конвенції Ради Європи 1999 р. На відміну від Конвенції ООН проти корупції 2003 року, Конвенція Ради Європи 1999 р. встановлює більш детальний перелік осіб, чії дії мають бути покарані, і розмежує активний і пасивний підкуп, при цьому обидва види підкупу мають бути криміналізовані на національному рівні. Під активним підкупом розуміється дія, що здійснюється особою, яка обіцяє, пропонує чи надає, прямо або побічно, будь-яку неправомірну перевагу національній або

іноземній державній посадовій особі (ст. 2, 4), члену національного представницького органу або члену парламентських асамблей міжнародних або наднаціональних організацій (ст. 6, 10), керівнику підприємства в приватному секторі (ст. 7), посадовій особі міжнародної організації (ст. 9), судді або посадовій особі міжнародного суду (ст. 11) для самої особи або будь-якої іншої особи з тим, щоб вона вчинила дії або відмовилась від їх вчинення. Пасивний підкуп – це використання або отримання будь-ким із державних або іноземних посадових осіб (ст. 3, 5), членом національного представницького органу або членом парламентських асамблей міжнародних або наднаціональних організацій (ст. 6, 10), керівником підприємства в приватному секторі (ст. 8), посадовою особою міжнародної організації (ст. 9), суддею або посадовою особою Міжнародного суду (ст. 11), прямо або побічно, будь-якої неправомірної переваги для самої особи або будь-якої іншої особи або прийняття пропозиції чи обіцянки такої переваги, щоб ця посадова особа вчинила дії або відмовилась від їх вчинення.

Вивчення норм Конвенції показує, що вона, по суті, наказує спортивним організаціям впровадити в свою практику принципи належного управління (*good governance*). При цьому, зрозуміло, йдеться не про всі спортивні організації. І очевидно, що творці Конвенції зіткнулися з низькою складністю у категоріальному визначенні цього поняття. Вихід було запропоновано досить простий і ефективний: створюється спеціальний комітет з реалізації Конвенції, який формує список спортивних організацій, які керують спортом або будь-яким одним видом спорту на національному рівні, вносить у нього зміни і забезпечує його публікацію в належному вигляді. Основними принципами *good governance*, які зобов'язані впровадити спортивні організації, якщо вони перебувають на території держав – учасниць Конвенції, є: визначення та попередження конфліктів інтересів, включаючи заборону на розголошення інсайдерської інформації; точне і неухильне дотримання контрактів, перш за все зобов'язань, що з них випливають; вимога про розкриття інформації та ін.

19 вересня 2014 р. на тринадцятій конференції міністрів спорту країн – учасниць Ради Європи у швейцарському місті Маколіні була офіційно відкрита для підписання нова конвенція, спрямована на протидію корупції у сфері спорту, – Конвенція Ради Європи про маніпулювання спортивними змаганнями. Україна ратифікувала Конвенцію 7 листопада 2016 року.

Як заявлено в ст. 1 Конвенції про маніпулювання спортивними змаганнями, її основними завданнями є попередження, виявлення і припинення маніпулювання національними та міжнародними спортивними змаганнями на національному або міжнародному рівнях; сприяння співпраці на національному та міжнародному рівнях між зацікавленими органами державної влади, а також зі спортивними організаціями та операторами букмекерських послуг у боротьбі з маніпулюванням спортивними змаганнями.

Конвенція, зокрема, передбачає встановлення прав і обов'язків держав (ст. 4–9, 19 – здійснення юрисдикції стосовно злочинів, пов'язаних з маніпулюванням спортивними змаганнями) і спортивних організацій (ст. 7) щодо запобігання поширенню договірних матчів; визначення ролі букмекерських контор (ст. 10–11) і принципів їх взаємодії з органами влади та спортивними організаціями (ст. 12); створення міжнародних стандартів запобігання договірних матчів, включаючи спортивні, юридичні та технічні інструменти для їх виявлення; встановлення заходів відповідальності кримінального (ст. 22), адміністративного (ст. 24) та дисциплінарного характеру за організацію договірних матчів та участь у них. Конвенцією передбачено створення міжнародного контрольного органу – комітету, який буде виробляти рекомендації державам-учасникам щодо того, що має підлягати моніторингу в цій сфері, а також визначати інші способи взаємодії між органами влади, спортивними організаціями і букмекерськими конторами (ст. 31).

У рамках міжнародної боротьби з корупцією в галузі спорту слід зазначити роль і внесок Міжнародної організації кримінальної поліції (Інтерполу), яка у своїх Доповідях публікує конкретні відомості про виконану роботу в зазначеній сфері.

Глобальне спортивне співтовариство все частіше стикається зі зростанням числа договірних матчів, інцидентів і звинувачень у корупції, як уже було зазначено раніше.

З'являється все більше організованих злочинних груп, причетних до корупції в спорті і договірних матчів у масовому масштабі. Ці злочини перетинають міжнародні кордони і генерують величезні прибутки, які потім спрямовуються на інші протиправні дії.

Стосовно грошових коштів, що проходять через нелегальні букмекерські контори, – це сотні мільйонів євро щороку, тоді як використання Інтернет-мережі в азартних іграх зробило більш доступною можливість робити ставки на матчі в будь-якій точці світу.

Скоординована стратегія запобігання договірних матчів є дуже важливою, і необхідно залучати зацікавлені сторони на національному, регіональному і міжнародному рівнях співпраці.

У зв'язку із зазначеними проблемами створена програма Інтерполу «Чесний спорт», що є глобальною в сфері підготовки, освіти та ініціативи з профілактики договірних матчів, а також нерегулярних і незаконних ставок.

Інтерпол і Міжнародний олімпійський комітет спільно виявляють і вирішують проблеми, в тому числі пов'язані з допінгом, договірними матчами і незаконними ставками на спортивні заходи, а також з корупцією арбітрів і гравців. Співпраця була офіційно закріплена в Меморандумі про взаєморозуміння, підписаному в січні 2014 року.

Інтерпол у своїй діяльності також використовує додаткові інструменти. Так, Інтерполом на великому заході груп підтримки (IMESTs) можуть бути розгор-

нуті можливості для надання допомоги країнам-членам у підготовці, координації та реалізації заходів безпеки на великих заходах, включаючи спортивні змагання, такі як Олімпійські ігри або чемпіонат світу з футболу.

Також підрозділами Інтерполу була проведена операція, що ставила собі за мету зірвати незаконні ігри у футболі злочинними організаціями в Азії під час чемпіонату світу в Бразилії. Операція проводилася в Китаї, Малайзії, Сінгапурі та В'єтнамі. В цілому в п'яти етапах операції було здійснено більше 8400 арештів, вилучено майже 40 млн доларів готівкою, закриті близько 3400 незаконних гральних притонів, які обробили ставок майже на \$ 5,7 млрд доларів.

Договірними матчами займається цільова група фахівців мережі, що складається зі слідчих. Це дає змогу державам-членам обмінюватися розвідувальними даними і досвідом, а також розробкою транскордонних стратегій у боротьбі з міжнародними договірними матчами.

Підбиваючи підсумок сказаному, слід зазначити, що корупція являє собою складне явище, витoki якого нерозривно пов'язані з укладом життя будь-якої держави. Боротьба з корупцією у сфері фізкультури і спорту має стати постійною функцією державних структур, громадських організацій, пересічних громадян, у зв'язку з чим необхідно створити економічні, соціально-психологічні та правові механізми протидії поширенню та самовідтворенню корупції.

«Спортивна корупція» не обмежується рамками кримінальних деліктів, вона тягне як кримінальну, так і адміністративну, цивільну, дисциплінарну відповідальність. У зв'язку з цим видається надзвичайно актуальною теза В.В. Лунєєва про те, що основним критерієм для встановлення кримінальної відповідальності у разі конфлікту особистих і службових інтересів посадової особи може бути відкритість або чистота процесу прийняття рішення (тобто коли посадова особа не може прийняти об'єктивне рішення з будь-якого питання, що зачіпає її фінансові або особисті інтереси, а також інтереси її родичів і знайомих). Санкції ж за ненадання такої інформації мають бути максимально суворими [7, с. 101].

Слід більш активно використовувати вітчизняний і зарубіжний досвід, розширювати міжнародне співробітництво у сфері антикорупційної політики. У сфері фізкультури і спорту доцільно створити систему антикорупційного контролю, яка включала б у себе парламентський, судовий, фінансовий, відомчий, громадський контроль, прокурорський нагляд.

Отже, тільки скоординована робота всіх держав за допомогою різних форм співпраці, заснована на взаємодопомозі і довірі, дасть змогу досягти серйозних результатів у боротьбі з корупцією в сфері спорту, що, своєю чергою, сприятиме досягненню високих результатів спортсменів усього світу, заснованих на чесності і прозорості шляхів і способів їх досягнення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Устав ООН. URL: [www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html](http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html).
2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2007, № 49.
3. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173): прийнята 27 січня 1999 року у Страсбурзі; ратифікована Україною 18 жовтня 2006 року.
4. URL: [zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101/print1433920238957200](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_101/print1433920238957200).
5. Грицаев С.А., Трубицына Ю.Ю. Основные международно-правовые проблемы борьбы с правонарушениями в спорте. *Вестник Московского университета МВД России*, 2015. № 12. С. 42–45.
6. Едкова Т.А., Иванюк О.А., Сороко А.В. и др. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией : научно-практическое пособие. / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Полиграф-плюс, 2013.
7. Лебединец И.Н. Международно-правовой механизм борьбы с коррупцией: история и актуальные проблемы современности. *Альманах кафедры международного права Ceteris Paribus*. Вып. 2. / отв. ред. К.А. Бекашев. Москва : Проспект, 2012. С. 104.
8. Лунеев, В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. *Государство и право*, 2000. № 4. С. 101.
9. Пешин Н.Л. Борьба с коррупцией в спорте: международный и внутригосударственный опыт. *Конституционное и муниципальное право*, 2016. № 10. С. 31–36.
10. Попов Е.А. Коррупция и права человека. *Евразийский юридический журнал*. 2012. № 3 (46). С. 63.

**Перцова-Тодорова Л. М.,**  
*ад'юнкта відділу докторантури та ад'юнктури*  
*Національної академії внутрішніх справ*

## ДЕЯКІ ПИТАННЯ УЧАСТІ ПОНЯТИХ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ ОБШУКУ

### SOME QUESTIONS ABOUT THE PARTICIPATION OF WITNESSES DURING THE SEARCH

У статті досліджено питання участі понятих під час проведення обшуку на стадії досудового розслідування як одну з гарантій забезпечення прав та законних інтересів осіб. Здійснено порівняльний аналіз кримінального процесуального законодавства України та зарубіжних країн щодо участі понятих під час проведення слідчих (розшукових) дій та доцільності існування інституту понятих нині.

**Ключові слова:** *понятій, слідчі (розшукові) дії, гарантії, законність, досудове розслідування, обшук.*

В статье исследован вопрос участия понятых при проведении обыска на стадии досудебного расследования как одну из гарантий обеспечения прав и законных интересов лиц. Осуществлен сравнительный анализ уголовного процессуального законодательства Украины и зарубежных стран на участие понятых при проведении следственных (розыскных) действий и целесообразности существования института понятых в настоящее время.

**Ключевые слова:** *понятый, следственные (розыскные) действия, гарантии, законность, досудебное расследование, обыск.*

The article examines the participation of witnesses during a search at the pre-trial investigation stage as one of the guarantees for ensuring the rights and legitimate interests of individuals. A comparative analysis of the criminal procedural legislation of Ukraine and foreign countries for the participation of witnesses during investigative (search) actions and the feasibility of the existence of an institution of witnesses at present has been carried out.

**Key words:** *witnesses, investigative (search) actions, guarantees, legality, pre-trial investigation, search.*

**Постановка проблеми.** Євроінтеграційний процес в Україні нині сприяє приведенню національного законодавства відповідно до норм міжнародного права. Реформування органів кримінальної юстиції, яке відбувається останні декілька років, спрямоване на посилення охорони прав та свобод людини. Основні положення та напрями діяльності визначені Концепцією реформування кримінальної юстиції України, затвердженої Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008. [1, с. 20]. Своє втілення вони знайшли в оновленому Кримінальному процесуальному кодексі України 2012 року (далі – КПК України), норми та положення якого ґрунтуються на Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Проблемам забезпечення прав і свобод людини та громадянина у кримінальному судочинстві постійно приділяється увага з боку вчених-процесуалістів і практиків.

**Стан дослідження проблеми.** Різні аспекти існування інституту понятих під час провадження слідчих (розшукових) дій, зокрема й обшуку, у своїх працях розглядали такі вчені: Ю.П. Аленін, В.П. Бахін, Р.С. Белкін, О.Л. Булейко, А.Я. Дубинський, Є.Д. Лук'янчиков, В.Т. Маляренко, А.Р. Михайленко, В.Т. Томин, В.М. Тертишнік, Н.С. Карпова та ін. Разом із тим досліджень щодо проблем залучення, їх місця та участі понятих під час провадження слідчих (розшукових) дій у літературі бракує.

**Метою статті** є розгляд концептуальних питань участі понятих під час проведення обшуку на стадії досудового розслідування.

**Виклад основного матеріалу.** Кримінальне процесуальне право сприяє вирішенню завдань кримі-

нального судочинства щодо охорони прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження, швидкого, повного і неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура. Реалізація цих завдань становить зміст процесуальних гарантій як основних засобів захисту прав, свобод і законних інтересів людини [2, с. 4].

Процесуальними гарантіями, на думку В.В. Кислиці, є відповідні засоби та методи, які забезпечують та сприяють здійсненню учасниками кримінального процесу своїх прав та обов'язків, це механізм запобігання порушення прав, порядок їх захисту і відновлення [3, с. 78–82].

Систему кримінально-процесуальних гарантій становлять: кримінально-процесуальна форма, засади кримінального провадження, процесуальний статус учасників кримінального провадження, можливість застосування заходів забезпечення кримінального провадження, прокурорський нагляд, судовий контроль, відомчий контроль. До однієї з таких гарантій у кримінальному процесі належить залучення понятих під час проведення слідчих (розшукових) дій. Кримінальне процесуальне законодавство передбачає проведення окремих слідчих (розшукових) дій за участю понятих. Наприклад під час пред'явлення особи, трупа чи речей для впізнання, обшуку, огляду трупа, в тому



числі пов'язаного з ексгумацією, слідчого експерименту, освідкування особи.

Історично поява понять була пов'язана з необхідністю залучення «достойних людей» до проведення процесуальних дій, яке передбачалося в Руській Правді, Судебнику Казимира 1468 року, Литовських Статутах (1529, 1566, 1588 років), Магдебурзькому праві, Зводі законів Російської імперії 1835 р. На законодавчому рівні відповідні суб'єкти вперше згадуються у Соборному Уложенні 1649 року, де було визначено випадки їхньої участі, встановлювалися вимоги до таких осіб, передбачалися способи фіксації їхньої діяльності та інше [4].

У теорії кримінального процесу понятим вважається незаінтересована у результатах кримінального провадження особа, запрошена слідчим чи прокурором для посвідчення факту провадження слідчої (розшукової) дії, її ходу та результатів. Участь понять є гарантією правильного, безпосереднього сприйняття під час провадження слідчих дій обставин та фактів, що мають значення для кримінального провадження, їх належного фіксування у процесуальних документах [5, с. 553].

З приводу цього І.Я. Фойницький зазначив, що введення інституту понять пов'язано з недовірою поліції, яка проводила попереднє слідство, і він має бути ліквідований, але, як відомо, зберігся дотепер. Інститут понять у кримінальному процесуальному законодавстві – це залишок російського інституту участі народу в кримінальному суді, який переродився в інститут забезпечення правдивості того, що відбувається на стадії дізнання і попереднього слідства [6, с. 253].

Р.С. Белкін та Є.Д. Лук'янчиков у своїх працях пропонували реформування інституту понять у кримінальному процесі. Так, наприклад, Є.Д. Лук'янчиков вважає, що інститут понять заслуговує підтримки, але не вирішує проблему довіри держави слідчим у процесі розслідування [7, с. 202].

Своєю чергою ми погоджуємось із думкою Р.С. Белкіна, який зазначав, що поняті не компетентні в діяльності слідчих і правомірності їхніх дій [8, с. 211].

Питання про доцільність існування інституту понять зумовлюється функціями, які вони виконують у кримінальному процесі. Причиною їх залучення у правосуддя була необхідність протидіяти зловживанням посадових осіб, поняті були помічниками правоохоронних органів, надавали їм допомогу своїми знаннями стосовно певних осіб, місцевості, здійснювали народний контроль за діями працівників правоохоронних органів шляхом засвідчення факту, змісту та результатів процесуальних дій, що покладено на них чинним кримінальним процесуальним законодавством.

Як зауважив у своїй праці О.В. Маленко, інститут понять можна поділити на дві великі групи:

а) поняті вичерпали своє значення та мають бути виключені із суб'єктів кримінального процесу;

б) поняті є важливим засобом забезпечення достовірності зібраних доказів, а тому не можуть

бути видалені з кримінального судочинства, проте потребують реформування [4].

Прихильники скасування інституту понять указують на те, що він є архаїзмом вітчизняного законодавства, який з'явився тоді, коли не було іншої можливості забезпечити фіксацію процедури одержання доказів.

На підтримку ліквідації відповідного інституту свідчить, наприклад, неефективність залучення понять під час проведення процесуальних дій за участю спеціаліста, оскільки засвідчити його дії вони не можуть з об'єктивних причин, адже не володіють в достатньому обсязі спеціальними знаннями. Складнощі виникають у разі необхідності підпису протоколу, який містить плани та схеми, оскільки не кожна особа розбирається у топографічних знаках, спеціальній термінології тощо.

Представники протилежної позиції обґрунтовують необхідність залишення понять у кримінальному процесі, оскільки:

1) вони забезпечують процесуальні гарантії прав особи у кримінальному судочинстві;

2) виключається можливість фальсифікацій з боку працівників правоохоронних органів;

3) їх наявність має важливе дисциплінуюче значення для слідчого та прокурора;

4) підвищується надійність достовірності отриманих доказів;

5) забезпечується участь народу у здійсненні правосуддя;

6) гарантується дотримання правильності фіксації факту, змісту та результатів процесуальних дій;

7) такий інститут є характерним для вітчизняної системи права;

8) тривала апробація часом залучення понять у процес;

9) під час судового розгляду понять може стати свідком однієї зі сторін кримінального провадження тощо [4].

Своєю чергою з цього питання В.П. Бахін зазначив, що у багатьох країнах, наприклад США, Великій Британії, участь понять під час проведення слідчих (розшукових) дій не передбачена, тому що в суспільстві є довіра до правоохоронних органів, тоді як в Україні її немає. В країнах, де є інститут понять, проведення розслідування значно затягується, порушуються встановлені КПК строки досудового розслідування. Здебільшого з моменту проведення слідчої (розшукової) дії за участю понять до судового розгляду справи проходить декілька місяців, а іноді й роки. У результаті чого поняті не завжди можуть згадати порядок і зміст проведеної слідчої (розшукової) дії [9, с. 8].

Вважаю, що значне збільшення часу на проведення слідчих (розшукових) дій за участю понять відбувається за таких причин:

– організація відбору понять і їх залучення;

– присутність їх під час слідчих (розшукових) дій;

– проведення слідчих (розшукових) дій (наприклад, огляд трупа) у важкодоступних місцях або таких, які можуть загрожувати безпеці та життю громадян;

– сприяння підозрюваному, обвинуваченому у знищенні чи приховуванні слідів злочину, а також всяке сприяння їх втечі;

– залучення понятих до довготривалих або спеціальних операцій, коли проводяться обшуки та огляди на декількох об'єктах;

– відмова громадян він участі у проведенні слідчої (розшукової) дії.

О.Л. Булейко слушно зазначила, що на сучасному етапі розвитку правової системи України є всі передумови для відмови від обов'язкової участі понятих у кримінальному судочинстві. Поняті, виконуючи у кримінальному процесі виключно посвідчувальну функцію, не беруть безпосередньої участі у процесі доказування, а сама їхня присутність під час провадження слідчої дії не в змозі забезпечити дотримання процесуальної форми [10, с. 11].

На мою думку, відмову від застосування інституту понятих у кримінальному провадженні законодавець передбачив у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення дотримання прав учасників кримінального провадження та інших осіб правоохоронними органами під час здійснення досудового розслідування» від 16 листопада 2017 р. № 2213-VIII щодо обов'язкової відеофіксації обшуку. Відеозапис стає невід'ємним додатком до протоколу обшуку. Крім того, стороні захисту надається право самостійно здійснювати відеофіксацію проведення обшуку.

Проте водночас проведення обшуку передбачає обов'язкову участь не менше як двох понятих, що, на думку авторів закону, має забезпечити ще вищий рівень законності під час встановлення обставин справи. Така норма, на нашу думку, зводить нанівець рівень довіри держави до посадових осіб, що здійснюють свою професійну діяльність, а також ще більше ускладнює роботу слідчого під час проведення обшуку.

З огляду на це виникає питання про доцільність залучення понятих до такої слідчої (розшукової) дії. Складність починається вже з того, щоб знайти осіб, які погодяться для участі у такому заході. Зазвичай громадяни неохоче погоджуються співпрацювати з правоохоронними органами. При цьому найбільш поширеними мотивами такої відмови є зайнятість; відсутність вільного часу; небажання піддатися можливо-му в майбутньому допиту; стурбованість щодо можливого ускладнення у стосунках з сусідами, у житлі яких проводиться слідча (розшукова) дія; небезпека щодо можливої помсти; небажання надавати допомогу правоохоронним органам [11, с. 133].

Нечасто знаходяться особи, які погоджуються брати участь під час проведення обшуку. Проте трапляються особи, які заради власного інтересу вникають у суть провадження та охоче беруть участь у фіксації фактів. Вважаю, що у цьому разі присутня зацікавленість у проведенні слідчої (розшукової) дії, що в майбутньому може мати негативні наслідки у вигляді розголошення відомостей особистого життя осіб, де проводився обшук.

Під «незаінтересованістю» понятяого слід розуміти відсутність власного процесуального інтересу в кримінальному провадженні. Наявність такого інтересу

є підставою для відмови від його залучення як понятяого. У слідчій практиці були випадки, коли понятими під час проведення огляду місця події намагалися стати потенційні підозрювані для того, щоб з'ясувати ступінь обізнаності слідчого про обставини скоєного злочину, вплинути на хід розслідування. Відповідно, слідчий перед проведенням слідчої (розшукової) дії має витратити час для перевірки на факт «незаінтересованості». При цьому під час проведення обшуку в установах телекомунікаційних мереж з метою вилучення комп'ютерної техніки або устаткування поняті мають володіти ще й відповідним інтелектуальним рівнем, для того щоб правильно розуміти ситуацію.

У науці кримінального процесуального права пропонується не запрошувати як понятих: осіб, які не досягли вісімнадцятирічного віку; недієздатних; учасників кримінального провадження; осіб, що перебувають у стані алкогольного сп'яніння; осіб, які мають фізичні або психічні вади, що перешкоджають сприйняттю змісту, ходу і результатів слідчої (розшукової) дії, перешкоджають робити заяви, зауваження, скарги на дії слідчого; осіб, що мають громадянство інших держав або проживають на значному віддаленні від місця проведення досудового розслідування. Погоджуюсь із науковцями, які пропонують розширити відповідне коло суб'єктів, зокрема, додавши: осіб, які не мають постійного місця проживання; осіб, що не володіють мовою, якою проводиться слідча (розшукова) дія; осіб, які перебувають у стані наркотичного та токсичного сп'яніння; та в інших випадках, які дають підстави сумніватися у сумлінності таких осіб [4].

Також під час проведення обшуку на понятяого поширюються функції свідка. Проте понятий може стати свідком тільки під час його допиту, що може мати місце тільки в разі його виклику і лише на стадії судового розгляду.

Можливість допиту понятяого як свідка під час судового розгляду, передбачена абз. 4 ч. 7 ст. 223 КПК України, критикується в науці кримінального процесуального права. Такий допит спрямований на одержання додаткових доказів, але що може повідомити понятий, якщо він був свідком лише факту, змісту та результатів процесуальної дії, що повністю відображено у відповідному протоколі й засвідчено його підписом.

Наступним актуальним питанням є відповідальність понятих. Оскільки участь таких осіб у проведенні обшуку є їхнім правом, а не обов'язком, то відповідальності за відмову брати у них участь не передбачено. Підтримую позицію А.В. Форостяного щодо необхідності доповнення КПК нормою про обов'язок запрошеної слідчим особи бути понятим під час проведення слідчої (розшукової) дії із подальшим закріпленням у законодавстві норм адміністративної відповідальності про притягнення особи за відмову виконати обов'язок понятяого [12, с. 76–77].

З огляду на вищевикладене, викликає інтерес досвід зарубіжних країн. Так, у США та Великій Британії інститут понятих відсутній. Для цих країн характерний високий ступінь розвитку демократичних інститутів, що зумовлює довіру до правоохоронних органів, зокрема під час проведення процесуальних дій.

У Німеччині та Франції під час проведення окремих слідчих (розшукових) дій (наприклад, під час проведення обшуку за відсутності власника) можлива, але не обов'язкова участь понятних. Відповідно до параграфа 105 КПК ФРН, коли обшук житла, службових приміщень або майна, що знаходиться на огороженій території, проводиться без участі судді чи прокурора, то за можливості мають залучатися представники общини, в окрузі якої проводиться обшук. При цьому члени общини не можуть бути поліцейськими або допоміжними працівниками прокуратури [13, с. 175]. З викладеного витікає, що у ФРН є достатній рівень довіри до працівника органу досудового розслідування, прокурора та судді, а тому участь сторонніх осіб під час проведення процесуальних дій має місце в особливих випадках.

Кримінальне процесуальне законодавство Франції (ст. ст. 57, 96 КПК Франції) передбачає, що обшук житла проводиться у присутності особи, яка там проживає. Якщо це неможливо, посадова особа судової поліції пропонує обшукуваному запросити понятого за своїм розсудом, а за відсутності такого посадова особа сама обирає двох понятних, за винятком осіб, які перебувають у її підпорядкуванні. Залучення понятних під час проведення інших слідчих дій не вимагається [14, с. 43]. Схожими є підходи до такого питання в Латвії, Литві та Естонії, де поняті залучаються лише під час проведення обшуку житла та деяких інших слідчих (розшукових) дій примусового характеру. Аналогічні норми містяться у кримінальному процесуальному законодавстві Грузії. Таким чином, у цих державах є аналог вітчизняного інституту понятних, але сфера його застосування досить обмежена.

Отже, для провідних демократичних країн світу, які мають високий рівень правової культури та правосвідомості громадян, де сформовано правову державу, не притаманно залучення у кримінальний процес сторонніх осіб – понятних. Якщо ж воно і передбачається

законодавством деяких з них, то стосується лише процесуальних дій примусового характеру, що в більшості пов'язані з проникненням до житла чи іншого володіння особи.

**Висновок.** Наприкінці відзначимо, що реформування вітчизняного кримінального судочинства відбувалося з урахуванням світового досвіду, зокрема законодавства країн Європи. У чинному КПК України законодавець зберіг інститут понятого, що свідчить про неготовність відмовитися від такого учасника у найближчому майбутньому. Такий підхід законодавця частково відповідає зарубіжному досвіду, де обов'язкова участь понятних необхідна лише під час здійснення примусових дій, які пов'язані з порушенням права недоторканості житла чи іншого володіння особи.

Проте аналіз норм процесуального права, позицій науковців та практиків зводяться до того, що в майбутньому необхідно відмовитися від залучення понятних під час проведення будь-яких слідчих (розшукових) дій. Процедура залучення понятних до проведення слідчих (розшукових) дій, зокрема проведення обшуку, являє копійку і відповідальну діяльність слідчого, який в умовах економії часу задля швидкого, повного і неупередженого встановлення обставин кримінального провадження витрачає свої сили та час на підбір понятних. Не зважаючи на те, що норма кримінального процесуального права про обов'язкову участь не менш як двох понятних під час проведення обшуку не змінюється роками, натепер законодавець прописав ще одну новелу про обов'язкову фіксацію проведення обшуку шляхом безперервного здійснення відеозапису, що, на нашу думку, задля полегшення роботи слідчого доцільно змінити на користь останньої. Це свідчить про те, що держава таким чином, з одного боку, посилює контроль за дотриманням прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження, а з іншого – це акт недовіри до органів розслідування, прокуратури та суду.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів : Указ Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. 18 квітня (№ 27). С. 20.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України: (офіц. текст). Київ: ПАЛИВОДА А.В., 2016. 372 с.
3. Кислиця В.В. Процесуальні гарантії дотримання конституційних прав та свобод людини під час здійснення кримінального судочинства. *Процесуальні гарантії дотримання конституційних прав громадян у кримінальному судочинстві* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, 26 листопада 2004 року. Донецьк, 2005. С. 78–82.
4. Маленко О.В. Інститут понятних у кримінальному процесі України. URL: [https://protocol.ua/ua/institut\\_ponyatih\\_u\\_kriminalnomu\\_protsezi\\_ukraini/](https://protocol.ua/ua/institut_ponyatih_u_kriminalnomu_protsezi_ukraini/) (дата звернення: 13.02.2019).
5. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. Т. 2 / за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, А.В. Портнова. Харків : Право, 2012. 664 с.
6. Фойницький І.Я. Курс уголовного судопроизводства. Т. 2. Санкт-Петербург, 1910. 573 с.
7. Лук'янчиков Є.Д. Участь понятних у кримінальному судочинстві. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. Київ, 2004. № 5. С. 196–203.
8. Белкін Р.С. Курс криминалистики. В 3 т. Москва : Юристъ, 1997. Т. 2. 521 с.
9. Бахін В.П., Карпов Н.С., Коструб А.Н. О необходимости ликвидации или преобразования института понятых в процедуре расследования преступлений. *Криміналістичний вісник*. Київ : Еліт прінт, 2011. № 2 (16). С. 6–10.
10. Булейко О.Л. Участь понятних у кримінальному процесі : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2009. 17 с.
11. Булейко О.Л. Участь понятних у кримінальному процесі: дис... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2009. 196 с.
12. Форостяний А.В. Забезпечення участі понятних під час проведення слідчих (розшукових) дій. *Юридична Україна*. 2015. № 1. С. 74–78.
13. Головенков П.В. Уголовное уложение (Уголовный кодекс) Федеративной Республики Германия. Научно-практический комментарий и перевод текста закона. Москва : Проспект, 2012. 408 с.
14. Котова А.А. Понятый як суб'єкт кримінально-процесуальної діяльності. *Адвокат*, 2011. № 2 (125). С. 42–45.

**Самойленко О. А.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри криміналістики  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ТИПОВІ СЛІДЧО-РОЗШУКОВІ СИТУАЦІЇ ПОЧАТКОВОГО ЕТАПУ РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ, СКОЄНИХ У КІБЕРПРОСТОРІ, ВІДПОВІДНІ ЇМ ТАКТИЧНІ ЗАВДАННЯ ТА ЗАСОБИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

### TYPICAL INVESTIGATIVE-SEARCH SITUATIONS OF THE INITIAL STAGE OF INVESTIGATION OF CRIME COMMITTED IN CYBERSPACE, THE TACTICAL TASKS CORRESPONDING TO THEM AND THE MEANS OF SOLVING THEM

У статті пропонуються типи слідчо-розшукових ситуацій початкового етапу розслідування злочинів, скоєних у кіберпросторі. На основі аналізу змісту таких типових ситуацій виділяються відповідні їм тактичні завдання розслідування та засобів їх розв'язання. Констатується, що розгляд типових слідчо-розшукових ситуацій у системі з тактичними завданнями та засобами їх розв'язання дасть можливість суттєво скорегувати слідчому процес формулювання версій і планування розслідування в конкретному кримінальному провадженні, а також забезпечить пізнання злочинної діяльності в реальному часі, подолання проблеми встановлення кінцевого мотиву скоєння конкретного злочину в кіберпросторі.

**Ключові слова:** засіб, злочин, кіберпростір, класифікація, слідчо-розшукова ситуація, слідчі (розшукові) дії, тактичні завдання.

В статье предлагаются типы следственно-розыскных ситуаций первоначального этапа расследования преступлений, совершенных в киберпространстве. На основе анализа содержания таких типичных ситуаций выделяются соответствующие им тактические задачи расследования и средства их решения. Констатируется, что рассмотрение типичных следственно-розыскных ситуаций в системе с тактическими задачами и средствами их решения позволит существенно скорректировать следователю процесс формирования версий и планирование расследования в конкретном уголовном производстве, а также обеспечит познание преступной деятельности в реальном времени, решит проблему установления конечного мотива совершения конкретного преступления в киберпространстве.

**Ключевые слова:** средство, преступление, киберпространство, классификация, следственно-розыскная ситуация, следственные (розыскные) действия, тактические задачи.

The article proposes the types of investigative-search situations of the initial stage of investigation of crimes committed in cyberspace. Based on the analysis of the content of such typical situations, the corresponding tactical tasks of the investigation and the means to solve them are highlighted. It is stated that consideration of typical investigative and investigative situations in a system with tactical tasks and means of their solution will allow the investigator to significantly adjust the process of forming versions and planning an investigation in a particular criminal proceeding, as well as provide real-time cognition of criminal activity, solve the problem of establishing the ultimate motive crimes in cyberspace.

**Key words:** means, crime, cyberspace, classification, investigative situation, investigators (search) actions, tactical tasks.

**Постановка проблеми.** Аналіз матеріалів практики та результати анкетування практичних працівників свідчать, що ступінь складності, трудомісткості досудового розслідування злочинів пов'язаний насамперед із кількістю епізодів злочинної діяльності й осіб, які брали в ній участь. За таких обставин слідчий може здійснювати пізнання одного об'єкта (злочину), що наявний у минулому, іншого – у реальному часі (спроби скоєння злочину). Це є характерним щодо злочинів, скоєних у кіберпросторі. Така злочинна діяльність має багатоепізодний характер.

Двовекторність тактичних завдань розслідування дає підстави виокремлювати слідчу та слідчо-розшукову моделі типових ситуацій розслідування. Слідчо-розшукові ситуації розслідування мають певну специфіку щодо обсягу та методів діяльності слідчого, тому постає необхідність їх типізації в межах початкового етапу розслідування злочинів, скоєних у кіберпросторі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок в обґрунтування позицій щодо змісту слідчих ситуацій, їх класифікації зробили на рівні

теорій Р.С. Белкін, О.М. Васильєв, С.В. Веліканов, А.Ф. Волобуєв, Т.С. Волчецька, В.К. Гавло, І.Ф. Герасимов, В.Г. Гончаренко, Н.Л. Гранат, Г.Л. Грановський, Г.А. Густов, Л.Я. Драпкін, А.В. Дулов, В.А. Журавель, А.В. Іщенко, В.В. Тіщенко, В.Ю. Шепітько, М.П. Яблоков та ін. При цьому на прикладному рівні криміналістичних методик розслідування окремих видів злочинів науковий підхід до класифікацій слідчих ситуацій розслідування залишився традиційним, хоча сформувався він ще в 90-х роках ХХ століття.

Озброєння слідчого знаннями про те, які ситуації можуть скластися під час розслідування злочинів окремого виду і як необхідно в них діяти, щоб досягти успіху, є головним завданням методики розслідування злочинів [1, с. 47]. Відставання криміналістичних рекомендацій від потреб слідчої практики неприпустиме.

**Метою статті** є типізація слідчо-розшукових ситуацій початкового етапу розслідування злочинів, скоєних у кіберпросторі, виділення відповідних ним тактичних завдань розслідування та засобів їх розв'язання.

**Виклад основного матеріалу.** За методологією сучасних когнітивних наук презюмується, що для адекватної взаємодії з реальністю людині важливо здобувати з навколишнього середовища не стільки вичерпно повну інформацію, скільки значущу у відповідному контексті [2, с. 84].

Типова слідчо-розшукова ситуація є спрощеною системою інформації порівняно зі слідчою ситуацією. Якщо остання визначається на підставі як змісту (характеру), так і обсягу (ступеня повноти) первинної інформації, то слідчо-розшукова може визначатися лише через її зміст, який завжди полягає в достовірності відомостей щодо злочинних намірів встановленої або невстановленої під час первинної перевірки особи/групи осіб. Тому її не можна порівнювати з класичною ситуацією «неочевидного злочину», що встановлюється через обсяг фактичної криміналістично значущої інформації [3, с. 49].

У контексті розслідування злочинів, що мають комплексний/системний характер злочинної діяльності, типізація слідчо-розшукових ситуацій дасть можливість уникнути формалізованого підходу до планування як розслідування загалом, так і негласних слідчих (розшукових) дій зокрема. Це підвищить рівень професійної придатності слідчих, сприятиме спеціалізації їх на конкретному виді злочинів, забезпечивши тим самим майбутній штат «детективів».

Особливості криміналістичної характеристики злочинів, що вчиняють у кіберпросторі, дають підстави вважати такий злочин комплексом/системою поступових злочинних дій, що об'єднані одним мотивом або призводять до настання єдиного злочинного результату. Складність злочинної діяльності в кіберпросторі зумовлює особливу значущість у системі інформації про такий злочин кінцевого мотиву діяльності особи. Окремі криміналісти також акцентували увагу на значенні мотиву в контексті слідчих ситуацій розслідування злочинів, що скоєні в мережі Інтернет, зокрема Д.А. Іллюшин вважав мотив одним з основних критеріїв типізації слідчих ситуацій. За браку інформації про мотив злочину ситуацію кваліфікують як «повну інформаційну невизначеність» [4, с. 107].

У технологіях злочинної діяльності в кіберпросторі конкуренція мотивів злочину є закономірною, що позначається на формуванні та реалізації злочинної мети, наміру скоїти злочин. Останній прямо пов'язаний із типом особи злочинця, що діє у кіберпросторі. Типи злочинців, що діють у кіберпросторі, а також характер інформації, що засвідчує злочинні наміри особи/осіб, зумовлюватимуть специфіку типової слідчо-розшукової ситуації на початковому етапі розслідування.

Узагальнення матеріалів судово-слідчої практики щодо злочинів, скоєних у обстановці кіберпростору, дало можливість виокремити такі типові слідчо-розшукові ситуації, наявні на початковому етапі розслідування вказаної категорії злочинів.

1. *Кримінальне провадження розпочинається у зв'язку з де-юре повідомленням особи про злочинну діяльність невстановлених осіб, що зачіпає інтер-*

*еси користувачів кіберпростору в соціальній сфері.* Матеріалів первинної перевірки такого повідомлення фактично немає. Заявником найчастіше є фізична особа, яка формально складає повідомлення про організовану злочинну діяльність, її допитує слідчий як свідка, вона повідомляє персональні дані щонайменше однієї особи, що бере в ній участь, посилаючись на встановлення її через відкриті джерела мережі Інтернет.

Показовим у цьому контексті є кримінальне провадження, яке розслідували щодо організованої групи осіб, яка на території м. Одеси організувала «порностудію». Відповідно до матеріалів справи гр. Я., що мешкав у м. Києві, наділений рисами лідера, переслідуючи корисливі цілі, маючи на меті використовувати злочинну діяльність як постійне й основне джерело прибутку та усвідомлюючи, що для виконання функцій із забезпечення діяльності з організації виготовлення з метою збуту і поширення порнографічних предметів у вигляді відеопродукції шляхом її прямої трансляції (демонстрування) за допомогою електронних систем і передання інформації в мережу Інтернет у режимі реального часу на спеціалізованих інтернет-ресурсах створив організовану групу, учасників якої об'єднав планом з розподілом функцій для кожного, а також особисто вповноважив себе брати участь у діяльності організованої групи та керувати нею.

На початковому етапі розслідування слідчий визначив такі основні тактичні завдання: встановлення фактичних місць розташування студій на території м. Одеси та Одеської області; отримання вичерпної інформації про власників цих приміщень і користувачів мережею, провайдерів, операторів зв'язку, що забезпечують надання телекомунікаційних послуг, послуг зв'язку; встановлення організаторів студій та інших осіб, причетних до поширення порнопродукції мережею Інтернет; персоналізація відомостей про користувачів визначених соціальних сторінок і встановлення наявності в них засобів платежів; здійснення документування злочинної діяльності кожного учасника злочинної групи; встановлення та подолання засобів конспірації, які використовують учасники групи; з'ясування наявності грошових коштів на розрахункових рахунках членів групи; виявлення ознак інших злочинів, скоєних у кіберпросторі.

Зазначені завдання розслідування виконують шляхом проведення такого комплексу слідчих (розшукових) дій та інших заходів:

1) допит заявника як свідка про виявлене ним кримінальне правопорушення;

2) здійснення контролю за скоєнням злочину у формі оперативної закупки порнопродукції (тим самим було окремо зафіксовано в реальному часі факт учинення збуту та поширення продукції порнографічного характеру кожною особою, що виконувала в групі роль виконавця);

3) призначення та проведення мистецтвознавчої експертизи матеріалів, що містяться на поданих на дослідження CD-R дисках;

4) доручення підрозділам Департаменту кіберполіції НП України в порядку ст. 40 України з метою встановлення фактичного місця організації порностудії та проведення оперативно-розшукових заходів;

5) проведення обшуків за місцем розташування порностудії та мешкання злочинців;

6) відбирання пояснень осіб, які виконували роль «моделей»;

7) слідчий огляд вилученого майна та його арешт;

8) огляд соціальних сторінок конкретних осіб, виконавців злочину;

9) доручення оперативним підрозділам у порядку ст. 40 КПК України отримати та проаналізувати інформацію від провайдерів, операторів зв'язку і телекомунікацій щодо конкретного абонента й точки доступу;

10) зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж (електронних інформаційних систем);

11) обшук за місцем мешкання організатора;

12) затримання організатора та його допит як підозрюваного;

13) проведення організаційних заходів з метою встановлення шляхів розподілу між членами групи прибутку від збуту продукції порнографічного характеру (у межах виконання вимог ст. 93 КПК України);

14) тимчасовий доступу до речей і документів для отримання: а) інформації, що зберігається на серверах провайдерів, які забезпечували телекомунікаційний зв'язок за адресами порностудії; б) інформації в операторів зв'язку про телефонні дзвінки за сім-картами співучасників, розташування базових станцій, типи з'єднань, ідентифікаційні ознаки кінцевого обладнання, сеанси зв'язку; в) інформації в банківських установах про конкретних власників карток і рух коштів на рахунках;

15) призначення комплексу експертиз: комп'ютерно-технічної програмних продуктів, судової портретної, мистецтвознавчої.

Усі дії після проведення обшуку зумовлені змістом версій, які висвітлюють: особу організатора; злочинні зв'язки між членами групи, діяльність яких була задокументована шляхом проведення контролю за скоєнням злочину; обрані механізми конспірації злочинної діяльності.

З матеріалів провадження видається, що до моменту персоналізації кожного учасника групи та документування мотиву його діяльності в кіберпросторі не було оголошено підозру жодному учаснику групи. Співорганізаторам і організатору оголошено підозру першими, одночасно обрано запобіжні заходи.

2. *Кримінальне провадження розпочинається у зв'язку з рапортом співробітника оперативного підрозділу про виявлення ним під час виконання доручення в іншому кримінальному провадженні організованої групи, що багаторазово вчиняє заволодіння грошовими коштами користувачів кіберпростору шляхом незаконних операцій з використанням електронно-обчислювальної техніки.* На момент внесен-

ня інформації до Єдиного реєстру досудових розслідувань наявні відомості про потерпілих, їх допитано, відомий механізм скоєння злочину, однак через методи конспірації майже немає інформації про членів організованої групи, їх кількість, кількість епізодів злочинної діяльності. Слідчий, об'єднуючи кілька кримінальних проваджень в одне, отримує широкий спектр основних завдань розслідування.

На початковому етапі розслідування перед слідчим типово постають такі основні тактичні завдання: встановлення всіх осіб, які входять до злочинної групи; з'ясування фактів скоєння інших злочинів, не пов'язаних із відомим механізмом злочинної діяльності; виявлення суб'єктного складу щодо кожного з епізодів злочинної діяльності; встановлення осіб у складі групи, які не були обізнані щодо скоєння злочину (виконували дії, які не заборонені законодавством України, наприклад, адміністративні або технічні функції, розроблення сайту, надання послуг з його розміщення тощо); виявлення зв'язків між учасниками групи; визначення ролей кожного учасника групи щодо кожного окремого епізоду злочину; подолання методів конспірації злочинної діяльності групи; встановлення механізмів легалізації незаконно отриманих доходів; здійснення документування злочинної діяльності.

Зазначені завдання було реалізовано шляхом проведення такого комплексу слідчих (розшукових) дій та інших заходів:

1) допити потерпілих;

2) слідчий огляд веб-сторінки;

3) тимчасовий доступ до речей і документів для отримання відеозаписів камер спостереження та електронних копій інформації: а) щодо банківських послуг конкретній підприємницькій структурі (від ДФС України); б) щодо аспектів адміністрування шахрайських сайтів інтернет-магазинів (від провайдерів, що забезпечували послугу хостингу); в) щодо власників сім-карток, розташування їх базових станцій, типи їх з'єднань, ідентифікаційні ознаки їх кінцевого обладнання, сеанси зв'язку; записів сеансів зв'язку (від операторів IP-телефонії); г) щодо власників та інших персоналізованих даних стосовно фірм, які використовували в механізмі злочинної діяльності (від державного реєстратора); г) щодо матеріалів про відкриття банківських рахунків і рух коштів на них (конкретні банківські установи);

3) доручення підрозділам Департаменту кіберполіції НП України в порядку ст. 40 КПК України провести слідчий огляд отриманих у межах тимчасового доступу до речей і документів матеріалів з метою конкретизації інформації для встановлення злочинця;

4) слідчий огляд паперових та електронних носіїв інформації;

5) аудіо-, відеоконтроль встановлених осіб;

6) контроль за скоєнням злочину у формі оперативної закупки (зафіксований у реальному часі факт зняття виконавцем злочину грошових коштів через банкомат з рахунку фіктивної фірми або особистого рахунку);

8) призначення комп'ютерно-технічних і почеркованих експертів;

9) затримання виконавців злочину та відбирання пояснень від них;

10) груповий обшук за адресами орендованих для забезпечення злочинної діяльності квартир і місць мешкання затриманих;

11) оголошення підозри всім затриманим особам (організаторові, виконавцям і спеціалістові).

Деякі науковці акцентують увагу на стійкості груп, що скоюють корисливі злочини з використанням комп'ютера [5, с. 24]. Проте безапеляційне використання цього теоретичного положення в практичній діяльності слідчого може призвести до неповноти розслідування в конкретному кримінальному провадженні. Матеріали слідчо-судової практики засвідчують, що постійними учасниками групи є організатор, співорганізатори та спеціаліст. Останній, що є представником типу злочинець – досвідчений користувач, порівняно з рештою учасників організованої групи має інший психотип, характеризується конкуренцією мотивів, що можна вдало використати для проведення за його участю подальших слідчих (розшукових) дій з метою встановлення об'єктивної картини злочинної діяльності. Тому ключовим моментом для викриття механізму та кількості «злочинних проєктів» є затримання особи, що виконує роль «спеціаліста».

3. *Кримінальне провадження розпочинається у зв'язку з ініціативним рапортом співробітника оперативного підрозділу про злочинну діяльність конкретної особи, що пов'язана зі сферою захисту інформації з обмеженим доступом, яку обробляють в автоматизованих системах.* На момент початку кримінального провадження слідчий володіє інформацією про конкретну особу. Ініціативний рапорт є формальним кроком на шляху фіксації мотиву злочинної діяльності встановленої особи та у разі спроби скоєння нею злочину виявлення інших співучасників. Такі особи традиційно належать до типу злочинців – упевнених користувачів, які зазвичай були колись або на момент учинення пов'язані з організацією, через яку можуть отримувати інформацію з обмеженим доступом, цю інформацію вони використовують з різною метою, що й вимагає проведення негласних слідчих (розшукових) дій.

Такий злочинець майже в половині випадків діє в складі корпоративної організованої групи як виконавець злочину або співвиконавець, тому на подальшому етапі розслідування він типово бере на себе зобов'язання співпрацювати з правоохоронними органами щодо попередження та викриття кримінальних правопорушень, учинених іншими особами, про які йому відомо або стане відомо згодом, пов'язані з несанкціонованим збутом інформації з обмеженим доступом, яка зберігається в автоматизованих системах, мережах або комп'ютерах, створеної та захищеної відповідно до чинного законодавства, зокрема викритті осіб, які безпосередньо йому збули або сприяли отриманню інформації з обмеженим доступом. Показовим у цьому контексті є кри-

мінальне провадження щодо гр. Н., який 2016 року з корисливих мотивів, реалізуючи свій злочинний умисел, на інтернет-форумі «Darkmoney.cc» розмістив оголошення про продаж інформації з обмеженим доступом, а саме баз даних НП України, ДФС, Головного сервісного центру МВС України, Інтерполу, ДМС України, Державної прикордонної служби України, ПАТ КБ «Приватбанк», ПАТ «Укрпошти», ТОВ «Нова пошта», а також деталізовані телефонні з'єднання всіх мобільних операторів України [6]. На початковому етапі розслідування визначено такі основні тактичні завдання: встановлення фактичного наміру Н. скоїти злочин певної кваліфікації; виявлення інших осіб, причетних до вчинення несанкціонованого збуту інформації з обмеженим доступом, та інших злочинів, що пов'язані із зазначеним; здійснення документування злочинної діяльності; встановлення та подолання засобів конспірації злочинної діяльності.

Визначені основні тактичні завдання розслідування можна реалізувати шляхом проведення такого комплексу слідчих (розшукових) дій та інших заходів:

1) зняття інформації з електронних інформаційних систем;

2) контроль за скоєнням злочину у формі оперативної закупки інформації з обмеженим доступом;

3) доручення оперативним підрозділам у порядку ст. 40 КПК України отримати та проаналізувати інформацію від операторів зв'язку щодо конкретного абонента й точки доступу, а також офіційну інформацію з ДФС, ДПС, ПАТ КБ «Приватбанк» та інших структур про віднесення визначеної групи інформації до інформації, що підлягає захисту державою (у межах виконання вимог ст. 93 КПК України);

4) тимчасовий доступ до речей і документів, що містять інформацію на серверах операторів зв'язку; інформацію банківських установ про конкретний рахунок, що був використаний для переведення коштів злочинцю під час контролю за скоєнням злочину;

5) обшуки за місцем роботи та мешкання Н.;

6) затримання, повідомлення підозри й допит підозрюваного Н.

Скоєння злочину службовою особою або залучення її до скоєння злочину зумовлює виконання специфічних тактичних завдань під час розслідування такої діяльності, зокрема: виявлення причинно-наслідкових зв'язків, що засвідчують наявність корупційного складника злочинної діяльності; 2) виявлення причинно-наслідкових зв'язків, що засвідчують наявність міжрегіональних або транснаціональних злочинних зв'язків. Тому можна вважати перспективним розроблення окремих методик розслідування кіберзлочинів, що пов'язані з отриманням неправомірної вигоди, або службових злочинів, пов'язаних із втручанням у роботу автоматизованих систем. У практичній діяльності правоохоронних органів дедалі частіше виявляють комплекс злочинів, передбачених ч. 2 ст. 362, ч. 3 ст. 362 та ч. 1 ст. 368 КК України або іншими статтями, що присвячені скоєнню злочину службовою особою. Крім того, в аналізованій

слідчо-оперативній ситуації активно використовують під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій несправжні (імітаційні) засоби (у порядку ст. 273 КПК України), наприклад, у кримінальному провадженні з обвинувачення О., секретаря Бабушкінського районного суду м. Дніпропетровська, для викриття злочинної діяльності якого в процесі проведення контролю за скоєнням злочину було використано імітаційні гроші [7].

4. *Кримінальне провадження розпочинається у зв'язку з ініціативним рапортом співробітника оперативного підрозділу про можливу злочинну діяльність конкретної особи, що пов'язана з порушенням встановленого порядку обігу певних речей.* Цю підгрупу злочинів учиняє типово злочинець-користувач, якому конкуренція мотивів властива лише за умови діяльності в складі мережевої злочинної групи. Отже, основними завданнями слідчого на початковому етапі розслідування в цій слідчо-розшуковій ситуації є встановлення кінцевого мотиву злочину, виконавця та виявлення всіх осіб, що беруть участь у злочинній діяльності.

Основні тактичні завдання розслідування виконують шляхом проведення комплексу слідчих (розшукових) дій. Цей комплекс схожий, але не тотожний попередньо охарактеризованій слідчо-розшуковій ситуації. Відмінність полягає в тому, що контроль за скоєнням злочину можна здійснювати в різних формах, зокрема у формі контрольованої поставки, контрольованої та оперативної закупки, які супроводжуються візуальним спостереженням за особою або місцем.

5. *Кримінальне провадження розпочинається у зв'язку з ініціативним рапортом співробітника оперативного підрозділу Служби безпеки України*

*про встановлену особу або групу невстановлених осіб з-поміж радикально налаштованих громадян України, що організувалися для скоєння злочинів з антидержавно-політичних мотивів.* Ступінь суспільної небезпеки таких злочинів, обов'язкове застосування злочинцем методів конспірації й типова наявність в окремих осіб з групи практичних навиків скоєння злочинів проти основ національної безпеки України вимагають своєчасного виявлення готування до таких злочинів. Для цієї ситуації не є характерним завдання слідчого щодо встановлення мотивів злочинної діяльності, адже в Україні типово такі злочини скоюють злочинці – користувачі початкового рівня, яким не властива конкуренція мотивів. Основна мета слідчого – реалізація завдань оперативного підрозділу, що полягає в недопущенні настання запланованого злочинного результату, чим, власне, й зумовлене залучення розширеного комплексу негласних слідчих (розшукових) дій. Зазначене можна вважати специфікою цієї слідчо-розшукової ситуації.

**Висновки.** Слідчо-розшукові ситуації розслідування злочинів, скоєних у кіберпросторі, мають динамічний характер. На думку криміналістів, він полягає в постійному їх розвитку, переході з одного стану в інший [8, с. 15]. За такої обставини розгляд запропонованих нами типових слідчо-розшукових ситуацій у системі з тактичними завданнями та засобами їх виконання дасть можливість суттєво скорегувати слідчому процес формулювання версій і планування розслідування в конкретному кримінальному провадженні, а також забезпечити пізнання злочинної діяльності в реальному часі, подолати проблеми конкуренції мотивів злочинця, установити кінцевий мотив скоєння конкретного злочину в кіберпросторі.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Волобуєв А.Ф. Наукові основи комплексної методики розслідування корисливих злочинів у сфері підприємництва : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09. Харків, 2001. 426 с.
2. Лукашевич В.Г., Юнацький О.В. Моделивання у криміналістиці та пізнавальній діяльності слідчого : монографія. Київ : КНТ, 2008. 184 с.
3. Ищенко Е.П. Ситуационный подход к применению научно-технических средств на первоначальном этапе расследования неочевидных преступлений. *Следственная ситуация* : сб. науч. тр. Москва, 1984. 80 с. С. 46–49.
4. Иллюшин Д.А. Особенности расследования преступлений, совершаемых в сфере предоставления услуг Интернет : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Волгоград, 2008. 237 с.
5. Шилан Н.Н., Кривонос Ю.И., Бирюков Г.М. Компьютерные преступления и проблемы защиты информации : учебное пособие. Луганск : РИО ЛИВД, 1999. 64 с.
6. Матеріали кримінального провадження № 2201804000000027 від 4 трав. 2018 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75817657>.
7. Матеріали кримінального провадження 1-кп/201/169/2016 від 11 серп. 2016 р. Жовтневий районний суд м. Дніпропетровська. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/59701953>.
8. Драпкин Л.Я. Общая характеристика следственных ситуаций. *Следственная ситуация* : сб. науч. тр. Москва : Всесоюз. ин-т по изучению причин и разраб. мер предупреждения преступности, 1985. 80 с. С. 11–16.



Сидорчук О. О.,  
аспірант кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ЛАТЕНТНА ЗЛОЧИННІСТЬ У МЕХАНІЗМІ КРИМІНАЛІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

### LATENT CRIME IN THE MECHANISM OF CRIMINALIZATION OF SOCIETY: PROBLEM STATEMENT

Статтю присвячено огляду наукових робіт щодо ролі латентної злочинності в механізмі криміналізації суспільства, вивчено та систематизовано основні роботи щодо латентності злочинів та криміналізації суспільства, досліджено основні підходи до визначення наслідків латентної злочинності в механізмі криміналізації суспільства.

**Ключові слова:** латентність, латентна злочинність, криміналізація суспільства, наслідки латентної злочинності, роль латентної злочинності.

Статья посвящена обзору научных работ о роли латентной преступности в механизме криминализации общества, изучены и систематизированы основные работы по теме латентности преступлений и криминализации общества, исследованы основные подходы к определению последствий латентной преступности в механизме криминализации общества.

**Ключевые слова:** латентность, латентная преступность, криминализация общества, последствия латентной преступности, роль латентной преступности.

The article is devoted to the review of scientific works on the role of latent crimes in the mechanism of criminalization of society, the main works on the latency of crimes and criminalization of society are studied and classified, and the main approaches to determining the consequences of latent crimes in the mechanism of criminalization of society are investigated.

**Key words:** latency, latent crimes, criminalization of society, consequences of latent crimes, role of latent crimes.

**Постановка проблеми.** Латентна злочинність є однією з найважливіших проблем не тільки кримінології, але й суспільства, яка потребує більш детального та всебічного дослідження. Такий стан проблеми зумовлений низкою факторів: по-перше, відомості про справжній стан латентної злочинності отримати дуже важко, лише за допомогою соціологічних досліджень та теоретичних розрахунків, а методи останніх вкрай різняться; по-друге, наявність латентної злочинності не дає змогу отримати справжню картину реальної криміналізації суспільства, спотворює її; по-третє, наявність латентної злочинності свідчить про невисокий рівень правової культури та правової свідомості в суспільстві та державі; по-четверте, виходячи із попередніх факторів, латентну злочинність важко спрогнозувати. Актуальність також зумовлюється тим, що латентна злочинність сприяє формуванню на масовому рівні кримінальній ідеології та на індивідуальному рівні – кримінальній психології [11]. Все це робить латентну злочинність актуальним як у практичному, так і в теоретичному ракурсі об'єктом наукових досліджень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам латентної злочинності присвячені роботи як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Серед авторів, які присвятили свої роботи проблемі латентної злочинності, слід відзначити Р.З. Акутаєва, Х.Д. Алікперова, Ю.В. Бишівського, С.М. Блаживського, Ю.Д. Блувштейна, В.В. Вандишева, О.Н. Ведерникова, Р.С. Веприцького, Б.Я. Гаврилова, К.К. Горяїнова, О.М. Гуміна, М.І. Даньшина, Г.І. Забрянського, А.Ф. Зелінського, С.М. Іншакова, А.А. Конєва, П.А. Кривенцова, Б.В. Муслова,

Н.В. Сазонова, В.Ф. Оболенцева, А.С. Шляпочнікова та ін.

**Постановка завдання.** Метою статті є огляд та дослідження розвитку наукової доктрини щодо вивчення та оцінки ролі латентної злочинності в механізмі криміналізації суспільства.

**Виклад основного матеріалу.** Розглянемо основні положення наукових робіт, що стосуються зазначеної проблеми, при цьому акцент робиться на дослідженнях, які відбивають сучасну пострадянську реальність.

Початок дослідженням латентної злочинності на пострадянському просторі поклав у 1993 р. А.О. Конєв, який у своїй роботі робить важливий для нас висновок, що в основу кримінологічного аналізу злочинності беруться дані кримінальної статистики, які далеко неадекватно відображають реальний стан справ, оскільки за межами кримінальної статистики залишаються відомості, що стосуються латентної частини такого соціального явища [14, с. 7]. Автор наголошує на тому, що «питання криміналізації та декриміналізації правопорушень певною мірою залежні від ступеня суспільної небезпеки і поширеності латентних злочинних діянь. Тому законодавець під час розгляду ефективності застосування конкретної кримінально-правової норми мусить враховувати ці обставини, позаяк вони можуть свідчити про недоцільність або соціальну незумовленість існування такої норми» [14, с. 8].

В.С. Квашиш та Н.В. Генрих у межах власних досліджень роблять висновок, що «на якість і рівень реєстрації злочинів, а значить на картину злочинності в тій чи іншій країні, впливає безліч різних чинників економічного, політичного і соціально-

психологічного плану» [13, с. 18]. Так, у країнах, економічно найбільш благополучних, з більш високим рівнем доходів населення, показники зареєстрованої злочинності, як правило, значно вищі, а там, де боротьба ведеться не стільки зі злочинністю, скільки зі статистикою, нижчі. Разом і тим більш високий рівень зареєстрованої злочинності, як правило, відображає не стільки реальну кримінальну ситуацію, скільки ступінь довіри до поліції, яке виражається в більш частому зверненні до неї. Вказані автори акцентують увагу на тому, що в низці країн населення повідомляє лише про найбільш серйозні події. Нарешті, в країнах, де розвинений ринок страхування для відшкодування шкоди, заява в поліцію є обов'язковою умовою, тому рівень зареєстрованих злочинів, як правило, вищий. За всіх зазначених нюансів слід, по-перше, мати на увазі, що навіть найвищі показники зареєстрованої злочинності не можуть зробити інформацію про кримінальну ситуацію в країні вичерпно повною і точною. Офіційні дані, як відомо, значною мірою (в різних країнах по-різному) не збігаються з реальною злочинністю. Між ними знаходиться значний шар латентності, тобто злочинності, яка не піддається точному виміру прихованої і приховуваної злочинності. На її масштаби впливають безліч факторів: рівень розвитку суспільства, стан кримінальної політики і правопорядку, що відображає особливості соціального і кримінологічного портрета країни, рівень довіри поліції тощо. Без їхнього врахування не можна дати обґрунтовану оцінку і прогноз ситуації, які визначають вибір стратегії і тактики боротьби зі злочинністю. По-друге, показники зареєстрованої злочинності не можуть бути досить надійними індикаторами для оцінки ефективності роботи поліції і системи кримінальної юстиції загалом.

П.О. Кривенцова латентну злочинність пропонує розглядати як соціально-правове, масове, негативне явище, що складається із сукупності незаявлених і незареєстрованих в установленому законом порядку злочинів на певній території в певний період часу і володіє власними якісними і кількісними характеристиками [17, с. 12–13]. Автор визначає: «латентна злочинність як об'єктивно існуюче соціальне явище, будучи частиною всієї злочинності, детермінована тими ж соціально-економічними, політико-правовими та психологічними факторами. Однак не слід ототожнювати причини злочинності з причинами її латентності. Більше того, латентність сама є одним із найважливіших чинників у системному комплексі причин злочинності» [17, с. 14]. Справді, нині соціально-політичний, економічний і моральний збиток від латентної злочинності за своїми масштабами не поступається, а скоріше навіть перевищує аналогічні наслідки зареєстрованої частини злочинності. Водночас це один із найменш вивчених аспектів латентності злочинності. Здебільшого наслідки латентної злочинності приховані, тому їхня оцінка вкрай утруднена. Серед найбільш значущих негативних наслідків латентної злочинності слід назвати: підвищену складність і неможливість оцінки реаль-

них масштабів злочинності, величини і характеру завданої шкоди, а значить і вироблення адекватних управлінських рішень, що, зрештою, знижує ефективність боротьби зі злочинністю; латентна злочинність ускладнює всебічне і повне виявлення причин і умов, що сприяють скоєнню злочинів; порушується принцип невідворотності покарання за вчинення протиправних діянь і зводиться до нуля виховний вплив кримінального закону. Це знижує рівень правосвідомості громадян, породжує у них нігілістичне ставлення до дотримання правових норм, скорочує участь громадськості в боротьбі зі злочинністю. В результаті всього цього знижується ефективність протидії злочинності; обмежуються можливості її прогнозування і розробки комплексних програм її профілактики; розвиваються її організовані професійні форми; посилюється процес ескалації і самодетермінації злочинності.

У праці В.Ф. Оболенцева «Латентна злочинність: проблеми теорії та практики попередження» (2005 р.) робиться важливий висновок про те, що латентизація злочинності порушує принцип невідворотності покарання. Наявність латентної злочинності створює обстановку безкарності і штовхає злочинців до вчинення нових, як правило, більш небезпечних злочинів. Наявність значної кількості латентних злочинів знижує авторитет правоохоронних органів, зумовлює негативні зміни у громадській свідомості і, як наслідок, знижує правову активність суспільства в боротьбі зі злочинністю. Через латентизацію спричинена майнова і немайнова (моральна) шкода відшкодовується несвоєчасно або взагалі не відшкодовується. Це знижує активність громадян у боротьбі зі злочинністю, що неминуче позначається на її ефективності. Безкарність злочинців зумовлює нові латентні злочини, а кожне нове невраховане злочинне діяння збільшує масштаби цього порочного кола [21, с. 74–78].

П.І. Конкін вказує, що прихована злочинність чинить серйозний вплив і на соціально-психологічний клімат у суспільстві. Вона породжує у громадян недовіру в здатність державної влади гарантувати їхню безпеку, створити сприятливі умови для реалізації конституційних прав і свобод, ефективно вести боротьбу зі злочинністю, забезпечити невідворотність відповідальності винних осіб за правопорушення [15]. Тож слід погодитися з автором, оскільки безкарна злочинність сприяє «звиканню» населення до кримінальних проявів, зниження рівня законності та моральної вимогливості в суспільстві, до ослаблення почуття нетерпимості до правопорушень та правопорушників. У одній категорії громадян безкарна злочинність викликає почуття соціальної апатії, інертності і тривоги, в іншій, навпаки, підвищує нервозність і нетерпимість. І в тому і в іншому разі громадяни відчувають психологічний дискомфорт, породжений відсутністю надійних державних гарантій особистої безпеки.

Схожі думки виказує і М.В. Корольова. Вона вважає, що латентна злочинність нині займає більшу частину реальної злочинності, що несе в собі цілу

низку серйозних негативних наслідків, що негативно впливають на кримінальну ситуацію в країні [16, с. 126]. Так, справді, насамперед слід відзначити, що соціально-економічний, політичний і моральний збиток від латентної злочинності за своїми масштабами і характером набагато вищий, позаяк призводить до більш серйозних і затяжних негативних наслідків порівняно зі злочинністю зареєстрованою. Автор вважає, що: «Не менш значимі з кримінологічної точки зору і морально-психологічні наслідки поширення латентної злочинності. Порушується принцип невідворотності відповідальності і соціальної справедливості, різко знижується загальнопрофілактичний вплив кримінального закону. У результаті цього падає рівень правосвідомості населення, розвивається правовий нігілізм, формуються «безнормативні» регулятори суспільних відносин, що стимулюють криміналізацію суспільства» [16, с. 126]. Отже, природно, зростання латентної злочинності знижує рівень захищеності населення, що формується правоохоронними органами, мінімізує активність населення в сфері боротьби зі злочинністю за винятком прагнення значної кількості людей «розібратися» з кривдниками власними силами, тобто сприяє розвитку «тіньової юстиції». Особливо слід підкреслити негативний вплив зростання латентної злочинності на ставлення населення до правоохоронних органів. Саме зростання латентної злочинності, яке породжує і зростання латентної віктимності, вкрай негативно позначається на оцінках населенням рівня ефективності правоохоронної діяльності. Таке ставлення населення до правоохоронних органів буде сприяти подальшому зростанню природної латентності (незаявленої злочинності). Виходить замкнуте коло: зростання штучної латентності, що відбувається з вини правоохоронних органів, стимулює і зростання природної латентності, пов'язаної з небажанням людей звертатися до правоохоронних органів. М.В. Корольова відзначає: «З ростом числа повідомлень про правопорушення має зростати і число офіційно реєстрованих злочинів. Але цього не відбувається, завдяки чому фіксується поліпшення розкриття злочинів, що дає змогу рапортувати про успіхи в боротьбі зі злочинністю. Така ситуація негативно впливає і на морально-психологічний клімат у середовищі самих співробітників правоохоронних органів, які поступово набувають впевненості в можливості вибору найбільш «перспективних» з точки зору розкриття справ, стимулює їхні корупційні інтереси» [16, с. 126]. Таким чином, латентність злочинності сприяє безкарності осіб, які скоюють злочини, породжує самодетермінацію і ескалацію злочинності, розвиток її найбільш небезпечних і організованих форм, що, безумовно, впливає на рівень криміналізації суспільства.

Ю.В. Торопін відзначає, що високий рівень латентної злочинності значною мірою ускладнює прогнозування розвитку криміногенної ситуації як у конкретний часовий проміжок, так і в цілому по окремих видах злочинів. Це негативно позначається на тактиці і особливо на стратегії боротьби зі

злочинністю, що підтверджується статистичними та іншими даними. Своєю чергою це не дає змогу державі забезпечити адекватність людських і матеріальних ресурсів правоохоронних органів, прийняття реальних заходів з метою боротьби зі злочинністю та утримання її на соціально толерантному рівні [7, с. 82].

Вказані роботи становлять теоретичну основу дослідження ролі латентної злочинності в криміналізації суспільства. Проте в дослідженні вказаної тематики можна виділити ще низку робіт:

1) роботи, що стосуються латентної злочинності, проте не зачіпають її ролі в процесі криміналізації суспільства. До цих робіт можна віднести такі праці: Н.В. Сазонова «Латентна злочинність: поняття, причини, і вимір» (2004 р.) [25], Б.В. Муслів «Латентна злочинність: деякі питання теорії і практики протидії» (2006 р.) [20], В.М. Дрьомін «Офіційна і фактична злочинність: кримінологічний аналіз» (2012 р.) [10], Є.М. Блажівський «Проблеми класифікації латентної злочинності в системі кримінологічного моніторингу» (2013 р.) [4], С.М. Іншаков «Латентна злочинність як об'єкт дослідження» (2009 р.) [12], Б.Я. Гаврилов «Латентна злочинність і «адміністративний» фактор її регулювання: сучасний стан і шляхи подолання» (2015 р.) [7], Р.М. Акутаєв «Кримінологічний аналіз латентної злочинності» (1999 р.) [2], Б.Я. Гаврилов «Латентна злочинність і забезпечення конституційного права громадян на доступ до правосуддя» (2004 р.) [8], О.І. Саско «Щодо поняття латентної злочинності та причин її виникнення» (2017 р.) [27], О.М. Гумін, І.М. Зубач «Поняття латентної злочинності та напрями її профілактики» (2015 р.) [9], Р.С. Веприцький «Латентність злочинності та шляхи її подолання» (2014 р.) [6] та ін.;

2) роботи, що стосуються теорії криміналізації, проте не стосуються проблеми латентності злочинів. До цих робіт можна віднести такі праці: Ю.В. Абакумова «Проблеми криміналізації та декриміналізації суспільно небезпечних діянь в умовах політики у сфері гуманізації кримінального законодавства України» (2014 р.) [1], В.І. Тимошенко «Криміналізація суспільства як форма аномії» (2016 р.) [28], М.В. Романенко «Криміналізація суспільних відносин соціуму Росії» (2001 р.) [24], Д.О. Балобанова «Теорія криміналізації» (2007 р.) [3] та ін.;

3) роботи, присвячені методиці розрахування частки латентної злочинності. До цих робіт можна віднести такі праці: В.І. Поклад «Методологія та методика вивчення латентної злочинності» (2007 р.) [23], Ю.В. Торопіна «Латентна злочинність і використання її показників у діяльності органів внутрішніх справ за матеріалами Центрального федерального округу» (2013 р.) [30] та ін.;

4) роботи, присвячені латентності окремих видів злочинності. До цих робіт можна віднести такі праці: О.О. Санін «Кримінологічні аспекти латентної злочинності неповнолітніх у м. Москві» (2009 р.) [26], Н.З. Магас «Способи зменшення латентності корупційної злочинності» (2017 р.) [19], «Причини латентності корупційної злочинності» (2017 р.) [18],

В.В. Пивоваров «До питання латентності корпоративної злочинності в банківській сфері» (2013 р.) [22], Ю.А. Турлова «Деякі оціночні показники латентної екологічної злочинності» (2016 р.) [31], О.М. Боднарчук «Деякі методи виявлення і дослідження латентної злочинності, пов'язаної з порушенням правил охорони праці та безпеки під час ведення робіт» (2015 р.) [5] та ін.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.** Таким чином, можемо констатувати, що для дослідження ролі латентної злочинності в механізмі криміналізації суспільства мають значення такі категорії наукових робіт: 1) роботи, що безпосередньо стосуються ролі латентної злочинності в криміналізації суспільства; 2) роботи, що стосуються латентної злочинності, проте не зачіпають її ролі в процесі криміналізації суспільства; 3) роботи, що стосуються теорії криміналізації, проте не стосуються проблеми латентності злочинів; 4) роботи, присвячені методиці розраху-

вання частки латентної злочинності; 5) роботи, присвячені латентності окремих видів злочинності.

При цьому слід відзначити, що більшість авторів дотримується схожої думки щодо ролі латентної злочинності в механізмі криміналізації суспільства, і з цією думкою слід погодитися: латентна злочинність тягне за собою соціально-економічні, політичні та морально-етичні наслідки, серед яких головними є спотворення реальних масштабів та структури злочинності, порушення принципу невідворотності покарання за вчинення протиправних діянь, зниження виховного впливу кримінального закону, ефективності стратегії та тактики боротьби зі злочинністю у державі, зниження довіри населення до правоохоронних органів, зниження рівня правової культури та правосвідомості правоохоронців.

Подальші наукові дослідження мають здійснюватися у напрямі визначення поняття латентності злочинності, причин та наслідків латентності злочинності в Україні, її ролі в механізмі криміналізації суспільства.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Абакумова Ю.В. Проблеми криміналізації та декриміналізації суспільно небезпечних діянь в умовах політики у сфері гуманізації кримінального законодавства України. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2014. № 2. С. 74–82.
2. Акутаев Р.М. Криминологический анализ латентной преступности : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Санкт-Петербург, 1999.
3. Балобанова Д.О. Теорія криміналізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08; кер. роботи В.О. Туляков; Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2007. 17 с.
4. Блажівський Є.М. Проблеми класифікації латентної злочинності в системі криминологічного моніторингу. *Часопис Академії адвокатури України*. Том 6. № 1 (18). 2013. URL: <http://e-pub.aau.edu.ua/index.php/chasopys/article/view/148>.
5. Боднарчук О.М. Некоторые методы выявления и исследования латентной преступности, связанной с нарушением правил охраны труда и безопасности при ведении работ. *Библиотека криминалиста*. 2015. № 6. С. 149–156.
6. Веприцький Р.С. Латентність злочинності та шляхи її подолання. *Форум права*. 2014. № 1. С. 72–74.
7. Гаврилов Б.Я. Латентная преступность и «административный» фактор ее регулирования: современное состояние и пути преодоления. *Вестник Уральского юридического института МВД России*. 2015. № 3. С. 2–7.
8. Гаврилов Б.Я. Латентная преступность и обеспечение конституционного права граждан на доступ к правосудию. Москва, 2004.
9. Гумін О.М. Поняття латентної злочинності та напрями її профілактики / О.М. Гумін, І.М. Зубач. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2015. № 824. С. 424–429.
10. Дрьомін В.М. Офіційна і фактична злочинність: криминологічний аналіз. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.), В.М. Дрьомін (заст. голов. ред.), Ю.П. Аленін та ін.; МОНмолодьспорт України, НУ «ОЮА». Одеса : Юрид. л-ра, 2012. Вип. 68. С. 550–559.
11. Дрёмин В.Н. Преступность как социальная практика: институциональная теория криминализации общества : монография. Одеса : Юрид. лит.-ра. 2009. 616 с.
12. Иншаков С.М. Латентная преступность как объект исследования. *Криминология: вчера, сегодня, завтра*. 2009. № 1 (16). С. 107–130.
13. Квашиш В.Е., Генрих Н.В. Сравнительный анализ латентной преступности в России и зарубежных странах: проблемы методологии и методики. *Вестник Краснодарского университета МВД России*. 2017. № 2 (36). С. 17–21.
14. Конев А.А. Преступность и проблема измерения ее реального состояния : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.08; Академия МВД РФ. Москва, 1993. 35 с.
15. Конкин П.И. Латентная преступность как криминологическая проблема URL: <http://www.yurclub.ru/docs/criminal/article114.html>.
16. Королева М.В. К оценке уровня криминализации российского общества. *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина*. 2017. № 7. С. 124–134.
17. Кривенцов П.А. Латентная преступность в России: криминологическое исследование : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.08 / науч. рук. М.В. Королева. Москва, 2015. 26 с.
18. Магас Н.З. Причины латентності корупційної злочинності. *Підприємництво, господарство і право*. № 9. 2017. С. 192–196.
19. Магас Н.З. Способы уменьшения латентности корупційної злочинності. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 4(19). 2017. С. 84–89.
20. Муслов Б.В. Латентная преступность: некоторые вопросы теории и практики противодействия : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.08 «Уголовное право и криминология; Уголовно-исполнительное право» / Науч. рук. И.Н. Кондрат; МВД России. Санкт-Петербургский университет. Санкт-Петербург, 2006. 19 с.
21. Оболенцев В.Ф. Латентна злочинність: проблеми теорії та практики попередження. Харків : Видавець СПД ФО Вапнярчук Н.М., 2005. 128 с.

22. Пивоваров В.В. До питання латентності корпоративної злочинності в банківській сфері. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2013. № 3. С. 104–106.
23. Поклад В.І. Методологія та методика вивчення латентної злочинності : навчальний посібник. Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2007. 48 с.
24. Романенко М.В. Криминализация общественных отношений социума России. *Философия и общество*. Москва, 2001. № 3. С. 141–158.
25. Сазонова Н.В. Латентная преступность: понятие, причины, измерение : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.08 «Уголовное право и криминология; Уголовно-исполнительное право» / Науч. рук. Ю.Ф. Кардополов. Красноярск, 2004. 20 с.
26. Санин А.А. Криминологические аспекты латентной преступности несовершеннолетних в г. Москве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009. 26 с.
27. Саско О. Щодо поняття латентної злочинності та причин її виникнення. *Історико-правовий часопис*. 2017. № 1. С. 150–155.
28. Тимошенко В.І. Криміналізація суспільства як форма аномії. *Держава і право* : збірник наукових праць. Серія «Юридичні науки». Вип. 72. Інститут держави і права ім. В.М. Корещького НАН України. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2016. С. 398–410.
29. Торопин Ю.В. Латентная преступность: понятие, сущность и структура. *Труды Академии управления МВД России*. 2011. № 2 (18). С. 82–85.
30. Торопин Ю.В. Латентная преступность и использование ее показателей в деятельности органов внутренних дел (по материалам Центрального федерального округа) : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / науч. рук. Б.Я. Гаврилов; Московский государственный лингвистический университет. Москва, 2013. 268 с.
31. Турлова Ю.А. Деякі оціночні показники латентної екологічної злочинності. *Право і суспільство*. № 3. Ч. 2. 2016. С. 194–199.

**Таволжанський О. В.,**  
кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**Курінна К. І.,**  
бакалавр права, студентка господарсько-правового факультету  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ ІЗ ЗАСУДЖЕНИМИ INTERNATIONAL EXPERIENCE OF SOCIAL WORK WITH CONVICTS

Стаття присвячена дослідженню міжнародного досвіду здійснення різних засобів соціальної роботи із засудженими, які відбувають покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк. Визначено специфіку соціальної адаптації цієї категорії осіб та особливості її організації. Здійснено порівняльний аналіз законодавства деяких зарубіжних країн щодо проведення соціальної роботи із засудженими та запропоновано шляхи вдосконалення вітчизняної системи виконання покарань у даній сфері.

**Ключові слова:** ресоціалізація, виправлення, соціальна робота, навчання засуджених, міжнародний досвід, зарубіжні країни.

Статья посвящена исследованию международного опыта осуществления различных приемов социальной работы с осужденными, отбывающими наказание в виде лишения свободы на определенный срок. Определена специфика социальной адаптации этой категории лиц и особенности ее организации. Осуществлен сравнительный анализ законодательства некоторых зарубежных стран относительно проведения социальной работы с осужденными, предложены пути совершенствования отечественной системы исполнения наказаний в данной сфере.

**Ключевые слова:** ресоциализация, исправление, социальная работа, обучение осужденных, международный опыт, зарубежные страны.

The article is devoted to the study of international experience for implementation different means of social work with convicted persons serving a sentence to deprivation of freedom for set term. Certain specificity of social adaptation of this category of persons and specificities of its organization. A comparative analysis of the legislation of some foreign countries was made, on the conduct of social work with convicts, and ways to improve the domestic system of execution of sentences in this area were proposed.

**Key words:** resocialization, correction, social work, training of the convicted, international experience, foreign countries.

**Постановка проблеми.** Після набуття Україною статусу незалежної держави було зроблено вибір на користь входження нашої держави до Європейського Союзу, що зумовлює зміну правових інститутів країни, в тому числі політики держави у сфері виконання покарань. Сьогодні вона знаходиться на етапі активної реформації, поступово впроваджуючи позитивний міжнародний досвід.

Науково визнаним є той факт, що процес виконання покарання призводить до деморалізації засудженого і неможливості в подальшому ресоціалізуватися, що призводить до рецидиву злочину. Тому серед заходів запобігання рецидивній злочинності чільне місце має посідати соціальна робота із засудженими, яка активно використовується в розвинутому західному світі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Над питанням соціальної роботи як заходу ресоціалізації засуджених в Україні працювали такі науковці, як: І.Г. Богатирьова, В.М. Вовк, А.П. Геля, В.А. Бадира, О. М. Джужа, Т.А. Денисова, О.Г. Колба, А.Х. Степанюк, С.І. Скокова, А.В. Скіць, О. В. Таволжанський, М.В. Романова, І.С. Яковець та інші.

Організація соціальної роботи в установах виконання покарань зарубіжних країн привертає увагу таких дослідників, як: А. Ашеулов, Н. Максимова, Ю. Калініна, О. Казакова, В. Прусс, О. Сухова, Р. Конюшина та ін., і викликає в їхньому середовищі дискусії щодо ролі соціальної роботи в питан-

нях охорони правопорядку, соціального контролю і нагляду, проведення дослідження особистості засудженого, виховних впливів, підготовки до звільнення, адаптації тощо. Однак теорії дослідження питань соціальної роботи у кримінально-виконавчому контексті науковцями приділялося не так багато уваги.

**Метою статті** є дослідження міжнародного досвіду використання різних моделей соціальної роботи із засудженими для подальшої можливості їх запровадження в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні одним із головних напрямків розвитку України є адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, в тому числі і у сфері політики виконання покарань. Так, Концепція державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України вказує, що чинна система виконання кримінальних покарань та попереднього ув'язнення, побудована ще за радянських часів, не відповідає сучасному рівню соціально-економічного розвитку суспільства та принципам гуманізму і поваги до прав і свобод людини в процесі виконання покарань [1].

Сучасна світова пенітенціарна доктрина визначає соціальну роботу із засудженими як один із провідних шляхів досягнення мети їхнього виправлення і ресоціалізації, а також адаптації в суспільстві після звільнення. Міжнародна практика своїм прикладом доводить, що соціальна робота розвиває і зміцнює

соціально-користі зв'язки між засудженим і суспільством, переорієнтує кримінальне мислення особи.

Кримінальний кодекс України у статті 51 наводить визначення та мету покарання: не тільки кара, а й виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами [2]. Основним із завдань кримінально-виконавчого законодавства згідно зі статтею 1 Кримінально-виконавчого кодексу України є застосування заходів впливу до засуджених із метою виправлення і профілактики асоціальної поведінки. Такі засоби деталізуються в частині 3 статті 6 цього законодавчого акта, серед яких розміщується соціально-виховна робота [3].

Соціально-виховна робота – цілеспрямована діяльність персоналу органів і установ виконання покарань та інших соціальних інституцій для досягнення мети виправлення і ресоціалізації засуджених (стаття 123 Кримінально-виконавчого кодексу України). Основні її напрями реалізуються в моральних, правових, трудових, естетичних, фізичних, санітарно-гігієнічних та інших сферах виховання засуджених, що сприяють ставленню їх на життєву позицію, яка відповідає правовим нормам і вимогам суспільно-корисної діяльності [3].

У пенітенціарних системах західних держав основними напрямками, що сприяють виправленню і ресоціалізації засуджених, є: освітні програми для різних категорій засуджених (шкільні, університетські та ін.), професійна підготовка, участь у релігійних групах, психологічні послуги, система самообслуговування тощо.

У міжнародній практиці освіта розглядається як один із основних шляхів збереження особистості від руйнівних впливів кримінальної субкультури в умовах позбавлення волі та рушійна сила перетворення поведінки засудженого, зміни способу його мислення. Стаття 28 Європейських пенітенціарних правил передбачає: «Кожна пенітенціарна установа мусить прагнути надати всім ув'язненим доступ до освітніх програм, які повинні бути максимально всебічними та відповідати індивідуальним потребам ув'язнених та їхнім прагненням». До того ж, ця стаття наголошує, що пріоритет треба приділяти ув'язненим, які не вміють читати, писати та рахувати, а також ув'язненим, які відчувають брак базової освіти або професійної підготовки, молодим ув'язненим, ув'язненим з особливими потребами. Також передбачається, що кожна установа повинна мати бібліотеку для користування всіма засудженими [4].

Обов'язковою вимогою для засуджених у Сполучених Штатів Америки є навчання за шкільною та університетською програмами, яке проводиться безкоштовно. А в Норвегії близько 20% засуджених навчаються за університетськими програмами, шляхом відвідування лекцій та запровадження самостійної роботи, що забезпечує повну зайнятість ув'язнених.

Законодавство Великобританії гарантує кожному ув'язненому можливість отримати освіту; в кожній тюрмі повинні бути розроблені освітні програми

вечірніх занять і створені умови для того, щоб бажуючі могли підвищити освітній рівень заочно або отримати підготовку за професією у вільний час. Така підготовка організовується в години, відведені для праці (враховуються або оплачуються як праця). Пункт 40 Британських тюремних правил визначає, що «осмислена робота і навчальні курси, які виховують особисту відповідальність і розвивають позитивні інтереси і навички ув'язненого, поліпшують перспективи працевлаштування після звільнення, знижують ризик повторного вчинення правопорушень» [5, с. 73–75].

У Фінляндії освіта може стати альтернативою праці. Засудженим надається можливість продовжувати навчання в межах установи виконання покарань або готуватися до вступних іспитів. А в деяких випадках навіть дозволяється отримувати освіту за межами установи без нагляду. Це пояснюється практикою надання відпусток тим засудженим, хто навчається або працює за межами установи. Такі відпустки надаються незалежно від поведінки особи, тобто вони не є заохоченням [6, с. 13].

Кримінально-виконавчий кодекс Німеччини передбачає також можливість одержання вищої освіти. Наприклад, засуджені, які відбувають покарання у в'язниці закритого типу Гельдерн, одночасно можуть навчатись заочно в університеті міста Хаген. До того ж, адміністрація установи планує навчання таким чином, щоб воно збіглося із закінченням строку покарання, таким чином надаючи особі можливість одразу розпочати адаптацію в суспільстві [7, с. 15]. У молодіжній в'язниці Зігбурга курси автослюсарів видають свідоцтва найвищого класу з можливістю набуття практичних навичок на підприємствах. Практично в кожній тюрмі діють курси іноземної мови, а в Дюссельдорфі – аутотренінгу та йоги [5, с. 77].

Отже, такий захід соціальної роботи із засудженими, як освіта, є основним для підготовки до адаптованого життя в суспільстві. Навчання в установах виконання покарань упроваджують усі держави, але рівень його масштабності залежить, передусім, від фінансових можливостей і політичної ситуації в країні.

Енріко Феррі, видатний італійський кримінолог і політичний діяч, звертав увагу на важливість соціальних заходів впливу на злочинців та рекомендував розглядати злочин як хворобу, а каральну систему – як клініку, тобто відводив інституту покарання суто запобіжний характер [8, с. 11].

Кримінально-виконавча система Німеччини приділяє велику увагу психотерапевтичній роботі із засудженими. Німецькі дослідники акцентують увагу на тому, що кримінальна поведінка знаходиться в безпосередньому зв'язку з порушенням психіки особи, витоки якої беруть своє коріння з раннього дитинства. Для подолання негативного впливу таких порушень в установах виконання покарань проводяться групові або індивідуальні психотерапевтичні сеанси із кваліфікованими фахівцями в галузі психотерапії, на яких особлива увага приділяється труднощам

засудженого у відносинах із соціумом. Даний захід спрямований на те, щоб знайти проблеми, що породжують кримінальну поведінку, і спробувати їх вирішити [7, с. 23–25]. До пенітенціарних установ Німеччини для проведення соціально-виховної роботи залучаються соціальні працівники та педагоги в межах соціальних служб. Соціально-виховний вплив працівник проводить через заняття із засудженими фізичною культурою, музичним вихованням, наданням порад, що сприяють комунікації. Також працівники займаються пошуком джерел соціальної допомоги тощо [5, с. 76].

Соціальні працівники Сполучених Штатів Америки беруть участь у вивченні особистості злочинця не самостійно, а за допомогою діагностичних центрів. До завдань цих центрів входить класифікація злочинців, визначення типу виправної установи і розроблення програми роботи з ними. Вивчаються розумові здібності, фізичний і психічний стан, трудові навички засудженого, і на основі отриманої інформації розробляються рекомендації поведінки з конкретним засудженим [5, с. 78].

У Данії і Голландії поширений досвід самообслуговування засуджених, об'єднаних у групи по 10-12 осіб, які займаються приготуванням їжі, прибирання приміщень, пранням тощо. Така соціальна робота спрямована на розвиток особистої відповідальності засуджених, набуття звички дотримуватись зобов'язань, навчання веденню грошових

розрахунків, а також на організацію вільного часу ув'язнених. Таким чином вони виявляють власну ініціативу і знайомляться з перспективами проведення вільного часу поза стінами установи виконання покарань [6, с. 14].

**Висновки.** Проведений аналіз міжнародного досвіду основних засобів соціальної роботи із засудженими дає можливість визначити пріоритетні напрями заходів виправлення і ресоціалізації цієї категорії осіб, запровадження яких в Україні дало б змогу наблизитися до реалій західного світу.

1. Вважаємо, що найбільш доцільно орієнтуватися на досвід тих держав, які велику увагу приділяють навчання засуджених як засобу зміни кримінального мислення шляхом усунення норм, що обмежують право на здобуття вищої освіти, оскільки вони суперечать Європейським пенітенціарним правилам і Конституції України.

2. Необхідно запровадити в Україні досвід як індивідуальних, так і групових форм соціальної роботи, які були б спрямовані на підтримку засудженого у складних життєвих ситуаціях і підготовку до законослухняного життя після звільнення.

3. До основних напрямків наближення української соціальної роботи із засудженими необхідно віднести можливість запрошення фахівців, які безпосередньо працюють в установах виконання покарань за кордоном для перейняття позитивного досвіду у сфері ресоціалізації ув'язнених.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України : Указ Президента України від 8 листоп. 2012 р. № 631/2012. *Урядовий кур'єр*. 2012. 12 листоп.
2. Кримінальний кодекс України : станом на 26. лют 2019 р. : відповідає офіц. тексту / упоряд. В.І. Тютюгін. Харків : Право, 2013. 232 с.
3. Кримінально-виконавчий кодекс України : станом на 30 січ. 2019 р. : відповідає офіц. тексту. Харків : Право, 2019. 100 с.
4. Європейські пенітенціарні правила від 11 січ. 2006 р. URL : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_032](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_032).
5. Таволжанський О.В. Соціально-виховна робота із засудженими до позбавлення волі : монографія / за заг. ред. Л.П. Оніки. Харків. 2015.
6. Бараш Є.Ю. Зарубіжний досвід соціальної роботи із засудженими. *Науковий вісник Інституту кримінально-виконавчої служби*. 2016. № 1. С. 10–17.
7. Андреев Н.А. Ресоциализация осужденных в пенитенциарных учреждениях ФРГ : пособие. Москва : Права человека, 2001. 52 с.
8. Криминологія: Загальна та Особлива частини : підручник / В.В. Голіна, Б.М. Головкін, М.Ю. Валуйська та ін. Харків : Право, 2014. С. 513.
9. Головкін Б.М. Як стають жертвами злочинів. *Проблеми законності*. Вип. 136. 2017. С. 161–172.



**Шуп'яна М. Ю.,**  
кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри кримінального права і кримінології  
Львівського національного університету імені Івана Франка

## КРИМІНОЛОГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ: АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИХ АСПЕКТІВ

## CRIMINOLOGICAL PLANNING: ANALYSIS OF THE BASIC THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS

Стаття присвячена дослідженню поняття «кримінологічне планування», «кримінологічний план». Проаналізовано основні теоретико-правові аспекти, за допомогою яких визначають зміст цього поняття. Автор акцентує увагу на тому, що кримінологічне планування є важливим заходом запобігання злочинності, оскільки за його допомогою ми виявляємо причини злочинності, визначаємо заходи, за допомогою яких її можна подолати, а також суб'єктів, на яких покладено обов'язок вживати ці заходи, та строки їх виконання. На підставі аналізу нормативних джерел з'ясовано зміст кримінологічного плану як зовнішньої форми об'єктивації планування.

**Ключові слова:** кримінологічне планування, кримінологічний план, перспективний кримінологічний план, регіональний кримінологічний план, короткостроковий кримінологічний план.

Статья посвящена исследованию понятия «криминологическое планирование», «криминологический план». Проанализированы основные теоретико-правовые аспекты, с помощью которых определяют содержание данного понятия. Автор акцентирует внимание на том, что криминологическое планирование является важной мерой предупреждения преступности, поскольку с его помощью мы обнаруживаем причины преступности, определяем меры, с помощью которых ее можно преодолеть, а также субъектов, на которых возложена обязанность принимать эти меры, а также сроки их выполнения. На основании анализа нормативных источников выяснено содержание криминологического плана как внешней формы объективации данного планирования.

**Ключевые слова:** криминологическое планирование, криминологический план, перспективный криминологический план, региональный криминологический план, краткосрочный криминологический план.

Article is devoted to coverage the essence of the concept of criminological planning and criminological plan. Analyzed the main theoretical and legal aspects, by means of which determine the content of this concept. The author emphasizes on the fact that criminological planning is an important measure to prevent crime, because we use it to identify the causes of crime, determine the measures by which they can be overcome, as well as subjects that are required to take these measures and the terms of their execution. Based on the analysis of normative sources the essence of the criminological plan as an external form of objectification of this planning.

**Key words:** criminological planning, criminological plan, perspective criminological plan, regional criminological plan, short-term criminological plan.

**Постановка проблеми.** Однією з функцій державного управління, що полягає у визначенні послідовності здійснення запланованої на конкретний період програми дій конкретних суб'єктів із зазначенням її мети, змісту, обсягів, методів, засобів і строків виконання, є планування. Воно є необхідною передумовою суспільного розвитку і пов'язане із прогнозуванням. Різновидом планування є кримінологічне планування, яке полягає в діяльності у сфері запобігання злочинності, що спрямована на визначення характеру і змісту запобіжних заходів, послідовності, строків і суб'єктів їх виконання. Ця діяльність охоплює підготовку, складання і затвердження планів і програм, спрямованих на запобігання злочинності та їх реалізації. Водночас кримінологічне планування є однією з форм координації діяльності, пов'язаної із запобіганням злочинності в межах держави та її окремих регіонів, у якій відображається політика держави щодо протидії та запобігання цьому явищу. Одним із важливих аспектів дослідження питання, пов'язаного із з'ясуванням змісту кримінологічного планування, є аналіз основних теоретико-правових аспектів сутності цього поняття як одного зі складових елементів його вдо-

сконалення та забезпечення ефективності, як важливого заходу запобігання злочинності на сучасному етапі розвитку нашого суспільства і держави. *Актуальність питання* пов'язана з тим, що для того, щоб кримінологічне планування було ефективним і виконало основне завдання – бути засобом запобігання злочинності, необхідно чітко з'ясувати його сутність і зміст основних теоретико-правових аспектів.

**Стан дослідження.** Серед дослідників питання, пов'язаного з теоретико-правовими аспектами кримінологічного планування, необхідно назвати таких вчених: Г.А. Авомелова, А.І. Алексеєва, Ю.М. Антоняна, С.В. Бородіна, М.М. Батаєва, А.А. Герцензона, А.І. Гурова, В.К. Звірбуля, Н.Ф. Кузнєцової, В.М. Кудрявцева, І.І. Карпеця, В.В. Лунєєва, А.С. Міхліна, В.В. Голіна, О.М. Джужи та ін., які проаналізували та розвинули наукові уявлення з цього питання. Однак, незважаючи на вказане, слід зазначити, що у сучасній юридичній літературі з кримінального права та кримінології відсутнє комплексне дослідження питання, пов'язаного з аналізом основних теоретико-правових аспектів кримінологічного планування, а також сутності кримінологічного плану, що є його результатом. Саме тому **метою статті**

є детальний аналіз чинного законодавства і юридичної літератури, з'ясування сутності поняття кримінологічного планування, його завдань, основних вимог, що ставляться до нього, етапів цієї діяльності та їх змісту, а також сутності та видової характеристики кримінологічного плану – як його результату та зовнішньої форми об'єктивації, а також видової та змістовної характеристики плану як важливої складової ефективності цієї діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Діяльність органів державної влади пов'язана з розробленням цілей, завдань і заходів для подолання злочинності, шляхів і засобів вирішення цих завдань, їх нормативного, інформаційного, методичного, ресурсного забезпечення на певний проміжок часу, становить зміст кримінологічного планування. У практичній площині воно виражається в розробленні та впровадженні системи заходів, спрямованих на розвиток позитивних тенденцій, що виключають можливість протиправної поведінки з боку окремих осіб, які створюють у державі або окремих її регіонах таку обстановку, що ускладнювала б, перешкождала вчиненню злочинів.

Кримінологічне планування реалізується у формі управлінських документів – різних планів, програм. У зв'язку з цим у кримінологічній літературі висловлюється думка, що «планування» і «програмування» є термінами-синонімами. Однак необхідно зазначити, що програмування є деталізацією планування стосовно функцій окремих суб'єктів попередження злочинів, порядку, послідовності, строків виконання запланованих заходів [1, с. 146]. Отже, програмування є частиною планування і співвідноситься з ним як частина і ціле.

Планування є однією із форм координації запобіжної діяльності як в окремому регіоні, так і в державі загалом. Основою кримінологічного планування є прогноз – дані про злочинність, процеси, що впливають на неї, та стан боротьби з нею. Враховуючи ці дані, спеціалісти оцінюють можливість їх впливу на прогнозовані тенденції зміни показників злочинності й закладають у план (програму) відповідні заходи, спрямовані на запобігання так протидію злочинності

*Основними завданнями* кримінологічного планування є: а) розроблення такої сукупності взаємопов'язаних заходів запобігання, які допомогли б встановити належний контроль як над злочинністю загалом, так і над окремими її формами, групами чи видами злочинів; б) активізація діяльності правоохоронних і правозастосовних органів у боротьбі зі злочинністю; в) забезпечення координації діяльності правоохоронних і контролюючих органів і громадських організацій у боротьбі зі злочинністю; г) більш активне виявлення латентної злочинності; г) створення умов, що забезпечують реальне застосування принципу невідворотності покарання; д) забезпечення гарантій належної правової захищеності громадян від злочинних посягань [2, с. 195–196].

Ефективність планування залежить від дотримання вимог, які до нього ставляться. *Основними*

*вимогами*, яким повинно відповідати кримінологічне планування на всіх рівнях, є:

- планування має бути колективним як за колом учасників складання плану, так і за колом його виконавців;
- виконавці плану повинні мати необхідні повноваження;
- намічені заходи обов'язково мають взаємоузгоджуватися і не суперечити один одному;
- визначати вид заходу необхідно, зважаючи на конкретну ситуацію в регіоні та своєчасно коригувати з огляду її змін [3, с. 167].

Одним із важливих теоретико-правових аспектів розгляду питання, пов'язаного з кримінологічним плануванням, є аналіз принципів, на підставі яких воно повинно відбуватися, оскільки вони є тією основою, на якій будується процес кримінологічного планування. До таких *принципів* належать, зокрема:

– *Науковій обґрунтованості* – полягає в тому, що планування повинне здійснюватися на основі наукового аналізу об'єктивної дійсності, в умовах якої реалізовуватиметься план. Мають бути науково обґрунтовані: завдання органу, що реалізує план; його ресурсне забезпечення; передбачення майбутньої ситуації, в якій йому доведеться діяти.

– *Законності* – передбачає розробку планів згідно з чинним законодавством.

– *Актуальності* – означає необхідність у процесі планування визначити пріоритетні напрями профілактичної діяльності.

– *Реальності* – вимагає взяття до уваги об'єктивних можливостей суб'єктів профілактики.

– *Конкретності* – передбачає однозначність змісту запланованих заходів, термінів їх виконання, суб'єктів реалізації та контролю.

– *Несуперечливості* – означає узгодження в межах плану всіх його складових частин, аби вони не суперечили одна одній.

– *Субординації* – полягає в підпорядкуванні заходів короткострокових планів довгостроковим, нижчих ланок суб'єктів профілактики вищим.

– *Інформативності*. Цей принцип розглядається у двох аспектах. Згідно з першим цей принцип означає складання плану на підставі повної та достовірної інформації. Відповідно до другого аспекту план повинен розроблятися таким чином, щоб за якомога меншого обсягу знакового масиву містити якнайбільше необхідної інформації [4, с. 145].

Як зазначалося вище, кримінологічне планування є діяльністю органів влади, а як будь-яка діяльність, вона є певною сукупністю етапів, аналіз яких водночас допомагає розкрити дефініцію цього поняття. Процес кримінологічного планування складається з *п'яти основних етапів*:

- 1) організаційно-підготовчого;
- 2) інформаційно-аналітичного;
- 3) безпосередньої розробки плану;
- 4) організації виконання плану;
- 5) оцінювання запобіжної діяльності й висновків.

На *організаційно-підготовчому* етапі відповідний орган виконавчої влади приймає рішення про

розробку плану, створює спеціальну комісію (робочу групу), попередньо визначає джерела матеріально-технічного забезпечення роботи комісії, джерела необхідної інформації, розподіляє обов'язки.

На другому, *інформаційно-аналітичному*, етапі комісія вивчає й аналізує злочинність у регіоні, динаміку й тенденції. У разі потреби комісія організовує конкретно-соціологічні дослідження, витребує відомості кримінологічного характеру з правоохоронних органів (суду, прокуратури, органів внутрішніх справ), а також збирає іншу необхідну інформацію: про територіальну, економічну, демографічну характеристики регіону, матеріальні та житлово-побутові умови населення, соціально-політичну ситуацію в регіоні, соціальну інфраструктуру, міграцію населення тощо.

*Безпосередньо розробка плану профілактики злочинів передбачає:*

а) статистичну обробку й аналіз отриманої інформації, її оцінку та формулювання висновків;

б) кримінологічне прогнозування на певний строк;

в) розробку планових запобіжних заходів із визначенням строків виконання та конкретних виконавців;

г) узгодження, рецензування й обговорення проекту плану, його коригування та доопрацювання;

д) затвердження плану.

*Організація виконання кримінологічного плану* полягає в доведенні планових завдань до виконавців, визначенні строків подання звітності, встановленні контролю за виконанням плану, коригуванні планових завдань, проведенні нарад з виконавцями.

*Оцінюють запобіжну діяльність* не за формальними ознаками намічених заходів, а на основі реальної ефективності, тобто за станом правопорядку в регіоні чи в державі [3, с. 168].

Результатом кримінологічного планування є *кримінологічний план* – документ, у якому зведено науково обгрунтовану систему заходів протидії злочинності на визначену перспективу та виконавця. Кримінологічний план має відповідати низці вимог, а саме: бути науково обгрунтованим, реальним, законним, актуальним, конкретним, несуперечливим, своєчасним, інформативним. Найбільш типова структура кримінологічного плану включає в себе загальну та особливу частини. У загальній частині плану містяться переважно заходи організаційного, правового, науково-методичного характеру, а також загальносоціальні заходи протидії злочинності. Особлива частина кримінологічного плану вибудовується за основними напрямками протидії злочинності, що входить до кола проблемних питань планування. Крім іншого, обов'язковою складовою частиною кримінологічних планів є зазначення виконавчих суб'єктів і строків реалізації прийнятих рішень.

Щодо видової характеристики кримінологічного планування як важливого елементу встановлення змісту дефініції цього поняття, то у кримінологічній літературі виділяють такі його види.

*Залежно від спрямованості* кримінологічного планування відповідні плани бувають перспективними та поточними. *Перспективні плани* складаються на тривалий термін і засновані на середньострокових та довгострокових кримінологічних прогнозах. *Поточні плани* складаються на основі короткострокових прогнозів і мають на меті вирішення проміжних, оперативно-тактичних задач протидії злочинності [5, с. 358–359].

*За строками розрізняють* короткострокові, середньострокові і довгострокові плани. *Короткострокові плани* розраховані на 1–2 роки. *Середньострокові і довгострокові* – на 3–5 та 6–10 років відповідно.

*За змістом розрізняють* комплексні та цільові плани. *Комплексний* кримінологічний план охоплює заходи, спрямовані на протидію злочинності на всіх (чи принаймні кількох) її рівнях, напрямках із залученням максимальної кількості суб'єктів. Такі плани мають стратегічне значення, окреслюють системні зв'язки в механізмі кримінально-превентивної діяльності та визначають її пріоритетні вектори. *Цільовий* кримінологічний план спрямований на організацію протидії конкретному виду злочинності (наприклад, злочинності неповнолітніх) чи усунення конкретного її фактору (наприклад, дитячої безпритульності) [6].

*За масштабом і функціональним навантаженням* розрізняють загальнодержавне, регіональне, галузеве і відомче кримінологічне планування. *Перший вид* планування розрахований на певну територію, *другий* – на галузь господарювання (наприклад, на агропромисловий комплекс), *третій* – на певні відомства (міністерства, комітети, служби тощо). Територіальні плани можуть охоплюватися як територією однієї країни, так і бути міжнародними. Важливими в цьому аспекті є плани дій щодо співробітництва Ради Європи з Україною на відповідні періоди, які передбачають реалізацію низки заходів, зокрема щодо реформування правоохоронних органів України, протидії корупції, організованій злочинності, відмиванню коштів і фінансуванню тероризму, боротьби з проявами жорстокого поводження, а також захисту дітей. Останніми роками в багатьох регіонах країни розроблені програми протидії злочинності, що є або ініціативними, або спрямовані на виконання загальнодержавних програм. Вони мають характер короткострокових і середньострокових територіальних планів. Їх основним завданням є об'єднання розрізаних зусиль численних суб'єктів протидії злочинності та спрямування їх у єдине русло цілеспрямованої діяльності. Такий підхід дозволяє закласти в основу функціонування системи протидії злочинності елементи узгодженості, послідовності виконання запобіжних заходів, взаємодію і координацію дій виконавців запланованих заходів. Зокрема, одним із прикладів загальнодержавного кримінологічного планування є План заходів щодо реалізації концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2012 р. [7], а регіонального – Комплексна програма профілактики злочинності у м. Львові на 2016–2017 рр. дію якої,

згідно з ухвалою Львівської міської ради від 25 січня 2018 р., продовжено до 2020 р. та виділено на її виконання 500 000 грн [8].

Щодо форми плану, то необхідно зазначити, що вона може бути різноманітною. Найпоширенішою є форма плану, що складається з назв заходів, виконавців, строків виконання, відповідальних за виконання. Можуть використовуватися й інші форми плану [9, с. 256].

Комплексні територіальні плани, що складаються, здебільшого, на два роки, зазвичай змістовно складаються з таких елементів:

- організаційні заходи;
- моральне виховання та правову пропаганду;
- профілактика пияцтва й наркоманії;
- припинення та профілактика організованої злочинності;
- профілактика хуліганства й інших правопорушень у сфері побуту;
- профілактична робота в трудових колективах;
- профілактична робота в житлових масивах;
- профілактика бездоглядності та правопорушень неповнолітніх, а також молоді;
- запобігання рецидивній злочинності;
- запобігання розкраданню їх з використанням посадового становища та місця роботи, а також запобігання іншим посадовим злочинам;

– припинення незаконного обігу й інших злочинних промислів;

- профілактика правопорушень проти особистої власності громадян;
- профілактика дорожньо-транспортних пригод;
- зміцнення матеріальної бази соціальної профілактики правопорушень [10, с. 196–197].

Отже, кримінологічне планування є важливим заходом запобігання злочинності, оскільки за його допомогою ми виявляємо причини злочинності, визначаємо заходи за допомогою, яких її можна подолати, суб'єктів, на яких покладено обов'язок вживати ці заходи, а також строки їх виконання. Врахування вищезазначених теоретичних аспектів є складовою частиною ефективності не лише кримінологічного планування, а й усього процесу запобігання злочинності, а їх науковий аналіз є підґрунтям її забезпечення.

**Висновки.** Враховуючи наведене, на наш погляд, під *кримінологічним плануванням* необхідно розуміти діяльність, пов'язану з розробкою плану, в якому на основі завдань боротьби зі злочинністю визначаються її шляхи та засоби, нормативне, інформаційне, організаційне, методичне й ресурсне забезпечення, а також проміжок часу, протягом якого триватиме виконання плану, та суб'єкти, котрі його виконуватимуть.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Даньшин І.Н. Кримінологічне планування заходів протидії злочинності та її прогнозування. *Вісник Академії Правових Наук України*. 2004. № 4 (39). С. 145–152.
2. Кримінологія: Загальна та Особлива частини : підручник / В.В. Голіна та ін. ; за заг. ред. В.В. Голіни і Б.М. Головкина. Харків : Право, 2014. 513 с.
3. Курс кримінології: Особлива частина : підручник у: 2 кн. / М.В. Корнієнко та ін. ; за заг. ред. О.М. Джужі. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 480 с.
4. Голіна В.В., Лукашевич С.Ю., Колодяжний М.Г. Державне програмування і регіональне планування заходів запобігання злочинності в Україні / за заг. ред. В.В. Голіни. Харків : Право, 2012. 304 с.
5. Орлов Ю.В. Планування кримінологічне. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2016. № 2 (7). С. 358–360.
6. Литвинов О. Кримінологічне планування. *Вісник Кримінологічної Асоціації України*. URL: <https://visnikkau.webnode.com.ua/news/kriminologichne-planuvannya/> (дата звернення: 05.02.2019).
7. План заходів щодо реалізації концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 січня 2012 р. / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 05.02.2019).
8. Про продовження на 2018–2020 роки дії Комплексної програми профілактики злочинності у м. Львові на 2016–2017 роки. Ухвала Львівської міської ради від 25 січня 2018 р. / Львівська Міська Рада. URL: [https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam%5Cuhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/A711E40F-C13E8AC3C2257F6100554D07?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam%5Cuhvaly.nsf/(SearchForWeb)/A711E40F-C13E8AC3C2257F6100554D07?OpenDocument) (дата звернення: 05.02.2019).
9. Михайлов О.Є., Горбань А.В., Міщук В.В. Кримінологія : навчальний посібник. Київ : Знання, 2012. 565 с.
10. Кримінологія : підручник / за заг. ред. Л.С. Сміяна, Ю.В. Нікітіна. Київ : Національна академія управління, 2010. 496 с.

## СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 351.74

Гелетей В. В.,

начальник

Управління державної охорони України

### ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ СПЕЦІАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ У ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ (НА ПРИКЛАДІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ ТА ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ)

#### LAW ENFORCEMENT SPECIAL PURPOSE BODIES INTERACTION SPECIFICS IN TERRORISM COUNTERACTION CONTEXT (ON THE DEPARTMENT OF THE STATE GUARD OF UKRAINE AND STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE EXAMPLE)

Стаття присвячена теоретико-прикладній проблемі законодавчого регулювання взаємодії правоохоронних органів спеціального призначення у протидії тероризму. На прикладі Управління державної охорони України та Державної прикордонної служби України показані основні проблеми унормування такої взаємодії та запропоновані основні шляхи їх розв'язання у короткотерміновій перспективі.

**Ключові слова:** протидія тероризму, правоохоронні органи спеціального призначення, взаємодія, законодавче забезпечення.

Статья посвящена теоретико-прикладной проблеме законодательного регулирования взаимодействия правоохранительных органов специального назначения в противодействии терроризму. На примере Управления государственной охраны Украины и Государственной пограничной службы Украины показаны основные проблемы регламентирования такого взаимодействия и предложены основные пути их разрешения в кратковременной перспективе.

**Ключевые слова:** противодействие терроризму, правоохранительные органы специального назначения, взаимодействие, законодательное обеспечение.

The article is devoted to law enforcement special purpose bodies' interaction legislative regulating theoretical-applied problem in the terrorism counteraction context. On the Department of the State Guard of Ukraine and State Border Guard Service of Ukraine example there are presented such interaction regulation basic problems and conceptual approaches to their resolving in short-term perspective are suggested.

**Key words:** terrorism counteraction, law enforcement special purpose bodies, interaction, legislative support.

**Актуальність теми.** Законодавчі акти у сфері безпеки та оборони визначають терористичні прояви як одну з основних загроз національній безпеці України, нормальному функціонуванню держави та суспільства. Отже, на особливу увагу заслуговує забезпечення стійкості та адекватності державної системи запобігання тероризму [1, с. 21, 40], центром якої є правоохоронні органи. Окремий їх різновид, правоохоронні органи спеціального призначення, вважаються провідними суб'єктами, покликаними в межах своєї компетенції реагувати на наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України [2, с. 434].

На сучасному етапі завдання протидії тероризму не може бути покладено виключно на один правоохоронний орган. Терористичні прояви за характером, масштабами, спрямованістю вельми різноманітні, тому елементами державної системи протидії

тероризму в Україні є численні суб'єкти запобіжної діяльності, які здійснюють свої повноваження в рамках національного антитерористичного законодавства [1, с. 41]. При цьому наявність координуючої структури не применшує значення взаємодії окремих суб'єктів. Адже, як зазначається у фаховій літературі, для організації взаємодії треба менше коштів, ніж для вдосконалення управління чи інтенсивного нарощування сил та засобів [3, с. 9].

Таким чином, питання взаємодії правоохоронних органів спеціального призначення можна вважати невід'ємною складовою частиною організації антитерористичної діяльності.

Комплексність окресленої проблематики зумовлює численність фахових розвідок, присвячених питанням правоохоронної системи та правоохоронних органів, протидії тероризму, особливостям взаємодії елементів соціальних систем різного рівня тощо. З огляду на це **аналіз досліджень**, які зачіпа-

ють різні аспекти взаємодії правоохоронних органів як суб'єктів протидії тероризму, свідчить про ґрунтовність робіт таких авторів, як О. Бандурка, Ю. Битяк, М. Бурбика, І. Зозуля, І. Кириченко, А. Куліш, В. Ліпкан, В. Маляренко, М. Мельник, Д. Нікіфорчук, В. Тацій та ін.

Здебільшого фахівці звертають увагу на окремі аспекти організації взаємодії підрозділів Служби безпеки України, Національної поліції з іншими правоохоронними структурами. Однак взаємодії інших правоохоронних органів, у тому числі органів спеціального призначення, приділяється значно менше уваги.

Відповідно, залишається **низка невирішених проблем**, які пов'язані з тим, що екстенсивний розвиток правоохоронних органів як суб'єктів запобіжної діяльності, по суті, вичерпаний, і варто використовувати інші можливості удосконалення правоохоронної системи, найважливішою з яких є інтенсифікація, вдосконалення організаційної діяльності вказаних органів на науковій основі [4, с. 447]. З огляду на специфіку правового статусу правоохоронних органів спеціального призначення та особливості діяльності щодо протидії тероризму, постає проблема рівнів унормованості взаємодії в цій сфері, адже, як зазначають фахівці, значна частина повноважень у секторі безпеки регулюється підзаконними, суто відомчими нормативно-правовими актами, що робить діяльність відповідних суб'єктів недостатньо прозорою. Своєю чергою, недосконалість міжвідомчої нормативно-правової бази призводить до фрагментарності координації [5, с. 41] і невисокої ефективності запобіжної діяльності.

Зазначені міркування дозволяють визначити **метою** цієї статті аналіз поточного стану та проблем законодавчого регулювання взаємодії правоохоронних органів спеціального призначення (на прикладі Управління державної охорони України (далі – УДО) та Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ)), які на підставі ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» є суб'єктами, що безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції [6].

**Виклад основного матеріалу.** Профільні закони [7; 8] визначають УДО та ДПСУ як правоохоронні органи спеціального призначення. Для останніх, на нашу думку, притаманна сукупність критеріїв:

– фактичний – орган призначений для захисту людини, суспільства та держави від правопорушень, у чому проявляється захист ним правопорядку;

– формальний – орган текстуально або контекстуально визначається як правоохоронний у законодавчих актах;

– інструментальний – методи та засоби здійснення повноважень органом, визначені законом, включають примус та специфічні заходи (зокрема оперативно-розшукові);

– структурний – до складу органу входить озброєне/військове формування [9, с. 191].

Звернемо увагу на останній критерій, який набуває особливого значення у сфері протидії тероризму,

адже спеціальні озброєні чи військові формування застосовуються як у плановому, регулярному порядку, так і під час проведення спеціальних заходів і дій за надзвичайних обставин (у тому числі анти-терористичних, миротворчих тощо) з використанням правоохоронних, військових та інших методів [2, с. 433].

Цим критеріям відповідають УДО та ДПСУ. Як зазначається у ч. 2 ст. 13 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [6], за рішенням керівництва Антитерористичного центру при СБУ, погодженим із керівництвом відповідних суб'єктів боротьби з тероризмом, до широкомасштабних, складних антитерористичних операцій у районі їх проведення залучаються та використовуються сили та засоби (особовий склад та спеціалісти окремих підрозділів, військових частин, зброя, бойова техніка, спеціальні і транспортні засоби, засоби зв'язку, інші матеріально-технічні засоби), зокрема, УДО та ДПСУ.

Як правоохоронні органи спеціального призначення, які виступають суб'єктами, що безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, УДО та ДПСУ мають свою специфічну компетенцію. Вона у загальному виді регламентована у Законі України «Про боротьбу з тероризмом» і у спеціальних законах, що регламентують діяльність УДО та ДПСУ.

Так, аналіз завдань УДО, які визначені у ст. 12 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [7], дає підстави дійти висновку, що антитерористичне спрямування цього правоохоронного органу визначається як «участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом».

Своєю чергою, на підставі ч. 7 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [6] УДО бере участь в операціях із припинення терористичних актів, спрямованих проти посадових осіб та об'єктів, охорону яких доручено підпорядкованим цьому Управлінню підрозділам, надає Антитерористичному центру при СБУ необхідні сили і засоби; забезпечує їх ефективне використання під час проведення антитерористичних операцій.

Однак очевидну антитерористичну спрямованість має і здійснення державної охорони. Зокрема, це впливає із переліку осіб та специфіки об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона. При цьому, окрім державної охорони, на УДО покладено обов'язок забезпечення безпеки та запобігання протиправним посяганням на певне коло посадових осіб та членів їхніх сімей за місцем їх перебування як на території України, так і за її межами.

Задля виконання цих завдань УДО взаємодіє з правоохоронними органами, іншими військовими, воєнізованими та охоронними формуваннями, органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності щодо прогнозування та аналізу загроз і ризиків, що виникають під час забезпечення безпеки; здійснює виявлення, збирання, дослідження і використання інформації з метою протидії злочинам. Щодо відповідних об'єктів

УДО виявляє порушення встановленого порядку на об'єктах державної охорони; затримує осіб, які, порушуючи встановлений режим, проникли чи намагаються проникнути на об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона, або на режимну територію, розпізнає ознаки підготовки терористичного акту щодо об'єктів державної охорони та вживає заходи щодо його попередження, нейтралізації чи зниження наслідків.

Таким чином, УДО як суб'єкт протидії тероризму в Україні здійснює діяльність, спрямовану на державну охорону визначених у законодавстві органів державної влади, посадових осіб і членів їх сімей, а також об'єктів. При цьому така діяльність полягає в безпосередній участі цього органу в операціях із припинення терористичних актів, а також забезпеченні інших суб'єктів протидії тероризму необхідними силами та засобами й ефективного їх використання [10, с. 137].

Однією з функцій ДПСУ є участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом [8]. На підставі ч. 5 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [6] ДПСУ здійснює боротьбу з тероризмом шляхом запобігання, виявлення та припинення спроб перетинання терористами державного кордону України, незаконного переміщення через державний кордон України зброї, вибухових, отруйних, радіоактивних речовин та інших предметів, що можуть бути використані як засоби вчинення терористичних актів, забезпечує безпеку морського судноплавства в межах територіальних вод та виключної (морської) економічної зони України під час проведення анти-терористичних операцій, надає Антитерористичному центру при СБУ необхідні сили і засоби, забезпечує їх ефективне використання під час проведення антитерористичних операцій.

Як було зазначено, здійснення державної охорони також має очевидну антикорупційну спрямованість. Звернемо увагу, що серед основних функцій ДПСУ Закон України «Про Державну прикордонну службу України» [8] визначає участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб, визначених у Законі України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб». Хоча останній законодавчий акт у ст. 10 дещо інакше регламентує це завдання: ДПСУ в межах своєї компетенції та у взаємодії з УДО бере участь у здійсненні державної охорони [7].

З огляду на це можна наголошувати, що УДО та ДПСУ у сфері протидії тероризму взаємодіють у двох напрямках – безпосередню участь в антитерористичних заходах за координаційної ролі Антитерористичного центру при СБУ та здійснення державної охорони.

Власне взаємодія здійснюється в умовах повної визначеності щодо намірів і планів її суб'єктів. Головна ознака взаємодії – відсутність шкідливого впливу на партнера. Завдання суб'єктів взаємодії можуть повністю чи частково збігатися [3, с. 11]. На нашу думку, коли йдеться про взаємодію УДО та ДПСУ

у протидії тероризму, то доцільно говорити про кооперацію, яка розуміється як взаємодія індивідів чи груп, об'єднаних розв'язанням спільних завдань. Кооперація виникає, коли стає очевидною перевага об'єднаних зусиль над індивідуальними.

Вбачається, що у зазначених напрямках антитерористична взаємодія УДО та ДПСУ здійснюється у різних аспектах, основним з яких є інформаційний. Це означає, що обидва правоохоронні органи значну увагу приділяють обміну інформацією. При цьому, якщо говорити про специфічну інформацію, якою можуть обмінюватися лише правоохоронні органи, у тому числі спеціального призначення, то це оперативно-розшукова інформація, зокрема, та, яка стосується організованої злочинності та корупції, пов'язаних зі злочинами терористичного характеру [4, с. 452–453].

Поряд з інформаційним аспектом можна виокремлювати такі аспекти:

прогностичний, який включає моніторинг загроз вчинення терактів на території України та за кордоном, прогнозування ймовірних наслідків таких дій; своєчасне виявлення та усунення причин і умов, що сприяють їх вчиненню;

контрольний – здійснення постійного контролю за розвитком подій, пов'язаних із загрозою вчинення теракту [1, с. 41];

оперативно-розшуковий – проведення узгоджених оперативно-розшукових дій та заходів тощо.

Однак, як зазначають фахівці, процес організації взаємодії почасти ускладнюється через конфлікт інтересів суб'єктів. Це певною мірою пов'язано з урегулюванням питань взаємодії винятково на рівні відомчих нормативно-правових актів без виходу на рівень законодавчої регламентації [11, с. 366]. Але вбачається, що останній (законодавчий) рівень має містити не лише положення загального характеру, а й, відповідно до специфіки окремих правоохоронних органів, приписи суто прикладного, конкретизованого спрямування.

До прикладу, у сфері протидії тероризму взаємодія УДО та ДПСУ може здійснюватися шляхом: обміну оперативною інформацією, що становить інтерес для боротьби з тероризмом та організованою злочинністю; розроблення й реалізації спільних програм, планів у сфері боротьби з терористичними проявами; створення робочих груп для підготовки законопроектів, пропозицій про зміни й доповнення до законодавства; проведення узгоджених оперативно-розшукових, профілактичних та інших заходів; підготовки й проведення спільних колегій, нарад, семінарів із питань вдосконалення взаємодії; розроблення навчальних програм та проведення занять у системі професійної підготовки.

Враховуючи викладене, можна дійти **висновку**, що участь правоохоронних органів спеціального призначення у протидії тероризму нині регламентована в низці законів, але їх положення мають загальний характер. Однак запобіжна діяльність супроводжується обмеженням прав та свобод людини, можливостями застосування державного приму-

су, тому питання взаємодії правоохоронних органів спеціального призначення у сфері протидії тероризму доцільно викласти у законодавчих актах більш детально. Зазначене доцільно врахувати під час підготовки нових редакцій законів щодо формування і функціонування окремих правоохоронних органів.

З огляду на це **перспективи подальших досліджень** у зазначеній сфері полягають у розробці та обґрунтуванні концепції правоохоронної діяльності та кардинальному оновленні законодавчої бази щодо участі правоохоронних органів спеціального призначення у протидії різним злочинним проявам.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні: аналіт. доповідь / Резнікова О.О. и др.; за заг. ред. О.О. Резнікової. Київ : НІСД, 2017. 60 с.
2. Плетньов О.В. Роль і місце правоохоронних органів спеціального призначення в системі сил охорони правопорядку. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского: Серия «Юридические науки»*. 2013. Том 26 (65). № 1. С. 429–435.
3. Кириченко І.О., Аллеров Ю.В., Тробюк В.І., Урсакий Ю.Ф. Аксиоматичні основи теорії взаємодії службово-бойових систем. *Честь і закон*. 2006. № 1. С. 9–17.
4. Канцір В.С. Організаційні аспекти боротьби з тероризмом та її основні напрями. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 2. С. 446–457.
5. Гончаренко Г.А. Шлях реформування правоохоронних органів в рамках стратегічного партнерства України з Європейським Союзом: правові засади. С. 39–41. URL: <https://qps.ru/GmUoz> (дата звернення: 13.03.2019)
6. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 25. Ст. 180.
7. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 4 березня 1998 р. № 160–98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 236.
8. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208.
9. Гелетей В.В. До питання про правоохоронні органи спеціального призначення (на прикладі Управління державної охорони України). *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2019. № 18. С. 187–195.
10. Трофімцов В. Роль органів спеціального призначення в системі суб'єктів протидії тероризму в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 6. С. 135–139.
11. Микитюк М.А., Марчук М.В. Адміністративно-правове регулювання взаємодії УДО України з іншими правоохоронними органами. *Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України* : матер. II Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 30 листопада 2018 р. Київ : ФОП Кандиба Т.П., 2018. С. 364–367.



**Єднак В. М.,**  
кандидат юридичних наук,  
здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук  
кафедри загальноправових дисциплін  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## КОЛО ТА ЗМІСТ ФОРМ І МЕТОДІВ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

### THE SCOPE AND CONTENT OF THE FORMS AND METHODS OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES OF THE PROSECUTOR'S OFFICE

У статті на підставі аналізу норм чинного законодавства та відповідних дослідницьких думок і позицій розглянуто сутність форм і методів правоохоронної діяльності органів прокуратури, визначено коло та охарактеризовано зміст основних із них. Констатовано, що оновлення законодавства про прокуратуру засвідчило її наближення до судової гілки влади, з огляду на що припинили своє існування певні форми і методи діяльності органів прокуратури, зокрема ті, що пов'язані з реалізацією ними загального нагляду.

**Ключові слова:** форма, метод, форми діяльності органів прокуратури, методи діяльності органів прокуратури.

В статье на основании анализа норм действующего законодательства и соответствующих исследовательских мнений и позиций рассмотрена сущность форм и методов правоохранительной деятельности органов прокуратуры, определен круг и охарактеризовано содержание основных из них. Констатировано, что обновление законодательства о прокуратуре показало ее приближение к судебной ветви власти, в силу чего прекратили свое существование определенные формы и методы деятельности органов прокуратуры, в частности те, которые связаны с реализацией ими общего надзора.

**Ключевые слова:** форма, метод, формы деятельности органов прокуратуры, методы деятельности органов прокуратуры.

In the article, on the basis of analysis of the norms of the current legislation and relevant research opinions and positions, the essence of forms and methods of law-enforcement activity of the prosecutor's offices is considered, the circle is defined and the content of the main ones is described. It was stated that the updating of the law on the prosecutor's office showed that it was approaching the judicial branch, which resulted in the abolition of certain forms and methods of activity of the prosecutor's offices, in particular those related to the implementation of their general supervision.

**Key words:** form, method, forms of activity of the prosecutor's office, methods of activity of the prosecutor's office.

**Постановка проблеми.** Суспільно-політичні події, що відбуваються в Україні протягом останніх років, призвели до цілої низки важливих змін і перетворень у механізмі держави. Зокрема реформування зазнала національна правоохоронна система, яка, незважаючи на те, що мала низку проблем, втім понад два десятки років із моменту проголошення незалежності України не отримувала конструктивних змін і поліпшень, залишаючись фактично у тому вигляді, в якому існувала за радянських часів. Однак під впливом громадськості та міжнародної спільноти влада нарешті здійснила низку суттєвих кроків у напрямі вдосконалення вітчизняної правоохоронної системи, зокрема були прийняті закони «Про національне антикорупційне бюро» від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII, «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII, «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII, «Про національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII та ін. Ці та інші нормативно-правові акти засвідчили створення нових інститутів правоохоронної (як-то Нацполіція, НАБУ) системи та важливі зміни у вже наявних, зокрема це стосується органів прокуратури, які Україна ще у 1995 р., під час вступу до Ради Європи, зобов'язалася узгодити з європейськими стандартами. Однак тривалий час це зобов'язання залишалось без уваги з боку української влади і не виконувалося, на чому неодноразово наголошували представники європейської спільноти, до якої прагне інтегрува-

тися наша держава на правах повноправного члена. Так, наприклад, у Остаточному тексті резолюції ПАРЄ щодо дотримання обов'язків та зобов'язань Україною від 27.09.2001 р. зазначалося, що Асамблея нагадує чітке зобов'язання української делегації, керівників партій та фракцій Верховної Ради виконати обов'язки та зобов'язання України щодо трансформації ролі та функцій Генеральної прокуратури. Асамблея закликає органи влади України повністю імплементувати реформу Генеральної прокуратури, відповідно до принципів і стандартів РЄ, маючи на меті скасування наглядових функцій прокуратури, які не відповідають Конституції України і загрожують підризом незалежності доволі слабкої судової влади [1]. 15.04.2013 р. Україною від Ради Європи було отримано «Принципи щодо ролі інституціональної організації прокурорської служби та статусу прокурорів України», з урахуванням яких здійснено підготовку проекту нової редакції Закону України «Про прокуратуру», який у подальшому, хоча й з певними зауваженнями, був схвально оцінений Венеціанською Комісією [2, с. 12].

**Стан дослідження.** Значний внесок у процес розвитку і реформування інституту прокуратури в нашій державі зробили представники наукових кіл, зокрема його проблематику у своїх працях висвітлювали такі правознавці, як О.М. Бандурка, А.П. Гель, Г.С. Семаков, М.М. Бурбика, В.Б. Авер'янов, С.Г. Стеценко, В.В. Стеценко, Ю.П. Битяк, М.С. Уткіна,

В.І. Басков, С.П. Кондракова, В.Л. Федоренко, В.Т. Нор, О.М. Литвак, Н.П. Анікіна, Н.Р. Бобечко, Ю.М. Грошевий, М.В. Руденко, С.В. Подкопаєв, М.Й. Курочка, П.М. Каркач, В.М. Гірич, В.В. Долежан, В.Т. Білоус, С.Е. Демський, І.І. Литвин, О.М. Окопник, М.В. Косюта, Ю.Г. Севрук, А.В. Столітній та ін. Втім, відаючи належне науковим зусиллям цих та інших дослідників, варто зазначити, що низка питань діяльності органів прокуратури потребують подальшого наукового опрацювання, адже реформаційні процеси у цій правоохоронній структурі ще не завершені і, як підкреслюють деякі правники, відбуваються досить повільно.

Саме тому **метою статті** є дослідити коло та зміст форм і методів правоохоронної діяльності органів прокуратури.

**Виклад основного матеріалу.** Лексичний зміст слова «форма» включає такі його розуміння: обрис контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду; тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний із його сутністю, змістом; спосіб існування змісту, його внутрішня організація; спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії; встановлений порядок в якійсь справі [3, с. 1543–1544; 4 с. 503–504]. З викладеного видно, що форма, як правило, тісно пов'язується зі змістом певного предмета, явища, процесу. Вона, тобто форма, відображає те, яким чином той чи інший зміст виявляється та існує, реалізується в об'єктивній дійсності. С.П. Щерба та О.А. Заглада зазначають, що форма є вираженням змісту, його зумовленням. Це внутрішня і зовнішня організація змісту, спосіб його існування, який має певну визначеність, стабільність і самостійність. Форма нерозривно пов'язана зі змістом, а через нього – з сутністю. Згідно з діалектикою «зміст» і «форма» знаходяться в органічній єдності, є співвідносними поняттями, які відображають дві взаємозалежні, суперечливі сторони буття предмета, явища, процесу. Гармонія форми і змісту проявляється всюди і в усьому. Зміст і форма є невід'ємними сторонами речей, процесів, явищ об'єктивного світу. При цьому зміст відіграє визначальну, провідну роль стосовно форми. Самій же формі притаманна певна самостійність і вона впливає на розвиток змісту. Будь-який зміст може проявлятися в різноманітних формах [5]. І.Т. Фролов із цього приводу пише, що «форма» і «зміст» – категорії, які відображають взаємозв'язок двох сторін природної та соціальної реальності: певним чином впорядкованої сукупності елементів і процесів, що утворюють предмет або явище, тобто зміст, і способу існування і вираження цього змісту, його різних модифікацій, тобто форми. Поняття форми вживається також у значенні внутрішньої організації змісту, і в цьому значенні проблематика форми отримує подальший розвиток у понятті структури [6, с. 519–520].

Загальнофілософське розуміння форми як способу організації речі, матеріалу, з якого ця річ складається [7, с. 631], є справедливим і для юриспруденції, де вона (форма) виражає те, в якому вигляді існують ті чи інші правові інститути, явища, процеси, яким чином вони виявляються, реалізуються у суспільному житті. Так, наприклад, форма правління. Форма

державного (політичного) режиму – спосіб політичної організації державної влади, виражений через сукупність засобів і методів, що використовуються у взаємовідносинах держави й особи [8, с. 263]. А, скажімо, форма права – це зовнішнє оформлення змісту загальнообов'язкових правил поведінки, які офіційно встановлені або санкціоновані державною владою або загально визнані суспільством правові звичаї, рішення, прийняті на всенародних і місцевих референдумах [9, с. 35]. Форми державно-управлінської діяльності – це зовнішні, постійні й типізовані вияви практичної активності державних органів щодо формування й реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності [10, с. 741]. Процесуальна форма являє собою сукупність правових приписів, що визначають підстави, умови і послідовність здійснення судочинства, інших нормативно передбачених видів провадження та їх документального оформлення [11]. Тож, форми правоохоронної діяльності органів прокуратури являють собою зовнішнє вираження дій та рішень цих органів, що вчиняються, приймаються з метою виконання поставлених перед ними завдань та покладених на них функцій як на правоохоронний орган.

Виокремлюючи основні форми діяльності прокуратури як правоохоронного органу, варто зазначити, що кожна дія, кожен захід, кожне рішення органів прокуратури так чи інакше має прояв у суспільному житті, а отже, характеризується наявністю відповідної форми. Однак висвітлювати зміст кожної із цих форм вбачається недоцільним і, очевидно, неможливим у межах однієї статті. Водночас можемо виокремити такі види форм правоохоронної діяльності досліджуваних органів, які складаються з порівняно однорідних за характером дій, рішень, вживаних цими органами заходів.

Отже, залежно від напрямів реалізації органами прокуратури як правоохоронної діяльності остання виявляється у таких формах:

1) процесуальна, яка характеризує діяльність органів прокуратури як учасників відповідного провадження. Особливості участі прокуратури у певному юридичному процесі визначається відповідним процесуальним законом. Так, наприклад, у кримінальному процесі прокурор бере участь у формі:

– по-перше, процесуального керівника, який у межах своїх повноважень: приймає відповідні процесуальні рішення по справі (як-то прийняти рішення про початок досудового розслідування за наявності підстав, закриття кримінального провадження, продовження строків досудового розслідування за наявності підстав передбачених КПК України); надає відповідні доручення органу досудового розслідування; повідомляє особі про підозру; складає процесуальні документи; погоджує відповідні процесуальні документи органів досудового слідства; звертається до суду тощо;

– по-друге, державного обвинувача у судовому провадженні. Державне обвинувачення – це процесуальна діяльність прокурора, що полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення [12];

– по-третє, захисника інтересів громадян, держави у цивільному, господарському, адміністративному процесі. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом. Випадки реалізації прокуратурою своєї правоохоронної діяльності у такому вигляді суворо обмежуються Законом. Так, прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства), якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недоздатність повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист [13]. Варто зазначити, що правоохоронна діяльність органів прокуратури у формі представництва інтересів громадян має тимчасовий характер, про що свідчить зміст ст. 131-1 Конституції України, в якій відсутні положення про представництво прокуратурою інтересів громадян, а також перехідних положень Основного закону, в яких закріплено, що представництво відповідно до закону прокуратурою громадян в судах у справах, провадження в яких було розпочато до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України», здійснюється за правилами, які діяли до набрання ним чинності, – до ухвалення у відповідних справах остаточних судових рішень, які не підлягають оскарженню [14];

2) організаційно-управлінська, згідно з якою прокуратура виступає одним із ключових суб'єктів, що опікується питаннями узгодження (координації) діяльності правоохоронних органів у державі. Координаційні повноваження прокурори здійснюють у формі проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, аналітичної діяльності. Порядок організації роботи з координації діяльності правоохоронних органів, взаємодії органів прокуратури із суб'єктами протидії злочинності визначається положенням, що затверджується спільним наказом Генерального прокурора, керівників інших правоохоронних органів і підлягає реєстрації в Міністерстві юстиції України [13]. Досить широкий перелік форм координації правоохоронної діяльності закріплений у Спільному наказі Генерального прокурора України та керівників правоохоронних органів від 16.04.2012 р. № 43/375/166/353/284/241/290/256 «Про затвердження Положення про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції», в якому закріплено, що, окрім координаційних нарад, яка є основною формою узгодження правоохоронної діяльності, також можуть використовуватися такі форми координації: проведення спільних засідань колегій правоохоронних органів; проведення міжвідомчих нарад за участю керівників правоохоронних органів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; видання спільних наказів, вказівок, інформаційних листів та інших документів організа-

ційного та методичного характеру; обмін інформацією з питань стану злочинності та корупції; розробка і здійснення узгоджених заходів із метою виявлення, припинення та профілактики злочинів і корупційних діянь, а також усунення причин та умов, що сприяли їх вчиненню; спільні виїзди до регіонів для проведення узгоджених заходів, перевірок і надання допомоги правоохоронним органам на місцях; вивчення позитивного досвіду з питань запобігання і протидії злочинності та корупції, впровадження його в практичну діяльність правоохоронних органів; утворення спільних слідчо-оперативних груп для розкриття і розслідування окремих тяжких та особливо тяжких злочинів; взаємне використання можливостей правоохоронних органів для підготовки і навчання кадрів, підвищення їх кваліфікації; проведення спільних семінарів, конференцій та інших навчально-практичних заходів; розробка пропозицій із питань удосконалення правового регулювання запобігання і протидії злочинності та корупції; спільне ініціювання та проведення наукових досліджень у сфері боротьби із злочинністю та корупцією [15];

3) нормотворча. Нормотворчість – це офіційна діяльність уповноважених суб'єктів держави та громадянського суспільства щодо встановлення, зміни, призупинення і скасування правових норм, їх систематизації [8, с. 342]. Нормотворчість як форма діяльності прокуратури виражається:

- по-перше, в її участі в законопроектній роботі;
- по-друге, у виданні власних нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання роботи цих органів за окремими напрямками. Варто зазначити, що у чинному законі «Про прокуратуру» йдеться тільки про відомчу нормотворчість, однак аналіз положень Регламенту Генеральної прокуратури України 18 січня 2019 р. № 8 свідчить, що цей орган, хоча й сам не розробляє проекти законів, допомагає в цьому іншим органам держави, опрацьовуючи законопроекти, що надходять від останніх, та надаючи відповідні рекомендації у межах своєї компетенції.

4) участь у міжнародній співпраці, яка виражається у вигляді:

- по-перше, підготовки, опрацювання та укладання Генеральною прокуратурою України в межах предмета її відання міжнародних міжвідомчих договорів із відповідними правоохоронними інституціями зарубіжних держав, міжнародних організацій;
- по-друге, проведення прокуратурою України на виконання своїх міжнародних зобов'язань спільно із зарубіжними правоохоронними органами відповідних процесуальних дій, заходів, сприяння останнім в їх належному проведенні на території нашої держави;
- по-друге, денонсації міжнародних міжвідомчих договорів України, укладених Генеральною прокуратурою України, здійснюється Генеральною прокуратурою України [13].

Також вважаємо, що важливою організаційно-правовою формою діяльності органів прокуратури як правоохоронного органу має бути профілактика кримінальних та адміністративних правопорушень. Вбачається, що цей орган держави, як і у випадку з координацією правоохоронної діяльності щодо протидії злочинності, має бути тісно ланкою правоохоронної системи України, яка сприяє організації, узгоджує,

спрямовує та контролює якість й ефективність підготовки і проведення профілактичних заходів як на регіональному, так і державному рівнях. Однак нині ця форма діяльності органів прокуратури не має належної законодавчої регламентації, що, на нашу думку, є суттєвим недоліком, адже одним із першочергових завдань кожного правоохоронного органу є недопущення протиправної поведінки, її попередження.

Що стосується методів правоохоронної діяльності органів прокуратури, метод варто розуміти як спосіб, прийом, що застосовується суб'єктом для виконання завдання, досягнення мети. Аналіз чинного законодавства, яким регулюються діяльність органів прокуратури, дає змогу виокремити такі методи їх роботи як правоохоронного органу:

– керівництво, в основі якого лежить пряме владне веління. Цей метод найбільш яскраво проявляється у процесі здійснення прокуратурою процесуального керівництва: письмові вказівки прокурора органам, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, надані в межах повноважень, є обов'язковими для цих органів і підлягають негайному виконанню. Водночас видання прокурором розпоряджень поза межами його повноважень тягне за собою відповідальність, передбачену законом [13];

– нагляд, сутністю якого є спостереження органами прокуратури за дотриманням законності і дисципліни в діяльності органів правопорядку під час здійснення ними відповідних процесуальних дій та заходів;

– узгодження, за допомогою якого прокуратура об'єднує та спрямовує у потрібне русло зусилля

правоохоронних органів й інших суб'єктів правоохоронної діяльності, що не перебувають у її прямому підпорядкуванні;

– рекомендація, яка являє собою відзив, думку, позицію органів прокуратури щодо певної справи, питання. Рекомендації набувають правової сили за умови прийняття їх іншими суб'єктами, яким вони адресовані, до яких звернені [16].

Також у світлі вищевикладеного щодо участі прокуратури у профілактичній діяльності важливого значення набувають ті методи переконання, що пов'язані із проведенням виховних, роз'яснювальних заходів, які здійснюються з метою зміни антигромадської спрямованості осіб і закріплення позитивної соціальної орієнтації [17].

**Висновок.** Отже, форми та методи є тими аспектами діяльності органів прокуратури, які відображають, в якому вигляді та в якій спосіб вони реалізують свої правоохоронні функції. Оновлення законодавства про прокуратуру засвідчило її наближення до судової гілки влади, через що припинили своє існування певні форми і методи діяльності органів прокуратури, зокрема ті, що пов'язані із реалізацією ними загального нагляду. Це, безумовно, є позитивним кроком, водночас поза увагою законодавця залишаються питання форм участі органів прокуратури у профілактичній роботі, що, на нашу думку, є суттєвим недоліком, враховуючи ту обставину, що прокуратура була та залишається одним із ключових суб'єктів в частині узгодження діяльності правоохоронних органів, як у межах держави загалом, так і на регіональному рівні.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Остаточний текст резолюції ПАРЄ щодо дотримання обов'язків та зобов'язань Україною від 27.09.2001 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_156](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_156).
2. Інформація «Про імплементацію у 2013 році Порядку денного асоціації Україна – ЄС». *Українська частина Комітету на рівні старших посадових осіб з імплементації Порядку денного асоціації Україна – ЄС*. Київ, с. 87.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел.-К; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
4. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови. Харків : «Фоліо», 2002. 543 с.
5. Філософія : підручник / С.П. Щерба, О.А. Заграда. 5-е вид. Київ : Кондор, 2011. 548 с. URL: [https://pidruchniki.com/14491114/filosofiya/zmist\\_forma](https://pidruchniki.com/14491114/filosofiya/zmist_forma).
6. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. 7 изд., перераб. и доп. Москва : Республика, 2001. 719 с.
7. Новейший философский словарь / Сост. А.А. Грицанов. Минск : Изд. В.М. Скакун, 1998. 896 с.
8. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : Підручник. 2-ге видання. Київ : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
9. Котюк В.О. Теорія права : Курс лекцій : Навч. посібник для юрид. фак. вузів. Київ : Вентурі, 1996. 208 с.
10. Енциклопедичний словник із 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. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
11. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю070 Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. URL: <http://cyelop.com.ua/content/view/1421/1/1/7/#15587>.
12. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
13. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
14. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
15. Наказ ГПУ, СБУ, МВС та ін. «Про затвердження Положення про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» від 16.04.2012 р. № 43/375/166/353/284/241/290/256. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0043900-12>.
16. Бурбика М.М. Адміністративне право України : навчальний посібник / М.М. Бурбика, А.В. Солонар, К.Д. Янішевська. Суми : видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 2015. 358 с. URL: [https://pidruchniki.com/79620/pravo/metod\\_administrativno\\_prava](https://pidruchniki.com/79620/pravo/metod_administrativno_prava).
17. Литвинов О. Методи профілактики злочинів. *Вісник кримінологічної асоціації України*. URL: <https://visnikkau.webnode.com.ua/news/metodi-profilaktiki-zlochiv/>

## МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

УДК 340.134

**Вайцеховська О. Р.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри європейського права та порівняльного правознавства  
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

### ПРИНЦИПИ НЕВТРУЧАННЯ У ВНУТРІШНІ СПРАВИ ДЕРЖАВ ТА НЕЗАСТОСУВАННЯ СИЛИ ЧИ ПОГРОЗИ СИЛОЮ В МІЖНАРОДНОМУ ФІНАНСОВОМУ ПРАВІ

### THE PRINCIPLE OF NON-INTERFERENCE IN THE INTERNAL AFFAIRS OF STATES AND NON-USE OF FORCE OR THREAT OF FORCE IN INTERNATIONAL FINANCIAL LAW

У статті проаналізовано зміст принципу незастосування сили чи погрози силою. Встановлено особливості його реалізації в міжнародному фінансовому правопорядку та випадки його порушення в практиці міжнародних фінансових відносин. Проаналізовано поняття принципу невтручання у внутрішні справи держав та практику його дотримання суб'єктами міжнародного фінансового права. Розглянуто принцип заборони фінансування терористичної діяльності як галузевий принцип міжнародного фінансового права.

**Ключові слова:** принцип незастосування сили чи погрози силою, принцип невтручання у внутрішні справи держав, заборона фінансування терористичної діяльності, кібератака.

В статье проанализировано содержание принципа неприменения силы или угрозы силой. Рассмотрены особенности его реализации в международном финансовом правопорядке и случаи его нарушения в практике международных финансовых отношений. Проанализированы понятие принципа невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государств, и практика его применения субъектами международного финансового права. Рассмотрен принцип запрещения финансирования террористической деятельности как отраслевой принцип международного финансового права.

**Ключевые слова:** принцип неприменения силы или угрозы силой, принцип невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государств, запрещение финансирования террористической деятельности, кибератака.

The paper examines the content of the principle of non-use of force or threat of force. It specifies peculiarities of its implementation in the international financial legal order and cases of its violation in the practice of international financial relations. The notion of the principle of non-interference in the internal affairs of states as well as the practice of its observance by subjects of international financial law is analyzed. Finally, the paper studies the principle of the prohibition of financing terrorist activity as a branch principle of international financial law.

**Key words:** principle of non-use of force or threat of force, principle of non-interference in the internal affairs of states, prohibition of financing terrorist activity, cyber attack.

На фоні сучасних процесів інтернаціоналізації фінансових зв'язків та міжнародної економічної інтеграції дедалі більшої небезпеки набувають системні фінансові ризики, наявність яких в умовах стрімкої глобалізації економіки є однією з вагомих причин настання світових фінансових криз. Це стало поштовхом для міждержавного співробітництва в напрямі розроблення різних механізмів протидії фінансовим кризам у межах міжнародних фінансових організацій, роль яких зростає. Загострює потребу у співробітництві держав у фінансовій сфері поширення таких негативних явищ, як тероризм, корупція, розповсюдження масової зброї, протидія яким здійснюється, зокрема, шляхом заборони фінансування цих злочинних дій. Все це зумовило активізацію зусиль міжнародного співтовариства в напрямі забезпечення міжнародно-правового регулювання транскордонних фінансових відносин, стрімке зростання яких чинить не тільки позитивний вплив на економічне співробітництво між країнами, але й становить різні загрози.

Вихідним правовим фундаментом міжнародного

фінансового права є його загальні галузеві принципи, які здебільшого є «фінансовим» продовженням основних принципів міжнародного права і поширюються на всю галузь. Серед них важливе значення для міжнародного фінансового правопорядку мають принципи невтручання у внутрішні справи та незастосування сили чи погрози силою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У міжнародно-правовій науці через порівняно малу увагу науковців до міжнародного фінансового права як галузі міжнародного публічного права питання принципів цієї галузі майже не досліджувалось. Торкались цього питання в своїх працях Л.Л. Лазебник, В.М. Шумілов. Значно більша увага в міжнародно-правовій літературі приділена принципам міжнародного економічного права. Цією проблематикою займались М.М. Богуславский, Г.Ю. Бувайлик, Г.М. Вельямінов, С.А. Войтович, Л.А. Комарова, Б.І. Кучер, Г.І. Тункин, В.Г. Шкода, В.М. Шумілов, В.Ф. Опришко, О.О. Харчук та інші.

**Виклад основної частини дослідження.** Принцип незастосування сили чи погрози силою в системі осно-

вних принципів міжнародного права належить до імперативних норм *jus cogens*. Відповідно до Статуту ООН, всі «члени Організації Об'єднаних Націй утримуються в їх міжнародних відносинах від загрози силою чи її застосування як проти територіальної недоторканості або політичної незалежності будь-якої держави, так і будь-яким іншим чином, не сумісним із цілями Об'єднаних Націй» [1]. Незважаючи на те, що військова сила (яку мали на увазі, створюючи цей принцип), на перший погляд, не має прямого відношення до міжнародного фінансового правопорядку, практика становлення міжнародних фінансових відносин свідчить про зворотне.

У період формування цього принципу держави забезпечували свої інтереси силою, а міжнародні відносини ХХ ст. ґрунтувались на «військовому балансі» між потужними державами, а точніше, двома військово-політичними блоками. Нині така біполярність змінилась на багатополарність, а «сила не пішла з міжнародного права, а тільки змінює свою форму» [2, с. 67] – поступово трансформується в економічну силу. Суперництво між країнами перенесено в економічну площину, а війни між державами дедалі частіше є економічними. Спостерігається зростання економічної потужності окремих країн або інтеграційних об'єднань (ЄС, СНД, Ліга арабських країн тощо), так би мовити, нарощування окремими країнами чи їх групою потужної «економічної сили», якою вони можуть скористатись.

Слід зазначити, що, навіть не порушуючи норм міжнародного права, фінансово потужні країни при бажанні можуть здійснювати фінансовий тиск на менш потужні країни через специфіку «зваженого» голосування в органах міжнародних фінансових організацій. Правовим запобіжним фактором є взаємозалежність фінансових систем країн, за якої фінансова криза однієї країни не може не вплинути на всі інші, та принцип співробітництва в фінансовій сфері, закріплений у міжнародних договорах. Проте, якщо країна бажає застосувати силу, її форма може бути різною. Наприклад, застосування своєї «фінансової сили» задля блокування функціонування національної фінансової системи іншої країни, що завдасть її економіці непоправної шкоди і заблокує функціонування життєво важливих сфер життя держави.

Інший формат застосування сили стосовно національної фінансової системи країни з'явився внаслідок розвитку ІТ-технологій, завдяки яким шляхом кібератак на комп'ютерні програми банківських систем завдається суттєва шкода національній фінансовій системі. Проблема кібервійн давно стала предметом обговорення як у міжнародних інституціях [3; 4], так і в наукових колах [5–8]. Нині в науці кібератаку частіше кваліфікують не лише як злочин проти інформаційних ресурсів, але і як застосування сили щодо держави. До наслідків здійснення кібератак належать: викрадення інформації, що становить державну таємницю; порушення системи життєзабезпечення держави, включаючи таку диверсію, як знищення системи протиракетної оборони, що є загрозою для держави, та порушення основних принципів міжнародного права.

Через суттєві загрози, які несуть кібератаки для безпеки країн, науковці кваліфікують кібервійну як озброєний конфлікт [5], з усіма юридичними наслідками, включаючи право на самооборону, а кібератаку – як сучасну форму агресії [9, р. 312]. Серед видів кібернебезпек, які виділяють фахівці [10], для міжнародного фінансового правопорядку мають значення кібератаки на ресурси загальнонаціонального значення, до яких належать інформаційно-технологічні ресурси, що забезпечують функціонування національної фінансової системи.

Стабільність міжнародного правопорядку визначається (і надалі буде посилюватись) не тільки балансом військово-політичних сил, а й сил фінансових. Це суттєво актуалізує важливість та необхідність дотримання в міжнародному фінансовому правопорядку та міжнародному правопорядку загалом принципу незастосування погрози силою (включаючи фінансову силу) чи її застосування стосовно національної фінансової системи будь-якої країни.

Варто зазначити, що в міждержавних відносинах фінансові ресурси держави можуть не тільки використовуватись як *засіб* застосування сили або бути *мішенню* під час її застосування, але і виступати *приводом* для неї. У ХІХ ст. мали місце непоодинокі випадки інтервенції країн Європи в латиноамериканських країнах під приводом стягнення боргів їх підданих з урядів цих країн. Доктрина К. Кальво, згідно з якою уряди країн не можуть відповідати за шкоду, завдану іноземцям у результаті внутрішніх смут чи громадянських війн, була включена в низку договорів між латиноамериканськими та європейськими країнами. Після доопрацювання доктриною Л. Драго вона набула остаточного варіанту, що був покладений в основу принципу недопущення дипломатичного або збройного втручання держав із метою стягнення міжнародних боргів їх підданим [11, с. 426].

Цей принцип певний час діяв як міжнародно-правовий звичай, а пізніше отримав своє закріплення в ІІ Конвенції про обмеження застосування сили у разі стягнення договірних боргових зобов'язань (Гаага, 1907 р.) [12]. Конвенція діє на боргові зобов'язання між урядами і не поширюється на випадки, коли країна-боржник відмовляється від вирішення спору шляхом третейського розгляду (ст. 1 Конвенції). У подальшому цей принцип «поглинув» імперативний принцип незастосування сили чи погрози силою, який забороняє *будь-яке* застосування сили, за виключенням випадків самооборони (Глава VII Статут ООН).

Отже, порушення принципу незастосування сили чи погрози силою в міжнародному фінансовому правопорядку може мати такі форми: 1) застосування «фінансової сили» з метою завдання шкоди фінансовій системі певної країни; 2) застосування сили у вигляді кібератак на інформаційно-технологічні ресурси, що забезпечують функціонування національної фінансової системи, створюючи загрозу фінансовій безпеці держави та суверенітету держави загалом; 3) застосування військової сили до держави через невиконання нею фінансових зобов'язань (на сучасному етапі майже не зустрічається).

Зміст *принципу невтручання у внутрішні справи* держави полягає в обов'язку держав утримуватись від будь-якого втручання, прямого або опосередкованого, індивідуального, або колективного у внутрішні або зовнішні справи, які входять до внутрішньої компетенції іншої держави, незалежно від їх взаємовідносин [13]. Цей принцип тісно взаємопов'язаний із принципом суверенної рівності держав, зокрема такою його складовою частиною, як повага державного суверенітету. Галузевий принцип міжнародного фінансового права невтручання у внутрішні справи включає два складники:

1) невтручання шляхом політичного або іншого впливу на фінансову політику держави;

2) невтручання у внутрішні справи держави (політичні, військові, економічні, науково-технічні тощо) за допомогою фінансового впливу.

До другого виду належать дії країн, які, застосовуючи свої фінансові важелі, прямо або опосередковано впливають на суверенітет країни. Наприклад, свого часу Радянський Союз здійснював втручання у внутрішню та зовнішню політику країн так званого «соціалістичного табору» за допомогою засобів різного характеру (ідеологічні, військові, культурні та інші), серед яких головну роль відігравали фінансові – «фінансові вливання» в економіку цих країн. Таку політику втручання (включаючи фінансовий вплив) у внутрішні справи держав нині проводить Російська Федерація в Сирії, Україні тощо. Прикладом намагання втрутитись у внутрішні справи України за допомогою фінансового впливу може слугувати надання їй Російською Федерацією кредиту в розмірі 3 млрд дол. наприкінці 2013 р. із метою вплинути на вектор інтеграції України (*de jure* Апеляційний суд Англії не визнав цей кредит державним). Такі приклади є поширеним негативним явищем у світі, проте здебільшого вони відбуваються зі взаємної згоди і не стають предметом суперечок.

Принцип невтручання у внутрішні справи держави за допомогою фінансування на сучасному етапі має надзвичайно важливе значення як для міжнародного фінансового правопорядку, так і міжнародного правопорядку загалом. Відповідно до п. VI Заключного акту НБСЄ 1975 р. в рамках виконання принципу невтручання у внутрішні справи, держави мають «утримуватись від надання прямої або опосередкованої допомоги терористичній діяльності або підривної, або іншій діяльності, спрямованої на насильне повалення режиму іншої держави» [13].

Зростання терористичної діяльності та збройної конфліктності у світі за останні роки поставило під загрозу безпеку не тільки країн, але й всієї міжнародної спільноти. З метою протидії цим негативним явищам було створено цілий міжнародно-правовий механізм по боротьбі з тероризмом у всіх його проявах. Найважливішими складниками цього механізму є міжнародні інституції, цілі яких спрямовані на боротьбу з фінансуванням тероризму, та відповідні міжнародні акти. Важливу роль у цій сфері відіграє міждержавна інституція ФАТФ (Міжнародна група з протидії відмивання грошей), діяльність якої спрямована на встановлення міжнародних стандартів та сприяння

ефективному застосуванню правових та оперативних мір у боротьбі з відмиванням грошей, фінансуванням тероризму та фінансуванням поширення зброї масового знищення [14]. Також було прийнято конвенцію з урегулювання боротьби з тероризмом загалом (як наприклад, Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом від 1977 р., Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму від 2005 р.) та конвенцію більш вузької дії – боротьби саме з *фінансуванням* тероризму – Міжнародну конвенцію про боротьбу з фінансуванням тероризму від 1999 р. [15]

Діяльність ФАТФ та інших відповідних міжнародних інституцій спрямована на дотримання важливого для всього міжнародного співтовариства комплексу міжнародно-правових норм у сфері боротьби з фінансуванням тероризму, які охоплюються принципом – *заборона фінансування терористичної діяльності*. Незважаючи на те, що цей принцип стосується, окрім фінансової сфери, ще й сфери міжнародної безпеки, він має фінансово-правову природу. Контроль за його дотриманням вимагає від держав змін національного фінансового (особливо банківського) законодавства, Конвенція від 1999 р. оперує поняттями «кошти», «надходження», а сам злочин – фінансування тероризму – є фінансовою трансакцією.

Принцип заборони фінансування терористичної діяльності поширюється на всю галузь міжнародного фінансового права (кредитні відносини, відносини в банківській сфері, відносини в сфері цінних паперів, відносини в сфері інвестицій та інші). За такими критеріями, як важливість для міжнародного співтовариства та поширеність на сферу міжнародних відносин, принцип заборони фінансування терористичної діяльності є загальним галузевим принципом міжнародного фінансового права. Враховуючи, що «кількість та тяжкий характер актів міжнародного тероризму залежить від фінансування, до якого терористи можуть отримати доступ», «фінансування тероризму є предметом серйозної стурбованості всього міжнародного співтовариства» (преамбула Конвенції від 1999 р.) [15]. Від дотримання цього принципу залежать міжнародний мир і безпека, він взаємозумовлений такими імперативними принципами, як незастосування сили чи погрози силою та невтручання у внутрішні справи. Також цей принцип не можна порушувати з огляду на домовленості між державами, на відміну від деяких основних принципів міжнародного права. Принцип заборони фінансування терористичної діяльності визнаний майже всіма країнами світу, формальним підтвердженням чого є статус Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму від 1999 р. – її станом на 2010 р. визнало близько 180 країн [16].

З метою запобігання довільного конструювання принципів міжнародного права В.Г. Буткевич пропонує три критерії, яким має відповідати принцип міжнародного права: 1) юридичний зміст; 2) сфера застосування; 3) механізм застосування [17, с. 212–214]. Юридичний зміст принципу заборони фінансування терористичної діяльності впливає із Заключного акту НБСЄ від 1975 р., Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму 1999 р., Конвенції ООН

проти транснаціональної організованої злочинності від 2000 р., Рекомендацій ФАТФ та інших міжнародних актів, які містять перелік тих дій держав у сфері фінансування, що кваліфікуються як злочин. Сферою застосування принципу є простір міжнародних фінансових трансакцій, в якому держави, дотримуючись цього принципу, мають не допустити ті, що здійснені з метою фінансування терористичної діяльності. Механізм застосування цього принципу включає нормативну складову частину (міжнародні стандарти в сфері боротьби з фінансуванням тероризму) та міжнародні інституції, які розробляють міжнародні стандарти, контролюють їх виконання та застосовують санкції до держав-порушниць.

**Висновки.** Аналіз міжнародних фінансових відносин у контексті принципу незастосування сили чи погрози силою дає підстави для висновку, що недотримання цього принципу має місце в міжнародному фінансовому правопорядку, коли фінансові ресурси держави виступають як: *засіб* застосування сили; *ціль* (мішень) для її застосування; *привід* для її застосування. Відповідно, принцип незастосування сили чи погрози силою в системі міжнародного фінансового правопорядку має такий зміст: 1) незастосування фінансової сили з метою завдання шкоди фінансовій системі певної країні; 2) незастосування сили у вигляді кібератак на інформаційно-технологічні ресурси, що забезпечують функціонування національної фінансової системи, створюючи загрозу фінансовій безпеці держави та суверенітету держави загалом; 3) незасто-

сування військової сили до держави через невиконання нею фінансових зобов'язань (на сучасному етапі майже не зустрічається).

Принцип невтручання у внутрішні справи для суб'єктів міжнародного фінансового права включає дві складові частини: 1) невтручання шляхом політичного або іншого впливу на фінансову політику держави; 2) невтручання у внутрішні справи держави (політичні, військові, економічні, науко-технічні тощо) за допомогою фінансового впливу. В умовах зростання тероризму в світі для міжнародного співтовариства набуло надзвичайно важливого значення в рамках виконання принципу невтручання у внутрішні справи боротьба з терористичною діяльністю, зокрема шляхом протидії її фінансуванню, що отримало своє закріплення у положеннях міжнародних конвенцій та діяльності відповідних міжнародних фінансових організацій (ФАТФ та інші). Головним системоутворюючим чинником цього нормативно-правового масиву та інституційного механізму виступає *принцип заборони фінансування терористичної діяльності*.

Принцип заборони фінансування терористичної діяльності є загальним галузевим принципом міжнародного фінансового права, оскільки він поширюється на всю галузь міжнародного фінансового права, є надзвичайно важливим для всієї міжнародної спільноти – від дотримання цього принципу залежить міжнародний мир і безпека; він взаємозумовлений такими імперативними принципами, як незастосування сили чи погрози силою та невтручання у внутрішні справи держав.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Статут Організації Об'єднаних націй і Статут Міжнародного Суду від 26.06.1945 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995\\_010](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_010).
2. Шумилов В.М. Международное экономическое право: учебник для магистров. 6-е изд., перераб. и доп. Москва : Издательство Юрайт, 2015. 612 с.
3. Конвенція про кіберзлочинність від 23.11.2001 р. URL: [www.crimeresearch.org/library/Conven.htm](http://www.crimeresearch.org/library/Conven.htm).
4. Доповідь Групи урядових експертів ООН. Представлена Генеральним Секретарем ООН 68-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН 24 червня 2013 р. А \ 68 \ 150.
5. Мережко О. Проблеми кібервійни та кібербезпеки в міжнародному праві. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3233>.
6. Koh H.H. Міжнародне право в кіберпросторі: Зауваження Гарольда Коха. Гарвардський університет. *Міжнародний юридичний журнал*. 2012.
7. Owens L.L. Justice and Warfare in Cyberspace. *Boston Review. A Political and Literature Forum*. URL: <http://bostonreview.net/us/lisa-lucile-owens-cyber-warfare-national-security>.
8. Рассолов И.М. Правовые проблемы обеспечения кибербезопасности в России и зарубежных странах. *Политика и общество*. 2009. № 4 (58).
9. Ventre D. Cyberspace et acteurs du cyber conflict. Hermes-Lavoisier, 2011.
10. Schreier F. On Cyber warfare. URL: <http://www.dcaf.ch/content/download/67316/1025687/file/OnCyberwarfare-Schreier.pdf>.
11. Ларин Е.А. История и культура Латинской Америки. От доколумбовых цивилизаций до начала XX века: учебное пособие для академического бакалаврата / Е.А. Ларин, С.П. Мамонтов, Н.Н. Марчку. 2-е изд. Москва : Издательство Юрайт, 2019. 468 с.
12. II Конвенція про обмеження застосування сили у разі стягнення договірних боргових зобов'язань від 18.10.1907 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995\\_444/sp:max25](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_444/sp:max25).
13. Заключний акт Ради з безпеки та співробітництва в Європі від 01.08.1975 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_055](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_055).
14. Рекомендации ФАТФ. Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения / Пер. с англ. Москва : Вече, 2012. 176 с.
15. Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму від 09.12.1999 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995\\_518](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_518).
16. Статус Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма. Нью-Йорк, 9 декабря 1999 г. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c84](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c84).
17. Буткевич В.Г., Мищик В.В., Задорожний О.В. Міжнародне право. Основи теорії : Підручник / За ред. В.Г. Буткевича. Київ : Либідь, 2002, 608 с.



**Громовенко К. В.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства  
Міжнародного гуманітарного університету

## ПИТАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ У ДВОСТОРОННІХ МІЖНАРОДНИХ ПРАВОВИХ АКТАХ XIX – XX СТ.

### ISSUES OF THE HIGHER EDUCATION IN THE BILATERAL INTERNATIONAL AGREEMENTS OF THE XIX – XX CENTURIES

У статті висвітлено розвиток міжнародного забезпечення регламентації відносин у сфері вищої освіти в період формування класичного міжнародного права. Особлива увага приділена питанням міжнародно-правового виміру освітніх питань у договорах із країнами Азії, угодах, спрямованих на захист освітніх прав етнічних меншин та конкордатах із Святим Престолом.

**Ключові слова:** академічні свободи, боксерське відшкодування, конкордати, освітня співпраця, університети.

В статье освещено развитие международного обеспечения регламентации отношений в сфере высшего образования в период формирования классического международного права. Особое внимание уделено вопросам международно-правового содержания образовательных вопросов в договорах со странами Азии, в соглашениях, направленных на защиту образовательных прав этнических меньшинств и в конкордатах со Святым Престолом.

**Ключевые слова:** академические свободы, боксерские возмещения, конкордаты, образовательное сотрудничество, университеты.

Article reflects the development of the international providing of the regulating the relations in area of the higher education during the formation of the classic International Law. Special attention was devoted to the issues of the coherent international legal framework of the treaties with Asian states, of the agreements targeted to the defense of the minorities' educational rights and of the concordats with Holy See.

**Key words:** academic freedoms, boxer indemnity, concordats, educational cooperation, Holy See.

Удосконалення регулювання аспектів освітніх відносин стало виключно важливим питанням вітчизняної правової доктрини. Втім, такий науковий аналіз не може бути повним без вивчення процесів розвитку міжнародних механізмів у сфері освіти, зокрема в умовах становлення міжнародного права класичного періоду, що вбачається актуальним для вітчизняної правничої доктрини. Тому метою цієї статті окреслено визначення специфіки регламентації аспектів вищої освіти у двосторонніх міжнародних правових актах XIX – XX ст. Задля її досягнення необхідно вирішити наукові завдання аналізу та порівняння змісту відповідних угод, пошуку в них спільних рис або предметів регулювання, визначення специфіки їх виникнення з урахуванням глобальних соціальних, політичних та правничих факторів. Серед вітчизняних фахівців питанням розвитку джерел міжнародного права у період, що передував сучасності, приділяли увагу такі вітчизняні автори, як Б.В. Бабін, М.В. Буроменській, В.Г. Буткевич, О.О. Гріненко, А.І. Дмитрієв, В.В. Мицик [1] тощо, водночас освітні питання в їх працях практично не підіймалися.

Важливість формату міжнародного регулювання взаємодії у сфері освіти у двосторонніх договорах зумовлена бурхливим зростанням кількості цих угод у XIX ст., які набули, порівняно з попереднім періодом, значного різноманіття у предметі та механізмах регулювання. Наприклад, низка двосторонніх міждержавних договорів XIX ст. із країнами Азії прямо акцентували на окремих питаннях організації освіти, зокрема й вищої. Зокрема, у ст. 18 Договору про мир,

дружбу та торгівлю між США та Китаєм від 3 липня 1844 р. (Договору Вангксія) для посадових осіб та громадян США, які перебувають у Китаї, закріплювалося право «наймати вчених» (англ. «employ scholars») для «навчання будь-яких мов Імперії та для допомоги в літературних трудах» [22]. У ст. 10 Договору про партнерство та торгівлю (Договору Гарріса) між США та Японією від 29 липня 1858 р. закріплювалося право уряду Японії обмінюватися із США вченими (англ. «scientific men») [20].

У договорі між США та Китаєм 1868 р. (Договорі Бурлінгема) питання освіти регламентувалося ще ретельніше. Зокрема у ст. 7 цього акта вказувалося, що громадяни США можуть користуватися усіма привілеями публічних навчальних закладів, які перебувають під контролем уряду Китаю та на засадах взаємності китайські піддані можуть мати усі привілеї публічних навчальних закладів, які перебувають під контролем уряду США. Під цими привілеями договір передбачав надані в обох державах «найбільш привілейованим націям». Крім того, цей договір давав змогу громадянам США засновувати та підтримувати школи в Китаї у місцях, де дозволено мешкати іноземцям, і, відповідно, піддані Китаю отримали аналогічні привілеї та імунітети в США. Причому рівень таких шкіл (англ. «schools») договором не визначався, вочевидь, вони могли мати й формат вищих [18].

Зазначені освітні норми договорів США з Китаєм отримали цікаве продовження у першій половині XX ст. Зокрема йдеться про реалізацію Боксерського протоколу, акта, підписаного 7 вересня 1901 р. між

урядом імператорського Китаю та вісьмома союзними державами (Австро-Угорщиною, Великобританією, Італією, Німеччиною, Росією, США, Францією та Японією) про сплату Китаєм величезних коштів відшкодування (18 тис. тонн срібла, або 333 млн доларів США) переможцям боксерського повстання протягом сорока років. США отримали 7,32 % від цих виплат [10].

Цей договір вже тоді сприймався як явно несправедливий; при цьому в 1906 р. президент Університету Іллінойсу Е.Дж. Джеймс запропонував президенту США Т. Рузвельту план заснування програми навчання китайських студентів у США. Він писав, що «нація, яка матиме успіх у навчанні молодих китайців нинішнього покоління буде такою, що отримає максимально можливий прибуток із понесених втрат через моральний, інтелектуальний та комерційний вплив» на Китай. Т. Рузвельт підтримав цей план та звернувся у щорічному посланні до парламенту США із пропозицією здійснити фінансування такого навчання китайських студентів за рахунок коштів відшкодування, яке США отримує від Китаю за Боксерським протоколом; це рішення було схвалене щодо відповідно 17 млн доларів, які США мали отримати від Китаю [8].

Програму було започатковано з 1909 р. шляхом започаткування відбору, первинної підготовки та перевезення в США китайських студентів. Для такої підготовки з квітня 2011 р. у рамках вказаного фінансування США відкрили в Пекині підготовчу школу – Коледж Циньхуа, що була розвинутою для навчання за чотирирічною підготовчою програмою та післядипломною підготовкою та стала з 1929 р. Університетом Циньхуа. З 1924 р. у США став діяти Китайський фонд, який у рамках цієї програми у подальшому надавав кошти Китайському університету в Нью-Йорку, заснованому в 1926 р. Загалом до 1929 р. у рамках Стипендіальної програми боксерських відшкодувань у США отримали вищу освіту до 1300 китайських студентів. Таку програму трохи пізніше за США заснувала й Великобританія, яка мала отримати від Китаю 11,25% від суми боксерського відшкодування [9].

У 1924 р. під час радянсько-китайських переговорів також підіймалося питання навчання китайських студентів у радянських університетах коштом боксерського відшкодування [8]. Хоча у ст. 11 схваленої за їх підсумками Угоди про загальні принципи врегулювання питань між СРСР та Китайською республікою від 31 травня 1924 р. СРСР формально відмовився від отримання боксерського відшкодування без будь-яких умов, у Декларації сторін, доданої до цієї Угоди, зазначалося, що російська доля боксерського відшкодування «після задоволення всіх минулих зобов'язань» буде спрямована «виключно та повністю на утворення фонду покращення освіти китайського народу». Розподіл коштів цього фонду мала здійснювати спеціальна комісія з трьох осіб, два з яких призначалися урядом Китаю, а третій – СРСР [2, с. 85, 88]. Цікавим у цьому контексті є й припис ст. 15 Договору про дружбу між Персі-

єю та Радянською Росією від 26 лютого 1921 р., за яким Росія віддавала Персії майно та територію російських релігійних місій у цій країні, за умов їх подальшого використання для «культурно-просвітницьких установ» [21].

Також варто навести й Угоду між Китаєм та Японією стосовно детальних умов виконання Договору про впорядкування невирішених питань щодо Шандунь від 1 грудня 1922 р. У ст. 7 цієї Угоди, яка впорядковувала передачу Японії низки китайських територій, за урядом Японії закріплювалися у власність на відповідній китайській території середня школа («Аріаке-маші») та вищої школи для дівчат («Мікаса-маші»). Крім того, Угодою передбачалося надання низки об'єктів для потреб Комерційного університету та гарантувалася подальша діяльність Китайської публічної школи у колишньому німецькому володінні в Китаї Кіао-Чао [3]. Має значення з питань регламентації освіти й Угода у вигляді обміну нотами між Німеччиною та Китаєм щодо відновлення стану миру від 20 травня 1921 р. У цьому акті визначалися права китайських студентів у Німеччині; уряд якої мав забезпечувати всіляке можливе сприяння таким студентам у вступі в германські університети та проходженні переддипломної практики [4].

Наприкінці XIX ст. – на початку XX ст. аспекти гарантування освіти, зокрема й вищої, продовжували відображатися й у двосторонніх міждержавних договорах в інших регіонах світу, зокрема з питань колоніальних війн. Так, у ст. 8 Мирного договору між США та Іспанією від 10 грудня 1898 р. регламентувалася передача публічної власності Іспанії на Кубі, Пуерто-Ріко, Гуамі та Філіппінах, причому констатувалися збереження мирного володіння та користування публічною власністю відповідних муніципальних, громадських та приватних структур; ця норма безумовно поширювалася й на установи освіти. У ст. 9 цієї угоди зберігалася право місцевих мешканців на продовження власних професійних занять, а ст. 10 договору 1898 р., зокрема закріплювала право інтелектуальної власності на наукові твори, легалізоване раніше на вказаних територіях Іспанією [23]. Зазначені норми договору 1898 р. були успішно застосовані до старішого університету Азії, Папського та королівського університету Св. Фоми, що був заснований у 1611 р. у Манилі згідно з королівською хартією Філіпа III, підтвердженої папою Інокентієм X у 1645 р. та продовжував діяльність під американською юрисдикцією як Католицький університет Філіппін [19]. Мирний договір між Південною Африканською Республікою, Вільною державою Оранжевою та Великобританією від 31 травня 1902 р. (Договір Вірінга) у ст. 5 надавав гарантії викладання голландської мови в школах Трансваалю та Колонії Річки Оранжева за бажанням батьків чи учнів [15].

Після Першої світової війни питання вищої освіти іноді підіймалося як у двосторонніх договорах, так і в односторонніх актах держав, що мали міжнародне значення; як правило, це стосувалося забезпечення освіти для етнічних груп, що перебували

у меншості в змінених географічно державах та подолання наслідків регіональних та локальних конфліктів. Як приклад варто навести двосторонню Угоду з метою виконання та завершення Польсько-Данцигської конвенції від 9 листопада 1920 р., підписану 24 жовтня 1921 р. В її ст. 228 визначалося, що сторони будуть укладати окрему угоду для визначення шляхів та меж взаємного визнання сертифікатів, які видаються школами та установами вищої освіти, інших дипломів та сертифікатів на території обох сторін Угоди [6].

Албанія у Декларації щодо захисту меншин від 2 жовтня 1921 р. у ст. 5 закріпила за громадянами країни, що належать до расових, релігійних чи мовних меншин, засновувати та використовувати заклади освіти; у ст. 6 регламентувалося навчання мов та мовами меншин у публічних закладах освіти Албанії [12]. Протокол та додаткові статті щодо вирішення питання Західної Угорщини, підписані у Відні 13 жовтня 1921 р., містили заходи угорського уряду стосовно «умиротворення» заходу країни. Цей Протокол зобов'язував студентів, що брали участь у заворушеннях, звітувати про це у університети та школи протягом десяти діб після оголошення спеціальної урядової прокламації; студенти, які ухилилися від такого звітування, мали бути відрахованими [17].

Окреме значення для впорядкування питань вищої освіти мали укладені двосторонні угоди із Святим Престолом (Ватиканом) окремих держав зі значною долею католицького населення. Фактично такі угоди стали певним відображенням середньовічного розуміння наднаціональних повноважень церкви в регулюванні освітніх питань, але у ХХ ст. їх предметом стала, насамперед, духовна, а не світська вища освіта. Яскравим прикладом таких двосторонніх актів є Латранські угоди між Ватиканом та Італією 1929 р., зокрема Договір про примирення від 11 лютого 1929 р., у ст. 16 якого гарантуються недоторканість та податкові імунітети для папських установ на території Італії, зокрема й для Григоріанського університету, Ломбардського коледжу, Біблейського, Східного та Археологічного інститутів та Руської семінарії. Додатково ст. 18 цього Договору гарантує вільний доступ студентам до «художніх та наукових скарбів» Ватикану, зі збереженням у Святого Престолу права регулювати відповідний доступ публіки [15].

Укладений водночас із цим Договором Конкордат між Святим Престолом та Італією вкрай ретельно регламентує аспекти отримання в цій країні духовної католицької освіти. За ст. 3 Конкордату, студенти богослов'я, які в останні два роки навчання готуються до отримання сану священника, можуть отримати відстрочку у військовій службі до набуття ними 26-річного віку. У ст. 26 Конкордату детально регламентувалася діяльність церковних структур, включаючи семінарії, встановлювалися гарантії їх існування з боку держави. Крім того, Конкордат зачіпав і світську італійську освіту, адже за його ст. 36 навчання «християнській доктрині в рамках, встановлених

католицькою традицією» у вищих школах мало здійснюватися за програмою, узгодженою між Італією та Ватиканом, а професори та інші особи, які мали здійснювати це навчання, були зобов'язані отримати на це дозвіл від церковної влади, підтверджений спеціальним сертифікатом. Церковна влада мала право скасувати сертифікат, що означало позбавлення права на викладання; підручники для відповідного навчання мали затверджуватися церковними органами [15].

Згідно зі ст. 38 Конкордату 1929 р. номінація професорів Католицького університету Святого Серця та залежного від нього Інституту Непорочного зачаття Марії має бути є предметом узгодження (*nihil obstat*) з Ватиканом стосовно моральних та релігійних якостей кандидатів. За ст. 40 цього акта докторська ступінь теології, дарована факультетом, що діє за підтримки Святого Престолу, буде визначатися італійською державою, так само як й дипломи, видані школами палеографії, архівів та дипломатичних документів, заснованими у Бібліотеці та Архіві Ватикану. Ну й ключовою варто визнати ст. 39 цього акта, за якою університети, великі та малі єпархіяльні, міжєпархіяльні чи регіональні семінарії, академії, коледжі та інші духовні й культурні католицькі інститути продовжуватимуть діяти в Італії у виключній залежності від Святого Престолу, без будь-якого втручання в їх діяльність державних органів управління освітою Італії [15].

Також варто навести положення додаткової Угоди між Святим Престолом та Румунією від 30 травня 1932 р. щодо тлумачення ст. 9 Конкордату, що був схвалений між ними 10 травня 1927 р. У ст. 5 цієї Угоди регламентувалися питання користування церковною власністю в Трансільванії щодо заснування фондів для підтримки студентів та викладачів навчальних закладів відповідної католицької єпархії. У ст. 7 Угоди 1932 р. регламентувалося питання передачі земель, будівель та прилеглих споруд Університету Клужу, які перебували у власності румунської держави, у повне володіння іншому університету, а її ст. 9 при цьому регламентувала статус прилеглої до цього навчального закладу церкви, де займалися просвітництвом монахи католицького ордену піарістів. У додатку до Угоди містився Статут Ради католицької єпархії Алба-Юлії, за яким до складу Генеральної асамблеї цієї Ради мали входити професори семінарії з богослов'я та професори університетів та вчителі шкіл академічного характеру, розташованих в єпархії [7].

Також не можна оминати увагою Конкордат, укладений між Святим Престолом та Німецьким Рейхом 20 липня 1933 р. Згідно з нормами ст. 14 цього акта церква, «як правило», мала автономне право призначати духовних посадових осіб, зокрема, на викладацькі посади. Водночас у цій статті Конкордату до осіб, що мали займатися освітницькою діяльністю, висувалися вимоги німецького громадянства, наявності сертифіката (атестата) про закінчення німецької вищої школи та навчання ними філософії та теології не менше трьох років у німецькому державному університеті, церковному академічному коледжі або у папській вищій школі в Римі [11].

У ст. 19 Конкордату вказувалося на збереження у державних університетах Німеччини католицьких богословських факультетів, їх взаємодію з церковними органами мали додатково регламентувати протоколи до Конкордату, укладені відповідно до церковного права, при цьому встановлений державою формений одяг на цих факультетах мав відповідати «загальному духу» такого регулювання, з урахуванням низки схвалених Святим Престолом інструкцій, згаданих у Конкордаті. Крім того, у ст. 20 Конкордату закріплювалося право церкви засновувати теологічні та філософські коледжі з метою підготовки духівництва; якщо на ці коледжі не витрачалося державних коштів, вони мали залежати виключно від церковних органів. Також до компетенції церковних органів ця стаття Конкордату зараховувала заснування, керівництво та адміністрування семінарій та гуртожитків для церковних студентів; з податковою метою такі гуртожитки визнавалися як церковні установи [11].

За ст. 21 Конкордату 1933 р. католицькі релігійні приписи мали викладатися у Німеччині, зокрема й у вищій школі згідно з принципами католицької церкви. Водночас містилася вимога виховувати під час релігійного навчання патріотичну, громадянську та соціальну свідомість. Навчальні програми та підручники з релігійного навчання мали визначатися у Німеччині за погодженням з вищою церковною владою (але не цією владою самостійно, як це передбачав Конкордат 1929 р. з Італією). Також вища церковна влада Німеччини отримала право контролювати навчальний процес «у гармонії з владою навчального закладу». Згідно зі ст. 22 Конкордату єпископства та уряди німецьких земель мали укладати угоди щодо персоналій вчителів релігійних дисциплін; єпископи мали право знімати з посади таких викладачів як за педагогічні, так й за моральні якості. Ст. 23 цього акта гарантувала подовження існування наявних та можливість відкриття нових католицьких закладів освіти, а у ст. 25 надавалося право відкривати освітні заклади релігійним орденам та конгрегаціям [11].

Втім, у період між Першою та Другою світовими війнами аспекти вищої освіти у двосторонніх міжнародних угодах регламентувалися не лише з питань релігійної освіти. Можна навести Міжшкільну конвенцію, укладену між Естонією та Латвією 17 лютого 1934 р.; хоча вона стосувалася, насамперед, середньої освіти, в її ст. 5 визначалися рівні вимог до вчителів, за якими особи, що мали право (зокрема відповідну вищу освіту) викладати у школі в Латвії, мали отримати право викладати у латвійськомовній школі в Естонії та навпаки [14].

Також у зазначений період двосторонні угоди охоплювали й питання залучення закладів вищої освіти до міждержавного обміну офіційними публікаціями. Зокрема варто вказати на Угоду в формі обміну нотами між урядами США та Естонії щодо обміну офіційними публікаціями від 6 грудня 1938 р. Зокрема установою, що відповідає за такий обмін із боку США згідно із зазначеною угодою, став Смітсонівський

інститут як ключова науково-дослідна та навчальна установа цієї держави (з естонського боку цю функцію виконував Державна бібліотека країни). Якщо з боку США Естонії мали надаватися, насамперед, публікації органів влади (але зокрема й щорічні звіти Смітсонівського інституту), то до США з Естонії мали надходити щомісячні видання Естонського інституту економічних досліджень, академічні публікації та графіки лекцій Університету Тарту та Талліннського технічного університету [13].

Таким чином, аналіз міждержавних угод XIX та першої половини XX ст. доводить, що спеціальних актів, присвячених питанням освіти, в цей період між країни укладалося небагато, а аспекти вищої освіти були в них, як правило, одним із предметів регулювання, що не відігравав ключової ролі. Як певне виключення варто вказати на Угоду про наукові, освітні та творчі відносини, укладену між Польщею та Югославією 2 грудня 1931 р. У преамбулі Угоди як підґрунтя її схвалення містилося посилання на потребу реалізації Пакту про дружбу та серцеву співпрацю 1926 р. між цими країнами у сфері «взаємного інтелектуального співробітництва» та вказувалося, що відповідні наукові та навчальні відносини між країнами мають сприяти «зближенню двох націй з огляду на їх расову та мовну спорідненість» [5].

За ст. 1 та ст. 2 Угоди 1931 р. вивченням усіх аспектів наукових та навчальних відносин між двома країнами та наданням пропозицій щодо їх розвитку мала займатися Технічна комісія. Ця комісія поділялася на дві підкомісії – в Белграді та в Варшаві, які мали очолювати, відповідно, міністри освіти двох сторін. Кожна підкомісія мала складатися з чотирьох членів, включаючи одного делегата з міністерства закордонних справ, двох із міністерства освіти та одного з підкомісії іншої сторони Угоди.

Члени підкомісій, крім іноземного, призначалися сторонами на три роки, голови підкомісії та їх заступники обиралися щорічно, так само й засідання підкомісії мали проходити не рідше ніж раз на рік, підкомісії самі визначали власні правила процедури. При цьому за ст. 5 Угоди 1931 р. підкомісії могли напряму адресувати одна іншій усі питання, які входили до їх компетенції, задля схвалення рішення урядом Польщі або Югославії відповідно. Згідно зі ст. 4 підкомісії мали такі повноваження:

- організувати частіші контакти між представниками вищої освіти сторін, зі сприянням максимально широкому навчанню географії та історії іншої нації, що бере участь в Угоді;
- запроваджувати через спеціальні нормативні та організаційні процедури зіставність академічної кваліфікації та атестації студентів, щоб сприяти громадянам однієї сторони Угоди відвідувати навчальні курси в іншій країні та бути допущеними до екзаменів без зайвих перешкод, з урахуванням того, що доступ до певних спеціальностей для іноземців має право законодавчо обмежувати відповідна держава;
- спрощувати обмін учнями та студентами на найбільш сприятливих умовах та організувати обмін викладачами вищої школи;

– організувати канікулярні заходи та таборування для молоді та співпрацю між студентськими асоціаціями;

– організувати обмін науковими публікаціями, спрощувати та започатковувати відносини між науковими установами та центрами національної освіти [5].

Водночас угоди такого типу не отримали в першій половині XX ст. значного поширення серед держав сучасності.

Отже, варто дійти наведених нижче висновків.

Зростання кількості згадувань аспектів вищої освіти у двосторонніх міжнародних актах, помітне у другій половині XIX ст., варто ув'язати з проникненням європейських стандартів у цій сфері в такі азійські

держави, як Китай та Японія. Водночас гарантії реалізації освітніх прав та збереження закладів освіти на територіях, які змінювали свій статус, є характерними для міждержавних угод XIX – XX ст., укладених за підсумками колоніальних війн.

Увагу до питань організації вищої освіти можна простежити у сформованих за підсумками Першої світової війни нових національних держав Європи. Особливе значення в організації вищої освіти у державах зі значною частиною католицького населення мають конкордати, укладені зі Святим Престолом в першій половині XX ст. Подальше відображення питань вищої освіти в міжнародних договорах другої половини XX та XXI ст. має стати предметом окремих наукових досліджень.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бабін Б.В. Питання розвитку та реалізації міжнародних стандартів прав корінних народів : монографія / Б.В. Бабін, О.О. Грінченко, А.В. Приходько. Одеса : Фенікс, 2018. 238 с.
2. Советско-китайские отношения. 1917–1957. Сборник документов / отв. ред. И.Ф. Курдюков и др. ; Институт китаеведения АН СССР. Москва : Изд-во восточной лит-ры, 1959. 467 с.
3. Agreement between China and Japan on Detailed Arrangements for the Execution of the Treaty for the Settlement of Outstanding Questions Relative to Shantung (with Annex. Agreed Terms of Understanding and Notes Exchanged) signed at Peking, December 1, 1922 [№ 559]. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%2027/v27.pdf>.
4. Agreements between Germany and China regarding the Restoration of the State of Peace. Peking May 20, 1921. [№ 261]. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%209/v9.pdf>.
5. Agreement concerning Scientific, Scholastic and Artistic Relations Between the Republic of Poland and the Kingdom of Yugoslavia. Signed at Warsaw, December 2, 1931. [№ 3207]. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%20139/v139.pdf>.
6. Agreement for the Purpose of Executing and Completing the Polish-Danzig Convention of November 9, 1920. Signed at Warsaw, October 24, 1921 [№ 2699]. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%20116/v116.pdf>.
7. Agreement Regarding the Interpretation of Article IX of the Concordat of May 10th 1927, between the Holy See and the Roumanian Government, signed at the Vatican, May 30th, 1932 [№ 4719]. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%20201/v201.pdf>.
8. Boxer Indemnity Scholarship. URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/Boxer\\_Indemnity\\_Scholarship](https://en.wikipedia.org/wiki/Boxer_Indemnity_Scholarship).
9. Boxer Indemnity Scholarship (United Kingdom). URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/Boxer\\_Indemnity\\_Scholarship\\_\(United\\_Kingdom\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Boxer_Indemnity_Scholarship_(United_Kingdom)).
10. Boxer Protocol. URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/Boxer\\_Protocol#The\\_clauses](https://en.wikipedia.org/wiki/Boxer_Protocol#The_clauses).
11. Concordat between the Holy See and the German Reich signed on 20 July 1933. URL: [http://www.newadvent.org/library/docs\\_ss33co.htm](http://www.newadvent.org/library/docs_ss33co.htm).
12. Declaration concerning the Protection of Minorities in Albania, Geneva, October 2, 1921. [№ 249]. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%209/v9.pdf>.
13. Exchange of Notes between the Government of the United States of America and the Estonian Government Constituting an Agreement for the Exchange of Official Publications. Tallinn, December 6th, 1938. [№ 4655]. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%20201/v201.pdf>.
14. Inter-School Convention between Estonia and Latvia. Signed in Riga, February 17th, 1934 [№ 3463]. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%20150/v150.pdf>.
15. Lateran Pacts of 1929. URL: <http://www.aloha.net/~mikesch/treaty.htm>.
16. Peace Treaty of Vereeniging, between the South African Republic and the Orange Free State, on the one side, and the United Kingdom on the other, signed on 31 May 1902. URL: <https://www.sahistory.org.za/archive/peace-treaty-vereiniging-original-document>.
17. Protocol and Additional Article Regarding the Settlement of the Question of Western Hungary, signed at Venice, October 13, 1921. № 254. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%209/v9.pdf>.
18. Text of the treaty between China & the United States generally known as “The Burlingame Treaty of 1868” [signed in Washington in 1868 and ratified in Beijing in 1869]. URL: <http://content.cdlib.org/ark:/13030/hb4m3nb03h/?order=8&brand=calisphere>.
19. The Pontifical and Royal University of Santo Tomas, The Catholic University of the Philippines. URL: [http://www.ust.edu.ph/?option=com\\_content&task=view&id=102&Itemid=58](http://www.ust.edu.ph/?option=com_content&task=view&id=102&Itemid=58).
20. Treaty of Amity and Commerce, also called the Harris Treaty on July 29, 1858. URL: <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/b-jp-ust000009-0362.pdf>.
21. Treaty of Friendship between Persia and the Russian Socialist Federal Soviet Republic, signed at Moscow, February 26, 1921. [№ 268]. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%209/v9.pdf>.
22. Treaty of Peace, Amity, and Commerce, between the United States of America and the Chinese Empire. Dated at Wang Hiya, 3rd July 1844; ratified by the President, 17th January, 1845; exchanged, 31st December, 1845; proclaimed, 18th April, 1846. URL: <https://catalog.hathitrust.org/Record/011554001>.
23. Treaty of Peace Between the United States and Spain; December 10, 1898. URL: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/sp1898.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/sp1898.asp)

**Карвацька С. Б.,**  
кандидат юридичних наук,  
докторант Інституту міжнародних відносин  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,  
доцент юридичного факультету  
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

## ІНТЕРПРЕТАЦІЙНА ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ ЩОДО МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ ІЗ ПРАВ ЛЮДИНИ: ОСОБЛИВОСТІ, ПРИНЦИПИ ТА МЕТОДИ

### INTERPRETATIONAL PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF INTERNATIONAL TREATIES ON HUMAN RIGHTS: PECULIARITIES, PRINCIPLES AND METHODS

У статті аналізуються особливості, а також основні принципи та методи, правила, які використовує у своїй інтерпретаційній діяльності Європейський Суд із прав людини (ЄСПЛ) головним чином стосовно міжнародних договорів з прав людини. Доводиться, що ЄСПЛ демонструє дедалі більшу прихильність до еволюційного методу інтерпретації, застосовуючи доктрину «живого інструменту», проте завжди спирається на ґрунтовне вивчення внутрішнього законодавства держав-членів, їх міжнародних зобов'язань та правореалізаційну практику.

**Ключові слова:** *Європейський Суд із прав людини (ЄСПЛ), інтерпретаційна діяльність, договори про права людини, принципи, методи, правила інтерпретації, Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.*

В статье анализируются особенности, а также основные принципы и методы, правила, которые использует в своей интерпретационной деятельности Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ) главным образом в отношении международных договоров по правам человека. Доказывается, что ЕСПЧ демонстрирует все большую приверженность эволюционному методу интерпретации, применяя доктрину «живого инструмента», однако всегда опирается на основательное изучение внутреннего законодательства государств-членов, их международных обязательств и правореализационную практику.

**Ключевые слова:** *Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ), интерпретационные деятельность, договоры о правах человека, принципы, методы, правила интерпретации, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.*

In the article peculiarities, as well as basic principles and methods, rules that the European Court of Human Rights (ECHR) uses in its interpretational activities, mainly in relation to international human rights treaties, are analyzed. It is proved that the ECHR demonstrates a growing commitment to the evolutionary interpretational method applying the “living instrument” doctrine, however, the Court always relies on a thorough study of member states’ domestic legislations their international obligations and the practice of the law enforcement.

**Key words:** *European Court of Human Rights (ECHR), interpretation activities, human rights treaties; principles, methods, rules of interpretation, 1950 European Convention on Human Rights.*

**Постановка проблеми.** Міжнародні договори щодо прав людини становлять невід’ємну частину сучасного міжнародного права, водночас вони мають особливості. Свого часу у Консультативному Висновку (Reservations to the Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide. Advisory Opinion) від 28 травня 1951 р. Міжнародний Суд ООН (МС ООН, англ. ICJ) заявив, що сторони таких договорів не мають жодних індивідуальних переваг, чи недоліків, чи власних інтересів, а тільки спільний інтерес [12].

Розуміння, висвітлення принципів інтерпретації та їх практичне застосування щодо рішень ЄСПЛ дає змогу не тільки вирішувати проблеми судочинства та політичного, економічного, соціального урегулювання, адже інтерпретаційні принципи є важливою основою для забезпечення належної реалізації права на справедливий суд на національному рівні. Приклади суддівського активізму ЄСПЛ стимулюють до пошуку виявлення нових потенційних можливостей ЄСПЛ щодо захисту прав людини. Розуміння принципів інтерпретації є запорукою підвищення ефективності та результативності правоінтерпретаційної діяльності як самого Європейського суду з прав людини, так і національних органів влади, які засто-

совують Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод. Це, передусім, важливо у тих країнах, які не так давно приєдналися до Конвенції і в яких поширені переважно техніко-догматичні методи інтерпретації та немає достатніх навичок використання прецедентів у правозастосовчій практиці, зокрема судовій.

**Метою статті** є аналіз природи, особливостей, принципів та методів інтерпретаційної практики Європейського Суду з прав людини (ЄСПЛ) у процесі інтерпретації міжнародних договорів щодо прав людини.

**Виклад основного матеріалу.** Прикметною рисою міжнародних договорів щодо прав людини є природа та характер обов’язків сторін, оскільки такі договори є угодами між державами, що надають конкретні права особам, які самі не є сторонами договору і для яких їхні зобов’язання є похідними від держав. Об’єктом та метою таких договорів є захист прав окремих людей від порушень із боку держави їх громадянства, яка бере на себе зобов’язання щодо захисту прав людей, а не щодо інших держав.

Загалом об’єкт і мета договорів про права людини, тобто захист прав конкретної особи, відіграють

центральну та вирішальну роль в їх інтерпретації. Відповідно до цього завдання, інтерпретація має здійснюватися послідовно та дотримуватися певних напрацьованих принципів, серед яких, насамперед, принцип ефективності, еволюційності, автономності. Першим обов'язковим інструментом захисту прав людини стала Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (European Convention on Human Rights) [8], тлумачення якої здійснює Європейський Суд з прав людини (ЄСПЛ, англ. – ECHR) [10].

Можна розмірковувати про ефективність механізму його роботи й еволюцію організаційної структури внаслідок зростання кількості розглядуваних справ після розширення його юрисдикції на Схід, однак у полі нашого зору постають, насамперед, певні інституційні особливості, які накладають відбиток на його інтерпретаційну діяльність. Спочатку основним органом, куди особи могли подавати скарги, була Європейська комісія з прав людини. Якщо врегулювання спору не відбувалося, Комісія подавала доповідь або до Комітету міністрів (складався з міністрів закордонних справ держав-членів), або до Суду. Один із цих органів розглядав справу та вирішував питання. Розгляд справи в Суді відбувався на пленарних засіданнях або у палатах (7 суддів). Коли ж набув чинності Протокол 11, замість Комісії та Суду було створено новий єдиний орган – Європейський суд із прав людини, який міг самостійно розглядати скарги та приймати рішення у всіх випадках. Прийнятність скарг визначали комітети (3 судді) у палатах (7 суддів), при цьому розглядали як прийнятність, так і самі справи. Найбільш значущі справи, в яких торкалися питання інтерпретації Конвенції, підлягали обговоренню у Великій палаті (17 суддів).

Неймовірна завантаженість ЄСПЛ та тривалість розгляду справ спричинили прийняття Протоколу № 14, який дав суддям змогу визначати прийнятність справ одноосібно, а комітети (3 судді) отримали додаткові повноваження приймати рішення в ординарних справах. Очевидно, що інституційні удосконалення пришвидшують проходження справ, однак знижують можливості уваги ЄСПЛ до кожного випадку. Парламентська Асамблея Ради Європи обирає 14 суддів на термін 9 років із кандидатів, які висувають держави-члени. Термін діяльності не поновлюється. Обов'язкова умова – відповідність кандидатів високим моральним та етичним якостям, що зумовлено, насамперед, можливостями їх розсуду. Передбачається також, що судді будуть політично невмотивовані, проте в літературі зустрічаємо дослідження про національне систематичне упередження суддів унаслідок певних чинників: психологічних (патріотичних переконань), економічних (очікувана матеріальна винагорода), умов відбору (дотримання певної ідеології), культурних (освіта, досвід, отриманий у країні) [6]. При цьому уникнення упередженої інтерпретації, здавалося б, можна завдяки ретельному формуванню складу суддів для розгляду справ, але вчені спостерігають формування коаліцій між

упередженими суддями завдяки юридичній аргументації чи схилянню на користь власної держави. Також виокремлюють такий інтерпретаційний принцип, як «системна упередженість, яка не сприяє певній державі, а скоріше є судовою політикою», зокрема серед суддів із колишніх соціалістичних країн [6].

Необхідно підкреслити, що інтерпретаційні правила, які застосовуються щодо договорів про права людини, є загалом правилами інтерпретації міжнародних договорів [4]. У процесі інтерпретації правозахисних договорів застосовуються загальні принципи інтерпретації, передбачені ст.ст. 31, 32 Віденської Конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. (англ. VCLT): 1) *принцип сумлінності* (договір має інтерпретуватися «добросовісно»), 2) *принцип буквральності* (договір має інтерпретуватися відповідно до звичайного значення умов договору), 3) *принцип систематичності* (договір має інтерпретуватися у контексті змісту всього договору), *телеологічний принцип* (договір має інтерпретуватися за об'єктом та метою договору).

Однак варто зауважити, що інтерпретація договорів про права людини потребує особливого підходу та врахування специфічних характеристик цих договорів. Оскільки Міжнародним Судом ООН було встановлено, що договори слід інтерпретувати та застосовувати у рамках правової системи, що існувала на момент інтерпретації, а не під час підготовки чи прийняття тексту, говорити про необхідність з'ясування намірів їх розробників немає сенсу. Іноді рішення ЄСПЛ йдуть врозріз із намірами розробників. Так, Суддя ЄСПЛ у відставці В.Г. Буткевич наголошує: «Це правда, що Конвенція і протоколи до неї мають тлумачитися у світлі умов, які існують нині, проте Суд не може, з метою еволюційного тлумачення, виводити з Конвенції право, яке не було включене до неї спочатку» [1, с. 8–83].

Юрисдикція ЄСПЛ згідно зі ст. 32 ЄКПЛ включає «всі питання, що стосуються інтерпретації та застосування протоколів», а також Суд має аргументувати свої рішення (п. 1 ст. 45), які є обов'язковими до виконання тільки державою-учасницею процесу – як відповідача, або ж заявника. ЄСПЛ неодноразово підкреслював, що він дотримується інтерпретаційних засад Віденської Конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. Практика свідчить про використання Судом напрацьованої ним власної методології інтерпретації, в основі якої лежить метод консенсусу, тобто поєднання інтерпретації міжнародних договорів (ЄКПЛ) із практикою держав-членів (національною правовою системою), використання досить широких стандартів, аналіз конституційних інтерпретацій.

Говорячи про особливості інтерпретаційної практики ЄСПЛ стосовно правозахисних договорів, варто підкреслити, що прикметною ознакою інтерпретаційної діяльності Європейського суду з прав людини є особливий характер міжнародних договорів щодо прав людини загалом та Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., зокрема, що зумовлює актуалізацію

їх інтерпретації в контексті об'єкта і мети договорів, тобто фокусування уваги на захист прав конкретної особи, а не наміри держав-членів при укладанні ЄКПЛ. Також мають місце особливості інтерпретації інституційного характеру, які створювали певні відмінності на різних етапах організаційної трансформації діяльності ЄСПЛ.

Європейський Суд із прав людини, дотримуючись стандартів інтерпретації, передбачених ст.ст. 31, 32, 26 Віденської Конвенції про право міжнародних договорів (англ. – VCLT), напрацював власну систему методів, підходів, принципів – методологію інтерпретації, серед яких найбільше уваги приділяє *методу консенсусу, судовому активізму, методу «балансування»*.

Важливим підходом в інтерпретаційних механізмах прецедентного права ЄСПЛ є *концепція європейського консенсусу*. Очевидно, що знання стандартів, розроблених Європейським судом із прав людини, розуміння процесу і механізмів інтерпретації, використовуваних задля їх встановлення, має вирішальне значення для їх правильного застосування на національному рівні, особливо з урахуванням того, що національні суди відіграють важливу роль у процесі інтерпретації.

Європейський консенсус – це концепція, яка використовується Судом, і впливає з еволюційного характеру тлумачення Європейської конвенції про права людини. Як неодноразово заявлялося ЄСПЛ, Конвенція є «живим» інструментом для держав-членів, в яких вона застосовується. Щоб краще зрозуміти його, важливо з'ясувати, як принцип консенсусу використовується при інтерпретації Конвенції. Суд використовує цей принцип як для аргументації широкого діапазону розсуду, наданого державам-членам за відсутності консенсусу, (що призводить до стагнації розвитку прецедентного права), так і для нав'язування нових стандартів, коли в більшості країн-членів є чітка тенденція динамічної інтерпретації Конвенції. Метод консенсусу, безумовно, є виявом еволюційного підходу у роботі Суду, що особливо важливо для держав-членів, які мають аналогічні проблеми, хоча й обмежує сферу вільного розсуду держави.

Серед причин використання *методу консенсусу* судді ЄСПЛ виокремлюють такі:

- 1) посилення легітимності ЄКПЛ у разі еволюційної інтерпретації;
- 2) необхідність переконання Договірних Сторін та ухвалення прийнятних судових рішень;
- 3) уникнення свавільного прийняття рішень (наприклад, коли судді надають перевагу власним моральним поглядам);
- 4) визначення обсягу свободи розсуду;
- 5) надання допомоги Суду у вирішенні нових питань інтерпретації (Конвенції) або питань, що мають особливе значення чи є спірними.

Більшість суддів ЄКПЛ (за результатами опитування) переконані, що гнучкий та неавтоматичний підхід Суду до європейського консенсусу може забезпечити достатню гарантію проти зловживання мажоритарною логікою у практиці ЄСПЛ, і підтри-

мали можливість концептуалізації європейського консенсусу як спростовної презумпції, якою можна знехтувати, якщо є вагомі причини для цього.

Такий підхід тісно пов'язаний з іншою доктриною – «межею розсуду держав», яка також використовується як принцип інтерпретації. «Межа розсуду» держав позначає оперативний простір, яким користуються національні влади при виконанні своїх зобов'язань із реалізації Конвенції. Таким чином, чим обмеженіший ступінь консенсусу, тим більша свобода розсуду залишається за державами (*Lautsi v. Italy* 18 March 2011).

Суд часто переходить до порівняльного аналізу на підтримку своїх правових позицій при інтерпретації Конвенції. У деяких випадках цей метод може привести до встановлення європейського консенсусу, або «загальноєвропейського стандарту». Однак у тексті Конвенції не міститься ні визначення, ні критеріїв його використання. Він був розроблений на основі прецедентного права і може бути визначений тільки у результаті аналізу справ, в яких він використовувався, оскільки Суд ніколи не уточнював, що означає ця концепція. Концепція зазвичай аналізується у контексті доктрини меж розсуду, але цей підхід не є вичерпним. «Загальноєвропейський стандарт» є порівняним поняттям. Як і межа розсуду, спосіб його використання Судом, його обсяг та визначальні чинники, включені до правових позицій Суду, можуть відрізнитися, зробити його важливим засобом як для розвитку юриспруденції, так й для його стагнації. Ця концепція використовується не тільки для підтримки принципів інтерпретації Конвенції, але й також для визначення або уникнення визначення концепцій, застосовуваних у розглянутих ним справах.

Підхід, що відображає природу «живого інструменту» Конвенції, підтримується саме використанням інтерпретаційних принципів, таких як принцип «європейського консенсусу», який забезпечує матеріальну основу, необхідну для підтримки аргументів Суду, коли він вирішує розвивати свою судову практику у певному напрямі.

Використання консенсусу на європейському рівні як методу аргументації рішень Суду є необхідним і впливає з необхідності легітимності висновків, яких він доходить у випадках, переданих для аналізу [7, pp. 534–553]. Система захисту прав людини, створена відповідно до Конвенції, має консенсусний характер і, отже, потребує постійної непрямої перевірки того напрямку, в якому вона розвивається, з боку держав, які її створили, або приєдналися до неї пізніше. Суд найкраще резюмував це у своїх різних рішеннях, в яких він використовував цей підхід. Оскільки Конвенція, перш за все, є системою захисту прав людини, Суд має враховувати мінливі умови у Договірних Державах і реагувати, наприклад, на будь-який консенсус щодо стандартів, які мають бути досягнуті. Одним із відповідних факторів у визначенні сфери розсуду, наданої владі, може бути наявність взаєморозуміння між законами Договірних Держав.



Розробка «єдиного стандарту» прав людини має бути поступовим процесом, оскільки вся правова база, у принципі, заснована на згоді держав-членів. Таким чином, перш ніж розширювати захист певних прав і свобод, Європейський Суд перевіряє ситуацію у державах-членах, особливо, коли розглядаються делікатні питання.

Європейський Суд використовував різні терміни, посилаючись на концепцію європейського консенсусу, призначену для визначення наявності спільного європейського підходу. Суд, наприклад, використовував фразу «міжнародний консенсус між договірними державами Ради Європи» у справі *Lee v UK* 25289/94, 18 January 2001, §95), або «будь-який європейський консенсус» у справі *Evans v. UK* (6339/05, 10 April 2007, §45), «загальний стандарт між державами-членами Ради Європи» у справі *T. v. UK* (24724/94, 16 December 1999, §72), «Загальноєвропейський стандарт» у справі *X, Y and Z v. UK* (21830/93, 22 April 1997, §44), «загальна тенденція» – *Unal Tekeli v. Turkey* (29865/96, 16 November 2004, §61). Ці відмінності у термінології не вплинули на значення юридичних термінів.

Концепція «європейського консенсусу» зазвичай використовується для порівняльного огляду, який стосується наявності спільного бачення, особливо у законодавстві та практиці держав-членів, на підставі якої Суд може зробити свої висновки. Цей стандарт відіграє ключову роль у широкому або більш вузькому розумінні межі розсуду, встановленого у конкретному випадку. Тобто, якщо в Європі є консенсус, який суперечить поведінці держави-відповідача у справі, поданій до Суду на розгляд, то Суд може встановити порушення і просити державу-відповідача узгодити поведінку із необхідним стандартом. З іншого боку, відсутність консенсусу у цьому плані призведе до того, що держава виконає зобов'язання просуватися до відповідного стандарту і надане їй право вибору може бути навіть ширшим, ніж зазвичай надається щодо певного предмета. У справі *X and others v. Austria* (19010/07, 19 February 2013, §148) інтерпретувалося, що відсутність консенсусу щодо порівняної важливості розглянутого інтересу або про найкращі способи його захисту (особливо коли справа стосується делікатних питань, пов'язаних із мораллю чи етикою), виправдовує ширшу свободу розсуду, за винятком випадків дискримінаційної поведінки.

У справі *Schalk and Kopf v. Austria* (30141/04, 24 June 2010, §§ 105–106) аналізуючи сфери, в яких формується консенсус, Європейський суд надав державам-членам широку свободу розсуду під час адаптації національного законодавства.

У справі *Fabris v. France* (16574/08, 7 February 2013, §5611) було встановлено, що Суд буде брати до уваги події в державах-членах із питань, що підлягають розгляду, і буде реагувати при визначенні консенсусу.

У ситуаціях, коли Суд стикається з визначенням концепцій, щодо яких немає єдиного підходу на європейському рівні, свобода розсуду держав-членів буде

знову переважати, щоб дати їм свободу регулювати цей аспект. (як, наприклад, було пояснено у справі *Mehmet Senturk and Bekir Senturk v. Turkey* (13423/09, 9 April 2013, §107).

Як було встановлено у справі *Vallianatos and other v. Greece* (29381/09, 7 November 2013, §9114), якщо консенсус є щодо конкретного питання, то держава-член, яка поводить себе всупереч більшості, має обґрунтувати свій вибір. Крім того, Суд має вибрати інструменти та матеріали для аналізу існування консенсусу. Аналогічним чином, у справі *Demir and Baykaya v. Turkey* (34503/97, 12 November 2008, §§ 76–86) Суд прямо заявив, що для досягнення певного висновку він розглядає як відповідне національне законодавство та практику, так і елементи міжнародного права, що мають відношення до цього питання. Порівняльний аналіз, як було зазначено у справі *Bayatyan v. Armenia* (23459/03, 7 July 2011, §§ 102, 122), має на увазі не тільки порівняння ситуації у державах-членах, а й міжнародний контекст, оскільки консенсус за необхідними міжнародними стандартами є елементом, який Суд розглядає. Прикладом зважування на існування історико-політичних умов, характерних для конкретного району, або держави-члена, які можуть служити виправданням для прийняття поведінки, що суперечить тому, що встановлено консенсусом між державами-членами, є справа *Tanase v. Moldova* (7/08, 27 April 2010, §17217).

Коли йдеться про основні, або «інтимні», права заявника, недолік консенсусу буде переважати, щоб виправдати надання великої свободи розсуду державі. З іншого боку, держави, які є першопрохідцями у впровадженні нових елементів у національному контексті, навіть за відсутності консенсусу, як було пояснено Судом у справі *S. and Marper v. UK* (30562/04, 4 December 2008, §§ 102, 112), мають дотримуватися вимог дотримання справедливого балансу між розглянутими інтересами. Серед справ, в яких Суд використовував європейський консенсусний підхід у своєму аналізі, щоб зробити висновок про відсутність порушення у світлі його відсутності, є випадки, пов'язані з репродуктивністю за допомогою медичних технологій (*S.H. v. Austria*, 57813/00, 3 November 2011), зображенням релігійних символів (*Lautsi and others v. Italy*, 30814/06, 18 March 2011), аборти (*A. B. and C. v. Ireland*, 25579/05, 16 December 2010), правові наслідки зміни статі (*Hamalainen v. Finland*, 37359/09, 16 July 2014), питання, пов'язані з правом на життя (початок життя, евтаназія) (*Vo v. France*, 53924/00, 8 July 2004; *Pretty v. UK*, 2346/02, 29 April 2002), усиновлення (*Kearns v. France*, 35991/04, 10 January 2008).

Кілька прикладів, в яких Суд встановив порушення щодо держави на підставі існування консенсусу на європейському рівні, включають справи, що стосуються права на ім'я *Unal Tekeli v. Turkey* (29865/96, 16 November 2004), рівності дітей, народжених поза шлюбом (*Mazurek v France*, 34406/97, 1 February 2000), елементів, що визначають злочин зґвалтування (*M.C. v. Bulgaria*, 39272/98, 4 December 2003/28).

Очевидно, що аргумент про консенсус (або його відсутність) використовувався у рішеннях Суду з широкого кола прав, які можуть бути застосовані практично до будь-якої юридичної чи моральної дилеми.

Важливою особливістю інтерпретації ЄКПЛ Судом є використання ним розробленого власноруч автономного методу, який спирається «переважно на внутрішнє право держав-членів та їхні міжнародні зобов'язання», але не обмежується значенням окремих понять у рамках національних правових систем, а орієнтується на їх зміст у рамках Конвенції, що може значно розширювати їх зміст. Водночас Суд також використовує *методику «балансування»*, яку застосовує у таких випадках:

1) Суд констатував втручання у право, то він встановлює чи було таке втручання виправданим (пропорційність мети і вимог) (наприклад у справі *Stoll v. Switzerland* (2007));

2) Суд вирішує, чи є невинуватим дискримінація при застосуванні ст. 14 ЄКПЛ разом з іншими статтями (*Marckx v. Belgium* (1979));

3) Суд визнає, що певні права мають також позитивний вимір у тому сенсі, що вони не тільки гарантують відсутність державного втручання, а й зобов'язують державу активно захищати ці права (*Christine Goodwin v. the United Kingdom* (2002));

4) Суд час від часу визначає зміст дуже невизначених термінів шляхом процесу збалансування (*Sitaropoulos and Giakoumopoulou v. Greece* (2012)).

Ще однією важливою особливістю інтерпретаційної діяльності ЄКСЛ є його схильність до «судового активізму». Цей термін використовують ще з 1947 р., нині він міцно закріпився в науково-категорійному апараті дослідників міжнародного та європейського права, але вживають у різних значеннях. Як правило, його використовують для критики суддів, які не просто інтерпретують чи застосовують юридичний текст в активний спосіб, а вирішують справи, не враховуючи норму закону, яку мають намір застосувати. Або ж його використовують, щоби звинуватити суддів, які не дотримуються принципу добросовісності під час винесення рішень.

Під судовим активізмом розуміють випадки, коли міжнародні суди виходять у рішеннях за межі формулювань міжнародних договорів, які визначають сфери дії та наміри держав. Дискусія про судовий активізм міжнародних судів в основному фокусує увагу на їх інтерпретаційній та правотворчій активності, яка не передбачалася державами при створенні того чи іншого міжнародного суду. Діяльність Європейського Суду з прав людини у контексті «судового активізму» проявляється у кількох формах. Наприклад, О. Євсєєв зазначає, що «судовий активізм» має місце, по-перше, тоді, коли у Суду є кілька варіантів тлумачення у рамках його прецедентної практики, але Суд виходить за ці рамки. По-друге, коли Суд здійснює пошук певних процесуальних процедур (автор наводить приклад «кятинської справи» *Janowiec and others v. Russia*), коли Суд не відхилив подану скаргу як не відповідну критерію *ratione temporis* і відкрив провадження у справі) [3].

У міжнародному судочинстві феномен «судовий активізм» характеризується певними особливостями. По-перше, незалежно від того, чи може інтерпретація розглядатися як судова активність, вона однозначно тісно пов'язана із самим текстом договору. По-друге, коли міжнародний суддя приймає рішення по справі, він має на власний розсуд здійснити інтерпретацію договору та водночас не відступити від загальних принципів інтерпретації міжнародного договору. По-третє, міжнародні судді повинні мати обмеження на здійснення своїх повноважень [13].

Стосовно проблеми «судового активізму» у правосудді ЄСПЛ, наголосимо, що, незважаючи на гострі дискусії з цього питання, до позитивних «активістських» характеристик у його практиці, можна цілком зарахувати розширення судової компетенції та нові підходи до інтерпретації договорів (до речі, у вітчизняній науці до цього явища підходять доволі обережно, тому у дослідженнях вітчизняних вчених частіше вживається термін «суддівська активність», «суддівський розсуд» [2, с. 16; 5]. На наше переконання, в контексті сучасних глибоких трансформацій, здійснюваних у напрямі об'єктивного міжнародного правосуддя, судовий активізм як спосіб усвідомлення справедливої природи права відображає тенденцію, що Суд прагне підвищувати свою активність у захисті основоположних прав та об'єктивно відходить від формального (позитивістського) застосування правових норм.

Функціонування ЄСПЛ саме як суду, його інтерпретаційний метод побудови цілісної системи за допомогою неформального прецеденту та встановлення стандартів шляхом порівняння правових норм країн-членів видається доволі легітимним для визначення ідентифікуючих еволюційних стандартів і максимально сприяє їх встановленню і закріпленню. Обов'язковість рішень ЄСПЛ лише для сторін спору не тільки не виключає, а й наполягає на необхідності відповідності законодавства країн-членів цим стандартам, які мають бути досить широкими. В іншому випадку на нього чекають звинувачення у здійсненні правотворчих функцій (зокрема, прийнятті «законодавчих» рішень), однак занадто широкі стандарти неймовірно ускладнюють його функціонування.

**Висновки.** Отже, особливостями інтерпретаційної діяльності Європейського суду з прав людини є особливий характер міжнародних договорів щодо прав людини загалом та Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. зокрема, що зумовлює актуалізацію їх інтерпретації в контексті об'єкта і мети договорів, тобто фокусування уваги на захисті прав конкретної особи, а не намірах держав-членів під час укладання ЄКПЛ. Також мають місце особливості інтерпретації інституційного характеру, які створювали певні відмінності на різних етапах організаційної трансформації діяльності ЕСЧР. Але верховенство права утворює центральний принцип інтерпретації Конвенції.

Європейський Суд із прав людини, дотримуючись стандартів інтерпретації, передбачених

ст.ст. 31, 32, 26 Віденської Конвенції про право міжнародних договорів (англ. – VCLT), напрацював власну систему методів, підходів, принципів – методологію інтерпретації, серед яких найбільше уваги приділяє методу консенсусу, судовому активізму, методу «балансування». ЄСПЛ демонструє дедалі більшу прихильність до еволюційного методу інтерпретації, застосовуючи доктрину «живого інструменту», проте завжди спирається на ґрунтовне вивчення внутрішнього законодавства держав-членів, їхніх міжнародних зобов'язань та правореалізаційну практику. Консенсусний метод, який ЄСПЛ здебільшого використовує щодо інтерпретації, дещо не вписується у передбачені п. 3 ст. 31 VCLT правила. Нерідко під час обгово-

рення та в судових рішеннях йдеться про використання цілеспрямованого підходу, насамперед, щодо об'єкта та мети, контексту та подальшої практики задля підвищення стандартів прав людини. Іноді це сприяє прискоренню еволюції/реформуванню позитивних змін національного законодавства, а іноді констатує регрес у внутрішньому праві. Проте ЄСПЛ більш схильний апелювати до інтерпретації правових норм, аніж до процесу їх застосування.

Консенсусне розслідування дає змогу ЄСПЛ прив'язувати свої рішення до темпів зміни національного законодавства, визнаючи політичний суверенітет держав-респондентів і водночас легітимізувати власні рішення проти них, дотримуючись принципів демократичної правової держави.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Буткевич В. Європейська конвенція з прав людини і основних свобод: генеза намірів і права. *Право України*. 2010. № 10. С. 60–87.
2. Гураленко Н.А. Суддівське право пізнання: праксеологічний вимір : монографія .Чернівці: Технодрук.
3. Євсєєв О.П. Як Європейський суд «судить» історію (до питання про суддівський активізм). *Проблеми законності*. 2015. Вип. 129. С. 233–241.
4. Карвацька С.Б. Інтерпретаційна діяльність Європейського Суду з прав людини у справах про порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950
5. Савчин М. Свобода суддівського розсуду у світлі обґрунтованості рішень апеляційної та касаційної інстанцій. URL: <http://yvu.com.ua/svoboda-suddivskogo-rozsudu-u-svitli-obgruntovanosti-rishen-sudiv-apelyatsijnoyi-ta-kasatsijnoyi-instantsij>.
6. Dothan Shai. The Motivations of Individual Judges and How They Act as a Group 19 *GERMAN LAW JOURNAL* (2018) The Danish National Research Foundation's. Centre of Excellence for International Courts. June 2018. iCourts Working Paper Series. No. 132, URL: <https://ssrn.com/abstract=3200365>.
7. Dzehtsiarou Kanstantsin. Does Consensus Matter? Legitimacy of European Consensus in the Case Law of the European Court of Human Rightst. 2011. Public Law, Pp. 534–553.
8. European Convention on Human Rights from 4 Nov. 1950 (as amended by Protocols Nos. 11 and 14, supplemented by Protocols Nos. 1, 4, 6, 7, 12 and 13).
9. Interpretative mechanisms of ECHR case-law: the concept of European consensus. Directorate General Human Rights and Rule of Law Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/help/article-echr-case-law>.
10. Policy paper ECHR memorandum Updated 21 December 2018. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/immigration-and-social-security-co-ordination-eu-withdrawal-bill/echr-memorandum>.
11. Pound R. Interpretations of Legal History. New York. 1923. URL: [https://www.jstor.org/stable/1943770?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1943770?seq=1#page_scan_tab_contents) p. 73-75.
12. Reservations to the Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide. Advisory Opinion of 28 May 1951. URL: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/12/4285.pdf>.
13. Sherry S. Why We Need More Juridical Activizm. URL: <https://www.google.com/search?d=chrome&ie=UTF-8>.

## ЗМІСТ

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

<b>Бурдоносова М. А.</b> ГЕНЕЗА СПРАВЕДЛИВОСТІ ЯК ОСНОВОПОЛОЖНОГО ПРИНЦИПУ ПРАВА.....	4
<b>Кобко-Одарій В. С.</b> РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО МЕНТАЛІТЕТУ УКРАЇНСЬКОГО ЕТНОСУ.....	8
<b>Ковальова С. Г.</b> ЦЕХОВА ОРГАНІЗАЦІЯ ЗА МІСЬКИМ ПРАВОМ XII – XV СТ. КРИЗЬ ПРИЗМУ СЕРЕДНЬОВІЧНОЇ ПРАВОСВІДОМОСТІ.....	12
<b>Козинець О. Г., Козинець І. Г.</b> ПОДАТКОВА СИСТЕМА УКРАЇНИ В XVII – XVIII СТ.....	16
<b>Копитков В. Е.</b> ГЕНЕЗА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТОРГОВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ ЯК ПРИКЛАД ЦИКЛІЧНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА.....	20
<b>Радзілєвич Д. А.</b> ФЕНОМЕН РЕГІОНАЛЬНОГО ПРАВОВОГО ПОРЯДКУ В КОНЦЕПТУАЛЬНОМУ ПОЛІ ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ.....	24
<b>Сковронська І. Ю.</b> ФОРМУВАННЯ Й АПРОБАЦІЇ ОСНОВ ПРОФЕСІЙНОЇ КУЛЬТУРИ СУДОВОГО ОРАТОРА У ТВОРЧОСТІ ДАВНЬОГРЕЦЬКИХ МИСЛИТЕЛІВ.....	28
<b>Сковронський Д. М.</b> СУДОВА АРГУМЕНТАЦІЯ У СТАРОДАВНЬОМУ РИМІ.....	32

### КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

<b>Тиліпська О. Ю.</b> ГЕНЕЗА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ В УКРАЇНІ.....	35
<b>Чукаєва В. О., Дивнич Д. І.</b> НОВА ДОКТРИНА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОСТІ УКРАЇНИ: ВСТУП ДО НАТО.....	41

### ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

<b>Вакулович Е. В.</b> ПРО ПИТАННЯ ДОЦІЛЬНОСТІ ВЖИВАННЯ КАТЕГОРІЇ ПУБЛІЧНОСТІ ЯК ВИЗНАЧАЛЬНОЇ ВЛАСТИВОСТІ ОКРЕМОГО ВИДУ ДОГОВІРНОГО ЗОБОВ'ЯЗАННЯ.....	44
<b>Січко Д. С.</b> ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СПАДКУВАННЯ ОСОБИСТИХ МАЙНОВИХ І НЕМАЙНОВИХ ПРАВ: ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	49
<b>Чиж П. О.</b> ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ПРАВА НА ЖИТТЯ ВІДПОВІДНО ДО ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ.....	54

### ТРУДОВЕ ПРАВО

<b>Чижов Д. А.</b> ПРИНЦИП РІВНОСТІ ТА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ У ТРУДОВИХ ВІДНОСИНАХ.....	62
---	----

### ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

<b>Місінкевич А. Л.</b> ГЕНЕЗИС ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ФЕРМЕРСЬКИХ ГОСПОДАРСТВ В УКРАЇНІ.....	65
<b>Настіна О. І.</b> ОКРЕМІ АСПЕКТИ СПІВВІДНОШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО, ЕКОЛОГІЧНОГО, ПРИРОДОРЕСУРСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ПРИРОДНІ РЕСУРСИ.....	70

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

**Білоус О. В.**

ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИЙ СПІР, НА ЯКИЙ ПОШИРЮЄТЬСЯ ЮРИСДИКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ  
ЯК КАТЕГОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА.....73

**Галунько В. М.**

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ СЛІДЧОГО  
ПІД ЧАС ВВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ – ВОЄННОГО СТАНУ.....78

**Джафарова М. В.**

ЗАГАЛЬНІ ПІДСТАВИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРИМУСУ  
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ.....81

**Жмудінський В. П.**

ОСОБЛИВОСТІ ВІДНОВЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ БАНКУ, ВИЗНАНОГО НЕПЛАТОСПРОМОЖНИМ.....85

**Кантор Н. Ю.**

ОСОБЛИВОСТІ МЕДІАЦІЇ ПРИ РОЗВ'ЯЗАННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ.....90

**Коломоєць Н. В.**

ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ДИТИНИ .....94

**Шахов С. В.**

МЕТОДИКА ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМІВ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ОКРЕМИХ АДМІНІСТРАТИВНО-  
ПРАВОВИХ НОРМ (НА ПРИКЛАДІ ПОЛОЖЕНЬ СТ. 160 КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ  
ПРАВОПОРУШЕННЯ «ТОРГІВЛЯ З РУК У НЕВСТАНОВЛЕНИХ МІСЦЯХ»).....98

**Крикавська І. В.**

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ  
В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ.....104

**Melnyk Yu. O.**

THE PRACTICE OF LEGAL REGULATION OF TAX PLANNING  
OF INTERNATIONAL CORPORATIONS IN FOREIGN COUNTRIES.....108

**Оврамець Ю. О.**

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО ТА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....112

**Островський С. О.**

ОСНОВНІ ЗМІНИ ПРОЦЕДУРИ БАНКРУТСТВА ВІДПОВІДНО ДО КОДЕКСУ З ПРОЦЕДУР БАНКРУТСТВА...118

**Палій Л. Л.**

ДОТРИМАННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ МИТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ  
ЯК УМОВА ГАРАНТУВАННЯ ЗАХИСТУ МИТНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ.....122

**Пішта В. І.**

ПОВНОВАЖЕННЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЩОДО КООРДИНАЦІЇ ТА КОНТРОЛЮ  
НАД ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ТРАНСПЛАНТАЦІЇ.....126

**Пузирний В. Ф., Пророченко В. В.**

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ: ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ.....130

**Сибіга О. М.**

ПРАВО НА ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ,  
ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ РОЗПОРЯДНИКА ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ.....134

**Ткаля О. В.**

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ...139

**Ханова Н. О.**

ПІДСТАВИ РЕАЛІЗАЦІЇ РОЗСУДУ КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ.....144

**Хатнюк Ю. А., Кравець О. Б.**

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ  
КЕРІВНИКІВ ОРГАНІВ І ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....149

## КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

**Завтур В. А.**

РОЗГЛЯД ТА ВИРІШЕННЯ СЛІДЧИМ СУДДЕЮ ТА СУДОМ КЛОПОТАНЬ  
ПРО ВСТАНОВЛЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ СТРОКІВ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ:  
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ НОРМАТИВНОЇ МОДЕЛІ.....153

<b>Кияшко О. О.</b> ПОТЕРПІЛІ ВІД ПОСЯГАННЯ НА ЖИТТЯ ДЕРЖАВНОГО ЧИ ГРОМАДСЬКОГО ДІЯЧА: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ.....	160
<b>Кондратюк Л. В.</b> КРИМІНАЛІСТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН.....	164
<b>Маланчук П. М.</b> КРИМІНАЛЬНЕ ПРОВАДЖЕННЯ НА ПІДСТАВІ УГОДИ ПРО ВИЗНАННЯ ВИНУВАТОСТІ.....	168
<b>Олійник М. В., Башта І. І.</b> МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЙНИМИ ОЗНАКАМИ У СПОРТІ.....	171
<b>Перцова-Тодорова Л. М.</b> ДЕЯКІ ПИТАННЯ УЧАСТІ ПОНЯТИХ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ ОБШУКУ.....	176
<b>Самойленко О. А.</b> ТИПОВІ СЛІДЧО-РОЗШУКОВІ СИТУАЦІЇ ПОЧАТКОВОГО ЕТАПУ РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ, СКОЄНИХ У КІБЕРПРОСТОРІ, ВІДПОВІДНІ ЇМ ТАКТИЧНІ ЗАВДАННЯ ТА ЗАСОБИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ.....	180
<b>Сидорчук О. О.</b> ЛАТЕНТНА ЗЛОЧИННІСТЬ У МЕХАНІЗМІ КРИМІНАЛІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ.....	185
<b>Таволжанський О. В., Курінна К. І.</b> МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ ІЗ ЗАСУДЖЕНИМИ.....	190
<b>Шуп'яна М. Ю.</b> КРИМІНОЛОГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ: АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИХ АСПЕКТІВ.....	193

## СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

<b>Гелетей В. В.</b> ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ СПЕЦІАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ У ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ (НА ПРИКЛАДІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ ТА ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ) .....	197
<b>Єднак В. М.</b> КОЛО ТА ЗМІСТ ФОРМ І МЕТОДІВ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ.....	201

## МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

<b>Вайцеховська О. Р.</b> ПРИНЦИПИ НЕВТРУЧАННЯ У ВНУТРІШНІ СПРАВИ ДЕРЖАВ ТА НЕЗАСТОСУВАННЯ СИЛИ ЧИ ПОГРОЗИ СИЛОЮ В МІЖНАРОДНОМУ ФІНАНСОВОМУ ПРАВІ.....	205
<b>Громошенко К. В.</b> ПИТАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ У ДВОСТОРОННІХ МІЖНАРОДНИХ ПРАВОВИХ АКТАХ ХІХ – ХХ СТ.....	209
<b>Карвацька С. Б.</b> ІНТЕРПРЕТАЦІЙНА ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ ЩОДО МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ ІЗ ПРАВ ЛЮДИНИ: ОСОБЛИВОСТІ, ПРИНЦИПИ ТА МЕТОДИ.....	214

## CONTENTS

### THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

<b>Burdonosova M. A.</b> GENESIS OF JUSTICE AS A FUNDAMENTAL PRINCIPLE OF LAW.....	4
<b>Kobko-Odarii V. S.</b> REGIONAL PECULIARITIES OF THE MENTALITY OF THE UKRAINIAN ETHNIC GROUP.....	8
<b>Kovalova S. H.</b> GUILDS IN MUNICIPAL LAW (XII – XV CENTURIES) THROUGH THE PRISM OF MEDIEVAL LEGAL CONSCIENCE.....	12
<b>Kozynets O. H., Kozynets I. G.</b> TAX SYSTEM OF UKRAINE IN XVII – XVIII CENTURIES.....	16
<b>Kopytkov V. E.</b> GENESIS OF LEGAL REGULATION OF TRADE IN UKRAINE AS AN EXAMPLE OF THE CYCLICITY OF THE LEGISLATION.....	20
<b>Radzilevych D. A.</b> PHENOMENON OF REGIONAL LEGAL ORDER IN THE CONCEPTUAL FIELD OF GENERAL THEORETICAL JURISPRUDENCE.....	24
<b>Skovronska I. Yu.</b> FORMATION AND TESTING OF THE BASES OF THE COURT SPEAKER PROFESSIONAL CULTURE IN THE WORKS OF ANCIENT GREEK THINKERS.....	28
<b>Skovronskyi D. M.</b> JUDICIAL ARGUMENTATION IN AN ANCIENT ROME.....	32

### COMMERCIAL LAW

<b>Ty Lipska O. Yu.</b> THE HISTORY OF LEGAL REGULATION OF THE RIGHT TO PEACEFUL ASSEMBLY IN UKRAINE.....	35
<b>Chukaieva V. O., Dyvnych D. I.</b> A NEW DOCTRINE OF THE DEVELOPMENT OF STATEHOOD OF UKRAINE: JOINING NATO.....	41

### CIVIL LAW AND PROCEDURE

<b>Vakulovych E. V.</b> ON THE ISSUE OF THE EXPEDIENCY OF USING THE CATEGORY OF PUBLICITY AS THE DEFINING PROPERTIES OF A SEPARATE TYPE OF CONTRACTUAL OBLIGATION.....	44
<b>Sichko D. S.</b> THE PROBLEM QUESTIONS OF INHERITANCE OF PERSONAL PROPERTY AND NON-PROPERTY RIGHTS: THE CIVIL-LAW ASPECT.....	49
<b>Chyzh P. O.</b> THE PROBLEM TO DEFINE CONTENT OF THE RIGHT TO LIFE PURSUANT TO JUDICIAL CONCEPT OF EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS.....	54

### LABOR LAW

<b>Chyzhov D. A.</b> PRINCIPLE OF EQUALITY AND PROTECTION FROM DISCRIMINATION IN LABOR RELATIONSHIPS.....	62
--	----

### ENVIRONMENTAL LAW

<b>Misinkevych A. L.</b> GENEZIS OF LEGISLATIVE SUPPLY AND FUNCTIONING OF THE FARMS IN UKRAINE.....	65
<b>Nastina O. I.</b> SOME ISSUES OF LAND, ENVIRONMENTAL, AND NATURE RESOURCES LEGISLATION CORRELATION IN PUBLIC OWNED NATURAL RESOURCES DETERMINATION.....	70

## ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW

<b>Bilous O. V.</b> PUBLIC LEGAL DISPUTE WHICH FALLS WITHIN THE JURISDICTION OF ADMINISTRATIVE COURTS AS A CATEGORY OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE.....	73
<b>Galunko V. M.</b> METHODOLOGICAL BASES OF ACTIVITY OF THE SUCCESSFUL EVALUATION OF THE ADMINISTRATIVE-LEGAL MODE – MILITARY STATE.....	78
<b>Dzhafarova M. V.</b> THE GENERAL GROUNDS OF THE APPLICATION OF PROCEDURAL MEASURES IN ADMINISTRATIVE JUDICIAL.....	81
<b>Zhmudinskiy V. P.</b> FUNCTIONAL RECOVERY OF THE BANK, RECOGNIZED AS INSOLVENT.....	85
<b>Kantor N. Yu.</b> FEATURES OF MEDIATION IN RESOLVING ADMINISTRATIVE AND LEGAL DISPUTES.....	90
<b>Kolomoiets N. V.</b> MAIN TASKS OF THE AGENCIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE IN PROTECTING CHILDREN RIGHTS.....	94
<b>Shakhov S. V.</b> METHOD OF DETERMINING THE DIRECTIONS OF IMPROVING THE EFFICIENCY OF DIFFERENT ADMINISTRATIVE AND LEGAL NORMS (EXAMPLIFIED BY THE PROVISIONS OF ART. 160 “HAND TRADING IN UNDETRMINED PLACES” OF THE CODE OF UKRAINE ON ADMINISTRATIVE OFFENCES).....	98
<b>Krykavska I. V.</b> THE PECULIARITIES OF THE IMPLEMENTATION OF PROVIDING THE ADMINISTRATIVE SERVICES PRINCIPLES IN UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES.....	104
<b>Melnyk Yu. O.</b> THE PRACTICE OF LEGAL REGULATION OF TAX PLANNING OF INTERNATIONAL CORPORATIONS IN FOREIGN COUNTRIES.....	108
<b>Ovramets Yu. O.</b> SYSTEM OF STATE AND PUBLIC CONTROL OF PUBLIC PROCUREMENTS.....	112
<b>Ostrovskiy S. O.</b> MAIN CHANGES IN THE BANKRUPTCY PROCEDURE UNDER THE CODE OF BANKRUPTCY PROCEDURE.....	118
<b>Palii L. L.</b> IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL STANDARDS OF CUSTOMS ACTIVITY AS A CONDITION OF GUARANTEE OF PROTECTION OF CUSTOMS INTERESTS OF UKRAINE.....	122
<b>Pishta V. I.</b> THE POWERS OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE ON COORDINATION AND CONTROL OF ACTIVITIES OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE FIELD OF TRANSPLANTATION.....	126
<b>Puzyrnyi V. F., Prorochenko V. V.</b> ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LEGAL PERSONALITY: CONCEPT AND ESSENCE.....	130
<b>Sybiha O. M.</b> THE RIGHT TO TAKE LEGAL ACTIONS IN ADMINISTRATIVE COURT AGAINST DECISIONS, ACTIONS OR INACTIVITY OF PUBLIC INFORMATION ADMINISTRATOR .....	134
<b>Tkalia O. V.</b> THE PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF SYSTEMATIZATION OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION OF UKRAINE.....	139
<b>Khanova N. O.</b> REASONS FOR THE DISCRETION OF THE CONTROLLING BODIES IN THE SPHERE OF TAXATION.....	144
<b>Khatniuk Yu. A., Kravets O. B.</b> WAYS OF IMPROVING THE ADMINISTRATIVE MANAGEMENT OF THE BODIES AND SUBSIDIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE.....	149



## CRIMINAL LAW AND PROCEDURE

<b>Zavtur V. A.</b> THE EXAMINATION AND RESOLUTION OF PETITIONS FOR THE SETTLEMENT OF PROCEDURAL TERMS IN CRIMINAL PROCEEDINGS BY INVESTIGATING JUDGE AND COURT: THE CONCEPTUAL ISSUES OF NORMATIVE MODEL.....	153
<b>Kyiashko O. O.</b> VICTIMS OF ENCROACHMENT ON THE LIFE OF A STATE AND PUBLIC FIGURE.....	160
<b>Kondratiuk L. V.</b> CRIMINALISTIC CHARACTERISTICS OF CRIMES IN THE SPHERE OF LAND RELATIONS.....	164
<b>Malanchuk P. M.</b> CRIMINAL PROCEEDINGS ON THE GROUND AGREEMENTS CONCERNING THE RECOGNITION OF WINNING.....	168
<b>Oliinyk M. V., Bashta I. I.</b> INTERNATIONAL EXPERIENCE OF FIGHTING WITH CORRUPTION SIGNS IN SPORTS.....	171
<b>Pertsova-Todorova L. M.</b> SOME QUESTIONS ABOUT THE PARTICIPATION OF WITNESSES DURING THE SEARCH.....	176
<b>Samoilenko O. A.</b> TYPICAL INVESTIGATIVE-SEARCH SITUATIONS OF THE INITIAL STAGE OF INVESTIGATION OF CRIME COMMITTED IN CYBERSPACE, THE TACTICAL TASKS CORRESPONDING TO THEM AND THE MEANS OF SOLVING THEM.....	180
<b>Sydorchuk O. O.</b> LATENT CRIME IN THE MECHANISM OF CRIMINALIZATION OF SOCIETY: PROBLEM STATEMENT.....	185
<b>Tavolzhanskyi O. V., Kurinna K. I.</b> INTERNATIONAL EXPERIENCE OF SOCIAL WORK WITH CONVICTS.....	190
<b>Shupiana M. Yu.</b> CRIMINOLOGICAL PLANNING: ANALYSIS OF THE BASIC THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS.....	193

## JUDICIAL SYSTEM, PROCURACY AND ADVOCACY

<b>Heletei V. V.</b> LAW ENFORCEMENT SPECIAL PURPOSE BODIES INTERACTION SPECIFICS IN TERRORISM COUNTERACTION CONTEXT (ON THE DEPARTMENT OF THE STATE GUARD OF UKRAINE AND STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE EXAMPLE).....	197
<b>Yednak V. M.</b> THE SCOPE AND CONTENT OF THE FORMS AND METHODS OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES OF THE PROSECUTOR'S OFFICE.....	201

## INTERNATIONAL LAW AND EUROPEAN UNION LAW

<b>Vaitsekhovska O. R.</b> THE PRINCIPLE OF NON-INTERFERENCE IN THE INTERNAL AFFAIRS OF STATES AND NON-USE OF FORCE OR THREAT OF FORCE IN INTERNATIONAL FINANCIAL LAW.....	205
<b>Hromovenko K. V.</b> ISSUES OF THE HIGHER EDUCATION IN THE BILATERAL INTERNATIONAL AGREEMENTS OF THE XIX – XX CENTURIES.....	209
<b>Karvatska C. B.</b> INTERPRETATIONAL PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF INTERNATIONAL TREATIES ON HUMAN RIGHTS: PECULIARITIES, PRINCIPLES AND METHODS.....	214

Наукове видання

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ  
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

Науковий збірник

*Випуск 2*

Коректура – Н.В. Богданова, Н.С. Ігнатова

Комп'ютерна верстка – Н.С. Кузнєцова

Формат 60x84/8.

Обл.-вид. арк. 27,47, ум.-друк. арк. 26,27.

Папір офсетний. Цифровий друк.

Наклад 300 примірників. Замовлення № 0519/99.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а

Телефон +38 (0552) 39-95-80, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.