

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ



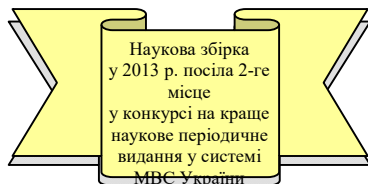
**ВІСНИК**  
**Харківського**  
**національного**  
**університету**  
**внутрішніх справ**

Збірник наукових праць

Засновник і видавець –  
Харківський національний університет внутрішніх справ

Виходить 4 рази на рік  
Заснований у грудні 1995 р.

**№ 4 (79) 2017**



Харків 2018

Збірник включено до переліку наукових фахових видань України з юридичних наук (наказ Міністерства освіти і науки України від 06.03.2015 № 261)

Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ, протокол № 12 від 26.12.2017

### Редакційна колегія:

**В. В. Сокурєнко** – д-р юрид. наук, доц. (Харківський національний університет внутрішніх справ) – головний редактор; **М. Ю. Бурдін** – д-р юрид. наук, доц. (ХНУВС) – заступник головного редактора; **П. О. Білоус** (ХНУВС) – відповідальний секретар; **О. М. Бандурка** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України, засл. юрист України (ХНУВС); **О. П. Гетманець** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **О. М. Головко** – д-р юрид. наук, проф., засл. юрист України (Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна); **В. А. Гречєнко** – д-р іст. наук, проф., засл. працівник освіти України (ХНУВС); **С. М. Гусаров** – д-р юрид. наук, член-кор. НАПрН України, засл. юрист України (ХНУВС); **К. Р. Кєлєдї** – д-р прав. наук, доц. (Університет Арканзасу, США); **В. В. Ковальська** – д-р юрид. наук, ст. наук. співробітник (Одеський державний університет внутрішніх справ); **А. Т. Комзюк** – д-р юрид. наук, проф., засл. діяч науки і техніки України (ХНУВС); **Т. М. Кравцова** – д-р юрид. наук, проф. (Сумський національний аграрний університет); **О. М. Литвинов** – д-р юрид. наук, проф., засл. працівник освіти України (ХНУВС); **О. В. Марцєляк** – д-р юрид. наук, проф., засл. юрист України (Київський національний університет імені Тараса Шевченка); **Є. О. Мічурїн** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУ ім. В. Н. Каразіна); **О. М. Музичук** – д-р юрид. наук, проф., засл. юрист України (ХНУВС); **В. Д. Пчолкін** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **О. Ю. Синявська** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **С. В. Слїнько** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **В. М. Трубніков** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУ ім. В. Н. Каразіна); **О. В. Тягло** – д-р філос. наук, проф., засл. працівник освіти України (ХНУВС); **В. В. Шєндрик** – д-р юрид. наук, проф., засл. юрист України (ХНУВС); **Р. Б. Шишка** – д-р юрид. наук, проф., акад. АНВШ України (Київський університет права НАН України); **О. Н. Ярмиш** – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України, засл. юрист України (Інститут законодавства Верховної Ради України, м. Київ)

*У статтях збірника висвітлено широке коло актуальних проблем держави і права, боротьби зі злочинністю та охорони правопорядку, адміністративного права та процесу, фінансового, цивільного, господарського, трудового та екологічного права, підготовки кадрів для Національної поліції тощо.*

*Для науковців, правоохоронців-практиків, слухачів, курсантів та студентів юридичних вузів.*

Редколегія не завжди поділяє погляди авторів публікацій.

**Увага!** Наступний один номер збірника (№ 1 (80) за 2018 рік) буде видано під грифом секретності. Починаючи з наступного несекретного номера збірник видаватиметься під зміненою назвою, а саме до його основної назви українською мовою буде додано назву англійською («Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs»).

© Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017

АКТУАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ АВТОРІВ ТА ЧИТАЧІВ

**Редакційна колегія інформує**, що збірник наукових праць «Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ»:

**I.** Із серпня 2015 р. **включено до міжнародної наукометричної бази «Index Copernicus International».**

Таким чином, відповідно до пунктів 2.1, 2.2 наказу Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 17 жовтня 2012 р. № 1112 публікації у збірнику можуть прирівнюватися до публікацій у наукових періодичних виданнях інших держав з напрямку, з якого підготовлено дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора або кандидата наук.

Паспорт видання в базі даних можна переглянути за посиланням:

**<http://journals.indexcopernicus.com/++++,p24783655,3.html>.**

**II.** Включено до рейтингу видань, що мають бібліометричні профілі в Google Академії, за версією проекту «Бібліометрика української науки».

Доступ до рейтингу видань:

**[http://nbuviap.gov.ua/bpnu/index.php?page\\_sites=journals](http://nbuviap.gov.ua/bpnu/index.php?page_sites=journals).**

Доступ до профілю видання в Google Академії:

**[https://scholar.google.com.ua/citations?user=mfG\\_xhkAAAAJ](https://scholar.google.com.ua/citations?user=mfG_xhkAAAAJ).**

**III.** Підтримується **репозитарієм Харківського національного університету внутрішніх справ (KhNUAIR – <http://opendoar.org/id/3190/>)**, який має міжнародну реєстрацію. Статті університетських авторів, опубліковані у збірнику починаючи з 2015 р., автоматично розміщуються в репозитарії.

**IV.** У серпні 2015 р. **zareestrovano в «Polska Bibliografia Naukowa»** (PBN, Польська наукова бібліографія) – на порталі Польського міністерства науки і вищої освіти, який акумулює інформацію, що стосується польських і зарубіжних академічних наукових журналів, а також про публікації польських науковців.

Статті, опубліковані у збірнику починаючи з 2015 року, розміщено в базі.

Паспорт видання в базі даних порталу можна переглянути за посиланням:

**<https://pbn.nauka.gov.pl/sedno-webapp/journals/51408>.**

**V.** У серпні 2015 р. **zareestrovano в «Research Bible»**, більш відомий як «ResearchBib» – міжнародній мультидисциплінарній відкритого доступу базі даних наукових журналів, публікацій та конференцій.

Очікується, що невдовзі до бази даних буде поміщено інформацію про всі доступні у відкритому доступі публікації у збірнику.

Поточну інформацію про видання в базі даних можна переглянути за посиланням:

<http://journalseeker.researchbib.com/view/issn/1999-5717>.

**VI.** Розвиває наукометричні підходи у своїй діяльності, для чого згідно з правилами подання матеріалів для опублікування рекомендовано у відомостях про авторів публікації **подавати профілі вчених в ORCID**.

**VII.** Видається з дотриманням вимог державних стандартів, зокрема **ДСТУ 8302:2015 «Інформація та документація. Бібліографічне посилання. Загальні положення та правила складання»** та інших. **Приклади оформлення списку бібліографічних посилань** за чинними вимогами наведено на сайті видання за адресою: <http://visnyk.univd.edu.ua/?action=article&mid=21>.

**VIII.** Описано в україномовній версії **Вікіпедії** – Вільної енциклопедії за посиланням: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Вісник\\_Харківського\\_національного\\_університету\\_внутрішніх\\_справ](https://uk.wikipedia.org/wiki/Вісник_Харківського_національного_університету_внутрішніх_справ). Дописувачем статті про збірник може стати кожен.



**Більш детальну інформацію про збірник наукових праць «Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ» дивіться на сайті видання за адресою: <http://visnyk.univd.edu.ua>.**

## ЗМІСТ

<b>АКТУАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ АВТОРІВ ТА ЧИТАЧІВ .....</b>	<b>3</b>
<b>REFERENCES ON THE ARTICLES .....</b>	<b>13</b>
<b>СТАТТЯ НОМЕРА</b>	
<b>Швець Д. В.</b>	
Гарантії професійної діяльності поліцейських .....	16
<b>ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА</b>	
<b>Бурдін М. Ю.</b>	
Особливості земельних відносин у Кримському ханстві (1449–1783 рр.) .....	28
<b>Греченко В. А.</b>	
Розробка професором І. М. Собєстіанським (друга половина XIX ст.) питання про кругову поруку в Київській Русі .....	37
<b>Дьякова О. О.</b>	
Окремі причини правового нігілізму у правозастосовній діяльності Національної поліції України .....	44
<b>Копча В. В., Лемак В. В.</b>	
Порівняльно-правовий метод дослідження: нова роль в умовах глобалізації .....	53
<b>Палагицька Г. С.</b>	
Правова природа загального виборчого права та його роль у становленні демократії в державі .....	61
<b>Фельцан І. Ю.</b>	
Кадровий склад адвокатури на Закарпатті в другій половині XIX – першій половині XX століття .....	70
<b>ПРОБЛЕМИ БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ ТА ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ</b>	
<b>Вінцук В. В., Цебинога О. Ю.</b>	
Взаємодія слідчих та оперативних підрозділів Національної поліції України під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій .....	80
<b>Гладкова Є. О.</b>	
Міжнародне співробітництво у протидії наркозлочинності .....	86
<b>Головко Б. Ю.</b>	
Структура кримінального провадження та її значення для кримінальної процесуальної діяльності прокурора (на прикладі етапу закінчення досудового розслідування) .....	95
<b>Голубош В. В.</b>	
Гене́за кримінальної відповідальності за злочини проти громадської безпеки, предметом яких є зброя, бойові припаси, вибухові речовини та вибухові пристрої .....	105

<b>Дзюба А. Ю.</b> До питання про загальносоціальні заходи запобігання злочинності неповнолітніх як один із напрямів кримінологічної політики ФРН .....	114
<b>Левченко К. Б., Легенька М. М.</b> До проблеми вдосконалення законодавчого забезпечення запобігання та протидії домашньому насильству .....	123
<b>Мозоль С. А.</b> Міжнародно-правовий аспект забезпечення кримінологічної безпеки .....	131
<b>Нізовцев Ю. Ю.</b> Окремі питання упорядкування понятійно-термінологічного апарату у сфері кібербезпеки .....	142
<b>Фоміна Т. Г.</b> Інститут запобіжних заходів: ретроспективний аналіз та перспективи реформування .....	152
<b>АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО</b>	
<b>Бугайчук К. Л.</b> Співвідношення публічного адміністрування з іншими управлінськими категоріями .....	162
<b>Василенко В. М., Дорошенко В. А.</b> Поняття та зміст громадського контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України.....	174
<b>Дем'янчук В. А.</b> Організаційні засоби забезпечення реалізації державної антикорупційної політики в Україні.....	185
<b>Клочко І. О.</b> Характеристика форм діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції.....	194
<b>Легка О. В.</b> Актуальні проблеми впровадження міжнародних стандартів адміністративної відповідальності в національне законодавство України .....	202
<b>Макаровець А. М.</b> Історико-правовий аналіз розвитку та становлення сучасного апарату суду в Україні .....	209
<b>Максіменцева Н. О.</b> Розвиток доктрини адміністративного права у сфері регулювання відносин державного управління у гірничодобувній галузі в сучасній Україні .....	218
<b>Медведенко Н. В.</b> Нормативно-правове забезпечення дисциплінарного провадження в Україні.....	225

**П'ятницький А. В.**

Досвід країн Європи щодо правового забезпечення реалізації заходів примусового виконання судових рішень та можливості його використання в Україні .....	237
---	-----

**Петренко І. В., Рунова В. В.**

Сутність і значення адміністративних процедур у діяльності судів .....	246
--	-----

**Пономарьов С. П.**

Повноваження Верховної Ради України як суб'єкта забезпечення безпеки та оборони України .....	254
---	-----

**Почанська О. С.**

Компетенція як ключовий елемент адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення прав громадян, засуджених до позбавлення волі в Україні.....	263
---	-----

**Теремецький В. І., Ходак Є. С.**

Особливості юридичної відповідальності посадових і службових осіб фонду гарантування вкладів фізичних осіб .....	270
--	-----

**Царікова О. В.**

Проблема визначення поняття державного контролю в банківській сфері .....	278
---	-----

**Шоптенко С. С.**

Проблеми нормативно-правового регулювання реалізації дисциплінарних проваджень у правоохоронних органах України .....	286
---	-----

**ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО****Аврамова О. Є.**

Види житла .....	294
------------------	-----

**Попова Л. М.**

Методика контрольно-ревізійного процесу суб'єктів підприємницької діяльності .....	301
--	-----

**Соколов О. М.**

Житлові права внутрішньо переміщених осіб .....	309
---	-----

**Чалий Ю. І.**

Захист прав замовників освітніх послуг .....	316
--	-----

<b>НА КНИЖКОВУ ПОЛІЦЮ.....</b>	<b>324</b>
--------------------------------	------------

<b>НОВИНИ НАУКОВОГО ЖИТТЯ .....</b>	<b>328</b>
-------------------------------------	------------

<b>НАШІ АВТОРИ .....</b>	<b>332</b>
--------------------------	------------

<b>ДО УВАГИ АВТОРІВ .....</b>	<b>336</b>
-------------------------------	------------

ПОРЯДОК подання матеріалів для публікації у збірнику наукових праць «Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ» .....	336
---	-----

CONTENT

---

CURRENT INFORMATION FOR AUTHORS AND READERS ....	3
REFERENCES ON THE ARTICLES .....	13
THE ARTICLE OF THE NUMBER .....	16
<b>Shvets D. V.</b>	
Guarantees of professional activity of police officers .....	16
<b>FUNDAMENTAL PROBLEMS OF STATE AND LAW</b>	
<b>Burdin M. Yu.</b>	
Features of land relations in the Crimean Khanate (1449–1783).....	28
<b>Grechenko V. A.</b>	
Elaboration of the issue on joint responsibility in Kievan Rus by Professor I. M. Sobestiansky (second half of the XIX century) .....	37
<b>Diakova O. O.</b>	
Certain causes of legal nihilism in the enforcement activities of the National Police of Ukraine.....	44
<b>Kopcha V. V., Lemak V. V.</b>	
Comparative legal method of research: a new role in the conditions of globalization .....	53
<b>Palahytska H. S.</b>	
The legal nature of universal adult suffrage and its role in the establishment of democracy in the state .....	61
<b>Feltsan I. Yu.</b>	
Personnel of the Bar in Zakarpattia in the second half of the XIX – first half of the XX century.....	70
<b>PROBLEMS OF CRIME COMBATING AND LAW ENFORCEMENT</b>	
<b>Vintsuk V. V., Tsebinoga O. Yu.</b>	
Interaction of investigative and operative units of the National Police of Ukraine during the conduction of secret investigative (search) actions .....	80
<b>Hladkova Ye. O.</b>	
International cooperation in counteracting drug crimes .....	86
<b>Holovko B. Yu.</b>	
The structure of the criminal proceedings and its significance for the prosecutor’s criminal procedural activity (by the example of the stage of conclusion of the pre-trial investigation).....	95
<b>Holubosh V. V.</b>	
Genesis of criminal liability for offenses against public safety, the object of which is weapons, service ammunition, explosives and explosive devices.....	105



<b>Dziuba A. Yu.</b>	
On the issue of general social measures for preventing juvenile delinquency as one of the areas of criminological policy of the Federal Republic of Germany.....	114
<b>Levchenko K. B., Lehenka M. M.</b>	
To the problem of improving legislative provision for preventing and combating domestic violence .....	123
<b>Mozol S. A.</b>	
International and legal aspect of ensuring criminological safety .....	131
<b>Nizovtsev Yu. Yu.</b>	
Certain issues of regulating conceptual nomenclature in the field of cybersecurity .....	142
<b>Fomina T. H.</b>	
Institution of preventive measures: retrospective analysis and perspectives for reforming.....	152
<b>ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS, FINANCIAL LAW, INFORMATION LAW</b>	
<b>Bugaychuk K. L.</b>	
The relation of public management to other management categories..	162
<b>Vasylenko V. M., Doroshenko V. A.</b>	
The concept and content of public control over the activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.....	174
<b>Demianchuk V. A.</b>	
Organizational means of ensuring the implementation of state anti-corruption policy in Ukraine .....	185
<b>Klochko I. O.</b>	
Characteristics of the forms of activity of the prosecutor's office in combating corruption .....	194
<b>Lehka O. V.</b>	
Relevant problems of the implementation of international standards of administrative liability into national legislation of Ukraine.....	202
<b>Makarovets A. M.</b>	
Historical and legal analysis of the formation and development of the modern court apparatus in Ukraine.....	209
<b>Maksimentseva N. O.</b>	
Development of the doctrine of administrative law in the sphere of regulating relations of public administration in the mining industry in modern Ukraine.....	218
<b>Medvedenko N. V.</b>	
Regulatory support of disciplinary proceedings in Ukraine.....	225
<b>Piatnytskyi A. V.</b>	
The experience of European countries regarding the legal provision of implementing the measures of compulsory execution of judgments and possibilities of its use in Ukraine.....	237

<b>Petrenko I. V., Runova V. V.</b>	
The essence and significance of administrative procedures in the activities of courts .....	246
<b>Ponomariov S. P.</b>	
The powers of Verkhovna Rada of Ukraine as the subject of ensuring security and defense of Ukraine.....	254
<b>Pochanska O. S.</b>	
Competence as a key element of the administrative and legal status of the subjects of ensuring the rights of citizens sentenced to imprisonment in Ukraine .....	263
<b>Teremetskyi V. I., Khodak Ye. S.</b>	
Features of legal liability of officials and civil servants of Deposit Guarantee Fund .....	270
<b>Tsarikova O. V.</b>	
The problem of defining the concept of state control in the banking sector .....	278
<b>Shoptenko S. S.</b>	
Problems of normative and legal regulation of implementing disciplinary proceedings in law enforcement agencies of Ukraine.....	286
<b>CIVIL AND COMMERCIAL LAW</b>	
<b>Avramova O. Ye.</b>	
Types of housing.....	294
<b>Popova L. M.</b>	
Methodology of control and auditing process of the subjects of entrepreneurship activities.....	301
<b>Sokolov O. M.</b>	
Housing rights of internally displaced persons.....	309
<b>Chalyi Yu. I.</b>	
Protection of the rights of customers of educational services .....	316
<b>ON THE BOOKSHELF</b> .....	324
<b>NEWS OF SCIENTIFIC LIFE</b> .....	328
<b>OUR AUTHORS</b> .....	332
<b>TO AUTHORS' ATTENTION</b> .....	336
The procedure of providing materials .....	336

REFERENCES ON THE ARTICLES<sup>1</sup>

Avramova, O.Ye. (2017), "Types of housing" [Vydy zhytla], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 280–286.

Bugaychuk, K.L. (2017), "The relation of public management to other management categories" [Spivvidnoshennia administruvannia z inshymy upravlynskymy katehoriiami], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 154–165.

Burdin, M.Yu. (2017), "Features of land relations in the Crimean Khanate (1449–1783)" [Osoblyvosti zemelnykh vidnosyn u Krymskomu khanstvi (1449–1783 rr.)], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 26–34.

Chalyi, Yu.I. (2017), "Protection of the rights of customers of educational services" [Harantii profesiinoi diialnosti politseiskykh], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 301–307.

Demianchuk, V.A. (2017), "Organizational means of ensuring the implementation of state anti-corruption policy in Ukraine" [Orhanizatsiini zasoby zabezpechennia realizatsii derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky v Ukraini], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 176–184.

Diakova, O.O. (2017), "Certain causes of legal nihilism in the enforcement activities of the National Police of Ukraine" [Okremi prychny pravovoho nihilizmu u pravozastosovni diialnosti Natsionalnoi politsii Ukrainy], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 41–49.

Dziuba, A.Yu. (2017), "On the issue of general social measures for preventing juvenile delinquency as one of the areas of criminological policy of the Federal Republic of Germany" [Do pytannia pro zahalnosotsialni zakhody zapobihannia zlochynnosti nepovnolitnikh yak odyh iz napriamiv kryminolohichnoi polityky FRN], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 109–116.

Feltsan, I.Yu. (2017), "Personnel of the Bar in Zakarpattia in the second half of the XIX – first half of the XX century" [Kadrovyy sklad advokatury na Zakarpatti v druhii polovyni XIX – pershii polovyni XX stolittia], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 66–75.

Fomina, T.H. (2017), "Institution of preventive measures: retrospective

<sup>1</sup> Посилання на статті подано в стандарті HARVARD reference system. На сторінці видання в базі даних «Наукова періодика України» Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського (<http://nbuv.gov.ua/j-tit/VKhnvvs>) для кожного номера можна знайти опис статей згідно зі стандартами MLA (Modern Language Association) та ДСТУ ГОСТ 7.1:2006.

analysis and perspectives for reforming” [Instytut zapobizhnykh zakhodiv: retrospektyvnyi analiz ta perspektyvy reformuvannia], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 145–153.

Grechenko, V.A. (2017), “Elaboration of the issue on joint responsibility in Kievan Rus by Professor I. M. Sobestiansky (second half of the XIX century)” [Rozrobka profesorom I. M. Sobestianskym (dryha polovyna XIX st.) pytannia pro kruhovu poruku v Kyivskii Rusi], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 34–41.

Hladkova, Ye.O. (2017), “International cooperation in counteracting drug crimes” [Mizhnarodne spivrobotnytstvo u protyidii narkozlochynnosti], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 81–90.

Holovko, B.Yu. (2017), “The structure of the criminal proceedings and its significance for the prosecutor’s criminal procedural activity (by the example of the stage of conclusion of the pre-trial investigation)” [Struktura kryminalnoho provadzhennia ta yii znachennia dlia kryminalnoi protsesualnoi diialnosti prokurora (na prykladi etapu zakinchennia dosudovoho rozsliduvannia) ], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 91–99.

Holubosh, V.V. (2017), “Genesis of criminal liability for offenses against public safety, the object of which is weapons, service ammunition, explosives and explosive devices” [Geneza kryminalnoi vidpovidalnosti za zlochyny proty hromadskoi bezpeky, predmetom yakykh ye zbroia, boiovi prypasy, vybukhovi rehovyny ta vybukhovi prystroi], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 99–108.

Klochko, I.O. (2017), “Characteristics of the forms of activity of the prosecutor’s office in combating corruption” [Kharakterystyka form diialnosti orhaniv prokuratury shchodo protyidii koruptsii], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 185–191.

Kopcha, V.V. and Lemak, V.V. (2017), “Comparative legal method of research: a new role in the conditions of globalization” [Porivnialno-pravovyi metod doslidzhennia: nova rol v umovakh hlobalizatsii], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 50–57.

Lehka, O.V. (2017), “Relevant problems of the implementation of international standards of administrative liability into national legislation of Ukraine” [Aktualni problemy vprovadzhennia mizhnarodnykh standartiv administrativnoi vidpovidalnosti v natsionalne zakonodavstvo Ukrainy], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 192–198.

Levchenko, K.B. and Lehenka, M.M. (2017), “To the problem of improving legislative provision for preventing and combating domestic violence” [Do problemy vdoskonalennia zakonodavchoho zabezpechennia zapobihannia ta protyidii domashnomu nasylstvu], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 117–125.

Makarovets, A.M. (2017), "Historical and legal analysis of the formation and development of the modern court apparatus in Ukraine" [Istoryko-pravovyi analiz rozvytku ta stanovlennia suchasnoho aparatu sudu v Ukraini], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 198-207.

Maksimentseva, N.O. (2017), "Development of the doctrine of administrative law in the sphere of regulating relations of public administration in the mining industry in modern Ukraine" [Rozvytok doktryny administratyvnoho prava u sferi rehuliuвання vidnosyn derzhavnogo upravlinnia u hirnychodobuvnii haluzi v suchasni Ukraini], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 207-214.

Medvedenko, N.V. (2017), "Regulatory support of disciplinary proceedings in Ukraine" [Normatyvno-pravove zabezpechennia dystyplinarnoho provadzhennia v Ukraini], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 214-225.

Mozol, S.A. (2017), "International and legal aspect of ensuring criminological safety" [Mizhnarodno-pravovyi aspekt zabezpechennia kryminolohichnoi bezpeky], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 125-135.

Nizovtsev, Yu.Yu. (2017), "Certain issues of regulating conceptual nomenclature in the field of cybersecurity" [Okremi pytannia uporiadkuvannia poniatiino-terminolohichnoho aparatu u sferi kiberbezpeky], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 135-144.

Palahytska, H.S. (2017), "The legal nature of universal adult suffrage and its role in the establishment of democracy in the state" [Pravova pryroda zahalnoho vyborchoho prava ta yoho rol u stanovlenni demokratii v derzhavi], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 57-65.

Petrenko, I.V. and Runova, V.V. (2017), "The essence and significance of administrative procedures in the activities of courts" [Sutnist i znachennia administratyvnykh protsedur u diialnosti sudiv], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 234-241.

Piatnytskyi, A.V. (2017), "The experience of European countries regarding the legal provision of implementing the measures of compulsory execution of judgments and possibilities of its use in Ukraine" [Dosvid krain Yevropy shchodo pravovoho zabezpechennia realizatsii zakhodiv prymusovoho vykonannia sudovykh rishen ta mozhlyvosti yoho vykorystannia v Ukraini], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 226-233.

Pochanska, O.S. (2017), "Competence as a key element of the

administrative and legal status of the subjects of ensuring the rights of citizens sentenced to imprisonment in Ukraine” [Kompetentsiia yak element administratyvno-pravovoho statusu subiektiv zabezpechennia prav hromadian, zasudzhenykh do pozbavlennia voli v Ukraini], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 250–256.

Ponomariov, S.P. (2017), “The powers of Verkhovna Rada of Ukraine as the subject of ensuring security and defense of Ukraine” [Povnovazhennia Verhovnoi Rady Ukrainy yak subiekta zabezpechennia bezpeky ta oborony Ukrainy], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 242–250.

Popova, L.M. (2017), “Methodology of control and auditing process of the subjects of entrepreneurship activities” [Metodyka kontrolno-revizijnogo protsesu subiektiv pidpriemnytskoi diialnosti], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 286–294.

Shoptenko, S.S. (2017), “Problems of normative and legal regulation of implementing disciplinary proceedings in law enforcement agencies of Ukraine” [Problemy normatyvno-pravovoho rehuliuвання realizatsii dystsyplinarnykh provadzhen u pravookhoronnykh orhanakh Ukrainy], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 272–279.

Shvets, D.V. (2017), “Guarantees of professional activity of police officers” [Harantii profesiinoi diialnosti politseiskykh], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 15–25.

Sokolov, O.M. (2017), “Housing rights of internally displaced persons” [Zhytlovi prava vnutrishno peremishchenykh osib], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 294–301.

Teremetskyi, V.I. and Khodak, Ye.S. (2017), “Features of legal liability of officials and civil servants of Deposit Guarantee Fund” [Osoblyvosti yurydychnoi vidpovidalnosti posadovykh i sluzhbovykh osib Fondu harantuvannia vkladiv fizychnykh osib], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 257–265.

Tsarikova, O.V. (2017), “The problem of defining the concept of state control in the banking sector” [Problema vyznachennia poniattia derzhavnogo kontroliu v bankivskii sferi], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 265–272.

Vasylenko, V.M. and Doroshenko, V.A. (2017), “The concept and content of public control over the activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine” [Poniattia ta zmist hromadskoho kontroliu za diialnistiu Natsionalnoho antykoruptsiinoho biuro Ukrainy], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 165–176.

Vintsuk, V.V. and Tsebinoga, O.Yu. (2017), “Interaction of investigative and operative units of the National Police of Ukraine during the conduction of secret investigative (search) actions” [Vzaiemodiia slidchykh ta operatyvnykh

pidrozdiliv Natsionalnoi politsii Ukrainy pid chas provedennia nehlasnykh slidchykh (rozshukovykh) dii], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 4, pp. 76–81.

СТАТТЯ НОМЕРА

---

УДК 159.9:351.74(477)

**Д. В. Швець,**

кандидат педагогічних наук, перший проректор  
Харківського національного університету внутрішніх справ;  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1999-9956>

### **ГАРАНТІЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ**

*Проаналізовано та узагальнено досвід організації діяльності поліції зарубіжних країн в аспекті визначення гарантій професійної діяльності. Визначено, що в сучасних умовах швидкого розвитку інтеграційних процесів у світі та значного зближення країн у різних сферах суспільного життя виникає потреба в удосконаленні вітчизняної системи гарантій професійної діяльності поліцейських, що дасть змогу наблизити органи внутрішніх справ України до міжнародних та європейських стандартів.*

**Ключові слова:** поліція, зарубіжний досвід, протидія злочинності, гарантії, професійна діяльність.

**Постановка проблеми.** Соціально-економічний і науково-технічний розвиток України на сучасному етапі пов'язаний із вирішенням проблем будівництва державності, зміцнення правопорядку та інтелектуалізації суспільства. Сьогодні в Україні відбуваються значні зміни в різних сферах суспільного життя. Водночас держава повинна забезпечувати громадський порядок і законність, без чого неможливими є будь-які суспільні зміни. Важливу роль у цьому відіграє Національна поліція України як центральний орган виконавчої влади. Завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки та порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [1]. Саме тому важливим є питання щодо гарантій професійної діяльності поліцейських в аспекті надання поліцією якісного правоохоронного сервісу відповідно до вимог суспільства.

**Стан дослідження.** В умовах реформування правоохоронної системи виникає необхідність коригування парадигми координації та вдосконалення діяльності правоохоронних органів. Важливим у цьому напрямку є питання гарантій професійної діяльності поліцейських. Органи внутрішніх справ посідають центральне місце в системі органів виконавчої влади України, на них покладено обов'язок захищати правопорядок у державі, тому питання гарантій професійної діяльності було і залишається актуальним з огляду на те,



що в 2015 році було увалено закон України «Про Національну поліцію» та створено поліцію.

Слід зазначити, що загальнотеоретичним аспектам діяльності поліції (міліції) присвячено праці таких науковців, як С. М. Алфьоров, В. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, В. С. Венедиктов, С. М. Гусаров, Є. В. Зозуля, М. Н. Курко, Н. П. Матюхіна, О. В. Негодченко, А. М. Подоляк, Г. О. Пономаренко, В. В. Сокурєнко, В. В. Черней, О. Н. Ярмиш та ін. Значний внесок у дослідження проблем державної служби та правового статусу особи зробили такі науковці, як М. В. Вітрук, Л. Д. Воєводин, В. М. Горшенєв, Б. М. Лазарєв, Ю. М. Старілов, Г. В. Мальцев, В. М. Матюхіна, І. М. Пахомова, М. І. Матузова, Ц. А. Ямпольська. Разом з тим, незважаючи на висвітлення окремих аспектів гарантій професійної діяльності поліцейських, в юридичній літературі цій проблемі приділяється недостатня увага, хоча вона має очевидне науково-практичне значення. В умовах реформування правоохоронної системи виникає необхідність коригування парадигми координації діяльності правоохоронних органів, у тому числі гарантій професійної діяльності поліцейських.

**Метою** статті є визначення основних гарантій професійної діяльності поліцейських в умовах реформування правоохоронних органів відповідно до вимог сьогодення задля забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

**Виклад основного матеріалу.** Зважаючи на те, що держава може успішно розвиватися лише тоді, коли її громадяни є повноправними, захищеними правоохоронною та судовою системами, важливе місце в системі державних інституцій посідає поліція. Ефективне виконання повноважень цим органом влади неможливе без існування спеціально створеної системи державних гарантій. Визначаючи гарантії професійної діяльності поліцейських, держава робить крок у напрямку підвищення ефективності рівня захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина, зміцнення законності і правопорядку.

Необхідно зазначити, що в системі гарантій професійної діяльності поліцейських можна виділити міжнародні та внутрішньодержавні гарантії. Серед міжнародних гарантій здійснення повноважень поліцією можна назвати: Загальну декларацію прав людини (1948 р.), Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966 р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.), Декларацію Парламентської Асамблеї Ради Європи про поліцію (1979 р.), Європейський кодекс поліцейської етики (2001 р.) і додатки до нього, відповідні міжнародні угоди тощо. Положення цих документів

стали для багатьох держав орієнтиром під час розроблення власних національних професійних стандартів роботи поліцейських служб.

Групу внутрішньодержавних гарантій становить система соціально-економічних, політичних, духовних, моральних, правових засобів та умов, що забезпечують безпосередній захист прав службовців поліції, насамперед як повноцінних громадян.

Слід звернути увагу, що національними законодавчими актами різних країн регулюються положення особового складу поліцейських формувань. Разом з тим, будучи за правовим статусом державними або муніципальними службовцями і підпорядковуючись загальному для них правовому режиму, працівники поліції посідають специфічне місце серед решти урядовців, що визначається характером функцій, покладених на поліцію. Ця обставина знаходить відображення в системі норм, які регулюють організацію служби в національних і муніципальних поліцейських формуваннях, правове становище їх на працівників [2].

Так, діяльність Національної поліції України регулюється Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, законом України «Про Національну поліцію», іншими законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, ухваленими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них актами МВС України, іншими нормативно-правовими актами. Зокрема, правова основа соціального захисту працівників правоохоронних органів закріплена у ст. 17 Конституції України. Ця стаття містить положення про те, що держава гарантує соціальний захист громадян, які перебувають на службі у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, а також членів їх сімей. Слід зауважити, що законодавче наділення працівників правоохоронних органів системою певних прав і кореспондуючих обов'язків для контрагентів у правовідносинах є недостатнім. Необхідними є також створення механізму та забезпечення ефективності реалізації таких прав на практиці, а у випадку порушення останніх (суб'єктивних прав) – їх дієвого захисту [3].

Дослідники справедливо зазначають, що будь-яке суб'єктивне право являє собою «соціальну цінність лише настільки, наскільки його можна реалізувати, скористатися поданими цим суб'єктивним правом можливостями для задоволення певних потреб правочинної особи» [4]. Тому категорії «соціальний, правовий захист» і «правовий статус» працівника МВС України є органічно пов'язаними, корелюючими поняттями [5]. Зокрема, О. М. Бандурка зазначає, що соціальне забезпечення – це передбачена законодавством система матеріального забезпечення й обслуговування громадян у старості, на випадок хвороби, повної або часткової втрати працездатності, втрати годувальника, а також сімей, в яких є малолітні та неповнолітні діти.

Основними видами соціального забезпечення в ОВС є державне обов'язкове соціальне страхування, медичне обслуговування, пенсійне забезпечення, державна, фінансова та матеріальна допомога [6, с. 325]. Правовий захист передбачає надання можливості працівнику: відновити стан, в якому він перебував до порушення його прав; припинити дії, які порушують його права чи створюють загрозу їх порушення; визнати недійсними акти державного органу, органу місцевого самоврядування, інших організацій, установ стосовно працівника органів внутрішніх справ, якщо вони ухвалені з порушенням чинного законодавства; захистити свої права в передбачених законом випадках; відшкодувати збитки, компенсувати моральну шкоду, завдану працівникові протиправно [6, с. 333].

Таким чином, аналіз позицій учених і практиків дає підстави стверджувати, що поняття «соціальна, правова захищеність» і «соціально-правовий захист» є фактично тотожними за значенням, вони використовуються науковцями [7] для відображення відомчої специфіки суспільних відносин, пов'язаних із соціальним забезпеченням працівників напівмілітаризованої праці, зокрема працівників органів внутрішніх справ [8].

Зазначимо, що правовий статус працівника Національної поліції України визначено посадовою інструкцією, яка разом з його правами, обов'язками, відповідальністю та функціями передбачає порядок взаємодії з іншими службами та працівниками, нормативно-правове, матеріально-технічне, інформаційне забезпечення, кваліфікаційні вимоги до посади, а також режим праці під час виконання визначених професійних завдань [9, с. 129–130]. Акцентуємо увагу, що нормативно-правові акти, якими визначається правовий статус працівника органів внутрішніх справ, регламентують державно-службові правовідносини та містять державно-службові норми. Ці акти є фундаментом правового статусу працівників ОВС і складають систему, яка характеризується структурністю, цілісністю, ієрархічністю та взаємозалежністю [10, с. 11]. Розкриваючи юридичну природу правового статусу працівника органів внутрішніх справ, Ю. І. Коваленко зазначає, що структурно він складається з повноважень, спеціальних прав та обов'язків, виділених за ознакою службового становища. Отже, правовий статус є комплексною категорією, яка акумулює одночасно ознаки декількох видів спеціальних статусів – державних службовців, посадових осіб, представників влади. На думку вченого, правовий статус працівника ОВС є юридичним закріпленням становища певної категорії державного службовця в системі державної служби шляхом встановлення повноважень, посадових обов'язків, прав, відповідальності та різного роду гарантій. З позиції широкого підходу до правового статусу відносяться також такі елементи, як громадянство, правосуб'єктність і різного роду обмеження. Ядром

правового статусу працівника правоохоронних органів є державно-владні повноваження та юридична відповідальність [10, с. 12].

Варто зазначити, що гарантії професійної діяльності поліцейських визначено в законі України «Про Національну поліцію» [1]. Зокрема, під час виконання покладених на поліцію повноважень поліцейський є представником держави. Виконуючи свої обов'язки, визначені законом, він підпорядковується лише безпосередньому та прямому керівнику. Законні вимоги поліцейського є обов'язковими для виконання всіма фізичними та юридичними особами. Втручання в діяльність поліцейського, перешкоджання виконанню ним відповідних повноважень, невиконання законних вимог поліцейського, будь-які інші протиправні дії стосовно поліцейського мають наслідком відповідальність згідно із законом.

Слід звернути увагу, що поняття «гарантії» є багатозначним. Працівник поліції має спеціальний правовий статус, під яким, на думку В. О. Серьогіна, розуміють статус людини як представника певної соціальної групи. Цей статус різниться у представників різних соціальних груп і відображає їх особливу роль у соціальній структурі суспільства [11]. Серед елементів спеціального правового статусу працівників поліції ми можемо виділити гарантії професійної діяльності поліцейських.

Служба в поліції є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконанням покладених на поліцію повноважень. Варто відзначити, що час проходження служби в поліції зараховується до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби. Згідно з чинним законодавством на службу в поліцію можуть бути прийняті громадяни України віком від 18 років, які мають повну загальну середню освіту незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, які володіють українською мовою. Поліцейським є громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу на відповідних посадах у поліції та якому присвоєно спеціальне звання поліції. Рішення щодо проходження служби оформлюється письмовими наказами по особовому складу на підставі відповідних документів. Поліцейські, в тому числі слухачі та курсанти вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, не перебувають на військовому обліку військовозобов'язаних, оскільки на час служби в поліції знімаються з такого обліку і перебувають у кадрах поліції. Звернемо увагу, що для проходження служби в поліції укладається контракт (письмовий договір) між громадянином України та державою, від імені якої виступає поліція, для визначення правових відносин між сторонами. Акцентуємо увагу на тому, що за поліцейськими зберігаються всі права, визначені для громадян України Конституцією та законами України, крім обмежень,

установлених законодавством України [12]. Потрібно відзначити, що принциповою розбіжністю між соціальним захистом працівників правоохоронних органів і соціальним захистом громадян є те, що зайнятий у різних цивільних структурах (виробництво, банківська діяльність, сервіс, бізнес тощо) громадянин працює виключно «на себе». Натомість працівник МВС України не тільки «продає» свою працю, але й, виконуючи державні функції, відчужує себе у професії, реалізуючи волю держави, а не свою власну. При цьому, на відміну від інших громадян, обмежуються не лише його конституційні права, а й інші особисті права та свободи. Подібні обмеження прав і свобод в ім'я інтересів держави вимагають справжньої та багатогранної турботи про правоохоронців [3].

Працівники поліції під час виконання покладених на них обов'язків перебувають під захистом держави. Чинним законодавством України гарантується захист їх життя, здоров'я, честі та гідності, майна від злочинних посягань та інших протиправних дій.

Відзначимо, що під правовим захистом поліцейських слід розуміти правотворчу та правозастосовну діяльність державних органів щодо захисту життя, здоров'я, честі, гідності, особистої недоторканності, інших громадянських та особистих прав, а також майна поліцейських та їх близьких як осіб, наділених відповідним спеціальним правовим статусом, з метою досягнення стану правової захищеності. Зокрема, законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» встановлено систему особливих заходів державного захисту працівників правоохоронних органів від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а також від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їхніх близьких родичів у зв'язку зі службовою діяльністю цих працівників. Із метою забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів та їхніх близьких родичів, недоторканності житла, а також збереження їх майна з урахуванням конкретних обставин можуть застосовуватися відповідно до законодавства такі заходи: особиста охорона, охорона житла і майна; видача зброї, засобів індивідуального захисту та сповіщення про небезпеку; використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; тимчасове розміщення в місцях, що забезпечують безпеку; забезпечення конфіденційності даних про об'єкти захисту; переведення на іншу роботу, направлення на навчання, заміна документів, зміна зовнішності, переселення в інше місце проживання.

Так, правопорушення стосовно поліцейського або особи, звільненої зі служби в поліції, її близьких родичів, учинені у зв'язку з його попередньою службовою діяльністю, мають наслідком відповідальність згідно із законом. Поліцейські, а також особи, звільнені зі служби в поліції, у випадках, упередбачених законом

України «Про Національну поліцію», для забезпечення власної безпеки мають право придбати у власність пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, використовуючи їх виключно з підстав, визначених законом. У разі затримання поліцейського за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення або обрання стосовно нього як запобіжного заходу тримання під вартою його тримають у призначених для цього установах окремо від інших категорій осіб.

Зазначимо, що серед гарантій професійної діяльності поліцейських варто виділити правові та соціальні. Так, законодавець врахував особливий характер служби в поліції та визначив спеціальні умови для певних категорій поліцейських щодо службового часу та часу відпочинку: службу у святкові та вихідні дні, службу позмінно, службу з нерівномірним графіком, службу в нічний час. Для поліцейських устанавлюється п'ятиденний робочий тиждень з двома вихідними днями, а для курсантів (слухачів) вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які готують поліцейських, – шестиденний робочий тиждень з одним вихідним днем. Вихідні, святкові та неробочі дні є днями відпочинку для всіх поліцейських, крім залучених до виконання службових обов'язків. Поліцейським, які виконували службові обов'язки у вихідні, святкові та неробочі дні, крім поліцейських, які працюють у змінному режимі, відповідний час для відпочинку в порядку компенсації надається протягом двох наступних місяців. Поліцейським надаються щорічні чергові оплачувані відпустки в порядку та тривалістю, що визначені законом України «Про Національну поліцію». Поліцейському надаються також додаткові відпустки у зв'язку з навчанням, творчі відпустки, соціальні відпустки, відпустки без збереження заробітної плати (грошового забезпечення) та інші види відпусток відповідно до законодавства про відпустки. Тривалість відпусток обчислюється подобою та становить тридцять календарних днів, якщо законом не визначено більшої тривалості. За кожний повний календарний рік служби в поліції після досягнення п'ятирічного стажу служби поліцейському надається один календарний день додаткової оплачуваної відпустки, але не більш п'ятнадцяти календарних днів.

На підставі і в порядку, визначеному житловим законодавством, поліцейські забезпечуються житлом. Гарантованою допомогою з боку держави є одноразова грошова допомога в разі загибелі (смерті), втрати працездатності поліцейського. Така соціальна виплата призначається та виплачується особам, які за законом України «Про Національну поліцію» мають право на її отримання [13, с. 98–102]. Поліцейським гарантується безоплатне медичне забезпечення. Поліцейські та члени їхніх сімей мають право на пільгове реабілітаційне, санаторно-курортне лікування,

оздоровлення та відпочинок у медичних реабілітаційних центрах, санаторіях, будинках відпочинку, пансіонатах та оздоровчих закладах Міністерства внутрішніх справ України. Поліцейські отримують грошове забезпечення, розмір якого визначається залежно від посади, спеціального звання, строку служби в поліції, інтенсивності й умов служби, кваліфікації, наявності наукового ступеня або вченого звання.

Варто відзначити, що згідно із законом «Про Національну поліцію» поліцейський: забезпечується належними умовами для виконання покладених на нього службових обов'язків; отримує в органах поліції в установленому порядку інформацію, в тому числі з обмеженим доступом, та матеріали, необхідні для належного виконання покладених на нього обов'язків; користується повноваженнями, передбаченими Законом, незалежно від посади, яку він обіймає, місцезнаходження та часу; своєчасно та в повному обсязі отримує грошове забезпечення й інші компенсаційні виплати відповідно до закону та інших нормативно-правових актів України; в повному обсязі користується гарантіями соціального та правового захисту, передбаченими Законом та іншими актами законодавства; захищає свої права, свободи та законні інтереси всіма способами, передбаченими законом; під час виконання поліцейських повноважень користується безоплатно всіма видами громадського транспорту – міського, приміського та місцевого сполучення (крім таксі), а також попутним транспортом. Поліцейські, які виконують повноваження поліції на транспортних засобах, крім того, мають право на безоплатний проїзд у поїздах, на річкових і морських суднах. Під час службових відряджень поліцейські мають право на позачергове придбання квитків на всі види транспорту та розміщення в готелях за умови пред'явлення службового посвідчення та посвідчення про відрядження. Поліцейський може бути переміщений по службі залежно від результатів виконання покладених на нього обов'язків і своїх професійних, особистих якостей [13].

Характерно, що за кордоном праця поліцейського персоналу, що обслуговує великі міста та працює в підрозділах, які спеціалізуються на боротьбі з особливо небезпечними злочинами, оплачується більш високо [14]. Зауважимо, що на додаток до окладів і різних надбавок працівники поліції в більшості країн світу користуються безкоштовно або частково оплачуваним державою житлом, відомчим медичним обслуговуванням, їм компенсується перебування у відпустках, використання особистого транспорту в службових цілях і надаються деякі інші переваги відносно інших категорій службовців [2].

Необхідно звернути увагу, що в разі припинення служби (якщо це не є наслідком вчинення правопорушення або дисциплінарної провини) поліцейські мають право на отримання разової грошової

компенсації та пенсії. Компенсація, яка часто дорівнює сумі кількох посадових окладів, виплачується в разі відставки (за ініціативи працівника або адміністрації) та звільнення (за скороченням штатів або у випадку професійної непридатності) [15].

Пенсія призначається за умови досягнення певного віку та за наявності необхідного стажу роботи. Максимальні вікові межі залежать від посади службовця. Так, у Франції для рядового поліцейського це 55 років, для комісара поліції – 57 років, для начальника галузевої служби національної поліції – 60 років. При цьому необхідний стаж для працівників управлінського апарату – 30 років, а оперативних служб – 25 років. Розміри пенсій становлять у більшості держав від половини до двох третин грошового утримання. З метою нейтралізації інфляційних процесів проводиться їх пропорційний перерахунок [15].

Звернувшись до зарубіжного досвіду, відзначимо, що для поліцейських Франції розмір пенсійного забезпечення залежить від строку служби в поліції та може становити 80 % від зарплати для тих, хто прослужив у поліції 40 років. Додатково до основного грошового забезпечення поліцейські отримують місцеві виплати залежно від місця проходження служби, виплати на дітей, виплати за роботу в нічний час і виплати за виконання спеціальних обов'язків. Поліцейські також мають право на безоплатний проїзд в усіх видах транспорту, на оплату всіх медичних витрат, а також на пенсію за інвалідністю. Більшість поліцейських є членами профсоюзу поліцейських Франції [16, с. 78].

Відзначимо, що за своїм правовим характером пенсія за вислугою років аналогічна окладу службовця і є, на думку фахівців, ніби продовженням виплати окладу, але в меншому розмірі. Так само, як і оклад, призначенням пенсії є надання колишньому працівнику поліції засобів існування, що відповідають його колишньому соціальному становищу.

Слід зазначити, що для захисту своїх прав і законних інтересів працівники поліції можуть утворювати професійні об'єднання та професійні спілки згідно із законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності». Професійні спілки поліції здійснюють свої повноваження з урахуванням обмежень, що накладаються на працівників поліції законом України «Про Національну поліцію», зокрема професійним спілкам працівників поліції та їх членам заборонено організовувати страйки або брати в них участь.

Необхідно звернути увагу на положення закону щодо навчання дітей поліцейських. Зокрема, особа, в якій один із батьків є поліцейським і має вислугу в календарному обчисленні 20 років і більше, особа, в якій один із батьків є громадянином, звільненим з поліції за віком, станом здоров'я чи у зв'язку зі скороченням штату або проведенням організаційних заходів, вислуга років у



календарному обчисленні якого становить 20 років і більше, особа, в якій один із батьків є поліцейським, який став інвалідом унаслідок захворювання, пов'язаного з проходженням служби, користується переважним правом зарахування до ліцеїв системи Міністерства внутрішніх справ України, до вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, за умови успішного складання іспитів і відповідності іншим вимогам і правилам прийому до цих навчальних закладів протягом трьох років після здобуття необхідного для вступу рівня загальної середньої освіти.

Враховуючи викладене, можна зробити **висновок**, що система гарантій професійної діяльності поліцейських забезпечує належне виконання ними своїх повноважень.

Проаналізувавши чинне законодавство стосовно гарантій професійної діяльності поліцейських, слід зауважити, що поліцейські службовці, як і інші працівники державного апарату, мають низку привілеїв порівняно з «рядовими» громадянами – постійне робоче місце, гарантоване пенсійне забезпечення, можливість кар'єрного зростання, правовий і соціальний захист [17].

Проаналізувавши позитивний зарубіжний досвід організації діяльності поліції зарубіжних держав, необхідно зазначити, що для забезпечення проведення ефективних реформ необхідно розширити гарантії професійної діяльності поліцейських. Зокрема, стосовно матеріального стимулювання поліцейських службовців слід переглянути розмір заробітної плати працівників органів внутрішніх справ. Це дасть змогу поліції виконувати завдання, які ставить перед нею суспільство та час, більш відповідально. На законодавчому рівні необхідно закріпити низку положень щодо компенсації обмежень, об'єктивно зумовлених характером діяльності поліцейських.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Про Національну поліцію : закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Урядовий кур'єр*. 2015. 12 груд. 2. Дашкевич Ю. Н. Выступления в рамках «круглого стола» «Организованная преступность – 2». М. : Криминол. ассоц., 1993. С. 220. 3. Серета В. В., Кисіль З. Р. Юридико-психологічні засади запобігання професійній деформації працівників правоохоронних органів : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2016. С. 598. 4. Теория государства и права: курс лекций / под ред. И. И. Матузова, А. В. Малько. М. : Юристъ, 2001. 776 с. 5. Сташків Б. І. Право соціального обслуговування : навч. посіб. Київ : Знання, 2007. 567 с. 6. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. 473 с. 7. Лавриненко О. В. Вопросы правовой и социальной защищенности работников милиции при несении службы по охране общественного порядка // Проблемы охраны общественного порядка и усовершенствования законодательства : материалы Всеукр. науч.-практ. конф. (Харьков, 15 мая 2003 г.). Харьков : ХИВД, 1993. С. 135-141. 8. Гоц В. Я., Лавриненко О. В. Правове регулювання праці співробітників міліції. *Вісник*

Університету внутрішніх справ. 1996. Вип. 1. С. 286–300. **9.** Александров Д. О. Загальна психологічна характеристика професійної діяльності працівника Національної поліції. *Юридична психологія*. 2016. № 1 (18). С. 129–140. **10.** Коваленко Ю. І. Правовий статус працівника органів внутрішніх справ у перехідному суспільстві (порівняльно-правовий аналіз на матеріалах країн СНД) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2005. 20 с. **11.** Серьогін В. О. Конституційне право України : навч. посіб. Харків : ХНУВС, 2010. С. 88. **12.** Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навч. посіб. / Константінов С. Ф., Олефір В. І., Братель С. Г. та ін. Київ : Центр учб. літ., 2016. С. 43–46. **13.** Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навч. посіб. / за заг. ред. О. М. Бандурки ; О. І. Безпалова, О. В. Джафарова, С. М. Князев та ін. Харків : ХНУВС, 2017. 242 с. **14.** Матюхіна Н. П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Консум, 2001. С. 110. **15.** Бухтіяров О. А. Правові засади функціонування міліції з державного та місцевого бюджетів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. С. 42. **16.** Князев В. В., Сазонова Н. І., Жмыхов А. А., Заморина Т. Ю. Полицейские системы зарубежных государств : пособие. М. : ВНИИ МВД России, 2004. С. 78. **17.** Синявська О. Ю. Засоби забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України (організаційно-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2001. С. 136.

Надійшла до редколегії 15.12.2017



### **Швец Д. В. Гарантії професійної діяльності поліцейських**

*Проанализирован и обобщён опыт организации деятельности полиции зарубежных стран в аспекте определения гарантий профессиональной деятельности. Указано, что в условиях быстрого развития интеграционных процессов в мире и значительного сближения государств в различных сферах общественной жизни возникает необходимость в усовершенствовании отечественной системы гарантий профессиональной деятельности полицейских, что даст возможность приблизить органы внутренних дел Украины к европейским стандартам.*

**Ключевые слова:** полиция, зарубежный опыт, противодействие преступности, гарантии, профессиональная деятельность.

### **Shvets D. V. Guarantees of professional activity of police officers**

*The issue of guarantees of professional activity of police officers of the National Police of Ukraine has been researched. The experience of organizing the activity of foreign countries police in the aspect of determining the guarantees of professional activity has been analyzed and summarized. It has been noted that the police is an important state institution that ensures public order and legitimacy, without which it is impossible to make any social changes, and performs other important tasks stipulated by the law.*

*It has been determined that there is a need to improve the national system of guarantees of professional activity of police officers in today's conditions of rapid*

*development of integration processes in the world and significant convergence of countries in various spheres of social life, which will enable Internal Affairs Agencies of Ukraine to bring international and European standards closer.*

*It has been stressed that the gradual transition of the activities of the National Police of Ukraine to the European standards requires the definition of the basic guarantees of professional activity of police officers in the context of reforming law enforcement agencies in accordance with the requirements of the present day in order to ensure the protection of human rights and freedoms, the fight against crime, maintenance of public safety and order.*

**Keywords:** police, international experience, crime prevention, guarantees, professional activity.



УДК 349.4(477.75)“1449–1783”

**М. Ю. Бурдін,**

доктор юридичних наук, доцент, проректор  
Харківського національного університету внутрішніх справ;  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5560-1848>

### **ОСОБЛИВОСТІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У КРИМСЬКОМУ ХАНСТВІ (1449–1783 РР.)**

*Розглянуто основні форми землеволодіння, які існували у Кримському ханстві. З'ясовано особливості ханського землеволодіння, сутність таких форм земельної власності, як кагалік, бейлік, мевкуфе. Особливу увагу приділено характеристиці селянського общинного землеволодіння – джемаату. Доведено, що особливості земельних відносин у татарському середовищі виникли значною мірою під впливом релігійних норм шаріату.*

**Ключові слова:** Кримське ханство, землеволодіння, шаріат, бейлік, джемаат, вакуф.

**Постановка проблеми.** Через специфічні культурно-історичні та соціально-економічні умови розвитку характер земельних відносин у Кримському ханстві суттєво відрізнявся від решти українських земель. Оскільки дослідженню цього питання у вітчизняній історико-правовій науці довгий час не приділялося належної уваги, звернення до цієї теми, на нашу думку, є надзвичайно актуальним.

**Стан дослідження.** Перша спроба комплексного розгляду земельних відносин у Кримському ханстві була зроблена Г. Блюменфельдом, який у своєму історико-юридичному нарисі намагався максимально охарактеризувати всі форми й види кримсько-татарського землеволодіння та їх еволюцію впродовж століть [1]. Більш детальний аналіз цього питання провів наприкінці XIX століття Ф. Лашков, який зробив власні оригінальні висновки щодо особливостей земельних відносин у Кримському ханстві [2–4]. У радянській період ця проблематика, за рідким виключенням [5], не була предметом спеціальних досліджень. Протягом останніх десятиліть мали місце окремі спроби її реанімувати, але більше з позицій історичної науки [6; 7], тоді як у правовому контексті дослідження земельних відносин доби Кримського ханства все ще потребує переосмислення здобутків попередників, а також вивчення з урахуванням сучасних методологічних підходів.

**Метою** статті є визначення основних форм землеволодіння у Кримському ханстві та їх специфічних рис. Окремо слід зробити спробу визначити співвідношення між державним і приватним правами землеволодіння.

**Виклад основного матеріалу.** Формування земельних відносин у Кримському ханстві відбувалось у тісному зв'язку з умовами суспільно-економічного побуту татарського населення. У перші століття переобування татар у Криму значний вплив на них мало знайомство з грецькими та генуезькими поселеннями [8, с. 31]. Доволі тісні економічні зв'язки, які майже одразу між ними виникли, не тільки сприяли переходу татар до осілого способу життя, а й зумовили зміни в їх аграрній культурі. Саме під впливом європейських колоністів татари почали займатися обробкою землі, а це у свою чергу збільшило її цінність. Із XV століття в татарській спільноті земля почала розглядатися не лише як місце під пасовиська, а й як сільськогосподарські угіддя. На цьому етапі землеволодіння залишилася общинним, що, беручи до уваги попередні традиції пастушачої культури, було цілком логічно. Принцип колективного володіння землею зберігався до моменту виникнення Кримського ханства. Так, в Уставі генуезьких колоній 1449 р. зазначалося, що земельні ділянки, придбані в татар, мають залишатися «на тих самих правах свободи, що і раніше» [2, с. 43]. Це підтверджує нашу тезу про розповсюдження серед татар общинного землеволодіння.

Іншою землевласницькою формою, характерною для Кримського улусу, були так звані бейліки – земельні ділянки, що перебували у власності родових старійшин або бейів. Ця форма поєднувала в собі два елементи вотчинного права – приватний (патріархальні традиції) і державний (територіальний фактор).

Особливий вплив на характер земельних відносин мало поширення серед татарського населення ісламу. Під впливом норм шаріату в Криму з'являються такі форми землеволодіння, як мюлек (повна власність), міріє (державна власність), мевкуфе (святі, недоторканні землі), метруке (землі, що можуть знаходитися у спільній власності), меватъ (пусті, необроблені землі) [2, с. 56].

Утвердження ханської влади в Криму супроводжувалося подальшою еволюцією форм кримсько-татарського землеволодіння. Перші представники династії Гераїв – Хаджі-Герай, Менгі-Герай – докладали чимало зусиль для залучення нових переселенців до Криму та подальшого сільськогосподарського освоєння територій півострова [6, с. 65]. Для цього хани використовували практику надання переселенцям ярликів на володіння землею та звільнення їх від податків.

Певні успіхи в землеробстві сприяли утвердженню у Кримському ханстві двох основних форм земельних відносин – ханського землеволодіння (ерз міріє) та помісного землеволодіння (ерз мемлекет) [2, с. 61]. На відміну від золотоординських ханів, Гераї значно більше практикували право верховного землеволодіння, тим більше, що завдяки розвитку землеробства та зростанню цінності землі це мало неабиякий сенс. Це і призвело до формування доволі великого масиву ханських земель. Через те, що у Кримському ханстві не існувало

чіткого розмежування між приватним і державним правом, до цієї групи землеволодінь відносили не тільки коронні землі, а й наділи, які перебували в безпосередній власності ханів або будь-кого з членів їх родин.

Помісне землеволодіння виникло завдяки поширенню практики роздачі земель ханами своєму служилому стану. Подібна роздача землі мала і певне релігійне значення: ханам належало право наділяти підлеглих землею згідно з нормами шаріату. Найбільше земель було пожалувано за часів правління Менгі-Герая і його наступника Сахиба-Герая [1, с. 41]. Такий вид землеволодіння також можна назвати мурзинським, тому що землевласниками, як правило, були мурзи – представники вищого стану, наближені до ханів завдяки своїй службі.

У Кримському ханстві великий вплив мали представники кількох бейських родів (Ширини, Барини, Мансури, Сиджіути, Аргини, Яшдави), що, безумовно, позначилося на характері кримсько-татарського землеволодіння [6, с. 50]. Вони володіли тими місцевостями, які були зайняті їх предками ще на початку існування Кримського улусу. Йдеться про таку форму землеволодіння, як бейлік.

На особливості земельних відносин у Кримському ханстві також вплинуло визнання протекторату Османської імперії, яке відбулося в 1478 році. Наслідком цього стало утвердження особливого різновиду поземельного володіння, яке можна назвати ерз-міріє султанів (султанський домен), на відміну від власне ханського ерз-міріє [2, с. 77]. Турецький султан мав статус верховного власника всіх кримських земель. До його безпосередніх володінь входили міста Мангуп, Кафа, Судак, Єні-Кале і два каділика – Мангупський і Судакський [8, с. 57]. Ці землі склали Кафінський санджак.

Населення санджаку мало право як передавати свої ділянки у спадок, так і здійснювати з ними операції купівлі-продажу, що можна було зробити після затвердження купчих документів релігійними суддями – кадї. Збори, що стягувалися з жителів султанських сіл, здійснювалися шляхом відкупів. Зазначимо, що султанські володіння не підлягали владі кримських ханів, їх населення жило за законами Оттоманської Порти.

Під впливом Стамбулу в Криму остаточно утверджується іслам, що призводить до поширення передбачених його вченням форм земельних відносин, які почали зароджуватися ще за часів існування Кримського улусу (мюлем, міріє, мевкуфе, метруке, мевать). Мюлем, мевкуфе і мевать з'явилися виключно під впливом шаріатських норм щодо права власності [1, с. 44].

Важливою суспільно-економічною одиницею в татарському середовищі була сільська община. Її існування на тлі дотримання патріархальних традицій і принципу общинності зумовило

створення особливої поземельної форми, відомої як володіння джемаату [4, с. 4].

Визначивши основні форми землеволодіння, що існували в період Кримського ханства, спробуємо більш детально охарактеризувати особливості кожної з них.

Найбільшою формою державного землеволодіння були ханські землі. До ханського домену належали соляні озера разом з поселеннями, що знаходилися на їх берегах, ліси за течією річок Альми, Качи та Салгіра, пустопорожні землі (мевать) [3, с. 71]. Останні становили ханську земельну власність як через учення шаріату щодо пустопорожніх земель, так і через прерогативу ханської влади. Саме існування таких земель надавало ханам можливість фактично реалізувати своє право верховного володіння або, користуючись термінологією шаріату, право іктаа темлик (право повної власності) чи іктаа істіглоль (право надання землі в тимчасове користування). Звичайно, хан міг не тільки роздавати такі землі, а й обробляти їх, тим сам розширюючи ханський домен.

Стосовно інших земельних ділянок, що вважалися ханськими, доволі складно визначити, яка частина з них складала державну власність, а яка – приватну, тобто належала особисто хану. Переплетіння державного та приватного права, що стало своєрідною візитівкою Кримського ханства, позначилося і на характері земельних відносин. Слід також відзначити, що аналіз майнової документації не свідчить про перебування у приватній власності ханів занадто великих земельних наділів [3, с. 75]. Таким чином, ми не можемо стверджувати, що хани володіли на правах повної власності тими землями, яка підпадали під категорію ерз-миріє.

Особливою формою землеволодіння були калгалики – наділи, що перебували у власності спадкоємців ханів. Можна припустити, що калгалики формувалися із коронних земель, розташованих за течією Альми до північного підніжжя гори Чатир-Даг [1, с. 63]. Калги завдяки шлюбом із представницями бейських родів і шляхом здійснення операцій купівлі-продажу могли, як і хани, отримувати землі у приватну власність. Утім їх це не дуже цікавило. Більшість спадкоємців ханського престолу віддавали перевагу отриманню легкої наживи під час набігів на землі Речі Посполитої або Московії, ніж веденню господарства. Тому в більшості майнових актів, складених у XVI–XVII століттях, відсутні дані про наявність у калгасултанів великих земельних володінь. Володіючи калгаликами на правах державної власності, вони не могли передавати їх у спадок. Наділяючи ту чи іншу особу певною земельною ділянкою, калгасултани керувалися нормами іктаа-істіглоль, тобто правом користування. Через це, наприклад, ярлик, виданий у 1743 р. калгою Селимом-Герасем Ахмету-Одобажу на пожалування йому «ділянки з казенних земель», пізніше перезатверджували наступні

спадкоємці престолу, демонструючи свою згоду з рішенням Селим-Герая [3, с. 78].

Як на ханських землях, так і на калгаликах мешкали селяни. Вони обробляли певні ділянки землі, сплачуючи за це десяту частину продуктів, отриманих із врожаю. Селяни-християни додатково сплачували спеціальну подать – карадж [4, с. 9]. Також селяни мали право на обробку незайманих земель у межах ханського домену або калгалика, які переходили в їх власність, що мала вигляд невеликих огорожених ділянок.

Формою землеволодіння, в якій державне право поступалося приватному (вотчинному), були бейліки. Як уже зазначалося, бейлік був володінням кожного з шести провідних татарських родів. З одного боку, його можна розглядати як певну форму традиційного феодального землеволодіння. З іншого боку, слід мати на увазі, що бейлік виник на патріархально-родовому підґрунті та весь час залишався власне патріархально-родовим володінням, тоді як класичне феодальне землеволодіння виникло шляхом завоювань і має яскраво виражений політичний характер. Ось чому володіння феодалом надавало їх власникам певні політичні права. Однак володіння бейліком цього не передбачало. Навпаки, особистість власника бейліка надавала йому певної політичної ваги, відокремлюючи від інших форм вотчинного права, поширеного у Кримському ханстві. Крім того, бейлік – це родове володіння. Якщо феодал переходив у спадок від батька до сина, то бейлік передавався старшому роду. Через зазначені особливості цю форму землеволодіння можна охарактеризувати як змішану, але з перевагою приватного права на землю.

У цілому бейліки являли собою доволі великі земельні ділянки, здебільшого розташовані в південно-східній частині Криму, саме там татари вперше почали переходити до осілого способу життя і займатися землеробством. Виключенням були бейліки Яшдавських і Баринських. Яшдавські мали землі по сусідству з Бахчисараєм – столицею ханства, а Баринські – на кордоні з Ногайською ордою [3, с. 83].

Бей володів бейліком на праві обмеженої власності та міг їм тільки користуватися, а не розпоряджатися, тому що цей земельний наділ вважався власністю всього роду. Рід у свою чергу реалізовував своє право власності таким чином, що надавав землю в пожиттєве користування головному представнику роду, тобто бею.

У межах бейліків існувала також приватна власність завдяки шаріатським нормам щодо обробки незайманої землі. Її власниками найчастіше ставали члени бейського роду – мурзи. Існування в межах бейліків приватних землеволодінь не має викликати подиву. Враховуючи патріархальний характер відносин у татарському середовищі, за відсутності юридичної визначеності бейлікського землеволодіння мала місце можливість встановлювати право



власності шляхом захоплення не тільки пустопорожніх, «мертвих» земель, а й і тих ділянок, що вже перебували у сільськогосподарському користуванні. У більшості випадків беї не протидіяли цьому процесу.

Крім ділянок землі, що належали мурзам, у межах бейліків виникали так звані селянські загорожі. Це були невеликі відгороджені ділянки раніше «мертвих» земель, які фактично належали тому, хто їх обробляв. Проте повноцінними власниками їх вважати не можна. Про це, зокрема, свідчать матеріали справи 1681 р. стосовно претензій одного з беїв з роду Яшлавських до мешканців села Яшдаг. Велиша-бей звинувачував селян у незаконному привласненні ними частини сільськогосподарських угідь, розташованих поруч з їх поселенням. Він наполягав, що зазначені землі знаходяться в користуванні місцевих мешканців «за договором», а селяни ніколи не володіли ними як власники [1, с. 70]. Суд визнав землі, навколо яких виникла суперечка, частиною бейліка, відповідно і право власності на них належить бею.

Ще однією формою землеволодіння, яка поєднувала в собі елементи як державного, так і приватного права власності, був ходжалик – особлива територія, що перебувала під управлінням ходжів – духовних наставників. Ця посада була спадковою. Ходжалик складався з 16 поселень кадиліка Шейх-Елі Козловського каймаканства. Місцем проживання ходжи було село Кир-Кулач [3, с. 90]. Ходжалик не перебував у винятковій власності ходжів, а належав їх роду в цілому. Як і беї, ходжи зверталися до ханів за підтвердженням свого права на управління ходжаликом, який отримували у звичайному порядку спадкування.

Однією з найбільш поширених у Кримському ханстві форм приватного землеволодіння було мурзинське [7, с. 20]. Воно виникло внаслідок пожалування за службу земель, що знаходилися раніше у складі ханського домену. У такий спосіб набули земель мурзинські роди Арабських, Бораганських, Байдарських, Джаминських, Кайтазових, Уланових, Емірових та ін. Встановлення характеру права власності на мурзинські землі на практиці залежало від того, яку категорію вони становили раніше – пустопорожніх або сільськогосподарських. Якщо з пустопорожніх, то земля одразу переходила в повну власність мурз, у іншому випадку – в обмежену. Утім, з часом виникла тенденція до поширення повного права власності мурз і на другу категорію земель. Мурзинське землеволодіння також формувалося шляхом купівлі-продажу, обміну, дарування тощо. Підставою для набуття права власності найчастіше ставали ханські ярлики. У межах мурзинських володінь існували приватні садиби, які перебували у власності селян.

Перейдемо до характеристики селянського землеволодіння. Його складали, по-перше, відокремлені земельні ділянки в межах ханського, бейського, мурзинського землеволодінь, які вважалися

власністю конкретних селян, по-друге, наділи, що розглядалися як власність всієї общини [9, с. 43]. Саме наділи становили так званий джемаат. Аналіз змісту ханських ярликів і судових рішень XVI–XVIII століть свідчить, що джемаат був повноцінною суспільно-економічною одиницею в ханстві.

Серед характерних рис джемаату слід відзначити, що в його межах земля визнавалася суспільною власністю незалежно від того, що власне являв собою наділ (пасовисько, поле, ліс тощо). При цьому найбільше серед общинних земель цінувалися пасовиська, що було зумовлено особливостями господарського життя татар. Нерідко пасовиська могли перебувати у власності одразу кількох джемаатів. Так, у 1681 р. судилися Джан-Бабаській і Кенегезський джемаати стосовно володіння вигоном для худоби. У результаті вони прийшли до мирової угоди про спільне користування пасовиськом [3, с. 103]. І це була далеко не одинична справа такого характеру. Особливо такий спосіб володіння був притаманний гірським районам Криму.

Іншим різновидом земель, які цінувались у джемааті, були сінокоси. Як і пасовиська, вони знаходилися у спільному володінні всіх членів общини, а інколи і кількох общин. Підтвердження цієї тези можна знайти в судових постановках XVI–XVIII століть. Принцип общинного володіння розповсюджувався також на поля, де вирощувалися зернові культури. В общині землі розподілялися за паями, що робило кожного з мешканців села співвласником джемаату. Тим не менш, незважаючи на наявність пайового розподілу земель всередині деяких общин, переважав стародавній звичай привласнення угідь шляхом їх захоплення.

Отже, джемаат дійсно був власником всієї землі того чи іншого татарського поселення. Причому принцип общинного володіння діяв не тільки стосовно того чи іншого виду господарювання, а й одразу до всіх разом узятих – пасовиська, сінокоси, поля, ліси. Виключенням були огорожені ділянки – сади, городи тощо, які потребували більш-менш постійної обробки. Відповідно до норм шариату вони ставали повною власністю тієї родини, яка займалася їх обробкою. Також існують документальні свідчення того, що й общинні землі першої категорії могли еволюціонувати в напрямку приватної власності. Обробляючи з року в рік ті самі землі, общинники починали розглядати їх як приватну власність, а отже, заповідати, дарувати, продавати [1, с. 88]. Таким чином у межах джемаату виникала приватна власність.

Особливою формою землеволодіння у Кримському ханстві був вакуф – землі, що належали духовенству. Цей тип землеволодіння виник під впливом релігійних норм ісламу щодо присвячення землі Аллаху, він не міг бути відчуженим. Також вакуф не можна було дарувати, продавати або конфісковувати. Його власник міг лише користуватися прибутками з майна в межах, зазначених в акті посвяти земельного наділу в його користування [10, с. 18]. Такий

вакуф вважався законним. Отримані прибутки, як правило, йшли на утримання мечетей, медресе, благодійних закладів тощо.

Крім законних, існували ще й звичайні вакуфи. Вони виникали внаслідок передачі колишнім власником свого майна духовенству. Утім, духовенство виступало в ролі управителів майна, отримуючи за це певний відсоток, тоді як основна частка доходів від вакуфних наділів надходила спадкоємцям посвятителя [10, с. 19]. Виникнення звичайних вакуфів найчастіше було зумовлено двома факторами: масток фактично закріплювався за родом дарувальника та набував невідчужуваного характеру. Крім того, це дозволяло захистити землі від претензій з боку світських еліт.

**Висновок.** Таким чином, визначивши основні форми землеволодіння у Кримському ханстві, можна констатувати поступове ускладнення поземельних відносин, яке відбувалося на території півострова протягом XV–XVIII століть. Воно супроводжувалося зростанням цінності земельних володінь, переходом частини земельного фонду у приватну власність і значним впливом релігійних норм шариату на стан земельних відносин, які значною мірою зумовили їх специфічний, відмінний від інших українських земель характер.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Блюменфельд Г. Крымско-татарское землевладение (историко-юридический очерк). Одесса : Тип. «Одесского Вестника», 1888. 112 с. 2. Лашков Ф. Исторический очерк крымско-татарского землевладения. *Известия Таврической учёной археографической комиссии*. 1895. № 22. С. 35–81. 3. Лашков Ф. Исторический очерк крымско-татарского землевладения. *Известия Таврической учёной археографической комиссии*. 1895. № 23. С. 71–117. 4. Лашков Ф. Сельская община в Крымском ханстве. Симферополь : Таврическая губернская тип., 1887. 64 с. 5. Секиринский С. Аграрные отношения в Крыму в период позднего феодализма. Симферополь : СГУ, 1984. 131 с. 6. Абдуллаева Г. Золотая эпоха Крымского ханства: очерки. Симферополь : Крымчпедгиз, 2012. 216 с. 7. Ивангородський К. Землеробська культура Кримського ханства у XV–XVII ст. *Чорноморський літопис*. 2012. Вип. 5. С. 16–22. 8. Смирнов В. Крымское ханство под верховенством Оттоманской Порты до начала XVIII в. : в 2 т. М. : Рубежи XXI, 2005. Т. 1. Крымское ханство под верховенством Оттоманской Порты до присоединения его к России. 314 с. 9. Секиринский С. Аграрный строй крымских татар в XVI–XVIII вв. *Материалы по археологии, истории и этнографии Таврии*. 1991. Вып. 2. С. 39–46. 10. Халилова Д. Документы XIX в. о вакуфах из собрания Госархива АРК как источник по истории землепользования и мусульманского права в Крыму // Исторический опыт межнационального и межконфессионального согласия в Крыму : сб. науч. трудов / под ред. И. Ф. Кураса. Симферополь, 1999. С. 17–22.

Надійшла до редколегії 21.12.2017



### **Бурдин М. Ю. Особенности земельных отношений в Крымском ханстве (1449–1783 гг.)**

*Рассмотрены основные формы землевладения, которые существовали в Крымском ханстве. Выявлены особенности ханского землевладения, сущность таких форм земельной собственности, как кагалик, бейлик, мевкуфе. Особое внимание уделено характеристике крестьянского общинного землевладения – джемаата. Доказано, что особенности земельных отношений в татарской среде возникли в значительной степени под влиянием религиозных норм шариата.*

**Ключевые слова:** Крымское ханство, землевладение, шарият, бейлика, джемаат, вакуф.

### **Burdin M. Yu. Features of land relations in the Crimean Khanate (1449–1783)**

*The basic forms of land possession in the Crimean Khanate during the XV–XVIII centuries have been considered and their specific features have been determined. It has been noted that the Khan lands were the largest form of state land possession. A special form of land possession was “kalhalyk” – it is a parcel of land that was owned by the heirs of the khans. The form of land possession, where the state law inferior to the private, patrimonial one, were medieval Turkish principalities – the possession of each of the six leading tataric generations. Another form of land possession, which combined elements of both state and private property rights, was hodzhalyk – a special area under the control of Khidrs – spiritual mentors. Murzinske was one of the most common forms of private land possession in the Crimean Khanate. It arose as a result of a pledge for the service of lands that were previously part of the Khan’s domain.*

*Peasant land possession consisted, first of all, of isolated land plots within the Khan, Bei, Murzin land holdings, which were considered to be the property of certain peasants, and secondly, land allotments considered as property of the entire community. It was the lands of the second group that consisted of the so-called jemaat. Analysis of the content of the Khan’s labels and court decisions of the XVI–VIII centuries indicates that jemaat was a full-fledged socio-economic unit in the Khanate.*

*A special form of land possession in the Crimean Khanate was the endowment – the land plots belonging to the clergy. This type of land possession arose under the influence of religious norms of Islam regarding the dedication of the land to Allah, it could not be alienated. The endowment could not be also presented, sold or confiscated.*

*It has been argued that land relations on the territory of the peninsula were characterized by a gradual complication, which was accompanied by an increase in the value of land holdings, the transfer of a part of the land fund to private ownership and a significant influence of the religious norms of moslem sacred law on the state of land relations in the Crimean Khanate.*

**Keywords:** Crimean Khanate, land possession, moslem sacred law, medieval Turkish principality, jemaat, endowment.



УДК 94(477)“08/11”

**В. А. Греченко,**

*доктор історичних наук, професор, заслужений працівник освіти України, завідувач кафедри соціально-гуманітарних дисциплін факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ; ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6046-0178>*

## **РОЗРОБКА ПРОФЕСОРОМ І. М. СОБЕСТИАНСЬКИМ (ДРУГА ПОЛОВИНА ХІХ СТ.) ПИТАННЯ ПРО КРУГОВУ ПОРУКУ В КИЇВСЬКІЙ РУСІ**

*Проаналізовано творчий доробок історика права ХІХ ст. І. М. Собєстіанського щодо деяких аспектів права Київської Русі. Основну увагу приділено його науковим поглядам щодо розуміння кругової поруки в давньоруському праві.*

**Ключові слова:** історія права, І. М. Собєстіанський, Київська Русь, Руська Правда, кругова порука.

**Постановка проблеми.** Хоча проблеми історії права Давньої Русі досліджуються вже більше 200 років і саме з них виникла наука «історія права», деякі аспекти, як і раніше, знаходяться під увагою дослідників, які розвивають та уточнюють наукові здобутки своїх попередників. Однією з тем, яка донині залишається мало розробленою у вітчизняній історіографії, є питання про кругову поруку в добу Київської Русі. Тому цікавими й актуальними є розмірковування на цю тему професора Харківського університету І. М. Собєстіанського, який жив і працював у другій половині ХІХ ст.

**Стан дослідження.** За останні 120 років не було жодної публікації про І. М. Собєстіанського та його науковий доробок. Лише в 1896 р. професором М. С. Дриновим у збірнику некрологів І. М. Собєстіанського, виданому Харківським історико-філологічним товариством, було зроблено цікавий аналіз обох дисертацій І. М. Собєстіанського [1]. Однак ця праця зараз є малодоступною, та й дослідження творчого спадку І. М. Собєстіанського потребує подальшої деталізації та розвитку. Тому **метою** статті є висвітлення одного з напрямів наукових досліджень І. М. Собєстіанського – його міркувань щодо кругової поруки в Київській Русі.

**Виклад основного матеріалу.** Іван Михайлович Собєстіанський – доктор державного права, ординарний професор кафедри історії руського права Харківського університету, статський радник, син тифліського лікаря римо-католицького сповідання – народився 5 вересня 1856 р. у Тифлісі. Після закінчення Тифліської гімназії в 1874 р. вступив на юридичний факультет Харківського університету [2, с. 1], де виявив особливу схильність до вивчення історії права. Його студентський твір «Генеральні штати Франції і Земські собори Росії» було визнано гідним нагороди срібною медаллю. Закінчивши

курс університету в 1878 році, Собєстіанський деякий час служив у Тифліській судовій палаті у званні кандидата на судові посади. Восени 1879 р. Харківський університет обрав його стипендіатом по кафедрі історії слов'янських законодавств. У 1883 р. він склав іспит на ступінь магістра державного права, згодом йому було дозволено закордонне відрядження з науковою метою (з 1 січня 1885 р. на два роки). Після повернення із закордону Собєстіанський у 1887 р. був допущений як приват-доцент до читання лекцій на вакантній посаді на кафедрі історії російського права. У 1888 р. він захистив дисертацію на ступінь магістра «Круговая порука у славян по древним памятникам их законодательства» [3]. Саме аналізу цієї роботи ми приділемо основну увагу в нашій статті.

У вступній частині до своєї монографії І. М. Собєстіанський писав: «У нашій науковій літературі давно вже була висловлена думка про необхідність вивчення давнього руського права у зв'язку з іншими слов'янськими законодавствами. Незважаючи на окремі голоси, що лунали проти порівняльного методу, більшість учених покладали великі надії на спільне вивчення слов'янських законодавств, вважаючи, що воно повинне сприяти з'ясуванню багатьох темних питань староруського права, на жаль, найближче знайомство із творами, присвяченими вивченню слов'янських прав, приводить нас до висновку, що звернення до них під час розробки історії руського права може принести більше шкоди, ніж користі» [3, с. 1].

І. М. Собєстіанський критично оцінив праці таких видатних та відомих учених, як М. Д. Іванішев, Й. Іречек, Ф. І. Леонтович, В.-О. Мацейовський, Ф. Палацький, М. М. Шпилевський<sup>1</sup>. Він сміливо заявив, що вони побудовані на дуже хистких підставах, і тому ними слід користуватися з крайньою обережністю. Разом з тим він надавав великого значення порівняльній розробці середньовічних пам'яток слов'янського законодавства, вважаючи, що це могло розкрити безліч спірних питань давнього руського права. Проте вчений застерігав, що при цьому слід дотримуватися трьох важливих умов. По-перше, користуватися слід тільки такими джерелами, історична достовірність яких не підлягає сумніву, підроблені документи мають бути раз і назавжди виключені з кола досліджень. По-друге, достовірні пам'ятки повинні заздалегідь піддатися філологічній розробці. Перш ніж говорити про який-

---

<sup>1</sup> Франтішек Палацький (1798–1876) – видатний чеський історик; М. Д. Іванішев (1811–1874) – видатний історик права, ректор Київського університету; Вацлав-Олександр Мацейовський (1793–1883) – видатний польський історик права та культури; Йосиф Іречек (1825–1888) – видатний чеський філолог і політичний діяч; Ф. І. Леонтович (1833–1910) – видатний історик права, ректор Одеського університету; М. М. Шпилевський (1837–1883) – історик права.

небудь давній інститут, необхідно правильно зрозуміти та подати зміст постанов, що його стосуються. Ученим-юристам, які ігнорують під час тлумачення давніх пам'яток вимоги граматики та лексикології, постійно загрожує небезпека прийняти одну частину мови за іншу, прийменники за іменники, прислівники за дієслово, результатом чого є спотворення справжнього змісту. Нарешті, починаючи порівняльне вивчення якого-небудь давнього інституту, необхідно бути вільним від усяких упереджених ідей, що породжуються почуттям національного самолюбства, нібито, наприклад, протилежності та переваги давнього слов'янського права над германським, особливої м'якості слов'янського права, існування у слов'ян особливих інститутів, що не зустрічаються в інших народів [3, с. 1–2].

Вчений наголошував, що історія слов'янських законодавств тоді лише буде у змозі пролити світло на темні питання давнього періоду нашої історії, коли в її основу будуть покладені достовірні та правильно представлені пам'ятки давнього права. «Безпосереднє знайомство з цими пам'ятками, – писав він, – приводить нас до висновку, що багато які з умовиводів письменників-юристів мають бути забуті, інші багато в чому змінені. Майбутнім дослідникам належить знову переробити інститути давнього слов'янського права, причому, звичайно, передусім слід очистити науку від невірних думок, що накопичилися впродовж півстоліття, гіпотез і висновків» [3, с. 46]. І. М. Собєстіанський вважав, що першою умовою для цього є філологічна підготовка, яка б дозволила юристам правильно тлумачити давні пам'ятки. Учені, які незнайомі ґрунтовно із слов'янськими говорами, а тому не можуть критично ставитися до творів різних славістів, повинні були б утримуватися від користування цими останніми, оскільки інакше висновки їх могли виявитися «побудованими на піску» [3, с. 46–47].

Дослідник зауважував, що в другій половині XIX ст. давнє слов'янське право звернуло на себе особливу увагу деяких учених, які займалися розробкою загальної історії права. Він був переконаний, що широке застосування історико-порівняльного методу повинне зробити дуже важливу послугу науці права, але лише за умови, що висновки робилися на підставі критично перевіреного матеріалу. І. М. Собєстіанський критикував тих учених, чия нерозбірливість у виборі фактів підірвала віру у правильність і науковість узагальнень, що робилися на підставі цих фактів: «Цікаво, що скажуть учені, коли їм буде доведено, що багато з циркулюючих тепер думок про давнє слов'янське право настільки ж можуть претендувати на науковість, як оповідання і байки мандрівників, які спостерігали побут дикунів, без знайомства з їх мовою, впродовж одного або двох тижнів? Порівняльний метод – знаряддя двосічне. І він дуже легко може привести до помилових і невідповідних дійсним фактам висновкам. Інститути давнього

слов'янського права тоді лише посядуть належне їм місце в загальній історії права арійських народів, коли кожен із цих інститутів буде розроблений і пояснений на підставі достовірних джерел, причому головне місце належатиме законодавчим пам'яткам» [3, с. 47].

Анонсуючи зміст книги, І. М. Собєстіанський наголосив, що спробує розглянути на підставі цілком достовірних пам'яток одну з цікавих установ давнього права, а саме інститут кругової поруки, оскільки це питання є одним із найзаплутаніших у слов'янській історико-юридичній літературі. Він визнавав, що його праця частково мала характер філологічного дослідження. Це було пов'язано з тим, що вчений намагався згрупувати та роз'яснити ті з постанов давніх слов'янських кодексів, які стосувалися питання кругової поруки. Тлумачення окремих статей тісно прив'язане до тексту законів. І. М. Собєстіанський підкреслив, що намагався утримуватися від гіпотез і припущень, не досліджувати ті сторони питання, стосовно яких немає прямих та ясних вказівок у пам'ятках, які він аналізував [3, с. 47–48].

Під інститутом кругової поруки учені того часу розуміли групову відповідальність давніх територіальних громад за вчинені в їх окрузі злочини. М. Д. Іванішев протиставляв кругову відповідальність територіальних союзів подібній відповідальності первісних родових суспільств, вважаючи, що кругова порука першого роду є національним слов'янським інститутом, а кругова відповідальність окремих родів – германською установою, не відомою стародавнім пам'яткам слов'янського законодавства [4, с. 27–28]. І. М. Собєстіанський це заперечував, стверджуючи, що в основі кругової поруки – не спільність походження, а стосунки сусідства та громадське землеволодіння. Він підкреслював, що на Русі кругова порука згадується в Руській Правді щодо відповідальності верві [3, с. 114]. На відміну від П. М. Мрочека-Дроздовського [5, с. 134] та В. І. Сергєєвича [6, с. 365] І. М. Собєстіанський вважав, що термін «верв» походить не від мотузки (вірьовки), якою вимірювалося землею, а означає зв'язок спорідненості, родовий союз [3, с. 115–116]. Однак таке твердження заперечує сучасний дослідник Я. В. Баран, який пише: «Саме слово походить від старослов'янської назви особливої мотузки (вірьовки), що була унікальним інструментом, за допомогою якого визначались: а) часово-просторові зв'язки в планувальній структурі розміщення жител на родовому поселенні, що фіксували генеалогію членів родової общини; б) розміри земельних ділянок загальносільської общини і її частин – великосімейних господарств» [7]. У Великій українській юридичній енциклопедії у статті про верв походження терміна не вказується [8, с. 106–107]. У даному випадку нам цікавішою здається гіпотеза І. М. Собєстіанського.

І. М. Собєстіанський підтримує точку зору В. Лешкова, який вважав верв територіальною громадою і на той час найгрунтовніше



розробив цю проблему [9, с. 89–142]. І. М. Собєстіанський звернув увагу на ті випадки, коли верв звільнялася від вири. Це відбувалося, зокрема, тоді, коли знайдений на її території труп був нікому не відомою людиною або коли були знайдені людські кістки [3, с. 122]. С. М. Соловйов вважав, що знайдені кістки свідчили про давність злочину, тому верв вири не платила [10]. Точка зору К. Д. Кавеліна полягала в тому, що вира за незнайому людину не давалась, оскільки за неї не було кому помститися [11]. М. І. Ланге вказував, що, коли відмінили самосуд, право мстити перейшло до князя, і тут було від кого відкупатися. Могло бути так, що всім відома людина була круглою сиротою, тобто не мала родичів-месників, однак це не означало, що вира за неї не стягувалася. Крім того, убитий – нікому не відома в окрузі людина – міг бути спеціально підкинтий з іншої віддаленої верви з метою уникнення відповідальності. За людські кістки громадська вира не призначалась, оскільки не було можливості визначити, чи дійсно відбулося вбивство: загиблий міг замерзнути, потім згнити, міг бути з'їдений звірами [12, с. 115].

І. М. Собєстіанський вважав, що термін «вира» німецького походження, і сперечався з тими, хто намагався виводити його зі слова верв (М. П. Погодін [13]. М. В. Калачов [14, с. 353]). У Руській Правді, – пояснював він, – вира означала штраф за убивство на користь князя з епітетом «дика», «людська». Вона означала пеню, яку сплачувала верв, тобто громадську пеню [3, с. 123–124]. І. М. Собєстіанський заперечував думку М. І. Ланге, що нібито термін «дика вира» використовувався лише для одного виду штрафу (саме того, що сплачувався верв'ю разом зі злочинцем, який скоїв ненавмисне вбивство), вважаючи, що це суперечить прямому смислу постанов Руської Правди про дику виру [3, с. 123–124].

У висновках до монографії І. М. Собєстіанський підкреслював, що статті Руської Правди про верв, а також про родову кровну помсту свідчать, що в суспільному житті давніх русичів родові засади мали велике значення [3, с. 132].

У 1890 р. І. М. Собєстіанський був призначений виконуючим обов'язки екстраординарного професора по кафедрі історії руського права. Захист докторської дисертації «Учення о национальных особенностях характера и юридического быта древних славян» [15] відбувся в 1892 р., після чого І. М. Собєстіанський у 1893 р. був затверджений ординарним професором тієї ж кафедри. У докторській дисертації він висловлює думку, що у старовинних наукових працях про слов'ян панує об'єктивне вивчення, але з початку XIX століття, під впливом ідей Й.-Г. Гердера і Ж.-Ж. Руссо, виникає сентиментально-поетичне ставлення до давнього слов'янства, закріплене у славистиці працями П. Й. Шафарика і Й. Лелевеля [16].

8 грудня 1895 р. І. М. Собєстіанський несподівано помер [17].

**Висновки.** У своєму дослідженні про кругову поруку І. М. Собєстианський до фактів слов'янської історії підібрав еднорідні факти із законодавства індусів, євреїв, із старонімецького права, з правових звичаїв Чорногорії, албанців та інших народів. У результаті ним було зроблено ґрунтовний висновок, що кругова порука властива не лише слов'янам, вона існує в багатьох народів, будучи продуктом відомого ступеня суспільного розвитку. Учений розкрив суть та особливості кругової поруки в Давній Русі.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Дринов М. С. Обзор ученой деятельности Собєстианского. *Сборник Харьковского историко-филологического общества*. 1896. Т. 8. С. 6–16. 2. Стоянов А. Н. Памяти Ивана Михайловича Собєстианского. *Сборник Харьковского историко-филологического общества*. 1896. Т. 8. С. 1–3. 3. Собєстианский И. М. Круговая порука у славян по древним памятникам их законодательства. 2-е изд., испр. и доп. Харьков : Тип. М. Ф. Зильберберга, 1888. 172 с. 4. Иванишев Н. Д. О плате за убийство в древнем русском и других славянских законодательствах в сравнении с германской виурою. Киев : Ун-т. тип., 1840. 120 с. 5. Мрочек-Дроздовский П. Исследование о Русской Правде. Текст Русской Правды с объяснениями отдельных слов. Вып. 2. М. : Ун-т. тип., 1885. 337 с. 6. Сергеевич В. И. Лекции и исследования по древней истории русского права. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1910. 680 с. 7. Баран Я. В. Вєрв // Енциклопедія історії України : у 10 т. Т. 1 : А–В / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. ; НАН України, Ін-т історії України. Київ : Наук. думка, 2003. С. 479. 8. Єрмолаєв В. М. Вєрв // Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 1 : Історія держави та права України / редкол.: В. Д. Гончаренко (голова) та ін. Харків : Право, 2016. С. 106–107. 9. Лешков В. Русский народ и государство. История русского общественного права до XVIII века. М. : Ун-т. тип., 1858. 625 с. 10. Соловьєв С. М. История России с древнейших времен. Т. 1. Изд. 5-е. М. : Ун-т. тип., 1874. С. 232. 11. Кавелин К. Д. Критика 1 тома Истории России Соловьєва. *Отечественные записки*. 1851. Т. LXXIX. С. 118. 12. Ланге Н. И. Исследование об уголовном праве Русской Правды. СПб., 1860. 290 с. 13. Погодин М. П. Древняя русская история до монгольского ига : в 2 т. Т. 1. М. : Синодальная тип., 1872. С. 132. 14. Калачов Н. В. Об уголовном праве по Судебнику царя Иоанна Васильєвича. *Юридические записки, изданные П. Редкиным*. 1842. Т. 2. С. 306–408. 15. Собєстианский И. М. Учения о национальных особенностях характера и юридического быта древних славян: историко-критическое исследование. Харьков : Тип. А. Н. Гусева, 1892. 336 с. 16. Сумцов Я. Собєстианский (Иван Михайлович) // Энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона. Т. XXX. СПб. : Тип. о-ва «Издательское дело», Брокгауз-Ефрон, 1900. С. 669. 17. Максимейко Н. А. Собєстьянский Иван Михайлович // Биографический словарь профессоров и преподавателей юридического факультета : Юридический факультет Харьковского университета за первые сто лет его существования (1805–1905) / Харьков. ун-т ; под ред. М. П. Чубинского и Д. И. Багалая. Харьков : Печат. дело, 1908. С. 234–235.

Надійшла до редколегії 20.12.2017



**Греченко В. А. Разработка профессором И. М. Собестианским (вторая половина XIX в.) вопроса о круговой поруке в Киевской Руси**

*Проанализирована творческая наработка историка права XIX в. И. М. Собестианского относительно некоторых аспектов права Киевской Руси. Основное внимание уделено его научным взглядам относительно понимания круговой поруки в древнерусском праве.*

**Ключевые слова:** история права, И. М. Собестианский, Киевская Русь, Русская Правда, круговая порука.

**Grechenko V. A. Elaboration of the issue on joint responsibility in Kievan Rus by Professor I. M. Sobestiansky (second half of the XIX century)**

*The author has analyzed the creative work of the law historian of the XIX century I. M. Sobestiansky (1856–1895) in regard to some aspects of the law in Kievan Rus. The main attention has been paid to his scientific views on understanding the joint responsibility in the Old Russian law.*

*The scholar stressed the need to study ancient Russian law in connection with other Slavic laws, believing that it could reveal many controversial issues of the ancient Russian law. However, he warned that three important conditions should be followed. First of all, we should use only such sources, the historical reliability of which is not subject to doubt. Secondly, reliable sights should be subjected to philological elaboration in advance. Thirdly, starting a comparative study of any ancient institution, one must be free from all biased ideas generated by the sense of national pride.*

*It has been noted that under the institution of joint responsibility in the XIX century scholars understood the group responsibility of the ancient territorial communities for crimes committed in their district. I. M. Sobestiansky argued that the basis of the joint responsibility is not the commonality of origin, but the relations of neighborhood and public land tenure, since joint responsibility in Russia is mentioned in Russkaia Pravda concerning the responsibility of the rural territorial community (“verv”). The researcher drew attention to those cases when such a community freed from a fine (“vyra”).*

*In his study on the joint responsibility I. M. Sobestiansky picked up homogeneous facts to the facts of Slavic history from the legislation of the Hindus, Jews, Old-German law, legal customs of Montenegro, Albanians and other peoples. As a result, he made a substantiated conclusion that the joint responsibility is inherent not only to Slavic people, but exists in many nations, being a product of a certain degree of social development.*

**Keywords:** history of law, I. M. Sobestiansky, Kievan Rus, Russkaia Pravda, joint responsibility.



УДК 351.74(477)

**О. О. Дьякова,**

аспірант кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## **ОКРЕМІ ПРИЧИНИ ПРАВОВОГО НІГІЛІЗМУ У ПРАВОЗАСТОСОВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

*Досліджено процес повсякденного тлумачення правових норм працівниками поліції. Обґрунтовано, що необхідність у повсякденному самостійному тлумаченні норм права правозастосувачами є однією з причин, що стримують виникненню правового нігілізму у сфері правозастосовної діяльності поліції.*

**Ключові слова:** тлумачення норм права, правозастосовний розсуд, правовий нігілізм, причини правового нігілізму.

**Постановка проблеми та стан дослідження.** Таке правове явище, як правовий нігілізм, трапляється і в діяльності органів державної влади, зокрема і органах Національної поліції України. Причини виникнення правового нігілізму досліджувались багатьма вченими, зокрема О. В. Волошенюком, О. Ф. Матузовим, О. Ф. Скакун, В. О. Тумановим та ін., але їх дослідження стосуються більше теоретичного аналізу причин виникнення та проявів правового нігілізму. Розробка механізмів усунення причин його виникнення також є достатньо важливою для наукового та практичного застосування. Але і це питання досліджувалось частіше лише на теоретичному рівні.

Виходячи з того та керуючись результатами досліджень вказаних науковців, **метою** цього наукового пошуку є виокремлення практичної складової з даних досліджень та формулювання низки причин, які характерні для органів Національної поліції України, а також надання пропозицій щодо їх усунення. Для досягнення вказаної мети доцільно вирішити такі завдання: з'ясувати причини правового нігілізму, які існують у правозастосовній діяльності поліції, визначити роль ЗМІ у процесі впливу на правову культуру та правосвідомість поліцейського, дослідити причини відхилення від дотримання принципів правозастосовної діяльності, встановити наслідки правозастосовного розсуду для діяльності поліції.

**Виклад основного матеріалу.** Серед загальних причин правового нігілізму суб'єктів правозастосування є розбіжності їх власних і відомчих інтересів з тими, які покликані забезпечувати реальну дію закону. Зазначені розбіжності стають умовою для своєрідного, скажімо так, відомчого ставлення до закону, коли на словах воно є шанобливим, а в діях – нігілістичним. Така зневага до законів є сприятливою умовою для повсякденного ігнорування інтересів суспільства та держави, а також прав людини.

Система законодавства створює такі умови, коли чиновники змушені самостійно «доопрацьовувати» не завжди зрозумілий зміст актів законодавства. За інформацією, отриманою з офіційного порталу Верховної Ради України, на кінець грудня 2017 р. в Україні нараховується трохи більше 6000 законів, які мають регламентувати всі суспільні відносини, зокрема й у сфері правозастосування. Але поряд із цим на території України діють близько ще 80600 постанов, 28100 указів, 42200 розпоряджень і 30800 наказів різних органів та державних установ. Аналізуючи такі дані, можна стверджувати, що за наявності величезної кількості правових норм існують випадки, коли певні сфери суспільних відносин врегульовуються великою кількістю правових норм. У такій ситуації можливості різного тлумачення їх змісту трапляються і в практичній їх реалізації. Поліцейський, який, по-перше, не має достатньо високого рівня знань нормативно-правової бази, по-друге, не бажає, образно кажучи, «напружуватись» для комплексного аналізу ситуації під час прийняття правозастосовного акта, здійснює свої повноваження, керуючись не принципами поліцейської діяльності, такими як законність, верховенство права й т. ін., а власними переконаннями, які сформувались у процесі особистого тлумачення різних нормативно-правових актів. Отже, суб'єкти правозастосування, вивчаючи закони, дійсно не можуть конкретно знати про моделі та правила їх застосування у своїй діяльності, тому такі суб'єкти мусять деталізувати, конкретизувати, роз'яснити їх на свій лад. Саме в цей момент виникає криза «конфлікту інтересів», яка полягає у відмінності мети законотворювачів, що передбачається нормативними приписами, і тими результатами, яких досягає поліцейський під час правозастосовної діяльності.

Трактування поліцейськими змісту правових норм у власних інтересах та на власну або корпоративну користь призводить до нехтування нормативними приписами чи незаконної реалізації останніх.

Професор В. В. Лазарев вважає, що тлумачення норм права є нерозривно пов'язаним із правозастосовною діяльністю. Необхідність тлумачення викликається різними факторами. «Проблема тлумачення виходить за межі правозастосування або реалізації права. По-перше, вона має самостійне значення в процесі наукового або повсякденного пізнання державно-правового життя. По-друге, необхідність чіткого уявлення про зміст чинних норм виникає в ході правотворчих робіт. Ні видати новий акт, ні систематизувати наявні не можна без знання справжньої волі законодавця, яка отримала офіційне вираження» [1, с. 167]. Поліцейський, ураховуючи вимоги нормативно-правових актів та приймаючи правозастосовні акти не може чітко усвідомлювати волю законодавців, покладену в підґрунтя правової норми. Крім того, суспільні процеси також є чинником, що породжує необхідність

тлумачення норм права, серед іншого саме повсякденного тлумачення працівниками поліції, адже суспільство має властивість розвиватися, і сутність одних суспільних відносин із часом змінюється, тоді як мінливість нормативно-правової бази, що регламентує відповідні зміни, не дозволяє своєчасно підлаштуватися під сучасність. «Тлумачення права є необхідним також через суперечність між формальним характером правових норм і динамікою суспільних відносин. Через формальну визначеність правові приписи залишаються незмінними, стабільними. Водночас суспільне життя змінюється постійно. Тому нерідко закон застосовується в істотно змінених порівняно з моментом його видання умовах. Отже, тлумачення розуміється як об'єктивно необхідний процес умови правового регулювання. З урахуванням його особливостей можна говорити про специфічність юридичного тлумачення» [2, с. 374–375]. Працівники поліції в ситуації, коли правовий припис не відповідає тому стану суспільних відносин у країні, який є наявним нині, використовують застарілі, хоча і чинні норми права. Спричиняє такі ситуації, в першу чергу, пасивність до оновлення поліцейськими своїх знань.

Незрозумілість та абстрактність законів викликають необхідність у тлумаченні законів за допомогою відомчого нормативно-правового акта. Як визначає О. Ф. Скакун, під час правозастосування використовується казуальне (індивідуальне) тлумачення, яке має офіційний характер, що повинне виражатися не стільки в тлумаченні, скільки в роз'ясненні змісту норми.

Правозастосовні акти суду, прокурора, слідчого або інших органів мають пряму залежність від засобу викладення тексту. Некоректно вжите слово, незрозуміла фраза можуть призвести до зайвих запитань, суперечок, тяганини, до необхідності давати додаткові роз'яснення та до помилок у застосуванні правового акта [3, с. 94]. Для уникнення такої проблеми поліцейському необхідно знати спеціальну термінологію, яка використовується у процесуальних документах, а також вимоги, які до них висуваються, інакше з'являються такі ситуації, коли трапляються помилки у правозастосовних актах, що є недопустимим для правозастосовної практики поліції. Так, російський учений Т. В. Губаєва у своїй статті наводить приклад помилки, коли правозастосувач, порушуючи норми мови та права, самовільно розширює термін «виконавець» до терміна «безпосередній виконавець», хоча за змістом кримінального законодавства виконавець – це особа, що безпосередньо вчинила злочин, і значення слова «безпосередній» у цьому випадку погінається змістом слова «виконавець» [4; 5]. Щоб уникнути ситуації неправильного (розширеного) тлумачення норм права, держава змушена не тільки використовувати загальні правила, але й робити винятки з них. Присутність винятків у праві дозволяє останньому як державно-владному регулятору бути високочутливим

до природи регульованих ним відносин. За допомогою винятків досягається відповідність між правом і реальними умовами соціального середовища, що є особливо актуальним у період наростаючої фінансово-економічної кризи, коли процес правотворчості об'єктивно вимагає гнучкості й оперативності правового регулювання [6, с. 27].

Цікавим у цьому плані є підхід американських юристів ХХ століття, які вважають нормою та правом не абстрактний текст у законі, не пристосований і не «прив'язаний» до конкретного випадку, а рішення, яке на підставі закону ухвалює суд або інший уповноважений правозастосовний орган. Такою є точка зору американської реалістичної школи права. Американський соціолог права Р. Паунд розрізняє право як сукупність правових норм, створених законодавцем, та право, що формується під час судового та адміністративного процесів, які забезпечують відповідність права умовам життя політично організованого суспільства (за [7, с. 127]). Інший американський учений К. Левеллін наголошував, що право вбачається не у нормах закону, а в методах і практиці його застосування в реальному житті. «У центрі уваги має бути практика, а не норма права; спосіб дій, а не словесна формула» [8, р. 76–77], – головна думка К. Левелліна, що зустріла багато атак з боку вчених, які звинувачували його у зневажанні права, правовому нігілізмі та запереченні нормативного характеру права.

Аналізуючи роботи американських науковців Р. Паунда та К. Левелліна, слід узагальнити, що практична складова права, яку вважають головною зазначені вчені, має ключове значення у правозастосовній діяльності.

Тлумачення права – це «певний розумовий процес, спрямований на встановлення змісту (сутності) норм права» [9, с. 395]. Тому важливим залишається суб'єктивний фактор як чинник діяльності особи, яка приймає правозастосовні акти. Особистість поліцейського, його правосвідомість та рівень правової культури завжди так чи інакше впливають на процес тлумачення норм права, особливо в разі розширювального тлумачення. Пряма залежність правильності та законності тлумачення від рівня правосвідомості й правової культури поліцейського простежується і в питанні правозастосовного розсуду.

У найбільш загальному розумінні правозастосовний розсуд визначається як передбачена правом можливість суб'єктивного вибору найбільш оптимального правозастосовного рішення правозастосовним органом. Тобто законодавець надає суб'єктам правозастосування у межах закону відповідну свободу конкретизації юридичної основи справи для обґрунтування доцільності конкретного прийнятого правозастосовного акта. Така можливість має певні рамки, які визначаються, власне, самим законом. Це законодавче обмеження визначається як межі правозастосовного розсуду. Під цим явищем у

юридичній науці здебільшого розуміють установлені за допомогою особливого правового інструментарію межі, у яких суб'єкти правозастосування, зокрема і поліцейські, на підставі комплексного аналізу обставин юридичної справи уповноважені винести оптимальне рішення з позиції принципів законності, справедливості та доцільності [10, с. 8].

Поряд з важливістю та необхідністю використання правозастосовного розсуду у випадку прогалин у праві та законодавстві не варто забувати і про можливе свавілля, яке може стати результатом діяльності суб'єктів правозастосування. Воно зустрічається і в діяльності поліції, коли розсуд застосовується у власних інтересах поліцейського. Російський науковець Д. В. Бойко стверджує, що, «проаналізувавши співвідношення понять розсуду та свавілля, можна сказати, що це споріднені поняття в тому, що вони стосуються сфери діяльності влади. Разом із тим, за своєю сутністю, роллю в соціальному житті та правовим оформленням їх не можна ототожнювати. У разі безконтрольного використання розсуду може перерости в свавілля й беззаконня. Це є стримуючим фактором під час вирішення питань про широке використання розсуду у правовій сфері [11, с. 20]. На думку українського вченого-юриста Т. С. Мартянова, наявність розсуду знижує стабільність та одноманітність практики застосування законодавства, а нерідко призводить і до зловживання правом. Водночас розсуд – об'єктивно наявне та соціально виправдане правове явище, обов'язковий супутник правозастосовної діяльності, тому важливо не відмовлятися від нього, а виявляти й закріплювати по змозі ефективні регулятори, які не допустять переростання свободи розсуду у свавілля [12, с. 8]. Із цього випливає, що правозастосовний розсуд у діяльності поліції є необхідним правовим явищем, але водночас систематичне використання розсуду у процесі прийняття правозастосовних актів є сприятливою умовою для розвитку правового нігілізму.

Отож, хоча такий важливий елемент процесу правозастосування, як правозастосовний розсуд, і виконує допоміжні функції у процесі реалізації права, найчастіше він залишає суб'єктивні межі, які, у свою чергу, спрямовано не на досягнення мети правозастосування, а на задоволення особистих, незаконних привілеїв, не сумісних із принципами правозастосовної діяльності.

Зазначене припускає, що ще однією з причин правового нігілізму у правозастосовній діяльності є *свідоме недотримання принципів правозастосовної діяльності*.

Професор Ю. І. Римаренко визначив, що реформування органів внутрішніх справ повинно мати на меті подолання надзвичайно широкого обсягу повноважень правоохоронних органів, що регламентується, як правило, не стільки законом, скільки підзаконними актами, які надають можливість розширеного трактування та необмеженого поліцейського трактування права [13, с. 22].



«Чинна політична система десятиліттями пристосовувалась не до організації суспільного життя в рамках законів, а головним чином до виконання вольових розпоряджень та наказів» [14, с. 55]. У сучасного суб'єкта правозастосування дещо змінилася ієрархія цінностей, важливішими за право стали накази керівника, привілеї, влада й т. ін. Закон та право в цілому для таких осіб є орієнтиром до тих пір, доки не будуть зачіпатися їх власні інтереси, а саме обмежувати виконавчу владу.

Засоби масової інформації відграють значну роль у формуванні правової держави. Довіра до них серед населення є дуже великою, мабуть, більшою вона є тільки до церкви. Але всі неодноразово зустрічали в засобах масової інформації – на сторінках газет, в Інтернеті тощо – інформацію про те, як обійти закон. Жодного разу за такі статті не було притягнуто до відповідальності жодного автора. Процвітає зневага і до рішень суду, прокуратури та діяльності поліції. Навіть законні вимоги громадськості щодо притягнення до хоча б дисциплінарної відповідальності нерідко залишаються без розгляду. Отже, правовий нігілізм у сфері правозастосовної діяльності поліції можна зменшити, запровадивши методики притягнення до персональної відповідальності конкретних осіб за дії, що виражають зневажливе ставлення до закону та являють собою приклад правового нігілізму для інших осіб, серед іншого і для поліції. З огляду на діяльність суб'єктів правозастосування ця відповідальність має стати невідворотною.

Російський учений А. В. Каткова у своєму дослідженні наводить приклади підтвердження впливу засобів масової інформації на формування правового позитивного уявлення про протиправні дії. Так, здійснене науковцем дослідження матеріалів газети «The New York Times» дозволило зробити висновок, що образ Чарльза Менсона на сторінках зазначеної газети дійсно формується як привабливий, як такий, що викликає повагу та співчуття, хоча ця людина організувала секту, яка здійснювала релігійні вбивства [15]. Гуманність у західному світі нерідко стає причиною й синонімом безкарності, тому є прикладом заміна смертної кари для вищезгаданого Чарльза Менсона довічним ув'язненням. Така безвідповідальність знову породжує нігілістичне, зневажливе ставлення до права в цілому.

Значне зниження довіри населення до суб'єктів правозастосування також пов'язується зі складністю механізмів притягнення останніх до відповідальності, а розповсюдження правового нігілізму у сфері правозастосування – із можливістю різного розширювального тлумачення законів у процесі правозастосовної діяльності.

Головним завданням суб'єкта правозастосування є досягнення мети правозастосування, керуючись основними принципами права. Натомість сам процес правозастосування як юридична категорія має

основоположні засади, які визначають межі та принципи діяльності його суб'єктів. «Відповідно, правозастосовна діяльність повинна здійснюватись з дотриманням певних критеріїв. Ці критерії називаються вимогами щодо процесу та результату правозастосування. Основними вимогами, яким має відповідати правозастосування, є: законність, справедливість, обґрунтованість, доцільність» [16, с. 246]. Дотримання зазначених вимог дозволяє досягти ефективного та якісного результату правозастосування.

Відомий російський учений-юрист Ю. О. Тихомиров говорить про те, що реалізації принципу законності в правозастосовній діяльності суб'єктів права часто заважає неправильне трактування відомого принципу «дозволено все, що не заборонено законом» [17, с. 74]. Це твердження стосується лише осіб, на яких не покладено виконання державно-владних повноважень. Для тих суб'єктів права, що реалізують державно-владну політику, є характерним інший вислів: «дозволено те, що прямо передбачено законом».

Справедливість – одна з основних засад права; вона є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Справедливість проявляється не лише в правотворенні, а й у самому процесі правозастосування. Недостатньо лише наявності справедливих законів, їх реалізація також має бути справедливою.

Обґрунтування є невід'ємною динамічною складовою правозастосовної діяльності, а обґрунтованість – її засадничою вимогою. Обґрунтованим має бути не лише акт правозастосування, але й сама діяльність правозастосувача [18, с. 13].

Академік П. М. Рабінович вважає, що доцільним має визнаватися лише такий варіант застосування норми, який дозволяє найкращим чином (за цих умов) досягти її мети. Таке розуміння доцільності ґрунтується на діалектиці співвідношення мети та способів її досягнення: будь-яка мета зазвичай може бути реалізована в конкретних умовах за допомогою різних дій (засобів), усі такі дії будуть доцільними в широкому розумінні доцільності, але нерівноцінними з огляду на ступінь доцільності – деякі з них забезпечуватимуть досягнення мети швидше, простіше, з меншими «витратами», ніж інші [19, с. 44].

Стосовно повсякчасного відхилення від принципів правозастосування можна стверджувати, що на цьому етапі розвитку політичної та правової системи України ключовим фактором, який викликає порушення принципів правозастосування в поліції, є корупційна складова правозастосовної практики та пріоритет власних інтересів перед інтересами суспільства й держави.

**Підсумовуючи** викладене, насамперед необхідно вказати на те, що до факторів, які впливають на правозастосовну діяльність поліції відносять: змістовну якість вихідної правової норми; наявність необхідних ресурсів; обґрунтованість та раціональність

юридичних механізмів реалізації норм права; рівень правової освіченості, правосвідомості та професіоналізму; зацікавленість у реалізації норм права; наявність гарантій законності під час реалізації норм права; рівень довіри до правозастосовців; внутрішньопсихологічні фактори.

Засоби масової інформації, а точніше зміст наявної інформації в них, часто безпосередньо впливають на формування правосвідомості та правової культури поліцейських і суспільства. Нігілістичні висловлювання й тексти формують у свідомості уявлення про допустимість і схвалення суспільством нігілістичних проявів, тому дієвим засобом подолання цієї проблеми має стати запровадження інституту відповідальності за такі діяння.

Правозастосування, що здійснюється з чітким дотриманням його принципів, є важливим фактором формування високого рівня правосвідомості поліцейських, що зменшує рівень проявів правового нігілізму у правозастосовній діяльності поліції.

Правовий нігілізм негативно впливає на правозастосовну діяльність поліції, чим змінює саму систему реалізації норм права. Цей нігілізм як явище, що трапляється у правозастосовній діяльності, знижує рівень ефективності функціонування правової системи суспільства.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Общая теория права и государства : учеб. / под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2001. 520 с. 2. Теория государства и права : учеб. для вузов / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. М. : Норма, 2002. 616 с. 3. Артикуца Н. В. Мова права і юридична термінологія. Київ : Стило, 2002. 196 с. 4. Губаева Т. Терминология правоприменительных актов. *Известия вузов*. 2003. № 3. С. 20–29. 5. Бриль К. І. Правозастосовний акт як особливий вид індивідуальних правових актів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2008. 215 с. 6. Суменков С. Ю. Правоприменительное усмотрение как условие реализации юридических исключений. *Ученые записки Казахского государственного университета*. 2009. Т. 151, кн. 4. С. 26–33. 7. Адыгезалова Г. Э. Социологическая юриспруденция США в XX веке: формирование доктрины, развитие и совершенствование правопорядка. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2012. 270 с. 8. Llewellyn K. The Case Law System in America. Chicago : The University of Chicago Press, 1989. 155 p. 9. Проблемы теории государства и права : учеб. / под ред. С. С. Алексеева. М. : Юрид. лит., 1987. 448 с. 10. Березин А. А. Пределы правоприменительного усмотрения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Н. Новгород, 2007. 26 с. 11. Бойко Д. В. Правоприменительное усмотрение, законность и произвол. *Общество и право*. 2009. № 3 (25). С. 16–20. 12. Мартянова Т. С. Розсуд суб'єктів правозастосовної діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2013. 21 с. 13. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ : підручник / за заг.ред. Є. М. Моїсеєва, Ю. І. Римаренка, В. І. Олефіра. Київ : КНТ, 2008. 815 с. 14. Туманов В. А. Правовой нигилизм в историко-идеологическом ракурсе. *Государство и право*. 1993. № 8. С. 53–57. 15. Каткова Л. В. Чарльз Мэнсон глазами The New York Times: результаты контент-анализа. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Литературоведение. Журналистика»*. 2016. № 3. С. 92–101. 16. Перепелюк А. М. Принцип та вимоги права як

основоположні засади правозастосовчої діяльності. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 245–249. 17. Тихомиров Ю. А. Административное усмотрение и право. *Журнал российского права*. 2000. № 4. С. 70–79. 18. Бочаров Д. О. Правозастосовча діяльність: поняття, функції та форми : проблемні лекції. Дніпропетровськ : АМСУ, 2006. 73 с. 19. Рабинович П. М. Законность и целесообразность в применении юридических норм. *Применение советского права*. 1974. Вып. 30. С. 44–47.

Надійшла до редколегії 19.12.2017



### **Дьякова А. А. Отдельные причины правового нигилизма в правоприменительной деятельности Национальной полиции Украины**

*Исследован процесс повседневного толкования правовых норм работниками полиции. Обосновано, что необходимость в повседневном самостоятельном толковании норм права правоприменителями является одной из причин, способствующих возникновению правового нигилизма в сфере правоприменительной деятельности полиции.*

**Ключевые слова:** толкование норм права, правоприменительный усмотрению, правовой нигилизм, причины правового нигилизма.

### **Diakova O. O. Certain causes of legal nihilism in the enforcement activities of the National Police of Ukraine**

*The study of the problem of the causes of legal nihilism in society is quite relevant because of the formation of legal awareness and legal culture – opposite in their meaning to nihilism phenomena – occurs under the influence of various factors, which depend on historical and social preconditions and stages of development of society. Ukraine is now experiencing the times of reforms and socio-political changes that directly affect the formation of an individual and society in the whole. And in the light of the formation of a new executive power – the National Police of Ukraine, which has to change its outlook compared with the past militia, – the development of mechanisms for eliminating the causes of legal nihilism is an extremely important area of scientific research.*

*The author of the article among many causes of legal nihilism has researched the process of daily interpretation of the norms of law by police officers within law enforcement activities. Enforcement judgment is a very important component of the police activities, so the effectiveness of its use is an important factor in the process of combating the manifestations of legal nihilism. Thus, although such an important element of the enforcement process as enforcement judgment, while exercising subsidiary functions in the realization of law, often leaves the subjective limits, which, in turn, are aimed at achieving not the purpose of enforcement, but the satisfaction of personal, illegal privileges, incompatible with the principles of enforcement activities.*

*Regarding the widespread deviation from the principles of the enforcement, we can argue that at the present stage of the development of political and legal system of Ukraine, the key factor causing violations of the principles of the enforcement within the police is the corruption component of the enforcement practice and the priority of own interests to the interests of society and the state.*

**Keywords:** interpretation of the norms of law, enforcement judgment, legal nihilism, causes of legal nihilism.



УДК 340.5:316.32

**В. В. Копча,**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри теорії та історії держави і права  
Ужгородського національного університету;*

**В. В. Лемак,**

*доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент  
Національної академії правових наук України,  
завідувач кафедри теорії та історії держави і права  
Ужгородського національного університету*

### **ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ МЕТОД ДОСЛІДЖЕННЯ: НОВА РОЛЬ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ**

*Досліджено порівняльно-правовий метод в умовах глобалізації. Звернено увагу на нові ознаки сучасного світу, коли інтернет та інші фактори роблять його взаємопов'язаним, але при цьому різним. Проаналізовано методіку застосування порівняльно-правового методу, а також фактори, які зумовлюють зростання його ролі. Окремо показано використання порівняльно-правового методу у практиці Європейського суду з прав людини.*

**Ключові слова:** порівняльне право, метод дослідження, глобалізація, Європейський суд з прав людини.

**Постановка проблеми.** Широке використання порівняльного права як інструмента (чи навіть як методології) дослідження стає все більш важливим в останні десятиліття, що пов'язано з низкою чинників, зокрема з процесом глобалізації. Інтернет і його «нові покоління» перетворили світ на «глобальне село». Справді, як відзначив професор Бостонського університету Едвард Еберлі (Edward J. Eberle), світові ринки капіталу починаються в Азії та закінчуються у Сполучених Штатах Америки, а взаємна торгівля такими товарами, як нафта, продукти харчування та метали, робить світ взаємозалежним і взаємопов'язаним. Однак при цьому світ залишається різним, що зумовлює вироблення методології (і методіки) порівняльного права, яка може стати підґрунтям для кращого розуміння і, можливо, загального сприйняття зростання гармонізації різних національних правопорядків у найбільш критичних питаннях. Збір знань, отриманих за допомогою порівняльного права, може бути важливим порталом для зарубіжної культури, що може дати глибше розуміння вітчизняного правопорядку [1, р. 451–452].

**Стан дослідження.** В Україні різні аспекти порівняльного права як методу досліджувались у працях таких учених, як О. Кресін [2–4], Х. Бехруз [5–7] та Д. Лук'янов [8; 9]. Крім того, порівняльний аспект має місце практично в будь-якому дослідженні, особливо у сфері теорії права та конституційного права, що підтверджує актуальність такого підходу (праці С. Шевчука, Д. Вовка, Н. Оніщенко, Д. Шигаля [10–13]).

**Метою** цього дослідження є аналіз низки аспектів порівняльного права як способу дослідження сучасної держави.

**Виклад основного матеріалу.** Слід погодитися з позицією Х. Кетца та К. Цвайгерта, за якою первинною функцією порівняльного правознавства, як і інших наукових методів, є розширення сфери знання. Якщо під правовою наукою розуміти не тільки тлумачення національних законів, правових принципів і норм, а й дослідження моделей для запобігання та врегулювання соціальних конфліктів, то стає очевидним, що порівняльна правова наука як методика володіє більш широким спектром типових рішень, ніж національно замкнута юридична наука. Перш за все тому, що рішення, які містяться у правових системах світу, через об'єктивну необхідність є більш різноманітними та багатими за змістом, ніж ті, які можуть розроблятися за час свого короткого життя, обмеженого рамками власної національної системи юриста. Порівняльне правознавство розширює та збагачує «набір рішень» і надає критично налаштованому досліднику можливість знайти «більш оптимальне рішення» для певного часу та місця [14, с. 28].

Важливо попередньо висловити деякі зауваження. По-перше, порівняльне право найчастіше розуміють як порівняння (зіставлення) права однієї держави з правом іншої, при цьому акцент зазвичай робиться на іноземному праві, яке певною мірою суперечить вітчизняному. У такий спосіб виявляються їх подібні та відмінні ознаки. По-друге, порівняння права не означає порівняння лише правових текстів, необхідно враховувати підґрунтя, яке впливає на формування права, інакше кажучи, сприймати дію права в умовах культури. Для цього необхідно звільнитися від упереджень, властивих досліднику, який сформувався в межах (і під впливом) певної правової системи (звільнитися від свого роду «когнітивного блокування»). Виходячи з наведеного, Едвард Еберлі пропонує чотири кроки для здійснення порівняння.

Крок 1. Отримання навичок суб'єкта порівняння. Ці навички вимагають занурення в культуру, що розглядається, мовне знання та застосування нейтральних, об'єктивних оціночних навичок.

Крок 2. Застосування порівняльних навичок для оцінки іноземного права, яке складається з права писаного чи декларованого. Тут необхідно провести вузьку оцінку подібності та відмінностей права різних країн.

Крок 3. Застосування такої ж методології до внутрішнього права; для з'ясування рівня права, який лежить під зовнішнім правом, але має важливий вплив на формування права.

Крок 4. Збирання результатів порівняльного дослідження, щоб визначити, чого ми можемо навчитися в іноземній правовій системі та як це розуміння може відображати нашу власну правову систему.

Е. Еберлі також зазначав, що «важливо в методології порівняння відповісти на запитання, чи існують загальні архетипи, вбудовані в кілька правових систем. Якщо так, то що це означає? Чи призводить це до пошуку універсальних принципів права?» [1, р. 454–456]. Відповідаючи на ці запитання, він вказує, що порівняльне право має ширшу місію, зокрема: більш глибоко вивчити незахідні та нетрадиційні культури; виходити за рамки власних природних схильностей, щоб побачити, чи зможемо більше дізнатися, на які з них впливають різні культурні закономірності; допомогти зрозуміти основні проблеми державної політики (антимонопольне законодавство, конфіденційність даних, облік, формування корпорацій та кримінальне право); тому головне – краще розуміти право і культуру, що є ключовим для розуміння людей [1, р. 486].

Привертає увагу розроблена методика ще одного відомого вченого Марка Ван Хука (Mark Van Hoecke), який у дослідженні «Методологія порівняльного-правового підходу» вказує на важливість для ефективного дослідження таких операцій: 1) адекватного вибору національних правових систем для порівняння (незважаючи на глобальні процеси, необхідно вибирати національні правові системи з урахуванням подібних них проблем, але з різними механізмами вирішення); 2) адекватного вибору предмета такого порівняння: до «предмета» ним відноситься контекст (суспільне середовище, в якому функціонує право, зокрема сприйняття права за межами тексту, рівень його застосування тощо) [15, с. 3–7]. Висновок Марка Ван Хука полягає в тому, що для успішної юридичної трансплантації потрібен метод права в контексті. Те, що, як здається, добре працює в іншій правовій системі, може не працювати у своїй через інший контекст, наприклад, імпорт європейського сімейного законодавства в більшості африканських країн під час колонізації. Отже, просте копіювання іноземного права навряд чи можна вважати «методом», це, скоріше, типовий приклад відсутності методу порівняльного права [15, р. 28–30].

Подібне розуміння частково використовувалось у вітчизняній традиції порівняльного права. Так, ще в 1970-х роках В. А. Козлов вказував, що в порівняльно-правових дослідженнях спеціально-прикладного характеру виділяється «спеціальний предмет», який передбачає, по-перше, комплексність, тому що вивчаються не лише порівнюваний нормативний матеріал і правозастосовча практика, а і фактична поведінка людей та діяльність організацій у відповідній сфері права, по-друге, емпіричний (спеціально-прикладний) рівень

дослідження вимагає програми таких досліджень і оцінки їх результатів, виходячи з усталених теоретичних знань про сутність соціально-правових явищ [16, с. 22–23]. У цьому плані найбільш продуктивними видаються концептуальні схеми узбецького вченого А. Х. Саїдова, який сприймав порівняльне право в декількох аспектах: 1) його роль у протиставленні (конфронтації) типів правових систем (так зване контрастуюче порівняння); 2) як функціональне порівняння; 3) порівняльне правознавство як інструмент законодавчої політики; 4) діахронне і синхронне порівняння. Ще в кінці 1980-х років він відзначав роль порівняльного методу у творенні «концепції європейського правового простору» (див: [17, с. 148]).

При цьому слід звернути увагу на основні хиби, які вчиняються під час проведення порівняльно-правових досліджень, виокремлені Ю. О. Тихомировим. По-перше, припускаються неправильного вибору об'єктів правового аналізу та критеріїв їх порівняння. По-друге, нерідко не враховуються об'єктивні умови і фактори, які породжують ті чи інші інститути, в зарубіжному праві і в даній державі, не завжди беруться до уваги рівні правової культури і правових традицій. Наприклад, якщо для північноєвропейських країн законслухняність громадян є стійкою доміантою їх розвитку, то в пострадянських країнах інша ситуація. По-третє, нерідко відбувається безпосереднє запозичення наукових правових концепцій, які не завжди можуть адекватно відобразитися в законодавстві іншої країни. По-четверте, допускається невірне використання юридичних конструкцій, понять і термінів. По-п'яте, зустрічається немало випадків прямого копіювання правових інститутів і норм без оцінки можливостей їх «трансплантації та вживання» до правової системи іншої країни [18].

У сучасних умовах у дослідженні сутності сучасної держави (її функцій та інститутів) порівняльно-правовий метод відіграє ще більш важливу роль. В умовах глобалізації це пояснюється декількома причинами.

*По-перше*, після Другої світової війни (за її наслідками) в Статуті ООН та інших основоположних міжнародно-правових документах загальновизнані принципи міжнародного права отримали розвиток і письмове закріплення. Виступаючи продуктом звичаєвого міжнародного права (тобто результатом практики цивілізованих націй у відносинах між собою та суспільствами), вони набули універсального характеру, що ставить їх «на вершину» світового правопорядку. Такі принципи, як повага прав людини, державного суверенітету, територіальної цілісності держав, у такий спосіб отримали загальне визнання та загальновизнане змістове наповнення. У багатьох європейських державах вони мають «безпосередню дію», набуваючи конституційного характеру. Це означає, що в межах національних правових систем створено новий



феномен, який полягає у спільному архетипі, що присутній у конституційній системі кожної цивілізованої держави. При цьому йдеться не лише про європейські держави. Наприклад, ст. 39 Конституції Південно-Африканської Республіки закріплює:

«(1) При тлумаченні Біляя про права суд, трибунал або суд громадської думки:

(А) повинен керуватися цінностями, які лежать в основі відкритого та демократичного суспільства, заснованого на людській гідності, рівності та свободі;

(В) повинен враховувати міжнародне право;

(С) повинен враховувати право зарубіжних країн ...» [19].

*По-друге*, що не менш важливо, порівняльне право сьогодні використовується як інструмент судового дослідження юридичної справи, тобто аргументації судового рішення. Такий підхід дійсно поширений у практиці вищих судів держав, особливо Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ). Наприклад, зміст рішення у справі «Ahmet Yıldırım проти Туреччини» 2013 р. («Право на Інтернет») засвідчує, що порівняльний метод був застосований Судом у двох аспектах:

а) широкому, коли Суд врахував крім законодавства Туреччини зміст міжнародного права і практики через такі документи, як: документи Ради Європи (Конвенція щодо кіберзлочинності 2004 р., Декларація СМ (2005)56 (остаточна) щодо прав людини і правової держави у інформаційному суспільстві, Декларація «Свобода спілкування в Інтернеті» від 28 травня 2003 року, Рекомендація СМ/Rec(2007)16 щодо заходів із просування цінності громадської послуги Інтернет тощо), документи Європейського Союзу (рекомендація 2008/2160(INI), ухвалена Європейським парламентом 26 березня 2009 року; рішення Суду ЄС), документи Комітету ООН з прав людини (Загальні зауваження № 34 щодо статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ухвалені під час 102-ї сесії, 11–29 липня 2011 року);

б) вузькому, коли Суд окремо в розділі IV «Порівняльне право» вивчив відповідне законодавство європейських країн. Стиль аналізу був спрямований на пошук «спільних стандартів елементів порівняльного права» [20].

Слід зауважити, що обидва європейські суди (Європейський суд з прав людини у Страсбурзі і Суд Європейського Союзу в Люксембурзі) застосовують порівняльно-правовий метод, хоч і з різним наповненням. Однак для обох судів характерно, що: 1) порівняльна робота може бути зроблена лише з чіткою метою; 2) порівняння має відповідати чітко визначеному процесу, під час якого необхідно визначати та вирішувати різні проблеми на шляху правового порівняння (наприклад, розглянути джерела права, мовні проблеми, культурний контекст, вплив правотворчої діяльності тощо). ЄСПЛ почав працювати з 1959 р., але роль порівняльного

методу особливо зросла після 1968 р., коли Суд уперше задекларував «новаторську» практичну позицію, за якою «права, закріплені в Конвенції, не повинні бути теоретичними та ілюзорними, а, скоріше, практичними та ефективними» (справа про мовне питання в Бельгії). Обидві складові «еволюційного підходу» (практичні та дієві права і вчення про Конвенцію як про «живий інструмент») передбачають у своїй основі порівняльний метод, який обмежується виявленням «спільного знаменника». Такий підхід ЄСПЛ сприяв досягненню консенсусу щодо захисту основних прав у Європі. Хоча настільки широке тлумачення викликало критику, Суд відреагував на неї позицією, що вчення про «живий інструмент» «... не означає, що для реагування на сучасні потреби, умови, погляди чи стандарти Суд може створити нове право, крім тих, що визнані Конвенцією (...), або що він може принизити існуюче право або створити новий “виняток” або “обґрунтування”, яке прямо не визнається в Конвенції» («Аустін проти Сполученого Королівства», 2012 р.) [21, р. 38–43].

Роблячи **висновки**, необхідно зазначити наступне.

1. Сьогодні можна стверджувати, що після Другої світової війни не було жодного більш менш значного законодавчого проекту, який би тією чи іншою мірою не супроводжувався широкими порівняльно-правовими дослідженнями [14, с. 29]. Такий підхід повинен знайти відображення і у практиці реформ в Україні. Це стосується як загальної методології правових реформ, спрямованих на зміну сутності та функцій Української держави, підвищення її ефективності, так і врахування досвіду інших держав у конкретних напрямках реформ, зокрема судової та правоохоронної систем.

2. Порівняльний підхід властивий не лише науці, а й правотворчим і правозастосовним органам (судам). Адекватна методологія порівняльно-правового підходу враховує комплексне розуміння самого права (писаного та неписаного), а також його широкого суспільного контексту.

3. Зміна характеру міжнародного права, створення в останні три десятиліття повноцінних регіональних правопорядків (наприклад, європейського правопорядку), а також посилення їх взаємовпливу з національними правопорядками зумовлюють потребу у використанні так званих вертикальних методів порівняльного дослідження (зверху або донизу або навпаки) (див.: [22]). Такі методи можуть стати належним доповнюючим інструментом порівняльного правознавства в умовах глобалізації.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Eberle E. J. The Method and Role of Comparative Law. *Global Studies Law Review*. 2009. Vol. 8. P. 451–486. 2. Кресін О. В. Становлення теоретичних засад порівняльно-правових досліджень у другій половині XVIII – першій третині XIX століття: компаративна концептуалізація : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького

- НАН України ; Логос, 2017. 680 с. **3.** Кресін О. В. Порівняльне правознавство у XIX–XX століттях: проблеми становлення : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корещього НАН України ; Логос, 2011. 294 с. **4.** Кресін О. В. Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку. *Університетські наукові записки*. Хмельницький, 2007. № 2. С. 461–464. **5.** Бехруз Х. Усоконалення методології порівняльно-правових досліджень. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 45. С. 107–111. **6.** Бехруз Х. Правова система – центральна категорія порівняльного правознавства. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 21. С. 27–32. **7.** Бехруз Х. Диалог правових систем: європейське право і ісламське право. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 24. С. 53–58. **8.** Лук'янов Д. В. Поняття «правова сім'я» в порівняльно-правових дослідженнях: методологічне значення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2013. Вип. 6-1 (2). С. 238–241. **9.** Лук'янов Д. В. Релігійні правові системи: виклики сучасності. *Проблеми законності*. 2015. Вип. 130. С. 18–27. **10.** Шевчук С. Конституційний захист соціальних виплат як права власності: порівняльно-правовий аналіз. *Філософія права і загальна теорія права*. 2012. № 2. С. 216–233. **11.** Вовк Д. Про зміст категорії «правова традиція» та її значення у порівняльно-правових дослідженнях. *Порівняльне правознавство*. 2013. № 1–2. С. 300–309. **12.** Оніщенко Н. До питання методики викладання порівняльно-правових дисциплін. *Порівняльне правознавство*. 2013. № 1–2. С. 464–470. **13.** Шигаль Д. А. Логічні засади порівняльно-історичного методу у дослідженні історії державно-правових явищ. *Форум права*. 2012. № 2. С. 790–794. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2012\\_2\\_126](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_2_126) (дата звернення: 20.10.2017). **14.** Цвайгерт К., Кётц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. Основы : в 2 т. : пер. с нем. Т. 1. М. : Междунар. отношения, 1998. 480 с. **15.** Hoescke M. Methodology of Comparative Legal Research. *Law and Method*. December, 2015. P. 1–35. DOI: 10.5553/REM/000010. **16.** Козлов В. А. Проблемы сравнительного правоведения. *Правоведение*. 1976. № 5. С. 17–24. **17.** Саидов А. Х. Буржуазное сравнительное правоведение: история и современность : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Ташкент, 1990. 344 с. **18.** Тихомиров Ю. А. Право: национальное, международное, сравнительное. *Государство и право*. 1999. № 8. С. 5–12. **19.** The Constitution of the Republic of South Africa, 1996. URL: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/za/za107en.pdf> (дата звернення: 06.11.2017). **20.** Справа Ahmet Yıldırım проти Туреччини : Рішення Європейського суду з прав людини від 12 груд. 2012 р. остаточне від 18.03.2013 // European Court of Human Rights : офіц. сайт. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-126863> (дата звернення: 22.10.2017). **21.** Gless S., Martin J. The comparative method in European Courts: A comparison between the CJEU and ECtHR? *Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice*. 2013. Vol. 1, Iss. 1. P. 36–52. URL: <https://www.legal-tools.org/doc/2685ee/pdf/> (дата звернення: 06.11.2017). **22.** Momirov A., Fourie A. N. Vertical Comparative Law Methods: Tools for Conceptualising the International Rule of Law. *Erasmus Law Review*. 2009. Vol. 02, Iss. 03. P. 291–309. DOI: 10.553/ELR221026712009002003002.

Надійшла до редколегії 27.11.2017



**Копча В. В., Лемак В. В. Сравнительно-правовой метод исследования: новая роль в условиях глобализации**

*Исследован сравнительно-правовой метод в условиях глобализации. Обращено внимание на новые признаки современного мира, когда интернет и другие факторы делают его взаимосвязанным, но при этом разным. Проанализированы методика проведения сравнительно-правового метода, а также факторы, которые обуславливают рост его роли. Отдельно показано использование сравнительно-правового метода в практике Европейского суда по правам человека.*

**Ключевые слова:** сравнительное право, метод исследования, глобализация, Европейский суд по правам человека.

**Kopcha V. V., Lemak V. V. Comparative legal method of research: a new role in the conditions of globalization**

*Particular attention is paid to the issue of the growth of the role of the comparative legal method, the method of its conduct, as well as the factors that determine the growth of its role. First, it is noted that after the World War II the universally recognized principles of international law have been developed and consolidated in the UN Charter and in other fundamental international legal instruments. Speaking as a product of customary international law (that is the result of the practice of civilized nations in relations between themselves and with societies), they have become universal in character, which puts them "at the apex" of world order. Such principles as respect for human rights, state sovereignty, and territorial integrity of states have received generally accepted content. In many European countries they have "immediate effect", gaining constitutional character. This means that within the framework of national legal systems a new phenomenon has been created, which is really a common archetype present in the constitutional system of every civilized state. Secondly, comparative law is used today as an instrument for judicial investigation of a legal case and, therefore, the argumentation of a court decision. This approach is widespread in the practice of higher courts of states and in particular the European Court of Human Rights.*

*Conclusions have been made that after the World War II there was no significant legislative project, which to one degree or another would not be accompanied by extensive comparative legal research. Such an approach should be reflected in the practice of reform in Ukraine. It is important to emphasize that the comparative approach is inherent not only for science, but also for law-making and law-enforcement bodies (courts). An adequate methodology of a comparative legal approach takes into account a comprehensive understanding of the law itself (written and unwritten), as well as its broad social context.*

*In addition, the change in the nature of international law, the development in the past three decades of full-fledged regional law-enforcement (for example, European rule of law), as well as the strengthening of their interplay with national legal orders, necessitates the use of so-called "vertical methods" of comparative research.*

**Keywords:** comparative law, method of research, globalization, European Court of Human Rights.

УДК 342.81

**Г. С. Палагицька,**

аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

## **ПРАВОВА ПРИРОДА ЗАГАЛЬНОГО ВИБОРЧОГО ПРАВА ТА ЙОГО РОЛЬ У СТАНОВЛЕННІ ДЕМОКРАТІЇ В ДЕРЖАВІ**

*Проаналізовано правову природу загального виборчого права як одного з головних конституційних принципів виборів, розкрито його зміст та роль у становленні демократії в державі. Визначено вплив загального виборчого права на реалізацію пасивного й активного виборчого права, встановлено взаємозв'язок загального виборчого права та демократичних виборів шляхом проведення аналізу, зокрема, історичної трансформації принципу загального виборчого права.*

**Ключові слова:** виборче право, принцип загального виборчого права, демократія, активне виборче право, пасивне виборче право.

**Постановка проблеми.** Процес дослідження правової природи загального виборчого права та його ролі у побудові демократії є основоположним для подальшого аналізу принципів проведення виборів. Він надає можливість більш повно розкрити суть виборів як однієї з форм безпосередньої демократії та визначити вплив трансформації загального виборчого права на процес реформування інституту конституційного права.

Принципи виборів є фундаментом правового регулювання всього виборчого процесу. Вони визначають межі, в яких функціонує механізм виборчих правовідносин. Застосування принципу загального виборчого права надає можливість забезпечити участь у виборчому процесі усіх дієздатних громадян, які досягли певного віку. У зв'язку з цим варто зауважити, що завдяки своїй правовій природі загальне виборче право створює умови забезпечення участі народу у формуванні державних органів влади й органів місцевого самоврядування шляхом проведення виборів і взагалі є підґрунтям проведення демократичних виборів.

**Актуальність** визначення правової природи загального виборчого права обумовлена особливим становищем цього принципу в системі засад виборчого права, а також його застосуванням як базової умови можливості проведення демократичних виборів. Розкриття правової природи допоможе більш детально дослідити принцип загального виборчого права, встановити його значення для інституту виборів і вплив на утвердження демократії в державі.

Актуальність теми також полягає у тому, що дослідження правової природи загального виборчого права має не тільки теоретичне, а й велике практичне значення, адже саме законодавче

закріплення принципу загального виборчого права та стан його реалізації надають виборам характеристику демократичності. Також розкриття правової природи виборчого права є надзвичайно важливим для подальшого дослідження окремих обмежень, які існують у виборчому праві, розкриття їх сутності, визначення рівня дискримінаційності або недискримінаційності їх характеру та доцільності їх встановлення під час проведення демократичних виборів.

**Стан дослідження.** Проблематикою дослідження принципу загального виборчого права та зокрема принципів виборів у цілому займалися такі науковці, як В. Погорілко, В. Шаповал, О. Марцеляк, Т. Астахова, Б. Райковський, Ю. Ключковський, М. Баймуратов, О. Лавринович, А. Осадча, І. Дахова та ін. Проте їхні дослідження подекуди мають фрагментарний характер, тому запропоновані науковцями підходи до характеристики загального виборчого права потребують узагальнення, а зазначений принцип – проведення фундаментального та системного дослідження. Тому **метою** вивчення правової природи загального виборчого права є також створення підґрунтя для майбутнього дослідження окремих обмежень, які існують у загальному виборчому праві, тощо.

**Виклад основного матеріалу.** Із моменту проголошення незалежності 24 серпня 1991 р. Україна встала на непростий шлях побудови демократичної держави, що в подальшому було закріплено на конституційному рівні. Так, 28 червня 1996 р. Верховна Рада України ухвалила Конституцію України – Основний Закон України, відповідно до якої Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою (ст. 1), а носієм і єдиним джерелом влади в державі є народ, який реалізує владу безпосередньо або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5) [1].

Показником і способом забезпечення демократичного розвитку будь-якої держави є рівень проведення виборів як однієї з основних форм безпосередньої демократії та передусім дотримання принципів виборчого права. Не викликає сумніву, що поряд з іншими політичними правами та свободами (свобода слова, свобода об'єднань та організацій тощо) вибори є однією з інституційних гарантій демократії, яка формує державну політику залежно від інтересів виборців. Ураховуючи те, що вибори є інструментом, за допомогою якого громадяни впливають на формування органів державної влади й органів місцевого самоврядування, саме вони виступають однією з найважливіших, пріоритетних і найбільш дієвих форм безпосередньої демократії.

Такі міжнародно-правові документи, як Загальна декларація прав людини 1948 р. (ч. 1 та 3 ст. 21) [2], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1973 р. (п. «а», «б» ст. 25) [3], Кодекс належної практики у виборчих справах 2002 р. (абз. 1 розділу I

Керівних принципів щодо виборів, прийнятих Венеціанською комісією за демократію через право на 51-й пленарній сесії 5–6 липня 2002 р.) [4], визначають, що вибори мають проводитися на основі загального та рівного виборчого права з таємним голосуванням і забезпечувати свободу волевиявлення виборців.

Разом із тим закріплення зазначених принципів проведення виборів на конституційному рівні додатково підтверджує важливість їх дотримання під час проведення різних видів виборів. Зазначені принципи визнано основними засадами проведення виборів в Україні відповідно до ч. 1 ст. 71 Конституції України та спеціальних законів про вибори.

Проголошення принципів загального, рівного та прямого виборчого права за таємного голосування як основи виборчого права свідчить про впровадження демократичного підходу до формування органів державної влади й органів місцевого самоврядування в Україні, а отже є вагомим передумовою розвитку засад народовладдя в державі та демократичності конституційного ладу в цілому.

Ураховуючи те, що одне з найголовніших місць у системі принципів виборчого права посідає саме загальне виборче право як основна засада проведення виборів в Україні, пропонуємо розглянути правову природу загального виборчого права та його вплив на демократичність проведення виборів. Принципи мають велике значення для забезпечення реалізації різних правових інститутів, а тому їх дослідження є також невід'ємним для вивчення інституту виборчого права. Для розуміння правової природи принципу загального виборчого права вважаємо за необхідне звернути увагу на те, яке існує загальне визначення принципів, що саме мається на увазі під «принципом загального виборчого права», якими є його складові та яку роль він відіграє у проведенні виборів.

Загальне визначення полягає в тому, що принцип/початок – це те, що починає, і те, що керує, причому обидва ці сенси поєднано в одному слові як у грецькій мові, так і в латинській [5, с. 101]. Принцип (франц. *principe*, від лат. *principium* – початок, основа) – основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю та вищою імперативністю й відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо) [6].

В. Ф. Погорілко визначає принципи виборчого права як вихідні положення, фундаментальні ідеї, які відображають суть виборів як передбаченої Конституцією України пріоритетної форми безпосередньої демократії, визначають засади правового регулювання, реалізації й гарантування виборчих прав громадян України та забезпечують передбачений законодавством України

порядок організації проведення всіх видів виборів у державі [7, с. 205–206].

Як зазначив О. В. Марцеляк, принципи національного виборчого права – це керівні ідеї, які лежать в основі формування представницьких органів, виражають сутність виборчого права і визначають його зміст та забезпечують реальний характер волевиявлення народу і легітимність виборних органів публічної влади [8, с. 213].

Т. В. Астахова визначає принципи виборчого права України як основоположні ідеї, стійкі керівні витоки, які адекватно відображають демократично-правові цінності, сприйняті суспільством на певному етапі його розвитку, відображають природу сучасного вітчизняного конституціоналізму і, відповідно, сутність виборів як передбаченої Конституцією України пріоритетної форми безпосередньої демократії, служать для створення внутрішньо узгодженої системи виборчого законодавства з метою реалізації та гарантування виборчих прав громадян України й забезпечення організації і проведення всіх видів виборів у державі [9, с. 32].

На наш погляд, принципи виборчого права можна визначити як основні засади, закріплені нормами міжнародних актів і відображені в Конституції України та спеціальних виборчих законах, які мають універсальний характер і визначають основні, базові правила формування представницьких органів, які відображають рівень реалізації виборчих прав громадян і, як наслідок, впливають на легітимність виборних органів публічної влади в цілому. Закріплення загального виборчого права на законодавчому рівні полягає у визначенні умов, які створює держава для забезпечення участі народу у формуванні органів державної влади й органів місцевого самоврядування, що є безпосереднім показником демократичного розвитку країни.

Загальне виборче право впливає як на активне виборче право, так і на пасивне, а отже має дві сторони своєї реалізації.

Відмінності у статусах виборця та кандидата на виборну посаду зумовляють відмінності між правом обирати на виборах, яке узагальнено визначається як активне виборче право, і правом балотуватися на виборах, або пасивним виборчим правом. Обидва ці поняття зазвичай розглядають у взаємозв'язку [10].

Варто зауважити, що активне виборче право набувається особами для різних видів виборів за однакових умов. Так, статтею 70 Конституції України встановлено, що право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років та яких не визнано судом недієздатними [1].

Разом із тим пасивне виборче право, тобто право брати участь у різних видах виборів у ролі кандидата, набувається особою за



додаткових умов, визначених Конституцією України та законами, й містить у собі певні цензи.

Виборчі цензи, у свою чергу, мають бути об'єктивними за природою або зумовленими реальними суспільними потребами та відповідно обґрунтованими й не створювати привілеї або дискримінаційні перепони для окремих індивідів або груп індивідів, кваліфікованих за певними біологічними або, по суті, соціальними ознаками [11, с. 33]. Так, частинами 2 і 3 ст. 76 Основного Закону України визначено, що народним депутатом України може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку [1].

Що стосується права особи бути обраною на пост Президента України, то згідно з ч. 2 ст. 103 Конституції України Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою [1].

Конституцією України не встановлено додаткові вимоги щодо віку та осілості для можливості особи висувати свою кандидатуру на місцевих виборах. Разом із тим частиною 1 ст. 9 закону України «Про місцеві вибори» визначено, що депутатом, сільським, селищним або міським головою чи старостою може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України. Також у ч. 2 зазначеної статті встановлено, що депутатом, сільським, селищним чи міським головою або старостою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку [12].

Таким чином, щодо права бути обраним народним депутатом України чи Президентом України, крім наявності права голосу, встановлено такі додаткові вимоги до особи, як віковий ценз, ценз осілості, обов'язкове володіння державною мовою, а для обрання народним депутатом України та депутатом місцевої ради чи, відповідно, сільським, селищним чи міським головою також встановлено вимогу щодо відсутності в особі не погашеної або не знятої в установленому законом порядку судимості за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину.

Варто також наголосити на історичному етапі впровадження та розвитку загального виборчого права як критерію переходу на демократичні принципи державної влади.

Загальне виборче право є базовим принципом, без якого неможливо проводити демократичні вибори та який є першою ознакою їх демократичності. Ключовим елементом виборчого права є право голосу. Можливість реалізації виборчого права не одразу досягла сучасного стану, адже, наприклад, раніше ним володіли лише чоловіки, які досягнули певного віку, мали відповідну власність, певний рівень освіти тощо. Особи, які мають право голосу, й особи, які мають право бути обраними, є суб'єктами, що відіграють ключову роль у виборчому процесі. Протягом історичного розвитку коло виборців, наділених активним виборчим правом, значно розширилось.

Разом із тим ще у XVII ст. була сформульована теза, за якою право на владу є таким само природним правом індивіда, як право на приватну власність. Уперше ідея загального виборчого права була документально зафіксована в народному договорі, оприлюдненому за часів англійської революції. У тому ж XVII ст. загальність права голосу була визнана в окремих північноамериканських колоніях. Її підґрунтям стало укладання ковенантів, на основі яких функціонували релігійні громади за умов церковної реформації. Члени таких громад у вирішенні громадських справ вважалися рівними. У XVIII ст. ідея загального виборчого права була поєднана з ідеєю народного суверенітету: Ж.-Ж. Руссо стверджував, що суверенітет належить народу, але кожному індивіду належить його рівна «частина», яку він може реалізувати шляхом відповідного волевиявлення. Після революційних подій у Європі в середині XIX ст. в більшості європейських країн розпочався етап демократичного державотворення, який характеризувався й поступовою демократизацією виборчого права, що, у свою чергу, мало наслідком визнання загального виборчого права як історично зумовленої соціальної необхідності [8, с. 225].

Поступове закріплення домінування демократичних поглядів у суспільстві привело до поетапного встановлення в країнах європейської цивілізації політичної рівності без майнового цензу та без обмежень за статтю й расою. Наприклад, у Великій Британії частка людей старше 20 років, які мали право голосу, мінялася так: у 1831 р. вона становила всього 4 % населення, у 1864 р. – 9 %, у 1883 р. – 18 %, у 1914 р. – 30 %, у 1921 р. – 74 %, у 1931 р. – 97 %. У Нідерландах у 1800 р. до електорату належало всього 12 % дорослого населення, до 1890 р. цей показник зріс до 27 %, у 1900 р. – до 63 %.

Насправді загальне виборче право аж до початку XX ст. було відсутнє і в теорії, і в практиці демократичного правління. Саме

таке право більшою мірою, ніж будь-що інше, відрізняє сучасну представницьку демократію від усіх її ранніх форм [11, с. 33–34].

**Висновки.** Таким чином, принцип загального виборчого права – це основна засада виборчого права, закріплена як міжнародними актами, так і національним конституційним законодавством України, яка полягає в наділенні особи правом на участь у формуванні органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом віддавання свого голосу за певного кандидата на відповідну посаду та/або балотування як кандидата за дотримання певних умов, визначених Конституцією України та спеціальними виборчими законами.

Головне завдання принципу загальності у виборчому процесі полягає у наданні громадянам доступу до участі у формуванні органів влади й має дві сторони своєї реалізації: активне та пасивне виборче право.

Ураховуючи те, що саме зміст принципу виборчого права та межі його законодавчої регламентації впливають на визначення кола осіб, які мають право брати участь у виборах, та встановлення певних обмежень щодо участі осіб у виборчому процесі, саме рівень закріплення та реалізації принципу загального виборчого права й відображає рівень демократичності виборчих процесів у державі.

Аналіз появи та історичної трансформації змісту принципу загального виборчого права (на окремих історичних етапах, наприклад, практикувався доступ до виборів тільки окремих верств населення, передбачались необхідність наявності певної освіти, доступ до виборів осіб певної статі тощо), яка згодом набуває дедалі більше ознак демократизації, дозволив зробити висновок, що на сучасному етапі загальне виборче право має достатньо широкий зміст, а його реалізація обмежується лише певними виборчими цензами, які, як правило, не мають дискримінаційного характеру, а встановлюють певні кваліфікаційні вимоги до осіб. Це також свідчить про пряму взаємозалежність розвитку держави та розширення змісту принципу загального виборчого права.

Незастосування принципу загальності у процесі виборів нівелює справедливе застосування права обирати та бути обраним і, як наслідок, ставить під сумнів легітимність виборів і демократичний розвиток держави. Необхідність застосування загального виборчого права зумовлена історичним розвитком суспільства, результатом якого стала вимога щодо закріплення демократичних способів формування представницьких органів державної влади й органів місцевого самоврядування, базисом якого і виступає загальне виборче право.

Правова природа загального виборчого права також полягає в демократичності його сутності та безпрецедентній необхідності його застосування під час виборчого процесу, що є підтвердженням демократичної сутності виборів у цілому. Саме загальне виборче

право є чинником реалізації безпосередньої демократії шляхом забезпечення участі народу у виборах, показником рівня демократичності суспільного ладу держави та легітимності діючих органів влади.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. 2. Загальна декларація прав людини: прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Ген. Асамблеї ООН від 10 груд. 1948 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103. 3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : ратиф. указом Президії Верховної Ради (ВР) Української РСР від 19.10.1973 № 2148-VIII // База даних (БД) «Законодавство України» / ВР України. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043) (дата звернення: 15.11.2017). 4. Кодекс належної практики у виборчих справах : ухвал. Європ. комісією за демократію через право на 52-й сесії 30 жовт. 2002 р. : CDL-AD (2002) 23 rev // Європейська комісія за демократію через право : сайт. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-ukr) (дата звернення: 20.11.2017). 5. Кассен Б. Європейський словник філософії: Лексикон неперекладностей. Київ : Дух і літера, 2011. Т. 1. 576 с. 6. Шемшученко Ю. С. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 5. Київ : Укр. енцикл., 2003. 736 с. 7. Погорілко В. Ф. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; А.С.К., 2003. 652 с. 8. Марцеляк О. В. Вибори народних депутатів України: історія, теорія, практика : навч. посіб. Харків : Прометей-Прес, 2008. 636 с. 9. Астахова Т. В. Принципи виборчого права України: конституційно-правова теорія та практика. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 65. С. 31–39. 10. Шаповал В. Вибори як форма безпосередньої демократії (питання теорії). *Вибори та демократія*. 2004. № 1. URL: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=496> (дата звернення: 20.11.2017). 11. Райковський Б. С. Еволюція виборчих прав у контексті становлення сучасних демократій. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2007. № 3 (9). С. 32–37. 12. Про місцеві вибори : закон України від 07.08.2015 № 595-VIII. *Голос України*. 2015. № 143–144.

Надійшла до редколегії 29.11.2017



### **Палагицкая А. С. Правовая природа общего избирательного права и его роль в становлении демократии в государстве**

*Проанализирована правовая природа всеобщего избирательного права как одного из главных конституционных принципов выборов, раскрыты его содержание и роль в становлении демократии в государстве. Определено влияние общего избирательного права на реализацию пассивного и активного избирательного права, установлена взаимосвязь общего избирательного права и демократических выборов путём, в частности, исторической трансформации принципа общего избирательного права.*

**Ключевые слова:** избирательное право, принцип всеобщего избирательного права, демократия, активное избирательное право, пассивное избирательное право.

## **Palahytska H. S. The legal nature of universal adult suffrage and its role in the establishment of democracy in the state**

*It has been noted that the basic principles of holding democratic elections have been reflected in national legislation of many modern democracies, and the Ukrainian state was no exception. The Constitution of Ukraine states that elections to state power agencies and local self-governments are free and proceed on the basis of universal, equal and direct suffrage by secret ballot. The study of these principles is important and is an integral part for studying the institution of electoral law.*

*One of the main places among the principles of elections has the principle of universal adult suffrage. Its main task within the electoral process is to provide citizens with access to participation in the formation of government agencies, and it has two sides of implementation: on election (active) and on the ballot on state positions (passive law of public elections). Consequently, the study of the legal nature of universal adult suffrage has both theoretical and practical value, since the legislative consolidation of the principle of universal adult suffrage and the state of its implementation provide the elections with a characteristic of democracy.*

*The principle of universal adult suffrage has a rich history of formation and transformation, which is directly connected with the processes of democratization of the state. The urgency of the study of the principle of universal adult suffrage is due to the fact that the content of this principle and the limits of its legislative regulation affect the determination of the number of persons eligible to take part in elections and the establishment of certain conditions regarding the participation of persons in the election process, and therefore it reflects the level of democracy of electoral processes in the state.*

*The legal nature of universal adult suffrage as one of the main constitutional principles of elections has been analyzed; its content and role in the formation of democracy in the state have been revealed. The influence of universal adult suffrage on the realization of eligibility for public office and elective franchise has been determined; the relationship of universal adult suffrage and democratic elections has been determined by the way of conducting analysis, in particular, the historical transformation of the principle of universal adult suffrage.*

**Keywords:** suffrage, the principle of universal adult suffrage, democracy, elective franchise, eligibility for public office.



УДК 347.965.08(477.87)(091:094)“185/195”

**І. Ю. Фельцан,**

*здобувач кафедри теорії та історії держави і права  
юридичного факультету  
Ужгородського національного університету*

## КАДРОВИЙ СКЛАД АДВОКАТУРИ НА ЗАКАРПАТТІ В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ – ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ ХХ СТОЛІТТЯ

*Комплексно досліджено розвиток кадрового складу адвокатури на Закарпатті в другій половині ХІХ – першій половині ХХ ст. в контексті впливу на неї діючих на Закарпатті політико-правових систем іноземних країн і характеристики національного складу адвокатів. Наведено раніше не відомі історико-правовий науці архівні документи, здійснено юридичний аналіз історичного процесу розвитку правових норм щодо допуску до професії адвоката на Закарпатті. Встановлено історичну роль закарпатських адвокатів у процесах розвитку Закарпаття.*

**Ключові слова:** адвокатура Закарпаття, адвокатура Австро-Угорщини, адвокатура Підкарпатської Русі, адвокатура Підкарпаття, адвокатура Закарпатської України, адвокатура Закарпатської області.

**Постановка проблеми.** За своєю правовою природою адвокатура належить до переліку вільних професій і суттєво відрізняється від державних органів. Крім того, цей правовий інститут характеризується також вищим ступенем персоніфікованості, де у професійній діяльності кожен адвокат має яскраво виражену індивідуальну складову – рівень професійних здібностей, моральних якостей тощо. Вказане сприяло тому, що у складні періоди української історії адвокати не залишались осторонь від процесів збереження та розвитку української національної ідеї. Особливо це було актуальним на тих українських землях, які через історичні обставини розвивалися тривалий час у складі іноземних держав. Однією з таких земель було українське Закарпаття, яке вимушено з кінця ХІ ст. перебувало у складі Угорського королівства – складової Австрійської імперії з ХVІІІ ст., а також Австро-Угорської монархії з 1867 по 1918 рр. Далі на Закарпатті в період з 1919 по 1946 рр. взагалі змінилися багато іноземних політико-правових систем, кожна з яких вплинула на розвиток адвокатури. Однак при цьому історія закарпатської адвокатури залишається маловивченою, що стосується і питання розвитку її кадрового складу.

**Стан дослідження.** Для комплексного дослідження розвитку адвокатури на Закарпатті ми проаналізували праці М. Вегеша, В. Лемака, Р. Майора, Н. Роман [1–4] та інших, присвячені загальній історії та правовому розвитку Закарпаття. Однак особливо важливими для нас стали праці таких вітчизняних і закордонних дослідників, як М. Гайдошова, Т. Габріш, І. Мазурок [5–7]. **Метою** нашої статті є проаналізувати питання розвитку кадрового складу адвокатури на Закарпатті в другій половині ХІХ – першій половині ХХ ст. у контексті впливу на неї діючих на Закарпатті політико-правових систем іноземних країн. Для цього слід проаналізувати розвиток відповідних правових норм щодо допуску до адвокатської професії; здійснити характеристику закарпатської адвокатури з

урахуванням ознаки національної належності адвокатів; визначити роль закарпатських адвокатів у процесах історичного розвитку краю.

**Виклад основного матеріалу.** Друга половина XIX – перша половина XX ст. стали для Закарпаття часом бурхливого політико-правового розвитку. Він розпочав з буржуазних реформ на Закарпатті у складі Угорщини (з низкою історичних подій і процесів), а завершився поверненням Закарпаття до складу Української РСР у 1946 р. та уніфікацією його правової системи з правовою системою УРСР–СРСР у наступні до 1950 роки. Всі ці процеси вплинули також на кадровий склад закарпатської адвокатури.

Зокрема, в другій половині XIX – на початку XX ст. Закарпаття було південно-східним регіоном Угорського Королівства, який, за словами І. Холаса, центральними органами влади вважався віддаленим і бідним краєм, що не мав будь-якого спеціального статусу [8, с. 9]. Взагалі на той час поняття «Закарпаття» (Угорська Русь) охоплювало чотири комітати, розташовані в північно-східній частині Угорщини, – Ужанський, Березький, Угочанський і Марамароський, в яких компактно проживало українське (русинське) населення. Площа вказаних чотирьох комітатів складала близько 18 тис. кв. км, що становило в 1900 р. 5,5 % всієї площі Угорського королівства [4, с. 190, 191]. На сьогодні деякі землі тодішнього Закарпаття входять до складу сучасних Румунії, Угорщини та Словаччини.

В другій половині XIX – на початку XX ст. питання допуску до професії адвоката на Закарпатті регулювалося нормами патенту Австрійського імператора від 24.07.1852 № 170 (далі – Патент № 170), який був чинним в Угорщині в період з 1853 по 1861 рр. § 2 та 7 цього документа для набуття статусу адвоката закріплювали такі умови: австрійське громадянство, повна дієздатність, бездоганна репутація, ступінь доктора права, відповідний юридичний стаж, складання адвокатського іспиту, дозвіл на який надавав міністр юстиції, він же після виконання всіх умов призначав адвоката у певний судовий округ, де була в цьому потреба, там адвокат і складав Присягу [9]. Згодом норми Патенту № 170 замінили положення Тимчасових судових правил 1861 р., що були чинними в Угорщині до 1874 р. та передбачали такі вимоги до майбутніх адвокатів: юридична освіта, дворічний юридичний стаж, складання адвокатського іспиту [6, с. 382]. Тимчасові судові правила замінив угорський Закон від 04.12.1874 № 34 (далі – Закон № 34), що був чинним в Угорщині (і на Закарпатті) до розпаду в 1918 р. Австро-Угорщини, однак продовжив діяти на Закарпатті у складі Чехословацької Республіки (далі – ЧСР). За цим Законом умовами отримання статусу адвоката були угорське громадянство, юридична освіта, проживання кандидата на території дії однієї з

палат адвокатів, складання Присяги та трирічний юридичний стаж [10].

Отже, в другій половині XIX – на початку XX ст. правові норми з питань допуску до професії адвоката, які були поширені на Закарпатті, мали статус загальнодержавних в Угорщині та не містили правових обмежень стосовно жителів Закарпаття. Загальна кількість адвокатів в Угорщині не обмежувалась, за виключенням періоду з 1853 по 1861 рр., коли згідно з нормами Патенту № 170 в адвокатурі фактично діяв принцип «*numerus clausus*» (з лат. *обмежена кількість*).

Однак був і інший бік справи. Як зазначає Р. Майор, угорська політика мадяризації (1848–1918 рр.) охопила майже всі сфери життя українського населення, особливо освітню, мовну та церковно-релігійну, а її результати найбільше вплинули на інтелігенцію, яка на початку XX ст. майже вся виявилася змадяризованою (однак більшість українців не асимілювалися та зберегли свої етнічну ідентичність, мову, релігію, національний стрижень) [3, с. 158–159]. Тому не дивно, що українських прізвищ не було у списках адвокатів на Закарпатті в 1852 р. [11, арк. 5–6]. Щодо загальноугорської статистики, то в 1910 р. в Угорщині працювали 6743 адвокати, з яких: 136 німців, 92 словаки, 370 румунів, 4 українці (у списках адвокатів палати в м. Мараморош-Сігер за 1910 р., що діяла на Закарпатті, нами знайдено прізвища доктора Юлія Бращайка, який працював у Хусті, Миколи Поповича, який працював в Ужгороді, доктора Ореста Ляховича та доктора Августина Штефана (Агоштон), які працювали в Рахові [12]), 8 хорватів, 103 серби, 20 іншої національності, а інші – угорці. З-поміж 4364 кандидатів в адвокати та помічників адвокатів 114 німців, 43 словаки, 308 румунів, 3 хорвати, 60 сербів, 14 іншої національності, інші – угорці [13].

Таким чином, у другій половині XIX – на початку XX ст. політика країн, у складі яких перебувало Закарпаття, не сприяла розвитку української інтелігенції, що отримало свій прояв і в характеристиці кадрового складу закарпатської адвокатури, де працювали переважно іноземні правники з територій сучасних Угорщини, Румунії тощо.

Подальший швидкий розпад у 1918 р. Австро-Угорщини призвів до постановки питання про майбутнє Закарпаття. Тут варто згадати про адвокатів Юлія та Михайла Бращайків та їх участь у підготовці й роботі Всенародних зборів закарпатських українців у Хусті, на яких 21.01.1919 головував М. Бращайко та де було проголошено про воз'єднання історичного Закарпаття із соборною Україною. Однак політична ситуація не дозволила реалізувати вказане рішення, а Закарпаття під офіційною назвою Підкарпатська Русь було з 1919 по 1939 рр. частиною ЧСР та, за словами В. П. Копчак, територіально практично відповідало площі сучасної Закарпатської



області [14, с. 36]. В адвокатурі ж ЧСР за час її існування так і не було вирішено питання про усунення правового дуалізму. Так, до складу ЧСР увійшли чеські землі та угорські землі (Словаччина та Закарпаття) колишньої Австро-Угорщини, в яких діяли два різні адвокатські порядки. Зокрема, на території Закарпаття та Словаччини був чинним Закон № 34, але вживалися також інші правові заходи. Умови запису адвоката у список однієї з адвокатських палат на території ЧСР уточнював Закон від 31.01.1922 № 40 (далі – Закон № 40). За цим Законом умовами набуття статусу адвоката були такі: чехословацьке громадянство, дієздатність, юридична освіта, ступінь доктора права, складання іспиту, загальний шестирічний юридичний стаж, складання Присяги [15] (з 1919 р. – вже Чехословацькій державі). Також § 3 Закону № 40 уперше передбачив допуск до професії адвоката жінок. Єдиною жінкою-адвокатом у Підкарпатській Русі в 1934 р. була доктор Леона Функова (прізвище після шлюбу – Ваісгаусова), яка працювала в Ужгороді [5, с. 86]. Крім неї у списках кандидатів в адвокати Підкарпатської Русі в різний час перебували загалом 10 жінок [16, s. 221].

Слід розуміти, що політико-правовий розвиток Закарпаття до 1918 р. у складі Угорщини суттєво відрізнявся від періоду його перебування у складі ЧСР, адже йшлося про нові соціально-політичні, економічні та культурні умови розвитку Закарпаття у складі держави, яка в міжвоєнний час характеризувалась як найбільш демократична країна в Центрально-Східній Європі. Тому В. Лемак зауважив, що поширення правової системи ЧСР на Підкарпатську Русь у 1919–1920 рр. сприяло становленню там елементів громадянського суспільства [2, с. 12]. Враховуючи це, а також те, що поляки ще в 1920 р. скасували автономні права Галичини, в ЧСР швидко збільшилася кількість емігрантів з Галичини. Вони, як зазначає М. Вегеш, сприяли заснуванню та розвитку на Закарпатті «Пласту» й товариства «Просвіта», яка відіграла визначальну роль у формуванні національної свідомості закарпатських українців [1, с. 303]. Менш помітною на Закарпатті була культурна праця адвокатів-емігрантів, яких, зрештою, й не було багато: доктори Й. Дудикевич, Осип Охримович і Володимир Комаринський у Мукачеві, доктор Михайло Станко в Хусті, доктор Михайло Стахура у Виноградіві, доктор Роман Стахура в Ужгороді та інші [17, с. 335]. Серед них слід визначити доктора Данила Стахуру (19.12.1860 – 20.12.1938), який був колишнім громадським діячем Самбірщини, а у 1920–1930-х роках вимушено перебував на Закарпатті (тоді – ЧСР), де працював у крайовому суді в Берегові, у «Просвіті» в Ужгороді та в її читальні й філії в Берегові. Виховав двох синів, Романа та Михайла, які працювали адвокатами на Закарпатті [18].

Отже, нові соціально-політичні, економічні та культурні умови розвитку Закарпаття у складі ЧСР стали передумовою для змін у кадровому складі тодішньої закарпатської адвокатури, але наслідки попереднього періоду перебування Закарпаття в складі Угорщини були ще довгий час відчутними в адвокатурі Підкарпатської Русі. Так, станом на 31.12.1926 у Підкарпатській Русі було 140 адвокатів: Михайло Станко працював у Хусті, Августин та Антон Штефани – в Рахові, Михайло та Юлій Бращайки, Іван Яцкович, Михайло Стасєв, Олекса Гупаловський – в Ужгороді [19]. Станом на 31.12.1933 працювали 172 адвокати: в Ужгороді – 50, в Мукачеві – 34, в Берегові – 28, у Хусті – 14, у Виноградіві – 12, в Тячеві – 8, в Рахові та Іршаві – по 6, у Великому Березному – 5, у Воловому (сучасне смт Міжгір'я Закарпатської області) – 3, Сваляві, Вілкув, Середньому – по 1. При цьому переважна більшість із них ідентифікувала себе євреями: в Ужгороді їх було 33, в Мукачеві – 23, в Берегові – 23. Точної статистики адвокатів-українців на Закарпатті не велося, але було їх там всього кільканадцять [20]. Станом на 31.12.1937 в Підкарпатській Русі вже діяли 193 адвокати, з яких Микола Лозинський, Михайло Станко, Олег Попович та Микола Бандусяк – в Хусті, Володимир Комаринський, Августин та Антон Штефани – в Рахові, Михайло Стахура – у Виноградіві, Василь Саврук – у Тячеві, Юлій та Михайло Бращайки, Олекса Гупаловський, Іван Яцкович, Михайло Стасєв, Роман Стахура – в Ужгороді [21].

Отже, можемо зробити висновок, що адвокатура Підкарпатської Русі у складі ЧСР залишалася вільною професією, доступ до якої в 1922 р. уперше отримали жінки, а її кадровий склад незначною мірою поповнили адвокати-українці, в тому числі за рахунок адвокатів-емігрантів з Галичини, які допомагали закарпатцям у процесах їх національного відродження. Однак загалом в адвокатурі Підкарпатської Русі продовжували переважати іноземні правники.

У 1938 р. Підкарпатська Русь отримала автономні права у складі ЧСР та з 30.12.1938 назву Карпатська Україна, яка в 1939 р. у зв'язку з розпадом ЧСР проголосила свою незалежність. У цих процесах участь серед багатьох діячів Закарпаття взяли активну і адвокати М. Бандусяк і брати Бращайки. Зокрема, М. Бращайко був головою конституційно-правничої комісії в першому Соїмі Карпатської України, а 15.03.1939 зачитав Маніфест, який проголосив незалежність Карпатської України. Також у Соїмі працював міністром фінансів і комунікацій Ю. Бращайко, а М. Бандусяк серед іншого був головою загальних зборів у Хусті, де було створено Карпатську Січ.

Однак, як відомо, невдовзі Карпатська Україна припинила своє існування внаслідок окупації Угорщиною. У період з 1939 по 1944 рр. територія, яка сьогодні практично збігається з межами Закарпатської області України, мала офіційну назву Підкарпатська територія або Підкарпаття (*Karpatáljai*) у складі Королівства

Угорщина (за ознакою державного режиму авторитарно централізоване) [7, с. 7, 9].

Формування адвокатури на території Підкарпаття здійснювалося з урахуванням норм Постанови угорського королівського міністерства від 23.06.1939 № 5.800/1939. М. Е. (далі – Постанова № 5.800/1939) [22]. Однак крім професійних вимог привертають до себе увагу положення § 17 та 19 Постанови № 5.800/1939, згідно з якими остаточне рішення про прийняття або відмову у прийнятті особи до складу Кошицької палати адвокатів, дія якої тимчасово поширювалася на Підкарпатську територію, приймав міністр юстиції за поданням приймальної комісії. Поряд із цим діяла і пряма заборона на прийняття до іменного списку (реєстру) адвокатів, тимчасово виконуючих обов'язки адвоката (заступників/помічників адвоката) та кандидатів в адвокати (практикантів у адвоката) осіб, поведінка яких викликала заперечення з огляду на національну належність. Особи єврейської національності могли бути прийняті в більшій кількості, ніж дозволяло антиєврейське законодавство.

Жінки у «знову приєднаних» областях могли бути прийняті в адвокатуру, якщо за всіх інших умов були докторами права [23]. Загалом у 1940 р. палата адвокатів у Кошицях нараховувала 126 адвокатів, з яких 47 працювали на Закарпатті (переважно угорці). Серед них зустрічається українське прізвище адвоката з Ужгорода Івана Яцковича [24]. У 1944 р. Кошицька палата нараховувала 174 адвокати, з яких 101 працював на Закарпатті [25]. Серед них українцями за національністю були Микола Бандусяк (16.12.1909 – 09.03.2002) [26], Юлій Брацайко (19.04.1875 – 09.10.1955) [27], які знаходилися у списках палати до 1944 р., Микола Попович (1908 – ?) [28] та згаданий вище Іван Яцкович, який до 1944 р. входив до складу ради адвокатів Кошицької палати.

Отже, варто підкреслити, що в період з 1939 по 1944 рр. на Закарпатті діяла правова норма, яка прямо передбачала заборону приймати в адвокатуру осіб, поведінка яких викликала заперечення з огляду на національну належність, що і вплинуло на кадровий склад адвокатури Підкарпаття.

З жовтня 1944 р. по січень 1946 р. розвиток адвокатури на Закарпатті відбувався в межах Закарпатської України (перехідного державного формування). Тоді колегія адвокатів формувалася заново спеціально створеним для цього органом – організаційним бюро. Вимоги до кандидатів у народну адвокатуру визначалися Декретом від 12.01.1945 № 35 «Про організацію роботи народної адвокатури», згодом їх деталізувало Розпорядження № 14 Уповноваженого Народної Ради в справах юстиції «Про здійснення Декрету № 35 Про організацію роботи народної адвокатури». Аналіз цих документів дозволяє виділити дві категорії вимог: а) професійні (юридична освіта, досвід роботи); б) загальні («володіння мовою українською і російською, та при попередніх режимах не

заплямували себе ворожою діяльністю супроти свого народу») (§ 2 Декрету № 35) [29]. Станом на 01.01.1946 на Закарпатті працював 31 адвокат (за національною ознакою: 12 українців, 9 росіян, 4 євреї, 3 угорці, 3 чехи та словаки) [30, арк. 1].

Таким чином, у період формування адвокатури Закарпатської України майбутні адвокати крім підтвердження своїх професійних якостей підлягали ще й перевірці діяльності за попередніх іноземних режимів на Закарпатті.

У подальшому формування кадрового складу закарпатської адвокатури відбувалося в межах Закарпатської області у складі Української РСР. У цей період правовою основою діяльності адвокатів було затверджене 16.08.1939 Радою Народних Комісарів СРСР загальносоюзне Положення про адвокатуру СРСР [31] норми якого містили перелік професійних вимог, яким мали відповідати майбутні адвокати і стажери. Станом на 04.01.1947 колегія на Закарпатті нараховувала 58 адвокатів (у тому числі 1 жінка-адвокат В. К. Малютіна), з яких 23 українці, 20 росіян, 9 угорців, 3 євреї, 2 чехи, 1 словак [30, арк. 96–103]. Згодом, у жовтні 1948 р., колегія нараховувала 53 адвокати, з яких 36 українців, 10 росіян, 3 угорці, 4 євреї (у тому числі 2 жінки Й. П. Анталовека і Т. В. Барановська) [32, арк. 44–45]. Крім цього, в різний час в адвокатурі Закарпатської області протягом 1946–1950 рр. працювали Є. Д. Добриніна, Л. М. Завгородня-Соловійова, Л. І. Мельникова, Є. Й. Томашук, Є. Г. Ребенкова. Загалом у період 1945–1946 рр. на Закарпатті проходило переважно кількісне формування колегії адвокатів, у період 1947–1948 рр. було проведено низку заходів щодо очищення адвокатури від тих осіб, які не зуміли позбутися буржуазного світогляду. У 1950 р. в СРСР було введено обмеження максимальної кількості адвокатів у кожній з діючих колегій, що стосувалося також колегії адвокатів Закарпатської області, однак суворого контролю за цим обмеженням на Закарпатті не велося.

**Висновки.** Отже, аналіз кадрового складу адвокатури на Закарпатті в другій половині XIX – першій половині XX ст. дозволяє звернути увагу на те, що в ній працювала значна кількість іноземних правників з території тих держав, у складі яких перебувало Закарпаття. Це обумовлювалося політикою цих країн стосовно Закарпаття, яка загалом не сприяла розвитку та формуванню української інтелігенції на Закарпатті. Однак адвокати-українці, коли виникали питання про майбутню історичну долю Закарпаття, знаходилися в авангарді процесів українського національного відродження закарпатців. У цьому ми бачимо їх історичну роль у процесах розвитку краю.

У цілому вважаємо, що в досліджуваний період адвокатура залишалася вільною професією (тільки в період з 1853 по 1861 рр. в Угорщині (і Закарпатті) діяв принцип «numerus clausus» (обмежена кількість), а в 1950 р. в СРСР та відповідно на Закарпатті було

введено обмеження загальної кількості адвокатів у колегіях), а умови допуску до неї загалом ґрунтувалися на професійних критеріях (тільки в період з 1939 по 1944 рр. діяла пряма заборона приймати осіб, поведінка яких викликала заперечення з огляду на їх національну належність, а в період з 1944 по 1946 рр. перевіріці підлягала також діяльність майбутніх адвокатів за час попередніх правових режимів на Закарпатті).

**Список бібліографічних посилань:** 1. Вегеш М. М. Карпатська Україна. Документи і факти : монографія. Ужгород : Карпати, 2004. 432 с. 2. Лемак В. В. Закарпаття у державно-правовій системі Чехословацької Республіки (1919–1939 рр.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 1996. 25 с. 3. Майор Р. І. Український національний рух на Закарпатті: генеза, розвиток і характерні риси (1848–1919 рр.) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01. Кам'янець-Подільський, 2015. 247 с. 4. Роман Н. М. Правове становище Закарпаття в складі Австро-Угорщини (1867–1918 роки) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Ужгород, 2016. 218 с. 5. Гайдошова М. Первые женщины в адвокатуре Словакии: культурологический анализ. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 17. Философия. Конфликтология. Культурология. Религиоведение*. 2016. Вып. 3. С. 83–89. 6. Gábris T. Dočasné súdne pravidlá Judexkuriálnej konferencie z roku 1861: monografická štúdia a historickoprávny komentár. Bratislava : Atticum, 2013. 492 s. 7. Мазурок І. О. Правове становище Закарпаття у 1939–1944 рр. : монографія. Ужгород : Карпатська Вежа, 2010. 308 с. 8. Холас І. Розвиток угорської судової системи в Закарпатті від початку угорської державності до 1867 року. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 9–12. 9. Patent císařský ze dne 24 července 1852 № 170 jímžto se předpisuje řád advokátský pro Uhry, Chorvatsko, Slavonsko, banát Temešský a vojvodství Srbské, vyjímajíc Hranici vojenskou, s tím ustanovením. *Ríšskij zakonnik a vládněj vestník*. 1852. Čís. LIII. S. 775–791. 10. Záturecký A., Chytil A. Zákonný článok XXXIV: 1874 o advokátskom poriadku. *Zákony a nariadenia o advokátoch platné v republike československej s prehľadom judikatúry Najvyššieho súdu Československého*. Brno : Nakladatelství Barvič a Novotný, 1922. S. 91–139. 11. ДАЗО (Держ. архів Закарпат. обл.). Ф. 1217. Оп. 1. Спр. 14. 8 арк. 12. Ügyvédi kamarák, ügyvédek. XIII. Máramaros-Szigeten. Magyarországi tisztii cím – és névtára. 1910. Old. 501–502. 13. Smutná štatistika. Právny Obzor. 1918. č 4. S. 100–101. 14. Копчак В. П., Копчак С. И. Население Закарпаття за 100 лет: статистико-демографическое исследование. Львов : Изд. об-ние «Вища Школа», 1977. 200 с. 15. Zákon ze dne 31 ledna 1922, kterým se mění a doplňují některá ustanovení o advokátech Čís. 40. *Sbírka zákonu a nařízení státu Československého*. 1922. S. 392–395. 16. Gajdošová M., Kerecman P. Prvé ženy v slovenskej advokácii. Bratislava: Veda, 2015. 320 s. 17. Наріжний С. Українська еміграція. Культурна праця української еміграції між двома світовими війнами. Прага, 1942. Ч. 1. 609 с. 18. Д-р Данило Стахура помер у Празі. *Діло*. 1938. № 285. С. 7. 19. Soznam advokátov na Podkarpatskei Rusi (dna 31.12.1926 r.). *Seznam členov advokátskej komory pre Slovensko v Turčianskom Sv. Martine*. Turčiansky Sv. Martin : Plačou kníhtlačiarkeho Uč. Spolku v Turčianskom Sv. Martine, 1927. S. 29–30. 20. Адвокатура на Закарпатті. *Діло*. 1934. № 121. С. 5.

21. Soznam advokátov na Podkarpatskei Rusi (dna 31.12.1937 r.). *Soznam členov advokátskej komory v Turčianskom Sv. Martine*. Turčiansky Sv. Martin : Tlačou kníhtlačárskeho Uč. Spolku v Turčianskom Sv. Martine. 1938. S. 21–25.
22. Постанова № 5.800/1939. М. Е. угорського королівського міністерства щодо організаційних положень юстиції, які стосуються повернутих до Угорської Святої Корони Підкарпатських територій // Мазурок І. О. Правове становище Закарпаття у 1939–1944 рр. : монографія. Ужгород : Карпат. Вежа, 2010. С. 176–182.
23. Розпорядження м. кор. міністерства ч. 7.630/1942. М. Е. вь дѣлѣ принятія женщинъ наслѣдкомъ обратного присоединенія областей, оторванныхъ отъ Мадярской Святой Короны вь поименный списокъ кандидатовъ адвокатуры, замѣстителейъ адвокатовъ, респективно адвокатові. *Kárpátaljai közlöny – Подкарпатский вѣстник*. 1943. № 4. С. 7. 24. Ügyvédi kamarák országos bizottsága. XIII. Kassa. *Magyarország tisztí cím – és névtára*. 1940. Old. 488. 25. Ügyvédi kamarák országos bizottsága. XIII. Kassa. *Magyarország tisztí cím – és névtára*. 1944. Old. 673–674. 26. Поп И. Микола Бандусяк (1909–2002). *Энциклопедия Подкарпатской Руси*. Ужгород : Изд-во В. Падыка, 2001. С. 84. 27. Поп И. Бращайко Юлий (1875–1955). *Энциклопедия Подкарпатской Руси*. Ужгород : Изд-во В. Падыка, 2001. С. 105. 28. ДАЗО. Ф. Р-1364. Оп. 1. Спр. 13. Арк. 9. 29. Про організацію роботи народної адвокатури : декрет НРЗУ від 12.01.1945 № 35. *Вісник НРЗУ*. 1945. № 1. С. 6–7. 30. ДАЗО. Ф. Р-1364. Оп. 1. Спр. 4. 107 арк. 31. Положение об адвокатуре СРСР / Народный Комиссариат юстиции СССР. М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1939. 12 с. 32. ДАЗО. Ф. Р-1364. Оп. 1. Спр. 14. 91 арк.

Надійшла до редколегії 20.12.2017



### **Фельцан И. Ю. Кадровый состав адвокатуры на Закарпатье во второй половине XIX – первой половине XX века**

*Комплексно исследовано развитие кадрового состава адвокатуры на Закарпатье во второй половине XIX – первой половине XX века в контексте влияния на неё действующих на Закарпатье политико-правовых систем иностранных государств и характеристики национального состава адвокатов. Приведены ранее не известные историко-правовой науке архивные документы, осуществлён юридический анализ исторического процесса развития правовых норм о допуске к профессии адвоката на Закарпатье. Определена историческая роль закарпатских адвокатов в процессах развития Закарпатья.*

**Ключевые слова:** адвокатура Закарпатья, адвокатура Австро-Венгрии, адвокатура Подкарпатской Руси, адвокатура Подкарпатья, адвокатура Закарпатской Украины, адвокатура Закарпатской области.

### **Feltsan I. Yu. Personnel of the Bar in Zakarpattia in the second half of the XIX – first half of the XX century**

*The author has comprehensively researched the development of staffing of the Bar in Zakarpattia in the second half of the XIX – the first half of the XX century in the context of the influence on the Bar of the operating political and legal systems of foreign countries in Zakarpattia and the characteristics of the national Bar's personnel.*

*Archival documents not previously known to historical and legal science have been provided; legal analysis of the historical process of the development of legal norms concerning admission to the lawyer's profession in Zakarpattia has been accomplished. The historical role of Zakarpattia lawyers in the processes of Zakarpattia development has been established.*

*It has been noted that nowadays the issues of the history of Zakarpattia Bar remain poorly researched. The study of the historical development of the staffing of the Bar in Zakarpattia has made it possible to better understand the general features of the establishment of advocacy in the region, which are conditioned by the historical, political and legal conditions of the development of Zakarpattia. In particular, one of the characteristics of historical features of the development of the staffing of the Bar in Zakarpattia during the research period was the presence of a large number of foreign lawyers from the territories of modern Hungary, Romania, Slovakia, the Czech Republic, and others. This was determined by the content of the development processes of the intellectual class in Zakarpattia, where foreign political and legal systems in Zakarpattia did not generally contribute to the development of the Ukrainian intellectual class.*

*However, Ukrainian attorneys each time, when there was the question on the future historical fate of Zakarpattia, along with their main professional activities did not stay away from the processes of preservation and development of the Ukrainian national idea, they also were at the forefront of all processes of the Ukrainian national revival of people from Zakarpattia. Here the author sees their role in the processes of historical development of the region.*

*It has been generally noted that the Bar Association in Zakarpattia during the studied period, regardless of the content of certain foreign state regimes, where it operated, has remained (with the exception of certain short historical periods) as a free profession, and the conditions of admission to it were based on professional requirements and did not contain legal prohibitions on admission of people from Zakarpattia to the profession.*

**Keywords:** Bar of Zakarpattia, Bar of Austro-Hungary, Bar of Pidkarpatska Rus, Bar of Pidkarpattia, Bar of Zakarpatska Ukraine, Bar of Zakarpatska region.



ПРОБЛЕМИ БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ  
ТА ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

---

УДК 343.102

**В. В. Вінчук,**

*кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри оперативно-розшукової діяльності та розкриття злочинів факультету № 2 Харківського національного університету внутрішніх справ; ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4241-4474>;*

**О. Ю. Цебинога,**

*курсант 3 курсу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0567-5686>*

**ВЗАЄМОДІЯ СЛІДЧИХ ТА ОПЕРАТИВНИХ ПІДРОЗДІЛІВ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ  
НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ**

*Висвітлено поняття взаємодії оперативних та слідчих підрозділів під час розкриття, виявлення та розслідування злочинів; проаналізовано основні фактори, що зумовлюють необхідність такої взаємодії. Визначено основні нормативно-правові акти, якими керуються слідчі та оперативні підрозділи для організації взаємодії. Сформульовано основні принципи цієї взаємодії, до яких віднесено принципи законності, постійного тісного контакту й обміну інформацією, раціональності, оптимізації заходів взаємодії.*

**Ключові слова:** оперативні підрозділи, слідчі підрозділи, негласні слідчі (розшукові) дії, взаємодія, розслідування, досудове розслідування, злочин.

**Постановка проблеми.** Попередження та розслідування вчинених злочинів є пріоритетними завданнями нашої держави, виконання яких покладено на Національну поліцію України (далі – НП України). Розслідування злочинів потребує комплексного підходу та використання всіх сил і засобів правоохоронних органів, які мають бути спрямовані на попередження кримінальних правопорушень, пошук і фіксацію фактичних даних про протиправні діяння осіб, які готують або вчинили кримінальні правопорушення, та притягнення винних до кримінальної відповідальності. Для успішного виконання завдань, покладених на правоохоронні органи, необхідна чітка та злагоджена взаємодія всіх підрозділів та органів, адже, сучасні методи та способи досягнення правопорядку не можуть застосовуватися однією особою, а потребують тісної та злагодженої взаємодії слідчих та оперативних підрозділів на стадії досудового розслідування, зокрема під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій.

**Стан дослідження.** Вивчення питань взаємодії слідчих та оперативних підрозділів займалися такі видатні вчені, як



О. М. Бандурка, В. П. Бахін, І. М. Гуткін, А. Я. Дубинський, В. В. Іванов, М. М. Михеєнко, А. М. Подопрелов, В. В. Топчій, В. І. Тюрин та ін. Однак, незважаючи на велику кількість наукових праць, сьогодні існує необхідність більш детального врегулювання спірних питань і координації дій між оперативними та слідчими підрозділами, що зумовлено стрімким розвитком суспільних відносин і частими змінами в законодавстві України. Потрібно налагодити чітку взаємодію між слідчими й оперативними підрозділами на стадії досудового розслідування, зокрема під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій.

**Метою** статті є комплексне дослідження та вирішення проблемних питань, що виникають у діяльності слідчих та оперативних підрозділів під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій у процесі розслідування та розкриття злочинів, визначення процесуальних можливостей оперативних і слідчих підрозділів та виявлення способів і методів, за допомогою яких можливо підвищити якість та їх ефективність роботи в сучасних умовах.

**Виклад основного матеріалу.** Україна, обравши шлях до незалежності та побудови демократичної держави, визначила, що людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Так, згідно зі ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Тому основоположними в діяльності оперативних і слідчих органів є принципи дотримання прав і свобод людини та законності, зокрема під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій, коли можливе тимчасове обмеження конституційних прав осіб на законних підставах і за ухвалою слідчого судді. У діяльності правоохоронних органів дотримання цих принципів якраз і проявляється в попередженні та розкритті злочинів і притягненні осіб, винних у вчиненні злочину, до кримінальної відповідальності.

Основними принципами взаємодії є: 1) відповідальність слідчого за швидке, повне та неупереджене розслідування кримінальних правопорушень, його самостійність у процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, які не мають на те законних повноважень, забороняється; 2) активне використання методик, наукових і технічних досягнень для попередження, виявлення та розслідування кримінальних правопорушень; 3) оптимальне використання наявних можливостей слідчих і оперативних підрозділів для попередження, виявлення та розслідування кримінальних правопорушень; 4) дотримання загальних засад кримінального провадження; 5) забезпечення нерозголошення даних досудового розслідування [1, с. 348].

Виконання завдань, покладених на правоохоронні органи, неможливе без їх злагодженої взаємодії. Так, правовою основою

діяльності та взаємодії слідчих і оперативних підрозділів під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій є:

1) Кримінальний процесуальний кодекс України, згідно з положеннями якого слідчий, уповноважений на здійснення досудового розслідування, може доручити проведення негласних слідчих (розшукових) дій оперативним підрозділам НП України [2];

2) наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні», згідно з положеннями якого під час досудового розслідування кримінальних правопорушень слідчий має право надати письмове доручення уповноваженим оперативним підрозділам на проведення слідчих (розшукових) дій чи надати доручення на проведення негласних слідчих (розшукових) дій [3];

3) наказ МВС України «Про організацію діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України», згідно з положеннями якого слідчий має право в порядку, передбаченому КПК України, доручати відповідним уповноваженим оперативним підрозділам поліції проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій. Такі доручення слідчого є обов'язковими для виконання [4];

4) закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», згідно з положеннями ст. 16 якого підрозділи НП України повинні взаємодіяти між собою в питаннях боротьби з організованою злочинністю; оперативні органи НП України повинні передавати інформацію про організовану злочинність, що стала їм відома, на письмову вимогу відповідних підрозділів [5];

5) закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», згідно з положеннями ст. 7 якого підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, зобов'язані виконувати письмові доручення слідчого про проведення оперативно-розшукових заходів [6];

6) спільний наказ Генеральної прокуратури, МВС, Служби безпеки, Адміністрації державної прикордонної служби, Міністерства фінансів та Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні», згідно з положеннями якого слідчий може проводити негласні слідчі (розшукові) дії самостійно, спільно з уповноваженими оперативними підрозділами, задувати до їх проведення інших осіб, а також доручати їх проведення уповноваженим оперативним підрозділам (п. 6 ст. 246 КПК України) [7].

Однак на сьогодні, незважаючи на велику кількість нормативно-правових актів, що регламентують діяльність і порядок взаємодії

оперативних та слідчих підрозділів, відсутнє нормативне закріплення поняття «взаємодія», тобто чітко не регламентовано, яким саме чином повинна відбуватися взаємодія оперативних і слідчих підрозділів та що саме має на увазі законодавець під цим поняттям.

Отже, без чіткої та злагодженої взаємодії слідчих та оперативних підрозділів неможливо досягнути вирішення тих завдань, що покладені на підрозділи НП України, а саме забезпечення прав і свобод громадян, підтримання публічної безпеки та порядку, протидії злочинності [8, с. 141].

Основними факторами, що зумовлюють необхідність взаємодії оперативних і слідчих підрозділів, є:

1) єдність мети (їх діяльність спрямована на забезпечення прав і свобод громадян, попередження та розслідування злочинів);

2) спільність дій оперативних і слідчих підрозділів у складі слідчо-оперативної групи;

3) процесуальна самостійність у прийнятті рішень, але в межах своїх повноважень, тобто підрозділи зберігають функціональну самостійність;

4) можливість оперативного отримання та використання отриманої інформації у складі слідчо-оперативної групи.

**Висновок.** Взаємодія слідчих та оперативних підрозділів, зокрема під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій має здійснюватися за такими принципами: по-перше, законності, тобто узгодженості та скоординованості дій у відповідності до законів, а також визначеності у процесуальному вигляді, інакше кажучи, взаємодія цих підрозділів має будуватися на дотриманні норм чинного законодавства та забезпеченні прав і свобод громадян; по-друге, постійного тісного контакту й обміну інформацією, наприклад, під час проведення огляду місця події, коли велика кількість первинної інформації ще не втрачена та є можливість затримання злочинця «по гарячих слідах»; по-третє, за принципом раціональності, адже від досягнення максимального результату в ході проведення негласних слідчих (розшукових) дій залежить хід провадження, розкриття злочинів та притягнення винних осіб до відповідальності, а цього можливо досягти шляхом найбільш оптимального поєднання наявних сил і засобів, без непотрібного дублювання і необґрунтованої підміни, що формує найбільш доцільне та розумне ставлення до застосування заходів і засобів ОРД; і останній – принцип оптимізації заходів взаємодії, спрямований на приведення всієї системи заходів і засобів ОРД в оптимальний, найбільш відповідний сучасним завданням і умовам протидії злочинності стан, а також на вибір найкращого варіанта застосування цих заходів і засобів в умовах конкретного провадження.

Тобто, побудувавши взаємодію слідчих та оперативних підрозділів за вказаними принципами та з дотриманням основним вимог чинного законодавства будь-який прояв злочинних посягань чи то на права людини, чи то на територіальну цілісність і недоторканність нашої держави можливо ліквідувати та попередити, що в майбутньому сприятиме підвищенню рівня довіри громадян до правоохоронних органів України.

**Список бібліографічних посилань: 1.** Сорока С. О., Римарчук Г. С.

Взаємодія слідчого із співробітниками інших підрозділів під час досудового розслідування. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2015. Вип. 825. С. 347–354. **2.** Кримінальний процесуальний кодекс України : закон України від 13.04.2012 № 4651-17 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 12.11.2017). **3.** Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні : наказ МВС України від 07.07.2017 № 575 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0937-17> (дата звернення: 11.11.2017). **4.** Про організацію діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України : наказ МВС України від 06.07.2017 № 570 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0918-17> (дата звернення: 12.11.2017). **5.** Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : закон України від 30.06.1993 // БД «Законодавство України» / ВР України. № 3341-ХІІ URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3341-12> (дата звернення: 12.12.2017). **6.** Про оперативно-розшукову діяльність : закон України від 21.12.2016 № 1798 VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12> (дата звернення: 12.11.2017). **7.** «Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні : наказ Ген. прокуратури України, МВС України, Служби безпеки України, Адміністрації держприкордон. служби, Мінфіна України, Мін'юсту України від 16.11.2012 № 114/1042/516/1199/936/1687/5 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0114900-12> (дата звернення: 11.12.2017). **8.** Гопчій В. В. Взаємодія органів досудового розслідування та оперативних підрозділів у складі слідчо-оперативних груп. *Юридичний вісник*. 2014. Вип. 4 (33). С. 138–143.

Надійшла до редколегії 16.11.2017



**Винчук В. В., Цебинога Е. Ю. Взаимодействие следственных и оперативных подразделений Национальной полиции Украины при проведении негласных следственных (розыскных) действий**

*Освещено понятие взаимодействия оперативных и следственных подразделений при раскрытии, выявлении и расследовании преступлений; проанализированы основные факторы, обуславливающие необходимость такого взаимодействия. Определены основные нормативно-правовые акты, которыми руководствуются следственные и оперативные подразделения для организации взаимодействия. Сформулированы основные принципы этого взаимодействия, к которым отнесены принципы законности, постоянного тесного контакта и обмена информацией, рациональности, оптимизации мер взаимодействия.*

**Ключевые слова:** оперативные подразделения, следственные подразделения, негласные следственные (розыскные) действия, взаимодействие, расследование, досудебное расследование, преступление.

**Vintsuk V. V., Tsebinoga O. Yu. Interaction of investigative and operative units of the National Police of Ukraine during the conduction of secret investigative (search) actions**

*The authors have conducted the research of the issue on the interaction of operative and investigative units during the conduction of secret investigative (search) actions grounded on empirical data. The concept of interaction of operative and search units during solving, detecting and investigating crimes has been highlighted; the main factors that determine the necessity of such interaction have been analyzed; the basic principles of this interaction have been formulated.*

*The authors have defined the basic regulatory acts, which guide the activities of investigative and operative units for the organization of interaction, and the problematic issues that arise in the activities of investigative and operative units during the conduction of secret investigative (search) actions in the process of investigation and solution of crimes. The main procedural possibilities of operative and investigative units have been characterized. The authors have analyzed the methods that assist to improve the quality and efficiency of their work in modern conditions.*

*The authors have concluded about the necessity during the conduction of secret investigative (search) actions by an investigative and operative unit to interact according to the principles of legality, constant close contact and exchange of information, rationality, optimization of interaction measures.*

**Keywords:** operative units, investigative divisions, secret investigative (search) actions, interaction, investigation, pre-trial investigation, crime.



УДК 343.9:343.575

**Е. О. Гладкова,**

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності Харківського національного університету внутрішніх справ;*

## МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО У ПРОТИДІІ НАРКОЗЛОЧИННОСТІ

*Розглянуто роль України в міжнародному співробітництві у сфері протидії наркозлочинності, а також проблеми інтеграції чинної національної системи боротьби з наркоманією та пов'язаними з нею правопорушеннями до відповідних структур Європейського Союзу.*

**Ключові слова:** наркозлочини, наркозлочинність, протидія, міжнародне співробітництво, стратегія.

**Постановка проблеми.** Зростання масштабів зловживання наркотичними засобами та їх незаконного обігу в більшості країн світу становить серйозну загрозу для здоров'я та благополуччя людей і негативно впливає на економічні, культурні та політичні основи світоустрою. Визнаючи, що незаконний обіг наркотиків становить міжнародну злочинну діяльність, припинення якої вимагає невідкладної та першочергової уваги, більшість країн світу вважають найважливішою умовою успіху в боротьбі з наркозлочинністю об'єднання зусиль у рамках міжнародної співпраці [1, с. 19].

У зв'язку з тим, що поширення наркотиків має організований і міжнародний характер [2, с. 48], проблема боротьби з наркоманією та пов'язаними з нею правопорушеннями не може бути вирішена за допомогою простих засобів або односторонніх дій на національному рівні. Тому важливим напрямком стратегії протидії наркозлочинності є участь України в міжнародній співпраці. При цьому виняткового значення набувають збереження та розвиток ділових зв'язків і багатостороннього співробітництва між правоохоронними органами та відповідними службами іноземних держав, так само, як і між іншими відомствами, що мають відношення до виробництва, зберігання, транспортування і збуту наркотичних засобів медичного та наукового призначення [3].

Міжнародний аспект стратегії протидії наркозлочинності проявляється в різноманітних правових та інших заходах із боротьби з наркоманією та незаконним обігом наркотиків, що вживаються на міжнародному рівні [4]. Особливістю міжнародного співробітництва у протидії наркозлочинності є те, що суспільна небезпека подібних діянь та їх протиправність визначаються в міжнародних угодах, суб'єктами яких є держави. До зобов'язань держав головним чином входять уведення в національні законодавства покарання за такі діяння, надання одна одній необхідної правової допомоги, включаючи видачу злочинців [5, с. 8].

**Стан дослідження.** Дослідженню окремих аспектів міжнародного співробітництва у протидії наркозлочинності присвячено праці таких

вітчизняних і закордонних учених, як О. М. Бандурка, Н. О. Беляєв, І. Г. Богатирьов, А. А. Венедіктов, М. Г. Вербенський, В. В. Голина, М. А. Грібов, О. М. Гумін, О. І. Гушов, О. М. Джува, В. І. Женунтій, А. П. Закалюк, О. Г. Колб, М. В. Корнієнко, О. М. Костенко, О. М. Литвак, О. М. Литвинов, А. А. Музика, В. М. Плішкін, А. В. Савченко, О. О. Сердюк, С. В. Слінько, В. А. Тимошенко, О. Н. Ярмиш, Х. П. Ярмакі та ін. Однак аналіз наукових праць дає змогу зробити висновок про необхідність проведення подальших і більш глибоких досліджень у цьому напрямі. Особливу увагу слід звернути на міжнародне співробітництво у сфері протидії наркозлочинності.

Отже, **метою** статті є аналіз міжнародної нормативно-правової регламентації дій, що мають стати практичним вираженням європейських спрямувань України, сприяти проведенню системних трансформацій, адаптації системи протидії наркозлочинності за різними напрямками відповідно до норм і критеріїв Європейського Союзу.

**Виклад основного матеріалу.** Протидія наркозлочинності здійснюється цілеспрямовано з використанням багатосторонніх міжнародно-правових норм, що диференціюються на загальні та спеціальні. До загальних належать акти, що регулюють різні міжнародні відносини, в тому числі пов'язані з боротьбою з міжнародними злочинами і злочинами міжнародного характеру, включаючи наркобізнес. Спеціальні представлено міжнародно-правовими актами, які безпосередньо спрямовані на подолання наркотизму. Серед них найважливіше значення мають міжнародні багатосторонні конвенції [6].

Головна мета Єдиної конвенції про наркотичні засоби 1961 року, яка набула чинності в 1964 році, – підтвердити, кодифікувати, спростити, оновити та доповнити раніше укладені договори. Вона обмежує виробництво, виготовлення, торгівлю, імпорт, експорт, розподіл і використання наркотичних засобів виключно медичними та науковими цілями і спрямована на боротьбу з наркоманією, у зв'язку з чим уряди країн зобов'язані надавати всіляких засобів для лікування, догляду та спеціальної реабілітації наркоманів.

Загальні зобов'язання держав – учасниць Єдиної конвенції, закріплені у ст. 4, передбачають виникнення таких законодавчих та адміністративних заходів, які можуть бути необхідні для контролю та нагляду за виготовленням, виробництвом, торгівлею і поширенням, розрахунками статистики та споживанням наркотичних засобів, заходами боротьби з незаконним обігом, поданням відомостей міжнародним органам.

Відповідно до ст. 35 Конвенції з метою боротьби з незаконним обігом наркотиків сторони:

а) вживають внутрішньодержавних заходів для координації превентивних і репресивних заходів проти незаконного обігу;

б) допомагають одна одній у проведенні кампанії з боротьби з незаконним обігом;

в) тісно співпрацюють одна з одною і з компетентними міжнародними організаціями, членами яких вони є, для проведення узгоджених кампаній з боротьби з незаконним обігом наркотиків;

г) забезпечують швидке здійснення міжнародної співпраці між відповідними органами;

ґ) забезпечують оперативне надання юридичних документів сторонам для судового переслідування.

Конвенція визначає міжнародні органи контролю за наркотичними засобами, якими відповідно до ст. 5 є Комісія з наркотичних засобів Економічної і Соціальної Ради ООН і Міжнародний комітет з контролю за наркотиками.

У Конвенції закріплено механізм контролю та визнання наркотичними речовин, які стали предметом зловживання і незаконного обігу. Тому не випадково вона користується особливою увагою урядів, про що свідчить той факт, що сторонами Конвенції вже є 129 країн [7, с. 49].

У Протоколі 1972 року про поправки до Єдиної конвенції 1961 року було більш чітко визначено та розширено функції контролю та перевірки з боку Міжнародного комітету з контролю над наркотиками, а також додатково посилено заходи з контролю, передбачені в 1961 році, включено зобов'язання для сторін представляти документи про діяльність з обігу наркотиків у межах їх кордонів, приділено значну увагу лікуванню, освіті, відновленню та реабілітації наркоманів.

Новим етапом розвитку міжнародного права в цій галузі стало ухвалення Конвенції про психотропні речовини 1971 року [8], яка покладає на держав – учасниць зобов'язання здійснювати національний і міжнародний контроль за психотропними речовинами, які є або можуть стати предметом зловживання в майбутньому на шкоду суспільному здоров'ю.

Найважливішим документом, що визначає спрямованість зусиль міжнародної спільноти з протидії незаконному обігу наркотиків, стала Конвенція про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 року [9]. До ключових положень Конвенції 1988 р. належать:

– створення відносно однакової класифікації правопорушень і санкцій за дії, пов'язані з незаконним обігом наркотиків, а також встановлення юрисдикції щодо них;

– вжиття заходів, що дозволяють визначати, виявляти, заморожувати, арештовувати і конфісковувати доходи, отримані від незаконного обігу наркотиків, як на національному, так і на міжнародному рівнях;



– надання на широкій основі взаємної юридичної допомоги під час розслідування, розгляду та судочинства щодо деяких видів правопорушень, пов'язаних з незаконним обігом наркотиків;

– міжнародне співробітництво, особливо між правоохоронними органами, з питань забезпечення дотримання законів про наркотики шляхом контрольованих поставок, а також інших процедур і практик;

– боротьба з незаконним обігом на морі, в зонах вільної торгівлі та вільних портах, повітряному просторі та на суші за рахунок використання комерційних та інших перевізників;

– контроль за внутрішньою та міжнародною торгівлею і витоком хімічних речовин, використовуваних для незаконного виготовлення наркотиків, а також матеріалів і обладнання для цих цілей;

– заходи з викоренення незаконного культивування наркотичних рослин і виробництва наркотиків, знищення всіх форм незаконного обігу наркотиків, скорочення попиту на них і їх вживання.

Значення перерахованих конвенцій для боротьби з наркозлочинністю, профілактики наркоманії, протидії незаконному обігу наркотиків важко переоцінити. По-перше, в них визнається особлива міжнародна й національна небезпека подібних діянь, які посягають на міжнародний і національний правопорядок. По-друге, відбувається узгодження кваліфікації злочинних діянь, визначаються об'єкт і об'єктивна сторона злочинів подібного роду. По-третє, визначаються суб'єкти злочинів, якими, за змістом Конвенції 1988 року, є фізичні особи, громадяни, іноземні громадяни, особи з подвійним громадянством та особи без громадянства. По-четверте, положення конвенцій закріплюють зобов'язання держав з координації заходів боротьби, запобігання та припинення злочинів міжнародного характеру. І, нарешті, по-п'яте, конвенції містять норми щодо встановлення юрисдикції держав над злочинами і злочинцями [10, с. 11–12].

Багаторічний досвід розвитку міжнародних контактів у сфері протидії наркозлочинності сприяв формуванню складного та різнобічного інституціонального механізму співпраці під час розробки загальних і спеціальних профілактичних заходів. Цей механізм включає в себе кілька груп організацій. Найважливішою з них є Організація Об'єднаних Націй, яка виконує координаційні функції в цій роботі на міжнародному рівні.

У рамках ООН відповідно до резолюції 45/179 Генеральної Асамблеї від 21 грудня 1990 року було створено Програму з міжнародного контролю за наркотичними засобами (United Nations International Drug Control Programme (UNDCP)) [11]. Програма організована за такими напрямками:

- виконання договорів;
- здійснення політики та досліджень;
- оперативна діяльність.

З метою підвищення ефективності та дієвості механізму діяльності ООН з боротьби з наркозлочинністю в цю програму повністю інтегровано структури й функції колишнього Відділу з наркотичних засобів, секретаріату Міжнародного комітету з контролю за наркотиками і колишнього Фонду ООН з боротьби зі зловживаннями наркотиками.

Крім виконання численних функцій, пов'язаних з контролем за наркотиками, Програма є секретаріатом і виконавчим органом Комісії з наркотичних засобів. У зв'язку з цим вона надає допомогу державам у реалізації договорів з контролю за наркотичними засобами і виконує обов'язки, що випливають із чинних міжнародних угод щодо контролю за наркотичними засобами, а також із мандата Генеральної Асамблеї, Економічної і Соціальної Ради та Комісії з наркотичних засобів [12, с. 112].

У квітні 1994 року Програма підписала угоду про субрегіональне співробітництво у сфері контролю за наркотичними засобами, яке передбачає реалізацію починаючи з жовтня 1994 року регіональних програм з підготовки поліцейських, працівників митниці, фахівців з реабілітації та представників засобів масової інформації [13, с. 300].

Проблеми наркоманії та торгівлі наркотиками викликають занепокоєність і в європейській спільноті. Договір про Європейський Союз передбачає широке співробітництво 28 європейських держав-учасниць у сфері правосуддя та внутрішніх справ, у тому числі в питаннях протидії наркозлочинності. Протягом останніх двох десятиліть Європейським Союзом були ухвалені деякі законодавчі, організаційні та стратегічні рішення. За підсумками Маастрихської угоди була створена правова основа для контролю за наркотиками в рамках ЄС, яка відкрила нові можливості застосування комплексного підходу до ухвалення спеціальних положень у цій сфері. Утворений у 1994 році в Лісабоні Європейський центр з контролю за наркотиками і наркоманією у своїй програмі основним завданням діяльності визначив скорочення попиту на наркотичні речовини [14].

Боротьба із транснаціональним наркобізнесом та іншими формами організованої злочинності є одним із напрямків діяльності Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ). Так, у рамках цієї організації напрацьовуються спільні підходи до оцінки феномена наркозлочинності, здійснюється обмін досвідом, зокрема у проведенні кримінального аналізу передусім стратегічного рівня, спрямованого на оцінку небезпеки наркозлочинності для суспільства в цілому з метою визначення пріоритетів у правоохоронній діяльності та визначення критеріїв оцінки її ефективності.

В організації протидії незаконним операціям із наркотиками беруть участь і деякі установи Ради Європи [15]. Венеціанська комісія організовує низку заходів із боротьби з транснаціональною організованою злочинністю, в тому числі пов'язаною з незаконним

обігом наркотиків, зокрема щодо оцінки стану сучасної організованої злочинності, структури кримінальних організацій і ринків, а також стратегії протидії транснаціональній організованій злочинності на національному та транснаціональному рівнях. Зазначені заходи проводяться насамперед у контексті забезпечення належного управління й оцінки загрози національній безпеці, демократії та верховенству права з боку транснаціональних організованих злочинних угруповань.

Найбільш тісна співпраця підтримується між країнами-членами або асоційованими членами «Групи Помпіду», створеної в 1971 році, яка діє в рамках Ради Європи. Сьогодні членами Групи є 36 держав, у тому числі 33 держави є членами Ради Європи (Австрія, Азербайджан, Бельгія, Болгарія, Великобританія, Греція, Данія, Естонія, Ірландія, Ісландія, Італія, Кіпр, Німеччина, Ліхтенштейн, Литва, Люксембург, Мальта, Молдова, Македонія, Норвегія, Нідерланди, Польща, Португалія, Російська Федерація, Румунія, Сан-Марино, Словаччина, Словенія, Сербія, Туреччина, Угорщина, Фінляндія, Франція, Хорватія, Чехія, Чорногорія, Швейцарія, Швеція) та 3 держави, які не є членами Ради Європи (Ізраїль, Марокко, Мексика). Учасником Групи є також Європейський Союз. Група вивчає проблеми, пов'язані з уживанням і торгівлею наркотиками та координує політику з цих питань на загальноєвропейському рівні [16].

Європейський моніторинговий центр з наркотиків та наркотичної залежності (EMCDDA) був заснований у 1993 році з метою налагодження співробітництва між країнами ЄС у сфері боротьби з негативними наслідками поширення наркоманії та наркозлочинності.

У його роботі можуть брати участь країни, які не є членами Євросоюзу, але поділяють цілі й підходи ЄС у цій сфері. Такі країни беруть участь у роботі Центру на основі угод, що укладаються між ними та ЄС і можуть передбачати різні форми співпраці – від підписання меморандуму про взаєморозуміння для співпраці в окремих заходах до повного членства без права голосу. Останній варіант означає повну участь у роботі Центру, Європейської інформаційної мережі з наркотиків і наркоманії Reitox та Правління згідно з процедурами, визначеними угодою про участь. Така угода має передбачати адаптацію національного законодавства до стандартів ЄС у сфері, за яку відповідає Центр. Умови участі разом з фінансовими внесками є предметом переговорів між країною та генеральними директоратами з юстиції, свободи і безпеки та із зовнішніх відносин Європейської комісії із залученням Правління Центру [17].

28 січня 2010 року в м. Києві було підписано Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством охорони здоров'я України та EMCDDA [18]. Відповідно до положень Меморандуму сторони

працюють над налагодженням регулярного обміну інформацією про нові типи наркотиків і психотропних речовин, що з'являються в незаконному обігу, технологій їх виготовлення та вживання. Окрема увага приділяється розробці нових методів моніторингу незаконного вживання наркотиків.

Участь країн, що не є членами Європейського Союзу, у спільних заходах у сфері контролю за наркотиками можлива також через їх залучення до відкритих для них структур ЄС. З огляду на те, що така участь відповідає стратегічним цілям України, її потенціалу в реалізації стратегії європейської інтеграції, доцільно розглянути структури ЄС, до компетенції яких належать заходи з протидії наркозлочинності.

У 2007 році Європейська комісія визначила перелік агентств і програм, повністю або частково відкритих для участі країн-сусідів, у тому числі України [19]. Низку агентств ЄС створено для впорядкування його діяльності в окремих секторах, а також з метою налагодження та розвитку соціального діалогу в ЄС та на міжнародному рівні, реалізації спільної європейської політики. Ці агентства не є інституціями ЄС, перебувають під наглядом Єврокомісії та фінансуються з бюджету ЄС, а також за кошти країн-учасниць.

Одним із ключових досягнень співробітництва між Україною та ЄС у сфері контролю над обігом наркотиків, а також у ширшому контексті інтеграції сфер безпеки та охорони здоров'я населення нашої країни до загальноєвропейського простору стало започаткування проведення засідань «Україна – Трійка ЄС» з питань наркотиків. У цих заходах беруть участь представники Європейської комісії, Генерального Секретаріату Ради ЄС, Європолу, Європейського моніторингового центру з питань наркотиків та наркоманії, а також представники низки країн ЄС (Чехії, Німеччини, Греції, Франції, Іспанії, Ірландії, Італії, Кіпру, Латвії, Литви, Угорщини, Австрії, Польщі, Румунії, Португалії, Словенії, Словаччини, Фінляндії та Великобританії).

Співробітництво між Україною та Європейським Союзом здійснювалося також у рамках проекту BUMAD («Білорусь, Україна та Молдова проти наркотиків»), що реалізовувався Програмою розвитку ООН за фінансової підтримки Європейської комісії в період з 2003 по 2008 роки. Зокрема, було реалізовано проект створення Національної обсерваторії з питань алкоголю та наркотиків, що здійснює інформаційний обмін з EMCDDA, а правоохоронні органи України отримали можливість використовувати сучасне обладнання для аналізу хімічних речовин. Проте у 2007 році Європейська комісія ухвалила рішення щодо припинення фінансування зазначеного проекту. У зв'язку з цим українська делегація на 51-й сесії Комісії ООН з наркотичних

засобів, що проходила в березні 2008 року, зазначила, що припинення програми BUMAD, яка була практичним прикладом втілення в життя принципу спільної відповідальності за вирішення проблеми наркотиків на загальносвітовому рівні, матиме значний негативний вплив на розвиток ситуації не лише в Україні, а й передусім у країнах Євросоюзу [17].

**Підсумовуючи** аналіз міжнародного співробітництва у сфері протидії наркозлочинності, слід зазначити, що активна участь України в реалізації політики щодо наркозлочинності сприяє підвищенню її шансів на європейське майбутнє, є засобом доведення євроінтеграційних прагнень, способом демонстрації спільних стратегічних планів. Ужиті заходи сприяють приведенню політичної, економічної та суспільної систем нашої країни у відповідність до європейських критеріїв. Вони спрямовані на плідну та взаємовигідну співпрацю з ЄС, що, у свою чергу, створює зацікавленість Європи Україною, інформує європейських чиновників і громадян країн Євросоюзу щодо позитивних змін у політиці України, формує атмосферу єдиного простору. У зв'язку з цим Україні слід орієнтуватися на поступову кропітку роботу в євроінтеграційному напрямку, що вимагатиме суттєвих зусиль і ресурсів, а також на продовження внутрішнього реформування державних систем відповідно до європейської моделі.

З огляду на це єдиним перспективним напрямком можна вважати поступову та сталу модернізацію політичної, економічної та соціальної систем відповідно до європейської моделі й активне використання можливостей «поступового проникнення» до Євросоюзу як через його структури, вже відкриті для нашої країни, так і через ті структури, що стануть доступними згодом, у тому числі в рамках нових проєктів, ініційованих Україною. Такі інструменти, як асоціація або східноєвропейське партнерство, слід розглядати саме як такі, що надають Україні ще більше можливостей для такого руху, стимулюючи при цьому процеси внутрішньої модернізації, необхідні для нашої країни з будь-якої точки зору. Зазначений підхід можна охарактеризувати як функціональний, за якого Україна розширює свою участь у функціонуванні Євросоюзу.

У цьому контексті співробітництво між Україною та ЄС у сфері протидії наркозлочинності, інтеграція чинної національної системи до відповідних структур Європейського Союзу, узгодження національного законодавства у цій сфері відповідно до принципів Євросоюзу слід розглядати не лише як важливі напрямки докладавання зусиль до вирішення глобальної проблеми наркотиків, але і як суттєву складову реалізації нашою країною політики європейської інтеграції.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Гасанов Э. Г. Борьба с наркотической преступностью: международный и сравнительно-правовой

аспекты. М. : ЮрИнфоР, 2000. 305 с. **2.** Карпец И. И. Преступления международного характера. М. : Юрид. лит., 1979. 264 с. **3.** Аргунова Ю. Н. Незаконный оборот наркотиков и некоторые вопросы стратегии борьбы с ним. *Преступность: стратегия борьбы*. М. : Криминол. ассоц., 1998. С. 193–197. **4.** Беляев С. С. Международный опыт борьбы с наркотизмом. *Преступность: стратегия борьбы*. М. : Криминол. ассоц., 1997. С. 199–203. **5.** Матеріали Всеукраїнського семінару-наради з актуальних питань боротьби з наркобізнесом. Дніпропетровськ, 1996. 120 с. **6.** Україна в міжнародно-правових відносинах. Боротба із злочинністю та взаємна правова допомога : зб. док. / упоряд.: В. Л. Чубарев, А. С. Мацько. Київ : Юрінком, 1996. Кн. 1. 1178 с. **7.** О борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г. Нью-Йорк: ООН, 1993. 53 с. **8.** Конвенція [ООН] про психотропні речовини : від 21.02.1971 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_176](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_176) (дата звернення: 25.09.2017). **9.** Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин : від 20.12.1988 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_096](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_096) (дата звернення: 25.09.2017). **10.** Богатырев А. Г. Международное сотрудничество. М. : Изд-во МВШМ МВД СССР, 1989. 61 с. **11.** Романюк В. О. Програма ООН з міжнародного контролю за наркотичними засобами // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. URL: [http://leksika.com.ua/17911217/legal/programa\\_oon\\_z\\_mizhnarodnogo\\_kontrolyu\\_za\\_narkotichnimi\\_zasobami](http://leksika.com.ua/17911217/legal/programa_oon_z_mizhnarodnogo_kontrolyu_za_narkotichnimi_zasobami) (дата звернення: 25.09.2017). **12.** Материалы 39-й сессии Комиссии по наркотическим средствам (Вена, 16–25 апреля 1996 г.) ; Компендиум проектов (по состоянию на 1 сентября 1995 г.), представленный Комиссии ООН по борьбе с наркотиками. М. : Посольство Республики Узбекистан в РФ, 1996. 320 с. **13.** Збірник матеріалів ООН по боротьбі з незаконним обігом наркотиків. Київ : Редакц.-видав. відд. МВС України, 1998. 450 с. **14.** Романюк В. О. Україна і наркотики: актуальні правові питання протидії. *Нова політика*. 1996. № 6. С. 55–58. **15.** Мірошніченко Н. А. Міжнародні правові акти, що забезпечують боротьбу з поширенням наркоманії. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. 1999. № 2. С. 116–120. **16.** PompidouGroup – Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs. URL: [http://www.coe.int/t/dg3/pompidou/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/pompidou/default_en.asp) (дата звернення: 25.09.2017). **17.** Гриненко І. Міжнародне співробітництво у сфері контролю над обігом наркотиків – перспективний напрямок реалізації політики євроінтеграції. *Новини медицини та фармації*. 2010. № 6 (312). URL: <http://www.mif-ua.com/archive/article/11880> (дата звернення: 25.09.2017). **18.** Інформаційно-аналітичні матеріали щодо співробітництва між Україною та Європейським Союзом у сфері юстиції, свободи та безпеки // Міністерство юстиції України : офіц. сайт. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_40179](https://minjust.gov.ua/m/str_40179) (дата звернення: 25.09.2017). **19.** Україна – ЄС: до нового етапу співробітництва / Центр Розумкова. *Національна безпека і оборона*. 2007. № 5 (89). С. 2–10.

Надійшла до редколегії 21.12.2017



**Гладкова Е. А. Международное сотрудничество в противодействии наркопреступности**

*Рассмотрена роль Украины в международном сотрудничестве в сфере противодействия преступности, а также проблемы интеграции действующей национальной системы борьбы с наркоманией и связанными с ней правонарушениями в соответствующие структуры Европейского Союза.*

**Ключевые слова:** наркопреступления, наркопреступность, противодействие, международное сотрудничество, стратегия.

**Hladkova Ye. O. International cooperation in counteracting drug crimes**

*The author of the article has studied the problem of increasing the extent of drug abuse and illicit trafficking, which poses a serious threat to the health and well-being of people and has a negative impact on the economic, cultural and political foundations of the world order. It has been stressed that the problem of combating drug addiction and related offenses can not be solved by means of unilateral actions at the national level. Therefore, the author has considered the role of Ukraine in international cooperation, as well as the integration of the current national system into the relevant structures of the European Union. The author has highlighted the features of international cooperation in counteracting drug crimes, which reside in the fact that the social danger of such acts and their unlawfulness are determined in international treaties, the subjects of which are the states. The obligation of the states is mainly to implement the punishment for such acts into national law, giving each other the necessary legal assistance, including the extradition of offenders. Consequently, the author has suggested concrete measures aimed at fruitful and mutually beneficial cooperation with the EU, which will also contribute to bringing the political, economic and social systems of Ukraine in line with European criteria and will form the atmosphere of a single space.*

**Keywords:** drug-related crime, drug crimes, counteraction, international cooperation, strategy.



УДК 343.10

**Б. Ю. Головки,**

*аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ*

**СТРУКТУРА КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ТА ЇЇ ЗНАЧЕННЯ  
ДЛЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА  
(НА ПРИКЛАДІ ЕТАПУ ЗАКІНЧЕННЯ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ)**

*Охарактеризовано структуру кримінального провадження та з'ясовано її значення для кримінальної процесуальної діяльності прокурора на прикладі етапу*

закінчення досудового розслідування. Підтримано точку зору щодо доцільності виділення в структурі кримінального провадження стадій та їх етапів, процесуальних дій і процесуальних актів. Такий підхід дозволяє більш повно досліджувати перебіг та зміст кримінальної процесуальної діяльності в кожній частині. У наглядовій діяльності прокурора це дозволяє проводити змістовний аналіз кожної складової кримінального провадження й отриманих у їх рамках результатів.

**Ключові слова:** кримінальне провадження, структура кримінального провадження, нагляд прокурора.

**Постановка проблеми.** Реалізація прокурором наданих йому повноважень у кримінальному провадженні, особливості їх здійснення, методика й тактика нагляду за додержанням законів під час досудового розслідування не можуть не залежати від того, на якому етапі провадження прокурор здійснює свою кримінальну процесуальну діяльність. Відповідно наукове дослідження питання структури сучасного кримінального процесу України створює можливість більш глибокого розуміння змісту кримінальної процесуальної діяльності його учасників, специфіки реалізації ними їх кримінального процесуального статусу, а отже створення можливостей для охорони прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, що є одним із його завдань. Саме тому більш детальний аналіз питання структури кримінального провадження, структури досудового розслідування, змісту та сутності його етапів є одним із напрямів формування як теоретичного, так і практичного підґрунтя для підвищення ефективності та дієвості наглядової діяльності прокурора у кримінальному провадженні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Як свідчить аналіз наукової літератури, у більшості праць, присвячених питанням форм закінчення досудового розслідування (Т. В. Каткова, А. Г. Каткова, Г. І. Глобенко, Г. В. Рось, О. О. Торбас, Д. В. Шилова, В. М. Кобернюк та низка інших), хоча учені і характеризують ту чи іншу форму його закінчення, але при цьому лише констатують сам факт наявності такого етапу без обґрунтування фактичних і правових підстав виділення його в структурі кримінальної процесуальної діяльності та визначення сутності цього етапу й установлення значення цього для кримінальної процесуальної діяльності його учасників.

Такий стан справ дещо позбавляє наукові дослідження системності, адже не забезпечує встановлення достатньо глибокого зв'язку досліджуваного явища (закінчення досудового розслідування) з іншими безпосередньо пов'язаними з ним явищами у сфері кримінального процесу, які знаходять у його межах свою реалізацію. Це може стосуватися здійснення прокурором нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування,



зміст, методика й тактика якого можуть мати різну специфіку залежно від етапу цієї стадії кримінального провадження.

**Мета** статті полягає у наданні характеристики структури кримінального провадження та з'ясуванні її значення для кримінальної процесуальної діяльності прокурора, зокрема на прикладі етапу закінчення досудового розслідування.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження основного питання статті розпочнемо з акцентування уваги на необхідності з'ясування теоретичного підґрунтя формування та практичних підстав виокремлення в рамках тієї чи іншої стадії кримінального провадження їх етапів, зокрема й етапу закінчення стадії. Саме тому насамперед потребує свого дослідження питання структури кримінального провадження, у тому числі з урахуванням виділення в складі стадії досудового розслідування його етапів і такого самостійного етапу, як етап закінчення цієї стадії. Важливість цього етапу не варто недооцінювати, адже, за слушним зауваженням І. Д. Гончарова, він є межею, яка відокремлює слідство від наступних стадій кримінального процесу, тому це вельми значний і відносно самостійний етап досудового слідства [1, с. 160].

Як відомо, відповідно до п. 10 ст. 3 КПК України кримінальне провадження – це досудове розслідування і судове провадження, процесуальні дії у зв'язку із вчиненням діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність [2]. Зауважимо, що ці дві основні його складові притаманними їм засобами виконують дуже важливу роль і створюють умови для забезпечення досягнення загальних завдань кримінального провадження, передбачених у ст. 2 КПК України. І кожна із стадій кримінального провадження, а саме досудове розслідування та судове провадження, отримує власну роль та має своє значення для виконання цих завдань.

У теорії кримінального процесу щодо характеристики стадії зазначається, що це відносно самостійні та відокремлені одна від одної частини кримінального провадження, кожна з яких має власні цілі та завдання, специфічне коло учасників процесуальної діяльності та процесуальних засобів діяльності, проходить притаманні тільки для неї етапи й має власну процесуальну форму та завершується ухваленням певного підсумкового рішення, яким вона, як правило, трансформується у наступну стадію [3, с. 16–17; 4, с. 44; 5, с. 8; 6, с. 15]. Зокрема, Ю. К. Якімович свого часу до характеристик стадії кримінального процесу відносив такі: специфічні умови, суб'єкти та форми кримінально-процесуальної діяльності, специфічні кримінально-процесуальні відносини, своєрідне вираження принципів кримінального судочинства, безпосередні конкретні завдання, підсумкове процесуальне рішення [7, с. 24].

Отже, як можна зробити висновок із зазначеного, поняття «стадія кримінального процесу (кримінального провадження)» (в цьому ми підтримуємо точку зору Ю. М. Грошевого щодо тотожності понять «кримінальний процес» та «кримінальне провадження») [8, с. 7]), має певні властивості (ознаки), які стосуються різних її аспектів. Ці властивості (ознаки) тим самим відрізняють одну стадію від іншої, засвідчуючи рух кримінального провадження від самого його початку – його відкриття (ст. 214 КПК України) до закінчення шляхом ухвалення відповідного судового рішення (ст. 369 КПК України) та його виконання (розділ VIII КПК України). До ознак стадії, враховуючи розглянуті вище точки зору науковців, можна віднести її цілі та завдання, її суб'єктів, процесуальні засоби діяльності, специфічну процесуальну форму (прямок та процесуальний режим діяльності), власну внутрішню структуру стадії (етапи), кінцеві (підсумкові) рішення.

З іншого боку, ці властивості (ознаки) є результатом реалізації у змісті кримінальної процесуальної діяльності, яка відбувається в межах тієї чи іншої стадії, відповідних проявів кримінального процесу, як-от: засад кримінального провадження, кримінальних процесуальних гарантій, кримінального процесуального статусу учасників провадження, доказування, засобів забезпечення, інституту оскарження, слідчих дій, питання строків та документів у кримінальному процесі тощо. Зокрема, зауважено, що кожна стадія передусім вирішує загальні завдання кримінального провадження у властивій їй процесуальній формі, яка визначає специфіку процесуального становища суб'єктів кримінальної процесуальної діяльності, засобів доказування, правозахисних механізмів, процесуальних рішень та повноважень органів і посадових осіб, що ведуть кримінальний процес [8, с. 23]. Тобто можна говорити про те, що, з одного боку, стадії як прояв руху кримінальної процесуальної діяльності отримують своє наповнення за рахунок реалізації в їх межах елементів кримінального процесу, а з іншого боку, саме специфіка реалізації цих елементів сприяє відмежуванню однієї стадії від іншої (завдання, суб'єкти, процесуальні засоби діяльності, порядок та процесуальний режим діяльності, процесуальні рішення тощо).

Указана демонстрація розвитку кримінального провадження має своє як теоретичне (дозволяє формувати модель стадії кримінального процесу та проводити її системно-структурний аналіз, досліджувати безпосередню реалізацію в межах стадії тих чи інших аспектів кримінального процесу), так і практичне значення (сприяє визначенню напряму процесуальних дій слідчого чи прокурора, а також надає можливість здійснити аналіз стану виконання ними безпосередніх завдань конкретного етапу провадження або стадії в цілому, а також ступеня досягнення загальних завдань кримінального провадження).

При цьому звернемо увагу на визнання в юридичній літературі цілком обґрунтованою можливістю виділення у структурі кримінального процесу, крім власне стадій кримінального провадження, також і етапів, що їм відповідають. Витоки такого підходу, як вважається і про що свідчить аналіз фахової літератури, доволі детально було опрацьовано В. С. Зеленецьким. У своїй статті «Структура радянського кримінального процесу» він звернув увагу на те, що системний характер кримінального процесу передбачає можливість його поділу на відповідні рівні, а саме: провадження, стадії, етапи, процесуальні дії, елементарні процесуальні дії, «кванти» (мінімальні складові) процесуальних дій [9, с. 106]. Ця позиція знайшла свою підтримку і в літературі. Зокрема, Ю. К. Якімович, досліджуючи питання системи стадій і системи проваджень у структурі кримінального процесу, з урахуванням позиції В. С. Зеленецького писав, що «кримінальний процес можна поділити по «горизонталі» – на кримінально-процесуальні етапи, стадії ..., адже окремо взята стадія являє собою також систему, кожен з елементів якої, у свою чергу, складається з інших елементів» [7, с. 4–5]. У свою чергу, сучасний дослідник В. М. Трофименко, звертаючись до праць В. С. Зеленецького, підтримує його позицію та зауважує, що елементами системи кримінального процесу цілком можна вважати процесуальне провадження, стадії, етапи стадій, процесуальні дії та елементарні процесуальні акти [10, с. 204]. На наш погляд, такий підхід до розуміння структури кримінального провадження з огляду на те, що воно за своєю суттю є діяльністю (сумою дій), чи, як указано у п. 10 ст. 3 КПК України, процесуальними діями у зв'язку з учиненням діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність, заслуговує на підтримку.

Також, як вважається, така точка зору є безумовно виправданою і з позиції системно-структурного підходу, що дозволяє досліджувати кримінальну процесуальну діяльність більш повно й різнобічно, послідовно та системно. Наприклад, у літературі звертається увага на те, що системність практичної діяльності полягає у тому, що ця діяльність, як і сам світ та його пізнання, завжди має системний характер, де її ознаками є підпорядкованість діяльності певній цілі (майбутній бажаний ідеальний результат діяльності) й алгоритмічність (будь-яка діяльність складається з окремих кроків, які виконуються у певній послідовності, відповідають певним правилам) [11, с. 9]. Ця характеристика цілком може бути застосована і до кримінального провадження, яке має власні цілі (завдання) (ст. 2 КПК України), а також власний алгоритм, який складається з окремих процесуальних актів-дій, етапів і стадій провадження, а також процесуальної форми їх здійснення. Тому описаний вище погляд на кримінальний процес як на систему дозволяє підтримати доцільність та обґрунтованість точки зору щодо виділення власне структури кримінального провадження, зокрема

стадій та етапів, що їм відповідають. Наприклад, це стосується етапу закінчення досудового розслідування. У цьому контексті погодимося із Л. М. Лобойком, який указує, що етапи стадії – це відносно самостійні елементи кожної стадії кримінального процесу (вихідний, проміжний і кінцевий), що відзначаються певною специфікою, а тому сприяють ідентифікації його стадій [3, с. 18]. У свою чергу, Т. М. Барабаш констатує, що визнання в науковій літературі цілісності та системності досудового розслідування, а також його структуризації, дозволяє здійснити дослідження цієї стадії з позиції поділу її на етапи. Вона додає, що поділ стадії кримінального провадження на певні етапи (як певні періоди, проміжки у часі для здійснення інформаційно-пізнавальної діяльності) залежить від завдань цієї стадії й процесуальної форми руху кримінального провадження, яка зумовлюється можливими процесуальними діями та рішеннями у тій чи іншій його частині.

Окрім того, суттєве значення для умовного виділення етапів має мета здійснення тієї чи іншої діяльності [12, с. 115–119]. На цій підставі Т. М. Барабаш виділяє в змісті стадії досудового розслідування початковий, наступний (подальший) та завершальний етапи досудового розслідування [12, с. 118]. З таким підходом щодо структури досудового розслідування, запропонованим Л. М. Лобойком і Т. М. Барабаш, ми цілком згодні. До речі, з аналізу п. 5 ст. 3 КПК України можна зробити висновок про виділення в межах стадії досудового розслідування її початку (з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань) і закінчення (закриття кримінального провадження або направлення до суду обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності), які слід розглядати як етапи цієї стадії.

Зауважимо, що, крім відповідності засадам системно-структурного підходу зазначеної точки зору щодо розуміння структури кримінального провадження, вона також відображає взаємозв'язок філософських категорій «частина» та «ціле». Зокрема, із цього приводу вказується, що в цілому містяться такі частини, вилучення яких порушує або навіть руйнує ціле, а частини органічного цілого поза ним не тільки втрачають низку своїх значущих властивостей, але і взагалі не можуть існувати в цій якійсь визначеності, і хоча елементи, що входять до складу цілого, володіють деякою індивідуальністю, і разом з тим вони «працюють» на ціле [13, с. 274–275], де у досліджуваному випадку йдеться про ціле – кримінальне провадження, а також про його частини стадії, стадії та їх етапи, етапи та процесуальні дії.

Такий підхід дозволяє більш повно та глибоко дослідити перебіг і зміст кримінальної процесуальної діяльності у кожній його частині (стадії, етапі, процесуальній дії, елементарній процесуальній дії).

Із практичної точки зору, його реалізація в наглядовій діяльності прокурора надає останньому можливість провести змістовний аналіз щодо законності здійснення, доцільності й обґрунтованості здійснення кожного із згаданих елементів у конкретному кримінальному провадженні, а також проаналізувати отримані внаслідок їх реалізації процесуальні результати. Тому вважаємо, що подальша розробка питання структури кримінальної процесуальної діяльності не втратила своєї актуальності та є перспективним напрямом подальших наукових досліджень.

Отже, зауважимо, що стосовно стадій та їх етапів вказані відмінності (завдання, суб'єкти, процесуальні засоби діяльності, специфічна процесуальна форма (порядок та процесуальний режим діяльності), власна внутрішня структура діяльності, кінцеві, або підсумкові процесуальні рішення) відіграють роль «маркерів» руху кримінального провадження. Так, їх установлення й аналіз прокурором у рамках здійснення конкретного провадження надають можливість визначити: а) наскільки у провадженні досягнуто власні завдання та створено умови для виконання загальних завдань кримінальної процесуальної діяльності (ст. 2 КПК України); б) якими правами користуються його учасники та які обов'язки вони мають виконувати і чи забезпечена їх належна реалізація; в) чи відповідають засоби процесуальної діяльності характеру кримінального провадження і чи всі вони використовуються у ньому; г) на якій саме стадії, на якому її етапі воно перебуває, чи відповідає це вимогам розумних строків; г) які процесуальні рішення можуть бути ухвалені і, якщо вони ухвалені, чи відповідають вони вимогам законності, вмотивованості, обґрунтованості тощо.

Це методологічне зауваження має важливе значення для діяльності прокурора у кримінальному провадженні. Останній завдяки цьому алгоритму аналізу кримінальної процесуальної діяльності може більш повно й ефективно здійснювати нагляд за додержанням законів під час досудового розслідування, яке, як відомо, реалізується у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням (ч. 2 ст. 36 КПК України). Зокрема, А. М. Миронов зазначає, що законодавець виділяє три форми закінчення досудового розслідування, пов'язавши їх реалізацію з прокурором через конструювання відповідного процесуального обов'язку останнього (у найкоротший строк після повідомлення особи про підозру здійснити одну з таких дій, тобто обрати одну з форм закінчення досудового розслідування), де прокурор реалізує зазначений обов'язок у межах процесуального керівництва досудовим розслідуванням [14, с. 160]. Зауважимо, що особливо важливою реалізація цього обов'язку прокурора є також в аспекті реалізації засади розумних строків, адже відповідно до ч. 2 ст. 28 КПК України проведення досудового розслідування у розумні строки забезпечує прокурор.

**Висновки.** Узагальнюючи викладене з приводу характеристики структури кримінального провадження та з'ясування значення цього для кримінальної процесуальної діяльності прокурора, зокрема на прикладі етапу закінчення досудового розслідування, звернемо увагу на таке:

– підтверджено обґрунтованість позиції щодо доцільності поділу структури кримінального провадження на власне кримінальне провадження, стадії, етапи стадій, процесуальні дії та елементарні процесуальні акти, де такий підхід дозволяє більш повно дослідити перебіг і зміст кримінальної процесуальної діяльності у кожній його частині, а його реалізація у наглядній діяльності прокурора надає можливість проведення змістовного аналізу законності здійснення, доцільності та обґрунтованості реалізації кожного із згаданих елементів у конкретному кримінальному провадженні, а також проаналізувати отримані внаслідок їх реалізації процесуальні результати;

– за своїми ознаками (завданнями, колом учасників, процесуальними засобами здійснення діяльності, процесуальною формою, характером процесуальних дій, підсумковими процесуальними рішеннями) закінчення досудового розслідування виступає його структурною складовою у вигляді самостійного етапу, що втілюється в особливий порядок процесуальної діяльності учасників кримінального провадження на цьому етапі, зміст якого визначається фактичними та юридичними підставами ухвалення підсумкового процесуального рішення на цьому етапі (ст. 283, 284, 285, 290 КПК України);

– висновок про закінчення досудового розслідування як самостійний його етап має власне теоретичне значення (для визначення структури об'єктів аналізу його змісту, який визначається завданнями, колом учасників, процесуальними засобами та структурою діяльності, специфікою реалізації процесуальної форми й підсумковими рішеннями) та практичне значення (з'ясування напрямів його подальшого вдосконалення, яким виступають власне процесуальний порядок закінчення досудового розслідування в цілому та окремі його складові, зокрема кримінальна процесуальна діяльність прокурора на етапі закінчення досудового розслідування);

– установлення стану реалізації й аналіз прокурором у конкретному кримінальному провадженні характерних ознак етапу стадії або стадії взагалі (завдання, коло учасників, процесуальні засоби діяльності, специфіка процесуальної форми, характер процесуальних дій, підсумкові процесуальні рішення) сприяє підвищенню ефективності виконання покладених на нього у кримінальному провадженні функцій із здійснення нагляду за додержанням законів під час досудового розслідування.

Перспективними напрямками подальших досліджень проблематики кримінальної процесуальної діяльності прокурора на етапі закінчення досудового розслідування слід вважати питання особливостей реалізації його повноважень на цьому етапі, а також специфіки його процесуальної форми, нагляд за додержанням законів під час проведення якого здійснює прокурор.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Гончаров І. Д. Кримінально-процесуальне право України. Досудове слідство : навч. посіб. Київ : Центр навч. літ., 2005. 248 с. 2. Кримінальний процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, 11–12, 13. Ст. 88. 3. Кримінальний процес України: загальна частина : підручник / О. О. Волобуєва, Л. М. Лобойко, Т. О. Лоскутов та ін. Київ : Дакор, 2015. 172 с. 4. Кримінальний процес України : підручник / Л. Д. Удалова, Д. П. Письменний, О. І. Галаган та ін. ; за ред. В. В. Коваленка та ін. Київ : Центр учб. літ., 2013. 544 с. 5. Молдован А. В. Кримінальний процес: Україна, ФРН, Франція, Англія, США : навч. посіб. Київ : Центр навч. літ., 2005. 352 с. 6. Смирнов А. В., Калиновский К. Б. Уголовный процесс : учеб. / под общ. ред. А. В. Смирнова. 4-е изд., перераб. и доп. М. : КНОРУС, 2008. 704 с. 7. Якимович Ю. К. Структура советского уголовного процесса: система стадий и система производств. Основные и дополнительные производства. Томск : Изд-во Том. ун-та, 1991. 138 с. 8. Кримінальний процес: підручник / Ю. М. Грошевий, В. Я. Тацій, А. Р. Туманянц та ін. ; за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Грошевого, О. В. Капліної, О. Г. Шило. Харків : Право, 2013. 824 с. 9. Зеленецкий В. С. Структура советского уголовного процесса. *Проблемы правоведения*. Вып. 42. Киев, 1981. С. 100–107. 10. Трофименко В. М. Система кримінального процесу України (спроба концептуального аналізу). *Право України*. 2014. № 11. С. 201–208. 11. Сорока К. О. Основи теорії систем і системного аналізу : навч. посіб. Харків : ХНАМГ, 2004. 291 с. 12. Барабаш Т. М. Проблемні питання етапності досудового розслідування в кримінальному провадженні України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 5. С. 115–119. 13. Спиркин А. Г. Философия : учеб. 2-е изд. М. : Гардарики, 2006. 736 с. 14. Миронов А. М. Прокурорський нагляд за законністю закриття кримінального провадження. *Право і суспільство*. 2016. № 1 (2). С. 159–164. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis\\_2016\\_1%282%29\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2016_1%282%29_30) (дата звернення: 12.12.2017).

Надійшла до редколегії 19.12.2017



### **Головко Б. Ю. Структура уголовного производства и её значение для уголовной процессуальной деятельности прокурора (на примере этапа окончания досудебного расследования)**

*Охарактеризована структура уголовного производства и выяснено её значение для уголовной процессуальной деятельности прокурора на примере этапа окончания досудебного расследования. Поддержана точка зрения о целесообразности выделения в структуре уголовного производства стадий и их*

этапов, процессуальных действий и процессуальных актов. Этот подход позволяет более полно исследовать ход и содержание уголовной процессуальной деятельности в каждой её части. В надзорной деятельности прокурора это позволяет проводить содержательный анализ каждой составляющей уголовного производства и полученных в их рамках результатов.

**Ключевые слова:** уголовное производство, структура уголовного производства, надзор прокурора.

**Holovko B. Yu. The structure of the criminal proceedings and its significance for the prosecutor's criminal procedural activity (by the example of the stage of conclusion of the pre-trial investigation)**

*The article is focused on the characteristics of the structure of criminal proceedings and the clarification of its significance for the prosecutor's criminal procedural activity, by the example of the stage of the conclusion of the pre-trial investigation. The author has supported the point of view regarding the appropriateness to allocate stages and their phases, procedural actions and procedural acts in the structure of criminal proceedings. It has been proved that a detailed analysis of the structure of criminal proceedings, the structure of the pre-trial investigation, the content and essence of its stages is one of the directions of the formation of both theoretical and practical grounds for increasing the efficiency and effectiveness of supervisory activities of a prosecutor within criminal proceedings. It has been substantiated that according to its features (tasks, range of participants, procedural means for accomplishing activities, procedural form, character of procedural actions, summary procedural decisions) the conclusion of the pre-trial investigation serves as its structural component in the form of an independent stage, which is embodied in a special procedure of procedural activity of the participants in criminal proceedings at this stage, the content of which is determined by the actual and legal grounds for the adoption of a final procedural decision at this stage. It has been noted that the establishment of the state of implementation and analysis of the characteristic features of the stage' phase or the stage in general (tasks, range of participants, procedural means of activities, the specifics of the procedural form, the nature of procedural actions, the final procedural decisions) by a prosecutor in a particular criminal proceeding contributes to the improvement of the efficiency of the implementation of the obligations imposed on him within criminal proceedings of the functions of supervising the observance of laws during the pre-trial investigation.*

**Keywords:** criminal proceedings, structure of criminal proceedings, prosecutor's supervision.



УДК 343.34

**В. В. Голубош,**

здобувач наукового ступеня доктора філософії  
(кандидата юридичних наук) наукової лабораторії  
з проблем досудового розслідування навчально-наукового  
інституту № 1 Національної академії внутрішніх справ (м. Київ)



## **ГЕНЕЗА КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЗЛОЧИНИ ПРОТИ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ, ПРЕДМЕТОМ ЯКИХ Є ЗБРОЯ, БОЙОВІ ПРИПАСИ, ВИБУХОВІ РЕЧОВИНИ ТА ВИБУХОВІ ПРИСТРОЇ**

*Розкрито особливості історичного процесу розвитку кримінальної відповідальності за злочини проти громадської безпеки, предметом яких є зброя, бойові припаси, вибухові речовини та вибухові пристрої. Виділено такі ключові періоди розвитку: а) формування злочинів проти громадської безпеки в їх сучасному розумінні як кримінально каранних діянь; б) законодавче закріплення норм про відповідальність за вчинення злочинів цієї групи; в) соціалістичний період кримінальної відповідальності та її вдосконалення; г) сучасний період, орієнтований на міжнародну інтеграцію та адаптацію до норм міжнародного права.*

**Ключові слова:** злочини проти громадської безпеки, предмет злочинів, зброя, бойові припаси, вибухові речовини, вибухові пристрої.

**Постановка проблеми.** Розгляд будь-якої кримінально-правової проблематики, тим паче тієї, що передбачає відповідальність за суспільно небезпечні діяння, буде неповним і незавершеним без з'ясування її історичних передумов. Аналіз історичного розвитку кримінальної відповідальності за суспільно небезпечні діяння дає можливість встановити соціальну сутність таких злочинів, виокремити етапи їх генези та збагатити наукове дослідження історично-правовими висновками. Тому **метою** статті є з'ясування особливостей розвитку кримінальної відповідальності за злочини проти громадської безпеки, предметом яких є зброя, бойові припаси, вибухові речовини та вибухові пристрої.

**Стан дослідження.** Злочини проти громадської безпеки, предметом яких є зброя, бойові припаси, вибухові речовини та вибухові пристрої, та їх генезу досліджували такі науковці, як Л. М. Демидова, К. Ю. Гаврилова, В. Ф. Кириченко, О. П. Литвин, В. Д. Малков, Т. М. Приходько, В. І. Рибачук, В. А. Робак, О. М. Сарнавський, В. А. Соколовський, В. П. Тихий, П. А. Фріс, М. І. Хавронюк та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Розвиток вітчизняного законодавства про кримінальну відповідальність пов'язаний зі створенням і дією різних нормативно-правових актів – Руської Правди, Статутів Князівства Литовського, Прав та установ Малоросії, Кримінальних кодексів УРСР 1922, 1927 і 1960 років [1, с. 52–58]. Зазначені документи містили норми права, за допомогою яких здійснювалося регулювання суспільних відносин, у тому числі кримінально-правових. Дослідження цих законодавчих актів дасть можливість сформулювати уявлення про ретроспективний процес регулювання суспільних відносин, які є предметом нашої статті, на різних історичних етапах існування України, відслідкувати позитивні та негативні зміни кримінального законодавства, яких

воно зазнало в процесі генези, а також акцентувати увагу на тому, від яких положень КК України необхідно відмовитись, а на які варто звернути увагу в майбутньому.

Кримінальне право існує з найдавніших часів, воно виникло ще до утворення Київської Русі, коли звичаєве право стало регулятором суспільних відносин. Звичаєве право не мало писаної форми, виражалося усно й існувало у свідомості людей. Тому стверджувати, що у звичаєвому праві існували суспільно небезпечні діяння проти громадської безпеки (в сучасному розумінні), ми не будемо.

Основними джерелами правової системи Київської Русі були договори з Візантією, князівське законодавство, канонічне (церковне) законодавство, Руська Правда [2, с. 73], а також рецесійоване візантійське право [3, с. 18]. Наприклад, у Руській Правді була наведена класифікація злочинів за їх родовим об'єктом, в якій на увагу заслуговує незаконне користування чужим майном і привласнення зброї [2, с. 87]. Ми маємо підстави вважати, що діяння подібного роду є прообразами сучасних ст. 262 «Викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем» та ст. 263 «Незаконне поводження зі зброєю» КК України. Отже, деякі злочини проти громадської безпеки, предметом яких є зброя, бойові припаси, вибухові речовини та вибухові пристрої, відомі ще з часів Київської Русі, вони стосувались, як ми з'ясували, незаконного заволодіння та незаконного поводження зі зброєю [4, с. 45].

Положення Руської Правди знайшли своє відображення в Судебнику 1468 р. та Литовських статутах, що діяли на землях України в період Галицько-Волинської та Литовсько-Руської держав, а також у період Речі Посполитої [5, с. 50]. Однак система злочинів у Галицько-Волинській і Литовсько-Руській державах була складніша, ніж у попередньому історичному періоді. Серед відповідальності за так звані військові злочини передбачалася відповідальність за продаж і вивіз до ворожих країн зброї [2, с. 151], тобто ми можемо констатувати, що збут та перевезення зброї (в сучасному розумінні відповідно до положень ст. 263 КК України) вважалися кримінально каранними діяннями.

Наступні законодавчі акти (Судебник 1497 р., Судебник 1550 р., Литовський статут 1588 р.) передбачали відповідальність за досить широкий спектр злочинів, які залежно від особливостей об'єкта поділялися на декілька видів. Щодо злочинів проти громадської безпеки, предметом яких є зброя, бойові припаси, вибухові речовини та вибухові пристрої, то тут нових положень не з'явилося.

Після Люблінської унії 1569 р. на українських землях продовжував діяти Другий Литовський статут 1566 р. Натомість Третій Литовський статут 1588 р. містив досконалі на той час норми державного, адміністративного, цивільного та кримінального права [2, с. 184].

Надзвичайно важливим періодом в історії України є існування козацької держави – Гетьманщини. У Запорізькій Січі існувала власна правова система, побудована на нормах звичаєвого права. Через те, що писані законів на Січі не існувало, а положення Литовських статутів козаками не визнавалися, виникають труднощі в розкритті змісту злочинів. Як свідчать наукові публікації, злочинами у Запорізькій Січі вважалися діяння, які посягали на військово-політичні, соціальні, моральні та економічні основи січової громади, завдавали шкоди життю, здоров'ю, честі та гідності особи. Чіткої класифікації злочинів за об'єктом посягання або будь-яким іншим критерієм не існувало [6, с. 248]. Особливістю цього періоду розвитку законодавства України було спрощення системи злочинів. Вони поділялися на державні, проти православної віри, військові, службові, проти порядку управління та суду, проти особи, майнові, проти моралі [7, с. 162].

«Права, за якими судиться малоросійський народ» (1743 р.) – це документ, що охоплював норми не лише кримінального права, а й цивільного та адміністративного, чим викликав незручності в користуванні, адже був громіздким. Його положення передбачали також кримінальну відповідальність за злочини проти держави, серед яких нас цікавить вивезення до ворога зброї [2, с. 283].

Серед норм, що містилися в Уложенні про покарання кримінальні та виправні 1845 р., особливої уваги заслуговує 7 відділення «Про протизаконне вироблення та зберігання зброї або пороху та інших порушень, для забезпечення правил обережності, ухвалених особистою безпекою» 8 розділу «Про злочини проти громадського благоустрою та благочиння» глави «Про порушення громадського спокою, порядку». Положення цього нормативно-правового акта передбачали відповідальність за кілька злочинів, пов'язаних з незаконним обігом предметів підвищеної небезпеки. Так, злочином визнавалося незаконне виготовлення зброї, пороху, інших вогнепальних речовин, бомб, гранат чи інших артилерійських боєприпасів (ст. 1241), вироблення або зберігання зазначених речовин і предметів з метою, що загрожує державній безпеці або спокою (ст. 1243), зберігання, придбання та продаж вибухових речовин власниками складів за умови, що ці дії не були дозволені відповідними органами (ст. 986-3). Підвищувалася відповідальність за зберігання вибухових речовин особами, які мають на це дозвіл, за межами спеціальних складів або навіть на них у випадках, коли вказані предмети не пройшли відповідну перевірку чи зберігаються в недозволеній кількості.

В Уставі про попередження злочинів (1876 р.) установлювалася відповідальність за недотримання заходів безпеки під час зберігання та перевезення пороху, а також під час утримання складів вибухових речовин, під час придбання, доставки, зберігання та реалізації цих речовин, за таємне готування та виготовлення без

особливого дозволу вогнепальних речовин, а також за їх зберігання (окрім пороху) [8, с. 16–17].

З усіх законів і підзаконних нормативно-правових актів, які діяли на території сучасної України, лише один передбачав відповідальність за вчинення злочинів – Уложення про покарання (1885 р.). Цей документ був надбанням царської Росії, але за відсутності власної законодавчої кримінально-правової бази керівництва Української Центральної Ради, Гетьманату, а згодом і Директорії керувалися саме цим Уложенням [5, с. 58].

Соціально-політична обстановка кінця XIX – початку XX століття знайшла відображення в нормах закону про кримінальну відповідальність. У ньому передбачалася кримінальна відповідальність за виготовлення, придбання, носіння та збут без належного дозволу вибухових речовин або снарядів (ст. 987-1 Уложення). Крім того, злочином визнавалося постачання «шайкам» зброї [9, с. 18].

Україна продовжувала залишатися частиною Російської імперії, тому змушена була керуватися нормами дореволюційного кримінального законодавства – Кримінального уложення 1903 р. і Військово-кримінального статуту. Варто відзначити, що в структурі Особливої частини Кримінального уложення 1903 р. містилася глава 9 «Про порушення постанов про захист громадської та особистої безпеки» [10, с. 37], що свідчить про початок кримінально-правової охорони громадської безпеки.

У 1917–1921 рр., які вважаються періодом українського державотворення, широкого застосування набули норми кримінального законодавства Російської імперії. Така ситуація обумовлювалась умовами військового часу та громадянської війни, коли зусилля влади не були спрямовані на розвиток кримінального законодавства. Загалом період з 1917 р. до кінця 1930-х років XX ст. вважається періодом занепаду наукових поглядів. Саме тоді на території сучасної України крім основних законів про кримінальну відповідальність діяли суміжні з ними законодавчі та нормативно-правові акти, що вносили незрозумілість і двозначність у регулювання суспільних відносин. Чинності набрав закон, який давав право використовувати на території України всі закони, в тому числі закон про кримінальну відповідальність, Російської імперії, які не суперечили проголошеним Універсалами Української Центральної Ради принципам, не були скасовані або змінені чинною в Україні владою [11, с. 8].

Після встановлення на території України радянської влади доктрина кримінального права зазнала радикальних змін, адже були окреслені її нові перспективи та прерогативи розвитку. Крім того, законної сили набрали багато нормативно-правових актів, які часто суперечили один одному. За даними П. К. Кривошеїна, напередодні революції 1917 р. в державі основними джерелами кримінального права були Сільськосудовий статут (1839 р.), Уложення про

покарання кримінальні і виправні (1845 р.), Статут про покарання, які накладалися мировими суддями (1864 р.), Статут державних управлінь, Військовий (1868 р.) і Морський (1875 р.) статuti про покарання, Тимчасові правила про покарання, що накладалися волосним судом, Статут про виселених, Статут про утримуваних під вартою, Статут духовних Консисторій, Статут про попередження і відвернення злочинів, Уголовне уложення (1903 р.) тощо [12, с. 57].

Після подій 1917 р., які істотно вплинули і на кримінальне законодавство, основним його джерелом стали «Руководящие начала по уголовному праву РСФСР» (1919 р.). Незважаючи на те, що документ був російського походження, в Україні поступово створювалися власні кримінальні закони, спрямовані на врегулювання питань, що виникали в процесі державотворення 1917–1921 рр. [11, с. 8]. Негативною рисою кримінального права 20-х років ХХ ст. була відсутність чіткості та ясності кримінального законодавства, внаслідок чого межі між злочинами були настільки розмиті, що сприймалися як одне ціле.

Разом з тим, у цей період почали з'являтися також заохочувальні норми, які знайшли своє відображення і в чинному КК України. Так, Декрет РНК РРФСР від 17.10.1921 «Про порядок реквізиції й конфіскації майна приватних осіб і товариств» установлював, що вибухові речовини та зброя за відсутності належного дозволу на їх зберігання підлягали безоплатній передачі державі. У цьому документі вперше наводилася знайома нам формула, відповідно до якої особи, які добровільно здали зброю та вибухові речовини, що зберігалися в них без належного дозволу, звільняються від кримінальної відповідальності [8, с. 20].

Загалом характерною рисою цього періоду є підвищена увага законодавця до питань відповідальності за різноманітні діяння щодо зброї, бойових припасів, вибухових речовин і вибухових пристроїв, що обумовлювалося політичною обстановкою в державі, воєнним і повоєнним часом. Так, положення низки нормативно-правових актів передбачали повне роззброєння «імущих» верств населення [4, с. 53], встановлювали вищу міру покарання за ухилення від добровільної здачі зброї та за приховування зброї [13, с. 7], посилювали боротьбу з порушенням правил поводження зі зброєю.

Із ухваленням першого КК України (на той час – УСРР) 1922 р. стали помітні за спроби систематизації кримінального законодавства. Як вказує В. Л. Соколовський, аналіз нормативних актів, які забезпечували кримінально-правову охорону громадської безпеки, цікавий тому, що на основі законодавства УСРР (згодом – УРСР), частково сформувалося відповідне кримінальне законодавство незалежної України [4, с. 55].

КК УСРР 1922 р. відносив до державних злочинів, підвидом яких були злочини проти порядку управління, виготовлення, придбання, зберігання або збут вибухових речовин і снарядів без відповідного

дозволу. Глава 8 «Порушення правил, що охороняють народне здоров'я, громадську безпеку та публічний порядок» передбачала відповідальність за злочини, пов'язані з незаконним обігом предметів підвищеної небезпеки.

У КК УРСР 1927 р. норми про відповідальність за злочини проти громадської безпеки, предметом яких є зброя, бойові припаси, вибухові речовини та вибухові пристрої, зазнали незначних змін. Положення цього кодексу відображали зміни в загальносоюзному кримінальному законодавстві. Так само, як і в попередньому, у КК УРСР 1927 р. відповідальність за злочини проти громадської безпеки була «розкидана» по різних главах [14, с. 49–50]. Разом з тим, як зазначає К. Ю. Гаврилова, органи державної влади в УРСР суворо ставилися до караності діянь, пов'язаних із незаконним обігом предметів підвищеної небезпеки та порушенням правил поведінки з ними, що пояснюється поступовим усвідомленням небезпеки неправомірного поведінки із зазначеними предметами [8, с. 11].

Загалом період з кінця 1930-х років до моменту розпаду Радянського Союзу характеризувався плюралізмом теорій і концепцій щодо більшості кримінально караних діянь, у тому числі щодо злочинів проти громадської безпеки, предметом яких є зброя, бойові припаси, вибухові речовини та вибухові пристрої.

Повоєнні часи характеризувалися посиленням відповідальності за вчинення державних і військових злочинів, а також появою нових складів злочинів, наприклад, приховування трофейного майна чи зброї [2, с. 658].

Наступним кроком у розвитку аналізованих кримінально-правових норм про відповідальність за злочини, предметом яких є зброя, бойові припаси, вибухові речовини та вибухові пристрої, стало ухвалення КК УРСР 1960 р., що обумовлювалося зміною економічної ситуації в державі, зростанням рівня правової культури та свідомості громадян, а також іншими соціально-економічними причинами. У КК УРСР 1960 р. з незначними змінами були збережені норми про відповідальність за державні та військові злочини 1958 р. Однак суттєвих змін законодавство про кримінальну відповідальність за злочини, предметом яких є зброя, бойові припаси, вибухові речовини та вибухові пристрої, зазнало саме в роки чинності цього нормативно-правового акта. В Особливій частині КК УРСР 1960 р. у главі Х «Злочини проти громадської безпеки, громадського порядку та народного здоров'я» закріплювалися 17 складів злочинів, які (з урахуванням положень чинного КК України 2001 р.) визнаються злочинами проти громадської безпеки, з них 6 тих, які є предметом нашого дослідження. Це статті 221 «Порушення правил зберігання, використання, обліку та перевозки вибухових речовин», 221-1 «Незаконний провіз на повітряному судні вибухових або

легкозаймистих речовин», 222 «Незаконне носіння, зберігання, придбання, виготовлення і збут вогнестрільної чи холодної зброї, бойових припасів та вибухових речовин», 223 «Розкрадання вогнестрільної зброї, бойових припасів або вибухових речовин», 224 «Недбале зберігання вогнестрільної зброї і боєприпасів», 228-6 «Незаконний вивіз за межі України сировини, матеріалів, обладнання для створення зброї, а також військової і спеціальної техніки» [15].

Отже, можемо констатувати, що обсяг кримінально каранних діянь, предметом яких є зброя, бойові припаси, вибухові речовини та вибухові пристрої, в КК УРСР 1960 р. кількісно зріс. Це свідчить про чітке законодавче розмежування специфіки зазначених предметів злочинів, відмежування предметів підвищеної небезпеки від наркотичних засобів і психотропних речовин [8, с. 11].

Здобуття Україною незалежності та ухвалення Конституції сприяли виникненню нових шляхів і напрямів розвитку кримінального права. У державі тривала розробка нового КК України, спрямованого на відображення потреб незалежної України та більш адаптованого до вимог європейського та міжнародного права. Також розроблялися проекти КК України, які увібрали в себе багато положень Модельного КК для держав – членів СНД (затверджений постановою Міжпарламентської Асамблеї країн СНД від 17.02.1996 № 7-5) [16], що повинен був стати для країн – учасників СНД рекомендаційним законодавчим актом. Основою для чинного КК України став проект, підготовлений робочою групою Кабінету Міністрів України, від 12.05.1998 № 1029 [17]. Варто зазначити, що останній з названих проектів містив майже вдвічі менше злочинів проти громадської безпеки порівняно з нормами чинного розділу IX Особливої частини КК України 2001 р. Як зазначає В. А. Соколовський, у главі IX «Злочини проти громадської безпеки» цього проекту містилися 11 статей (для порівняння – в розділі IX «Злочини проти громадської безпеки» чинного КК України передбачено 25 статей) – ст. 229–239. Зміст їх диспозицій майже повністю відповідав змісту чинних ст. 257, 260–263, 264–265, 266–267, 269–279 КК України [17]. Крім того, ст. 264 проекту КК багато в чому була схожа з положеннями ст. 259 чинного КК України [4, с. 63].

Уперше за час історичного розвитку кримінального законодавства в Україні злочини проти громадської безпеки в нормах чинного КК України були розміщені в одному розділі «Злочини проти громадської безпеки» Особливої частини. Такий крок законодавця сприяє чіткому відмежуванню вказаних злочинів від суміжних, визначенню та класифікації їх за ознаками безпосереднього об'єкта та правильній кваліфікації.

Отже, для підбиття підсумків аналізу ретроспективи законодавчого регулювання відповідальності за злочини проти громадської безпеки, предметом яких є зброя, бойові припаси,

вибухові речовини та вибухові пристрої, уявляється можливим сформулювати певні **висновки**. Вивчення історичного розвитку кримінальної відповідальності за злочини цієї групи та аналіз їх сучасних тенденцій демонструє як позитивний, так і негативний досвід законотворчості, що вимагає обов'язкового врахування в подальшому вдосконаленні норм КК України.

Розвиток кримінальної відповідальності за злочини проти громадської безпеки, предметом яких є зброя, бойові припаси, вибухові речовини та вибухові пристрої, здійснювався протягом таких етапів:

1) формування злочинів проти громадської безпеки (в їх сучасному розумінні) як кримінально караних діянь;

2) законодавче закріплення норм про відповідальність за вчинення злочинів проти громадської безпеки, предметом яких є зброя, бойові припаси, вибухові речовини та вибухові пристрої;

3) соціалістичний період кримінальної відповідальності за злочини цієї групи та її вдосконалення;

4) сучасний період розвитку відповідальності за злочини проти громадської безпеки, предметом яких є зброя, бойові припаси, вибухові речовини та вибухові пристрої, що орієнтований на міжнародну інтеграцію та адаптацію до норм міжнародного права.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Коржанський М. Й. Уголовне право України. Частина загальна : курс лекцій. Київ : Наук. думка, 1996. 336 с. 2. Іванов В. М. Історія держави і права України : підручник. Київ : КУП НАНУ, 2013. 892 с. 3. Терлюк І. Я. Історія українського права від найдавніших часів до XVIII століття. Львів : ЛьвДУВС, 2002. 295 с. 4. Соколовський В. Л. Громадська безпека як об'єкт злочину : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2017. 262 с. 5. Паламарчук К. В. Кримінальна відповідальність за розбій: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2017. 244 с. 6. Пасічник М. С. Історія України: державні процеси, розвиток культури та політичні перспективи. 2-ге вид., стер. Київ : Юрисконсульт, 2006. 735 с. 7. Музиченко П. П. Історія держави і права України : навч. посіб. Київ : Знання, 2003. 429 с. 8. Гаврилова К. Ю. Кримінальна відповідальність за порушення правил поведіння з вибуховими легкозаймистими та їдкими речовинами або радіоактивними матеріалами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Одеса, 2011. 221 с. 9. Робак В. А. Кримінальна відповідальність за створення не передбачених законом носізованих або збройних формувань : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2008. 259 с. 10. Фріс П. Л. Вчення про наслідки злочинності: питання класифікації. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2013. № 3. С. 37–42. 11. Кісілюк Е. М. Кримінальне законодавство в період українського державотворення (1917–1921 рр.) : монографія. Київ : Вид-во Європ. ун-ту, 2011. 232 с. 12. Кривошеїн П. К. Злочин. Історичне дослідження. Київ : Укр. акад. внутр. справ, 1993. 72 с. 13. Рибачук В. І. Кримінально-правові та кримінологічні аспекти боротьби з незаконними діяннями при поводженні зі зброєю, бойовими припасами та вибуховими речовинами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Одеса, 2001. 21 с. 14. Кримінальний кодекс УРСР. Офіц. текст із змін. та допов. на 1.11.1949 р., з постат. матеріалами і дод. Київ :



М-во юстиції УРСР, 1950. 168 с. 15. Кримінальний кодекс України : закон УРСР від 28.12.1960 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2002-05> (дата звернення: 28.11.2017 р.). 16. Модельный Уголовный Кодекс для государств – участников Содружества Независимых Государств : прин. постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств 17.02.1996 // Международный Комитет Красного Креста : сайт. URL: <https://www.icrc.org/rus/assets/files/other/crim.pdf> (дата звернення: 28.11.2017 р.). 17. Кримінальний кодекс України : проект закону від 12.05.1998 № 1029 / підгот. робочою групою Кабінету Міністрів України. – Київ : Укр. правнича фундація, 1994. 152 с.

Надійшла до редколегії 18.12.2017



### **Голубош В. В. Генезис уголовной ответственности за преступления против общественной безопасности, предметом которых является оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества и взрывные устройства**

*Раскрыты особенности исторического развития уголовной ответственности за преступления против общественной безопасности, предметом которых являются оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества и взрывные устройства. Выделены такие основные этапы развития: а) формирование преступлений против общественной безопасности в их современном понимании как уголовно наказуемых деяний; б) законодательное закрепление норм об ответственности за совершение преступлений этой группы; в) социалистический период уголовной ответственности и её совершенствования; г) современный период, который ориентирован на международную интеграцию и адаптацию к нормам международного права.*

**Ключевые слова:** преступления против общественной безопасности, предмет преступлений, оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, взрывные устройства.

### **Holubosh V. V. Genesis of criminal liability for offenses against public safety, the object of which is weapons, service ammunition, explosives and explosive devices**

*The historical development of criminal liability for crimes against public safety, the object of which is weapons, service ammunition, explosives and explosive devices, has been analyzed. It has been established that the development of domestic legislation on criminal liability is related to the creation and operation of the Russkaia Pravda, the Statutes of the Principality of Lithuania, the Rights and Rules of Malorossia, the Criminal Codes of Ukrainian SSR of 1922, 1927 and 1960, the Criminal Code of Ukraine of 2001.*

*It has been proved that the first mentioning of crimes against public safety (in the modern sense) appeared during the period of Kievan Rus, when the appropriation of the lost weapons was recognized as a crime. Sales and transportation of weapons became criminal acts during the time of Galicia-Volyn Principality. The issues of liability for the crimes of this group received rapid development at the end of the XIX century, at the time of the entry into force of the Code on Criminal and Corrective Penalties of 1845. Socio-*

political situation of the early XX century contributed to further changes in the determination of liability for the manufacture, acquisition, transportation, and sale without adequate permission of explosives or ammunition. The Criminal Code of Ukrainian SSR of 1922 and the Criminal Code of Ukrainian SSR of 1927 contained norms on liability for the crimes of the mentioned group, which had undergone minor changes for the entire period of the laws. Post-war times are characterized by the emergence of new corpus delicti, such as concealing trophy property or weapons. Analyzed crimes undergone substantial changes during the validity years of the Criminal Code of Ukrainian SSR of 1960, when the scope of criminal acts, the object of which is weapons, service ammunition, explosives and explosive devices, has increased quantitatively. For the first time in the course of the development of legislation, crimes against public safety were clearly stipulated in the separate Section IX of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine of 2001.

The author has defined the following main stages of the genesis of criminal liability for the crimes of this group: a) the formation of crimes against public safety (in their modern sense) as criminal acts; b) legislative consolidation of the norms on the liability for committing crimes of this group; c) the socialist period of criminal liability and its improvement; d) the modern period that is oriented towards international integration and adaptation to the norms of international law.

**Keywords:** offenses against public safety, object of crimes, weapons, service ammunition, explosives, explosive devices.



УДК 343.97-053.6(430)

**А. Ю. Дзюба,**

молодший науковий співробітник Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса Національної академії правових наук України (м. Харків);  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7490-3232>

## **ДО ПИТАННЯ ПРО ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНІ ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ НЕПОВНОЛІТНІХ ЯК ОДИН ІЗ НАПРЯМІВ КРИМІНОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ФРН**

Досліджено окремі аспекти загальносоціальних заходів запобігання злочинності неповнолітніх, закріплених у міжнародних нормативно-правових актах і законодавстві ФРН, з урахуванням європейських стандартів, що є пріоритетним у межах взаємодії між Україною та ЄС.

**Ключові слова:** ювенальна юстиція ФРН, кримінологічна політика, кримінально-правова політика, запобігання злочинності неповнолітніх, загальносоціальне запобігання злочинності, ресоціалізація неповнолітніх правопорушників.

**Постановка проблеми.** Побудова сучасної європейської держави, підкріплена підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, подальша гармонізація законодавства нашої держави із законодавством Європейського Союзу вимагає поглибленого вивчення теорії та практики

запобігання злочинності в країнах ЄС і запозичення позитивного досвіду в запобіганні злочинності в цілому та кримінальним правопорушенням, що вчиняються неповнолітніми, зокрема. У цьому сенсі на велику увагу заслуговують країни, які в межах своїх національних правових систем реалізували модель ювенальної юстиції [1]. Саме тому дослідження найбільш вдалих практик запобігання злочинності неповнолітніх, що вироблені у ФРН, видається актуальним і своєчасним.

Стан ювенальної злочинності в сучасній Україні та практика протидії їй свідчать, що існує нагальна потреба в адекватній кримінологічній доктрині [2]. Вироблення дієвих практик запобігання злочинності неповнолітніх у нашій державі передбачає вдосконалення стратегічних засад державної політики у сфері ювенальної юстиції. За своїм змістом і формами реалізації вказана діяльність охоплюється поняттям кримінологічної політики. Як зазначає В. В. Голина, кримінологічна політика – це частина внутрішньої соціально-економічної політики держави, що визначає методологічні засади та шляхи здійснення нерепресивної протидії злочинності та її проявам [3, с. 63]. На думку В. В. Васиєвича, доктринальна модель кримінологічної політики базується на принципі взаємозв'язку явищ кримінальної дійсності й антикримінальної діяльності як універсального способу їх існування. Через систему взаємопов'язаних понять і категорій кримінологічна політика відображає закономірності розвитку кримінальної активності й антикримінальної діяльності [4]. Науковою базою кримінологічної політики виступає теорія запобігання злочинності, яка визначає трирівневу систему запобіжного впливу – загальносоціальний, спеціально-кримінологічний та індивідуальний напрями [5]. До окремих аспектів вивчення запобігання злочинності неповнолітніх звертались у своїх працях такі вчені, як В. С. Батиргарєєва, М. А. Білоконь, В. В. Голина, Б. М. Головкін, О. М. Джужа, В. П. Ємельянов, М. Г. Колодяжний, М. О. Маршуба, Є. С. Назимко, Л. О. Шевченко, В. І. Шакур, О. Ю. Шостко, Н. С. Юзікова та інші. Разом з тим, аналіз наукових публікацій показав, що загальносоціальні заходи запобігання злочинності неповнолітніх у ФРН у кримінологічній літературі досліджені недостатньо, а деякі положення потребують уточнень.

**Метою** статті є вивчення окремих аспектів запобігання злочинності неповнолітніх у ФРН через призму пошуку основних тенденцій у загальносоціальному запобіганні вчиненню злочинів цією категорією осіб, що закладає підґрунтя для вироблення концептуальних засад запобігання злочинності неповнолітніх в Україні у наступних наукових працях.

**Виклад основного матеріалу.** Державна політика у сфері запобігання злочинності неповнолітніх як у ФРН, так і в Україні

формується та реалізується на загальносоціальному рівні. Як зазначає В. В. Голина, ресурсний потенціал загальносоціального напряму запобігання злочинності передбачає вдосконалення суспільних відносин з метою поступового усунення різних негативних явищ, криміногенних протиріч, що формують у людей викривлену правосвідомість, злочинну мотивацію та відповідну поведінку [3].

Виховний вектор державної політики, пов'язаний із запобіганням молодіжній злочинності, ще в 1900 році окреслив професор кримінального права, а згодом і депутат рейхстагу Франц фон Ліст. Зокрема, він зазначав: «Якщо підліток вчиняє злочин і ми його відпускаємо виховуючи, то ймовірність того, що він скоїть злочин знов, менша, ніж якщо б ми його покарали» [6]. М. Фос у 1981 р. також вказував на виховну спрямованість і ціннісну орієнтацію ювенальної кримінальної політики [7]. Дотепер концепція виховання значною мірою визначає кримінально-правову та кримінологічну політику у ФРН. Серед рівнів запобігання молодіжній злочинності в Німеччині суттєва увага традиційно приділяється загальносоціальному запобігання злочинності [8; 9]. Проаналізуємо підходи до визначення загальносоціального запобігання злочинності в Україні для подальшого співвідношення із надбаннями німецьких учених в зазначеній сфері.

У вітчизняній кримінології під загальносоціальними заходами запобігання злочинам розуміють комплекс перспективних соціально-економічних і культурно-виховних заходів, спрямованих на подальший розвиток і вдосконалення суспільних відносин та усунення або нейтралізацію разом з тим причин і умов злочинності [10]. Як, у зв'язку із цим, зауважив О. М. Джужа, такий рівень запобігання злочинам характерний тим, що його складові є невід'ємною частиною соціально-економічного розвитку, поліпшення морально-психічної та духовної сфер суспільства [11]. Щодо розмежування загальносоціальних заходів запобігання злочинам погоджуємося з позицією А. П. Закалюка, який у своїх наукових працях довів, що об'єктом заходів загальносоціального запобігання є явища, факти, прояви тощо, які мають зі злочинністю хоч і не спричинюючий або обумовлюючий, але інший детермінуючий, здебільшого кореляційний зв'язок або зв'язок станів. У такому випадку запобіжний вплив на них, хоч і не цілеспрямований, належить до загальносоціального запобігання [12]. Враховуючи зазначене, Ю. Ю. Орлов зробив висновок, що загальносоціальне запобігання злочинам – це позитивний ефект продуманої соціальної політики, яка здійснюється не стільки з метою безпосереднього запобігання злочинам, а спрямована передусім на вирішення загальних економічних і соціальних завдань держави [13]. Саме ці позиції науковців поряд з іншими результатами досліджень, пов'язаних із з'ясуванням змісту запобіжної діяльності, склали методологічне підґрунтя для висвітлення питань, що стосуються

проблем загальносоціального запобігання злочинам неповнолітніх, враховуючи і, зокрема, підвищену суспільну увагу до протиправної поведінки неповнолітніх, у тому числі на міжнародному рівні. Тим, що в Україні ювенальна юстиція лише починає формуватись, обумовлюється підвищений інтерес українських учених до надбань і напрацювань Німеччини – держави з чітко сформованою та результативно функціонуючою ювенальною юстицією.

Під протидією та запобіганням злочинам неповнолітніх у ФРН розуміють діяльність органів кримінальної юстиції, спеціальних установ, органів і служб у справах дітей щодо виявлення й усунення причин і умов, які сприяють вчиненню злочинів, а також здійснення позитивного впливу на поведінку окремих категорій неповнолітніх. Система профілактики злочинності у цілому та злочинів, що вчиняються неповнолітніми, зокрема в сучасних умовах має враховувати позитивний досвід, а також нові вимоги суспільства. При цьому слід виходити з наступного:

- поєднання державних і суспільних засад, сил і ресурсів такої діяльності;
- здійснення комплексного впливу на особу, середовище, діяльність суб'єктів виховання та профілактики, громадську думку;
- розподіл функцій між окремими учасниками профілактичної діяльності з тим, щоб уникнути дублювання;
- визначення сфери застосування заходів виховання, забезпечення нормальних життєвих умов, соціальної допомоги та власне профілактики, включаючи правові її форми.

Злочинність серед молоді в Німеччині, як і в інших країнах світу, є соціальним явищем. Характер суспільних відносин так чи інакше пов'язаний із поведінкою особи, адже будь-яка діяльність, у тому числі злочинна, розглядається в системі суспільних відносин. Законодавство у сфері запобігання злочинності неповнолітніх ФРН є чітко структурованим, існує така нормативна база: загальне кримінальне законодавство – КК ФРН; спеціальне – Закон про суди для молоді (Jugendgerichtsesetz, скор. JGG) в редакції від 11.12.1974 (з останніми змінами від 19.01.2000). У цьому Законі окремо розглядаються питання, що стосуються: а) неповнолітніх; б) молоді. Крім того, існують окремі закони, що регламентують виконання покарання та різні профілактичні заходи, які застосовуються до молоді [14].

Згідно з визначенням Ради ЄС від 28 травня 2001 р. загальносоціальне запобігання – це діяльність, що охоплює всі заходи, які так чи інакше сприяють скороченню злочинів і знижують відчуття небезпеки у громадян як безпосередньо за допомогою утримання від злочинних дій, так і через політику та втручання, що спрямовані на зменшення можливостей для вчинення злочинів, а також шляхом впливу на причини злочинності [15].

Значну роль у розробці питань, пов'язаних із захистом прав молоді, відіграє Організація Об'єднаних Націй, яка у 60–80-х роках ХХ століття ухвалила низку документів, що проголошують нові принципи ставлення до молоді. Саме ООН належала ініціатива оголосити 1985 рік Міжнародним роком молоді. У 1995 р. була ухвалена Всесвітня програма дій, що стосується молоді, а 12 серпня 1998 р. на І Всесвітній конференції міністрів у справах молоді – Лісабонська декларація з молодіжної політики та програм [16].

Зауважимо, що ФРН докладає значних зусиль у сфері запобігання злочинності взагалі та у сфері запобігання злочинності неповнолітніх зокрема. Виокремлення молодіжної злочинності та молодіжної кримінальної політики в самостійний напрям діяльності держави, створення соціальних інститутів суспільства і громадських організацій, метою яких є подальша мінімізація такої злочинності та подолання найбільш агресивних її проявів, виступають характерними рисами сучасного світового розвитку. У ФРН існує найбільш розвинена законодавча система ефективного запобігання злочинності неповнолітніх, що впроваджується через державні інститути як на федеральному рівні, так і на рівні земель – суб'єктів федерації. Основні положення загальносоціальних заходів запобігання злочинності визначаються такими чинниками.

1. Структуризація молодіжної політики за рівнями – загальнонаціональним, регіональним і місцевим. Серед усіх європейських держав така система найчіткіше діє саме в Німеччині. Молодіжна політика у ФРН реалізується на основі Конституції та федеральних законів «Про допомогу молоді і дітям» 2002 р. (допомога сім'ям, консультації, опіка, соціальна педагогіка, ювенальні суди, організація роботи з молоддю) і «Про захист молоді» 2000 р. Щороку затверджуються федеральні плани, присвячені вирішенню нагальних питань молодіжної політики. У них закріплюються конкретні заходи щодо соціалізації молоді – соціальне забезпечення, боротьба з бідністю та безробіттям, етичне виховання, інтеграція іноземців у німецьке суспільство, допомога молоді зі «східних земель» тощо. У Німеччині розробкою таких щорічних планів займаються Міністерство освіти і науки та Міністерство економіки і зайнятості.

2. Використання принципу субсидіарності, коли основна відповідальність, у тому числі фінансова, покладається на найбільш наближений до неповнолітніх рівень. У Німеччині близько 60 % витрат на реалізацію молодіжних програм припадає на комунальний рівень (близько 10 % комунального бюджету), 35 % – на рівень відповідних земель. Це дає можливість надавати допомогу молоді з урахуванням локальних і регіональних соціально-економічних реалій і потреб.

3. Створення спеціальних служб допомоги учням: бесіди щодо шкоди паління, вживання алкоголю і наркотиків, консультації з приводу статевого стосунку, вирішення конфліктів, допомога тим, хто відстає в навчанні; виявлення обдарованих дітей з бідних сімей та їх підтримка (матеріальна та психологічна) у здобутті освіти (створення опікунських фондів, стипендій, пошук спонсорів); розширення мережі безкоштовних гуртків за інтересами та спортивних секцій.

4. Розробка програм профорієнтації та навчання молоді з подальшим працевлаштуванням, тобто поєднання освіти із забезпеченням молоді робочими місцями; заохочення роботодавців у працевлаштуванні молоді в першу чергу.

5. Співпраця влади та неурядових організацій на всіх рівнях реалізації молодіжної політики. Організації, що беруть участь у здійсненні молодіжної політики, займаються лобюванням інтересів своїх членів (в основному – представників молодіжних груп) на всіх рівнях влади, тобто представництво інтересів йде знизу вгору.

6. Регулярний моніторинг проблем молоді незалежними експертами в Німеччині створює умови для прийняття зважених довгострокових рішень уповноваженими органами з урахування різних ситуативних оцінок і можливостей з унесенням відповідних коректив у майбутньому.

Останнім часом кримінологічну політику ФРН щодо запобігання злочинності неповнолітніх визначає пошук нових форм впливу на підлітків, що не пов'язані із заходами кримінально-правового характеру. Такі форми розробляються з метою профілактики злочинної поведінки неповнолітніх. Особлива увага при цьому приділяється профілактичній і виховній роботі поліції. З тією ж метою пропонується використовувати також інститут сім'ї шляхом виховання неповнолітніх саме в ній.

З урахуванням сучасних соціально-криміногенних тенденцій у підлітково-молодіжному середовищі заходи запобігання злочинності неповнолітніх мають ґрунтуватися на таких принципах:

- підхід до проблеми неповнолітніх як особливої категорії населення, яка потребує підвищеного захисту;
- пріоритетність і комплексність вирішення проблеми підліткової злочинності;
- удосконалення системи запобігання злочинності неповнолітніх;
- підхід до проблеми підліткової злочинності з урахуванням регіональних умов.

Основна роль у цьому питанні відводиться підвищенню дієвості соціальних інститутів. Центральною ланкою, на яку об'єктивно покладається найбільший тягар щодо формування законослухняної поведінки підлітків і через який мають бути спрямовані зусилля державних і недержавних органів та установ у запобіганні злочинності неповнолітніх, є, на наш думку, саме сім'я [17].

Парадигма виховання фігурує у сталому підході до запобігання злочинності неповнолітніх також у наукових працях вітчизняних науковців. Як влучно зазначає В. В. Голіна, останніми роками умови виховання в цілому та сімейного виховання зокрема змінилися, стали більш складними, і відповідно змінюються його форми, методи і пріоритети [18, с. 62]. Але сутність і значення сімейного виховання залишаються тими самими. Виховний потенціал родини являє собою комплекс умов і засобів, які в сукупності визначають її педагогічні можливості [18, с. 63]. Особливою і досить важливою є специфіка самого процесу сімейного виховання. Досліджуючи сімейне виховання, необхідно, в першу чергу, відмітити його безперервність, тривалість і різнобічність. У цьому сенсі з родиною не може зрівнятися жодний інший виховний інститут.

**Висновки.** Можна стверджувати, що, незважаючи на окремі відмінності, проблема молодіжної злочинності на сьогодні є вкрай актуальною як для України, так і для Німеччини. Її існування зумовлене поєднанням дії соціальних факторів двох груп – суб'єктивних, які стосуються безпосередньо особи правопорушника, й об'єктивних, що охоплюють широке коло питань соціального характеру. Уявляється, що в умовах формування правової держави особлива увага повинна приділятися не лише проблемам захищеності особи правом, її правової інформованості, а й її культурному та трудовому вихованню, розвитку сім'ї. Тому держави повинні розробляти й активно впроваджувати ефективну молодіжну політику, яка сприятиме становленню молоді, її розвитку та захисту.

Результати дослідження кримінально-правової та кримінологічної політики у ФРН на матеріалах програм і проєктів профілактики, що містять як державні, так і приватноправові засоби запобігання злочинності, доводять актуальність, необхідність і корисність використання іноземного досвіду. Останнє сприяє вдосконаленню діяльності держави та полегшує вирішення проблем боротьби зі злочинністю неповнолітніх в Україні.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Дзюба А. Ю. Заходи кримінально-правового впливу на неповнолітніх правопорушників за кримінальним законодавством ФРН. *Питання боротьби зі злочинністю*. 2014. Вип. 28. С. 199. 2. Костенко О. М. Модернізація доктрини сучасної кримінології у парадигмі соціального натуралізму. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2014. № 1. С. 190–208. 3. Голіна В. В. Запобігання злочинності (теорія і практика) : навч. посіб. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2011. 120 с. 4. Василевич В. В. Щодо основних принципів кримінологічної політики України // *Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення* : зб. наук. пр. за матеріалами наук.-теорет. конф. (м. Київ, 20 берез. 2014 р). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2014. С. 47. 5. Голіна В. В. Кримінологічна політика України як ресурс у протидії злочинності (реалії і можливості). *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2. С. 10–11. 6. Liszt F. Die Kriminalität der Jugendlichen, in: *Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge*. Band 2. Berlin, 1905. S. 338.



7. Voss M. Jugend ohne Rechte : Die Entwicklung des Jugendstrafrechts. Frankfurt/Main : Campus Verlag, 1986. S. 210–212. 8. Albrecht H.-J. Ist das deutsche Jugendstrafrecht noch zeitgemäß? Gutachten für den 64. Deutschen Juristentag. URL: <http://www.journascience.org/de/mediensammlung/content/Jugendstrafrecht-DJT-Final04.pdf> (дата звернення: 01.08.2017).
9. Sonnen B.-R. Stand und Entwicklung des Jugendkriminalrechts. *Recht der Jugend und des Bildungswesens*. 2007. Ausgabe 2. S. 128. 10. Кримінологія : підручник / В. В. Голіна, Б. М. Головкін, М. Ю. Валуйська та ін. ; за ред. В. В. Голіни, Б. М. Головкіна. Харків : Право, 2014. С. 143. 11. Кримінологія : навч. посіб. / О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Г. Колб та ін. ; за заг. ред. О. М. Джужи. Київ : Атіка, 2009. С. 53–54. 12. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : у 3 кн. Київ : Ін Юре, 2007. Кн. 1 : Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. С. 327–328. 13. Орлов Ю. Ю. Рівні, види, методи та форми профілактичної діяльності // Профілактика злочинів : підручник / О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Ф. Гада та ін. ; за заг. ред. О. М. Джужи. Київ : Атіка, 2011. С. 20. 14. Жалинский А. Э. Современное немецкое уголовное право. М. : Велби ; Проспект, 2006. С. 337. 15. Шостко О. Ю. Теоретичні та прикладні проблеми протидії організованій злочинності в європейських країнах : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2010. С. 27. 16. Лиссабонская декларация по молодежной политике и программам, принятая на Всемирной конференции министров по делам молодежи, которая состоялась в Лиссабоне 8–12 августа 1998 года. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/pdf/lisbon.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/lisbon.pdf) (дата звернення: 21.11.2017). 17. Голод С. И., Клецин А. А. Состояние и перспективы развития семьи. Теоретико-типологический анализ. Эмпирическое обоснование. СПб. С.-Петербург. фил. Ин-та социологии РАН, 1994. С. 112. 18. Кримінологічні проблеми попередження злочинності неповнолітніх у великому місті: досвід конкретно-соціологічного дослідження : монографія / В. В. Голіна, В. П. Ємельянов, В. Д. Воднік та ін. ; за заг. ред. В. В. Голіни та В. П. Ємельянова. Харків : Право, 2006. 292 с.

Надійшла до редакції 22.11.2017



### **Дзюба А. Ю. К вопросу об общесоциальных мерах предупреждения преступности несовершеннолетних как одном из направлений криминологической политики ФРГ**

*Исследованы отдельные аспекты общесоциальных мер предупреждения преступности несовершеннолетних, которые закреплены в международных нормативно-правовых актах и законодательстве ФРГ, с учётом европейских стандартов, что является приоритетным в рамках взаимодействия между Украиной и ЕС.*

**Ключевые слова:** ювенальная юстиция ФРГ, криминологическая политика, уголовно-правовая политика, предотвращение преступности несовершеннолетних, общесоциальное предупреждение преступности, ресоциализация несовершеннолетних правонарушителей.

**Dziuba A. Yu. On the issue of general social measures for preventing juvenile delinquency as one of the areas of criminological policy of the Federal Republic of Germany**

*The author has researched some aspects of general social measures for preventing juvenile delinquency, enshrined in international regulatory acts and legislation of the Federal Republic of Germany taking into account European standards, which is a priority within the framework of interaction between Ukraine and the EU.*

*It has been noted that the Federal Republic of Germany has a developed model of juvenile justice and youth criminal policy, which serves as an independent direction of the state activity. Some social institutions of society and public organizations have been created, the purpose of which is to further minimize youth crime and overcome the most aggressive its manifestations. The current legislative system for the effective prevention of juvenile delinquency is implemented through the state institutions both at federal level and at the level of lands – subjects of the federation. The youth criminal and legal policy in Germany is structured according to the levels – general national, regional and local. The implementation of such a policy proceeds from the principle of subsidiarity, when the main responsibility, including financial, rests on the most close level to juveniles. Preventive function to prevent crime is the responsibility of specialized assistance services to students. Career guidance programs and the training of young people with further employment enable them to combine education with the provision of workplaces for youth.*

*The authorities in the Federal Republic of Germany actively cooperate with non-governmental organizations at all levels of youth policy implementation. Issues related to juvenile delinquency are regularly monitored by independent experts that creates conditions for the adoption of factored long-term decisions by the competent authorities, taking into account various situational assessments and opportunities for making appropriate corrections in the future.*

*Criminological policy of the Federal Republic of Germany to prevent juvenile delinquency determines the search for new forms of influence on adolescents not related to criminal and legal measures. Such forms are elaborated to prevent juvenile delinquency. Particular importance is paid to the preventive and educational work of the police. For the same purpose, the use of the family institution is offered.*

**Keywords:** juvenile justice of the Federal Republic of Germany, criminological policy, criminal and legal policy, prevention of juvenile delinquency, general social prevention of crime, re-socialization of juvenile offenders.



УДК 343.85:343.6

**К. Б. Левченко,**

*доктор юридичних наук, професор;  
президент ГО «Ла Страда – Україна»;*

**М. М. Легенька,**

*аспірант кафедри адміністративного права  
і процесу факультету № 3  
Харківського національного університету внутрішніх справ*

## ДО ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ

*Обґрунтовано актуальність удосконалення законодавчого забезпечення запобігання та протидії домашньому насильству. Розкрито перспективи впровадження ухваленого Верховною Радою України закону «Про запобігання та протидію домашньому насильству». Охарактеризовано форми домашнього насильства і суб'єктів запобігання та протидії домашньому насильству. Проаналізовано види адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з домашнім насильством.*

**Ключові слова:** запобігання та протидія домашньому насильству, законотворчість, спеціальні заходи, адміністративна відповідальність.

**Постановка проблеми.** Домашнє насильство в будь-яких проявах є вкрай небезпечним соціально-правовим явищем, яке завдає шкоди життю та здоров'ю особи, наносить глибоку психологічну травму дітям і, врешті-решт, надає непоправної школи суспільству. Рівень протидії домашньому насильству є показником цивілізованості держави, вагомим фактором оздоровлення суспільства. Як абсолютно обґрунтовано зазначають автори комплексних досліджень означеної тематики, протидію домашньому насильству необхідно віднести до найактуальніших напрямів суспільного та державного розвитку, які потребують комплексної реалізації [1, с. 5].

Безумовно, вирішальним моментом у забезпеченні запобігання та протидії домашньому насильству є нормативно-правове регулювання. Тому цілком обґрунтованою є увага законодавців до розробки й ухвалення відповідних норм як на рівні законів, так і на рівні підзаконних нормативно-правових актів.

**Метою** статті є формулювання перспектив упровадження ухваленого Верховною Радою України закону «Про запобігання та протидію домашньому насильству» шляхом аналізу форм домашнього насильства, суб'єктів запобігання та протидії домашньому насильству, видів адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з домашнім насильством. Актуальність зазначеної проблеми суттєво посилюється у зв'язку з підготовкою до ратифікації Україною Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами (Стамбульської конвенції) [2].

**Стан дослідження.** Різні аспекти адміністративно-правового забезпечення запобігання та протидії домашньому насильству досліджувалися такими українськими науковцями, як О. М. Бандурка, А. О. Галай, С. К. Гречанюк, М. О. Качинська, К. Б. Левченко, С. О. Проневич, О. М. Руднева, Н. Б. Шамрук та ін. Однак новели українського законодавства, пов'язані з ухваленням

07.12.2017 було Верховною Радою України закону «Про запобігання та протидію домашньому насильству», який 18.12.2017 направлено на підпис Президента України [3], досліджуються вперше.

**Виклад основного матеріалу.** Нещодавно ухвалений законопроект покликаний забезпечити захист законних прав та інтересів людини у сфері запобігання домашньому насильству. Ним визначені організаційно-правові засади запобігання та протидії домашньому насильству, захисту прав та інтересів осіб, які постраждали від такого насильства, й основні напрями реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. Також суттєво розширено понятійний апарат нормування зазначеної сфери правового регулювання. Зокрема, введені такі терміни, як «домашнє насильство», «фізичне насильство», «економічне насильство», «психологічне насильство» та «сексуальне насильство».

Під домашнім насильством законодавець розуміє діяння (дії або бездіяльність) фізичного, сексуального, психологічного або економічного характеру, що вчиняються в сім'ї чи в межах місця проживання або між родичами, або між колишнім чи теперішнім подружжям, або між іншими особами, які спільно проживають (проживали) однією сім'єю, але не перебувають (не перебували) в родинних відносинах чи у шлюбі між собою, незалежно від того, чи проживає (проживала) особа, яка вчинила домашнє насильство, в тому самому місці, що й постраждала особа, а також погрози вчинення таких діянь.

Фізичне насильство визначене в законі як форма домашнього насильства, до якої належать ляпаси, стусани, штовхання, щипання, шмагання, кусання, а також незаконне позбавлення волі, нанесення побоїв, мордування, заподіяння тілесних ушкоджень різного ступеня тяжкості, залишення в небезпеці, ненадання допомоги особі, яка перебуває в небезпечному для життя стані, заподіяння смерті, вчинення інших правопорушень насильницького характеру.

До форм домашнього насильства законодавцем віднесене також економічне насильство, яке включає умисне позбавлення житла, їжі, одягу, іншого майна, коштів чи документів або можливості користуватися ними, залишення без догляду чи піклування, перешкоджання в отриманні необхідних послуг з лікування чи реабілітації, заборону працювати, примушування до праці, заборону навчатися та інші правопорушення економічного характеру.

Психологічне насильство може бути виражено у словесних образах, погрози, в тому числі стосовно третіх осіб, приниженні, переслідуванні, залякуванні, інших діяннях, спрямованих на обмеження волевиявлення особи, контроль у репродуктивній сфері, якщо такі дії або бездіяльність викликали в постраждалої особи побоювання за свою безпеку чи безпеку третіх осіб, спричинили

емоційну невпевненість, нездатність захистити себе або завдали шкоди психічному здоров'ю особи.

До ознак сексуального насильства віднесено будь-які діяння сексуального характеру, вчинені стосовно повнолітньої особи без її згоди або стосовно дитини незалежно від її згоди, або в присутності дитини, примушування до акту сексуального характеру з третьою особою, а також інші правопорушення проти статевої свободи чи статевої недоторканості особи, в тому числі вчинені стосовно дитини або в її присутності.

Таким чином, наведені визначення повністю відповідають формулюванню цих понять у Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами, що є важливим для подальших кроків із ратифікації цього міжнародно-правового документа.

Законопроект «Про запобігання та протидію домашньому насильству» визначено більш широке коло осіб, на яких він поширюється, порівняно з чинним законом України «Про попередження насильства в сім'ї», який було ухвалено ще у 2001 році [4]. Встановлено, що дія законодавства про запобігання та протидію домашньому насильству незалежно від факту спільного проживання поширюється на: подружжя; колишнє подружжя; наречених; матерів (батьків) або дітей одного з подружжя (колишнього подружжя) та інших з подружжя (колишнього подружжя); осіб, які спільно проживають (проживали) однією сім'єю, але не перебувають (не перебували) у шлюбі між собою, їхніх батьків і дітей; осіб, які мають спільну дитину чи дітей; батьків (мати, батько) і дітей; діда (бабу) та онука (онуку); прадіда (прабабу) та правнука (правнучку); вітчима (мачуху) та пасинка (падчерку); рідних братів і сестер; інших родичів: дядька (тітку) та племінника (племінницю), двоюрідних братів і сестер, двоюрідних діда (бабу) та двоюрідного онука (онуку); дітей подружжя, колишнього подружжя, наречених, осіб, які мають спільну дитину (дітей), які не є спільними або всиновленими; опікунів, піклувальників, їхніх дітей та осіб, які перебувають (перебували) під опікою, піклуванням; прийомних батьків, батьків-вихователів, патронатних вихователів, їхніх дітей і прийомних дітей, дітей-вихованців, дітей, які проживають (проживали) в сім'ї патронатного вихователя. Дія законодавства про запобігання та протидію домашньому насильству поширюється також на інших родичів, інших осіб, які пов'язані спільним побутом, мають взаємні права й обов'язки, за умови спільного проживання, та на суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. Такий розширений підхід до визначення кола осіб, на яких поширюється закон, є дуже важливим і дозволяє подолати існуючі обмеження чинного законодавства, що не давали можливості ефективно протидіяти домашньому насильству. Особливо це стосується колишнього подружжя, наречених, родичів, які

пов'язані спільним побутом, проживають разом, не утворюючи при цьому сім'ї згідно із Сімейним кодексом України [5].

Ухваленим Законопроектом також доповнено та розширено перелік суб'єктів запобігання та протидії домашньому насильству, на яких покладено обов'язки здійснення відповідних заходів. В оновленому вигляді система зазначених суб'єктів має таку структуру:

- спеціально уповноважені органи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, до яких, у першу чергу, належить Міністерство соціальної політики та його структурні підрозділи на місцях;

- інші органи й установи, на яких покладено функції зі здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству: служби у справах дітей, уповноважені підрозділи органів Національної поліції України, органи управління освітою, навчальні заклади, установи та організації системи освіти, органи охорони здоров'я, установи та заклади охорони здоров'я, центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги, суди, прокуратура, уповноважені органи з питань пробації тощо;

- загальні та спеціалізовані служби підтримки постраждалих осіб. До загальних законодавцем віднесено центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей, соціально-реабілітаційні центри (дитячі містечка), центри соціально-психологічної допомоги, територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг), інші заклади, установи та організації, які надають соціальні послуги постраждалим особам. Спеціалізованими службами визначено притулки для постраждалих осіб, центри медико-соціальної реабілітації постраждалих осіб, кол-центр з питань запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі та насильству стосовно дітей, мобільні бригади соціально-психологічної допомоги постраждалим особам та особам, які постраждали від насильства за ознакою статі, а також заклади та установи, призначені виключно для постраждалих осіб та осіб, які постраждали від насильства за ознакою статі;

- громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах.

З метою посилення запобігання та протидії домашньому насильству силами правоохоронних органів новим законом передбачено розширення повноважень Національної поліції України шляхом віднесення до них прийому та розгляду заяв і повідомлень про вчинення домашнього насильства, в тому числі розгляд повідомлень, що надійшли до кол-центру з питань запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі та насильству стосовно дітей. До нових повноважень поліції віднесено анулювання дозволів на право придбання, зберігання, носіння зброї

та босприпасів їх власникам у разі вчинення ними домашнього насильства та вилучення зброї та босприпасів у порядку, визначеному законодавством. Також поліцейським надано право в невідкладних випадках, пов'язаних з необхідністю припинення вчинюваного акту домашнього насильства, у разі безпосередньої небезпеки для життя чи здоров'я постраждалої особи проникати до житла особи без вмотивованого рішення суду.

Законопроектом передбачено вжиття заходів з інформаційно-аналітичного забезпечення протидії домашньому насильству, необхідність запровадження якого обґрунтована вітчизняними дослідниками достатньо широко поширене в багатьох цивілізованих країнах [6, с. 150].

Неоднозначною новелою законопроекту є передбачено ст.16 створення Єдиного державного реєстру випадків домашнього насильства та насильства за ознакою статі. Зазначений реєстр буде функціонувати як автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система, призначена для збирання, реєстрації, накопичення, зберігання, адаптування, зміни, поновлення, використання, поширення (розповсюдження, реалізації, передачі), знеособлення і знищення визначених цим законом даних про випадки домашнього насильства та насильства за ознакою статі. Передбачено, що персональні дані про постраждалу особу зберігатимуться в Реєстрі протягом трьох років з дня вчинення домашнього насильства чи насильства за ознакою статі. Неоднозначність цієї новели полягає у високому рівні розповсюдження інформації про постраждалих, які не хочуть її публічності, їх подальшої стигматизації та вторинної віктимізації. Водночас формування такого Реєстру ускладнює інформування третіми особами компетентних структур про випадки домашнього насильства або насильства за ознакою статі, оскільки персональні дані таких осіб також мають вноситися до Єдиного державного реєстру випадків домашнього насильства та насильства за ознакою статі.

Крім того, передбачено створення кол-центру з питань запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі та насильству стосовно дітей, який має утворюватися центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, належатиме до сфери його управління та діятиме згідно з положенням, затвердженим цим органом. Такий кол-центр буде державною установою, що матиме територіальні відділення в усіх регіонах України. Його створення вимагатиме чималих державних інвестицій, а також фінансування з місцевих бюджетів. Водночас проблемними залишаються питання взаємодії кол-центру зі службою «102» Національної поліції України, а також можливого дублювання функцій, які вже виконуються нею. Тому його діяльність потребує подальшого моніторингу та наукового аналізу.

У законопроекті наведено чіткий перелік спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству: 1) терміновий заборонний припис стосовно кривдника; 2) обмежувальний припис стосовно кривдника; 3) взяття на профілактичний облік кривдника та проведення з ним профілактичної роботи; 4) направлення кривдника на проходження програми для кривдників.

Важливо, що терміновий заборонний припис може передбачати такі заходи, як зобов'язання залишити місце проживання (перебування) постраждалої особи, заборона на вхід і перебування в місці проживання (перебування) постраждалої особи, заборона в будь-який спосіб контактувати з постраждалою особою. Він вноситься кривднику уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України строком до 10 днів у разі існування безпосередньої загрози життю чи здоров'ю постраждалої особи з метою негайного припинення домашнього насильства, недопущення його продовження чи повторного вчинення. Наголошуємо, що під час вирішення питання про винесення термінового заборонного припису пріоритет надається безпеці постраждалої особи незалежно від майнових прав кривдника на відповідне житлове приміщення.

Обмежувальний припис стосовно кривдника видається судом на строк від 1 до 6 місяців.

З метою посилення протидії домашньому насильству законодавцем розширено перелік адміністративно-правової відповідальності за вчинення дій, що мають ознаки домашнього насильства. Зокрема, Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнено відповідними нормами. Так, ст. 39-1 передбачає направлення на проходження програми особою, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознакою статі. Направлення кривдника на проходження програми як спеціальний захід протидії домашньому насильству здійснюється судом на строк від 3 місяців до 1 року. Суд під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення має право одночасно вирішити питання про направлення особи, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознакою статі, на проходження програми для таких осіб, передбаченої законами України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» [3] та «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [7].

Необхідно звернути увагу, що ст. 173-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення викладено в такій редакції: «Вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, тобто умисне вчинення будь-яких діянь (дій або бездіяльності) фізичного, психологічного чи економічного характеру (застосування насильства, що не спричинило тілесних ушкоджень, погрози, образи чи переслідування, позбавлення житла, їжі, одягу, іншого майна або коштів, на які потерпілий має передбачене законом право, тощо), внаслідок чого могла бути чи була завдана шкода фізичному або



психічному здоров'ю потерпілого, а так само невиконання термінового заборонного припису особою, стосовно якої він винесений, або неповідомлення уповноваженим підрозділам органів Національної поліції України про місце свого тимчасового перебування в разі його винесення, – тягнуть за собою накладення штрафу від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від тридцяти до сорока годин, або адміністративний арешт на строк до семи діб.

Ті самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за одне з порушень, передбачених частиною першою цієї статті, – тягнуть за собою накладення штрафу від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від сорока до шістдесяти годин, або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб».

При цьому мусимо висловити серйозний сумнів у доцільності штрафу як виду адміністративного стягнення за скоєння домашнього насильства. Практика застосування такого стягнення у попередні періоди переконливо свідчить про негативні його наслідки як у соціально-психологічному, так і матеріальному планах, оскільки витрати на виплату штрафу здійснюються за рахунок сімейного бюджету, що погіршує матеріальний стан сім'ї, посилює соціальну напруженість і, врешті-решт, може стати фактором, який провокує нові конфліктні ситуації. Тому вважаємо доцільним вилучити штраф як вид стягнення за скоєння домашнього насильства.

**Висновок.** Для реалізації положень нового закону Кабінет Міністрів України повинен у шестимісячний строк забезпечити приведення своїх нормативно-правових актів, а також нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у відповідність із ним. Гармонізація положень чинного законодавства, спрямованих на запобігання та протидію домашньому насильству, покликана посилити протидію насильству, в тому числі за гендерною ознакою, забезпечити відповідність вітчизняного законодавства сучасним європейським і світовим вимогам, дозволити належним чином імплементувати міжнародні стандарти протидії насильству, сприятиме позитивним змінам у соціальній сфері та суспільстві в цілому.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Шамрук Н. Б., Галай А. О., Гречанок С. К. Взаємодія суб'єктів протидії насильству в сім'ї : монографія. Чернігів : Чернігів. нац. пед. ун-т ім. Т. Г. Шевченка, 2013. 174 с. 2. Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульська конвенція) : довід. для членів парламенту. Київ : К. І. С., 2014. URL: <https://rm.coe.int/1680096e45> (дата звернення: 20.12.2017). 3. Проект Закону про запобігання та протидію

домашньому насильству : від 20.10.2016 № 5294 / ініціатор: В. Б. Гройсман // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60306](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60306) (дата звернення: 20.12.2017). 4. Про попередження насильства в сім'ї : закон України від 15.11.2001 № 2789-III // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2789-14> (дата звернення: 20.12.2017). 5. Сімейний кодекс України : закон України від 10.01.2002 № 2947-III // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14> (дата звернення: 20.12.2017). 6. Міжнародний досвід попередження та протидії домашньому насильству : монографія / А. О. Галай, В. О. Галай, Л. О. Головка та ін. ; за заг. ред. А. О. Галай. Київ : КНТ, 2014. 160 с. 7. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : закон України від 08.08.2005 № 2866-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 52. Ст. 561.

Надійшла до редколегії 21.12.2017



### **Левченко К. Б., Легенька М. Н. К проблеме усовершенствования законодательного обеспечения предотвращения и противодействия домашнему насилию**

*Обоснована актуальность усовершенствования законодательного обеспечения предотвращения и противодействия домашнему насилию. Раскрыты перспективы реализации принятого Верховной Радой Украины закона «О предотвращении и противодействии домашнему насилию». Охарактеризованы формы домашнего насилия и субъекты предупреждения и противодействия домашнему насилию. Проанализированы виды административной ответственности за правонарушения, связанные с домашним насилием.*

**Ключевые слова:** предотвращение и противодействие домашнему насилию, законотворчество, специальные меры, административная ответственность.

### **Levchenko K. B., Lehenka M. M. To the problem of improving legislative provision for preventing and combating domestic violence**

*The authors of the article refer domestic violence as extremely dangerous legal phenomena, and the level of counteraction to it is determined by the indicator of civilization of the state, a significant factor in the improvement of society. In this regard, the relevance of the development and improvement of normative and legal regulation of preventing and counteracting domestic violence has been substantiated.*

*The authors have analyzed recently approved Law of Ukraine “On Prevention and Combating Domestic Violence”; the main ways and perspectives of its implementation have been determined. It has been noted that the legislator determined the following forms of domestic violence: physical, social, psychological and economic. They have been characterized and it has been concluded that the analyzed wording is fully consistent with the definition of these concepts in the Convention of the Council of Europe on the Prevention of Violence against Women and Domestic Violence, as well as combating these*

*phenomena that is important for further steps in ratifying this international and legal document.*

*The authors have emphasized the importance of expanding the range of people affected by the Law of Ukraine "On Preventing and Combating Domestic Violence", since it would overcome the existing limitations of the current legislation that prevented effective counteraction to domestic violence. The authors have also defined important the need to supplement and expand the list of subjects of preventing and counteracting domestic violence, which obliged to take appropriate measures. Structural analysis of the system of the indicated subjects has been carried out.*

*It has been emphasized that harmonization of the provisions of the current legislation aimed at preventing and counteracting domestic violence is intended to increase the resistance to violence, including on a gender basis, to ensure compliance of domestic legislation with contemporary European and international requirements, to allow the proper implementation of international standards for combating violence and to promote positive changes in the social sphere and society in the whole.*

**Keywords:** prevention and counteraction to domestic violence, law-making, special measures, administrative liability.



УДК 343.97

**С. А. Мозоль,**

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,  
доцент кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права  
Національної академії внутрішніх справ (м. Київ)*

### **МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КРИМІНОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ**

*Досліджено міжнародно-правовий аспект забезпечення кримінологічної безпеки. Розмірковуючи про державну кримінальну політику як логічне продовження загальної політики кримінологічної безпеки, зроблено висновок про нерозривність зв'язку світового правопорядку та безпеки як окремої держави, так і цивілізації в цілому. У зв'язку з цим міжнародне поліцейське співробітництво розглянуто як напрям державної політики у сфері боротьби зі злочинністю.*

**Ключові слова:** безпека, кримінологічна безпека, злочинність, міжнародне поліцейське співробітництво, забезпечення кримінологічної безпеки.

**Постановка проблеми.** Глобалізаційні процеси, що розгортаються в сучасному світі, не лише є катализатором розвитку суспільних відносин у всіх сферах, вони дають також поштовх для використання новітніх технологій у злочинній діяльності. Сучасна злочинність не має територіальних і фінансових кордонів, а її помічниками виступають новітні інформаційні й інноваційні технології. Результатом виходу злочинної діяльності на новий рівень

є загроза безпеці громадян, окремої держави і навіть групи держав. Саме тому термін «безпека» все частіше зустрічається не тільки у військовій справі, юриспруденції або економіці, а й на побутовому рівні. Предметом найбільш жвавих дискусій та особливої уваги всього світу є дві тривожні та болючі проблеми – захист прав людини та боротьба з національною і міжнародною злочинністю (або забезпечення кримінологічної безпеки, що було б більш точним).

**Стан дослідження.** Питання зарубіжного досвіду забезпечення безпеки держави правоохоронними органами та можливості його застосування в Україні було предметом досліджень таких учених, як В. Б. Авер'янов, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, С. М. Гусаров, Е. В. Додін, Р. А. Калюжний, О. А. Копиленко, С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. М. Музичук, Н. Р. Нижник, В. І. Олефір, В. П. Петков, Ю. С. Шемшученко. Сьогодні продовжується дослідження проблеми вдосконалення діяльності державних органів, враховуючи поліцію, у сфері забезпечення кримінологічної безпеки України, зокрема у працях О. М. Бандурки, О. О. Балабанової, О. М. Джужи, О. М. Литвинова, Є. Г. Моїсеєва, Ю. І. Римаренка, В. Я. Тація, О. С. Тубелець, Ю. С. Шемшученка, П. А. Фріса та ін.

**Метою** цієї статті є дослідження міжнародно-правового аспекту забезпечення кримінологічної безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Події, що буквально потрясли людство в останні роки, теж укладаються в рамки проблеми забезпечення кримінологічної безпеки. Досить згадати безпрецедентні терористичні акції в містах Росії, Європи та США. Зловмисники не лише ретельно вибирали місце для кривавої розправи, а й реалізовували задум завдяки новим методам убивства. Зокрема, упродовж року терористи вчиняли так звані лоукости – теракти за участі автомобілів. Велика кількість загиблих і постраждалих у результаті терористичних актів припадає на країни Близького Сходу. Так, тільки з початку 2017 року в Сирії, Іраку, Афганістані, Пакистані та Єгипті через напади терористів загинули більше 500 осіб, ще близько 1500 отримали поранення, і це з урахуванням лише наймасштабніших атак терористів. Безжалість єгипетських терористів перевершила всі теракти в Європі в 2017 році, загалом жертвами атаки стали 235 осіб. А отже, формулювання «війна з міжнародною злочинністю» та «війна за права людини» з публіцистичного образу перетворилися на справжню реальність з усіма її героїчними і трагічними атрибутами.

Зростає небезпека викликів від кримінального світу – стають все більш жорстокими відповідні заходи, що вживаються для охорони життєво важливих інтересів людського співтовариства. Це зумовлює необхідність використання цілого комплексу кримінологічних гарантій безпеки та механізмів соціального контролю: релігійних (толерантність відносно іншої релігії); правових (кримінальна відповідальність за злочини проти особи, держави, суспільства);

економічних (забезпечення державою гідної зарплати, пенсії, соціальних виплат для своїх громадян); громадських (толерантність у ставленні до людей); інформаційних (соціальні ролики на телебаченні); адміністративних тощо.

Кримінологічна безпека є одним з обов'язкових атрибутів, які забезпечують нормальне функціонування демократичної держави. Проблеми кримінологічної безпеки в Україні є досить гострими, підтвердженням чого є сучасна кримінально-правова статистика. Дискусії вчених щодо цієї проблеми свідчать, що сьогодні назріла нагальна необхідність у розробці такої моделі організації боротьби зі злочинністю, яка допомогла б забезпечити об'єктивний стан захищеності життєво важливих та інших істотних інтересів особистості, суспільства та держави від злочинних посягань і загроз таких посягань, а також усвідомлення людьми такої захищеності, тобто моделі, здатної забезпечити кримінологічну безпеку.

Зараз передчасно говорити, що громадяни нашої країни відчують себе захищеними від злочинних посягань на їхні права та свободи, навіть на такі основні, як право на життя. На жаль, сьогодні доводиться констатувати випадки злочинних посягань на права та свободи громадян з боку представників правоохоронних органів, що неприпустимо в країні, яка проголошує демократичні принципи. Такі дії правоохоронців завдають серйозного удару по репутації як окремих державних органів, так і всієї системи органів державної влади. Не можна говорити про кримінологічну безпеку, коли в усіх регіонах нашої країни виникають ситуації, в яких громадяни стикаються зі злочинними зазіханнями з боку представників державної влади. А отже, забезпечення кримінологічної безпеки багато в чому пов'язане з належним правовим регулюванням протидії злочинності, ефективною діяльністю правоохоронних органів.

Розмірковуючи про державну кримінальну політику як логічне продовження загальної політики кримінологічної безпеки, не можна не згадати про міжнародно-правовий аспект забезпечення кримінологічної безпеки. Раніше ми вже обґрунтовували тезу про нерозривність зв'язку світового правопорядку та безпеки як окремої держави, так і цивілізації в цілому. У цьому сенсі, на наш погляд, доцільно розглядати міжнародне поліцейське співробітництво як напрям державної політики у сфері боротьби зі злочинністю. Ця позиція ґрунтується на поглядах О. М. Бандурки, О. О. Балабанової, О. М. Джужи, О. М. Литвинова, Є. М. Моїсєєва, Ю. І. Римаренка, В. Я. Тація, О. С. Тубелець, Ю. С. Шемшученка, П. А. Фріса та деяких інших фахівців у галузі кримінальної політики.

Дійсно, зміст міжнародного співробітництва держав як діяльності щодо попередження злочинності, боротьби з нею та поведження з правопорушниками відображає суть кримінальної політики, яка являє собою активну цілеспрямовану діяльність

держави щодо захисту суспільства від злочинності, розробку та реалізацію цілей і завдань, визначення засобів, форм і методів такої діяльності державних, насамперед правоохоронних, органів [1, с. 29–30].

Про необхідність визначення взаємозв'язку кримінальної політики та кримінологічної безпеки пише М. М. Бабаєв. Він зазначає, що в літературі розвиваються дві лінії: тема кримінальної політики й останнім часом тема безпеки. Науковець упевнений, що про кримінальну політику треба говорити як про політику (стратегію і тактику) забезпечення кримінологічної безпеки особистості, суспільства та держави. Безпека повинна бути вбудована в конструкцію кримінальної політики, стати її сутністю, контрапунктом [2, с. 28].

У зв'язку з цим зазначимо, що структурні підсистеми (елементи) кримінальної політики (спеціальна профілактика, кримінально-правовий і кримінально-виконавчий вплив) відповідають структурі та змісту міжнародного поліцейського співробітництва. Органічна єдність і взаємозв'язок кримінальної політики держави та міжнародного поліцейського співробітництва держав підтверджуються також принципами кримінальної політики. Так, принцип законності, з одного боку, означає, що положення карної політики повинні відповідати не тільки Конституції України й українському законодавству, а й міжнародно-правовим зобов'язанням України. З іншого боку, міжнародна солідарність як принцип кримінальної політики передбачає взаємну зацікавленість і взаємодопомогу держав у спільній боротьбі зі злочинністю, особливо з її найбільш небезпечними транснаціональними організованими формами. Можна з упевненістю сказати, що названі принципи кримінальної політики на початку XXI століття виходять на інший рівень і стають принципами глобальної кримінологічної безпеки.

Ще в середині 90-х років минулого століття відзначалося, що рівень міжнародного поліцейського співробітництва за останні 20 років значно виріс, проте в механізмах співробітництва все ще є безліч прогалин, які можуть бути використані з корисливою метою злочинцями, особливо тими, хто належить до найбільш впливових і добре пристосованих до нових умов транснаціональних злочинних організацій. Ці організації є серйозною загрозою для держав, стримати яку можна лише в тому випадку, якщо вони зуміють налагодити ще більш тісне співробітництво. Відповідно до ст. 31 Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності, ухваленої резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї ООН від 15 листопада 2000 року держави-учасниці тісно співпрацюють одна з одною, діючи відповідно до своїх внутрішніх правових та адміністративних систем, з метою підвищення ефективності правозастосовних заходів для боротьби зі злочинами, та прагнуть розробляти й оцінювати ефективність національних проєктів, а

також виявляти і впроваджувати оптимальні види практики та політики, спрямовані на попередження транснаціональної організованої злочинності.

Держави-учасниці прагнуть відповідно до основоположних принципів свого внутрішнього законодавства скорочувати існуючі або майбутні можливості для організованих злочинних груп діяти на законних ринках за використання доходів від злочинів шляхом вжиття належних законодавчих, адміністративних або інших заходів. Такі заходи повинні зосереджуватися на: а) зміцненні співробітництва між правоохоронними органами або органами прокуратури та відповідними приватними організаціями, в тому числі з різних секторів економіки; б) сприянні розробці стандартів і процедур, призначених для забезпечення сумлінності в роботі публічних і відповідних приватних організацій, а також кодексів поведінки для представників відповідних професій, зокрема адвокатів, нотаріусів, консультантів з питань оподаткування та бухгалтерів; в) попередженні зловживань з боку організованих злочинних груп процедурами торгів, що проводяться публічними органами, і субсидіями та ліцензіями, що видаються державними органами для здійснення комерційної діяльності; г) попередженні зловживань з боку організованих злочинних груп юридичними особами [3].

Актуальність міжнародного поліцейського співробітництва щодо реалізації завдань кримінальної політики як частини системи забезпечення глобальної безпеки обумовлена також тим, що на початку XXI століття, як стверджує В. В. Лунєєв, «найбільшою небезпекою для людства, його демократичного та економічного розвитку залишиться інтенсивно зростаюча національна і транснаціональна злочинність, яка сьогодні включає в себе і традиційно кримінальні, і військові, і екологічні, і генетичні й інші загрози». Науковець робить висновок, що домінуючою тенденцією на початку нового століття залишаються тривале зростання злочинності у світі, тенденції підвищення її суспільної небезпеки з одночасним відставанням соціально-правового контролю від зростаючої мобільної та криміналізації суспільних відносин [4, с. 8–9]. Починаючи з 1980-х років темпи зростання злочинності у світі збільшувалися в середньому на 5 % щорічно, що детермінує розвиток міжнародного поліцейського співробітництва.

Міжнародне співробітництво загалом і міжнародне поліцейське співробітництво зокрема розуміються в науковій літературі неоднозначно. Саме поняття «співробітництво» означає роботу разом, спільно, участь у загальній справі [5]. Міжнародне співробітництво передбачає спільну роботу, участь у спільних справах, що стосуються інтересів різних народів і держав у сфері зовнішньої політики. Як випливає зі Статуту ООН (1945 р.), Декларації про принципи міжнародного права (1970 р.), Заключного

акта Наради з безпеки і співробітництва держав в Європі (1975 р.), всі держави повинні підтримувати та розвивати співробітництво одна з одною та з усіма державами в усіх сферах відповідно до цілей і принципів Статуту ООН, інших міжнародно-правових документів та зобов'язань.

Тобто міжнародне співробітництво держав, з одного боку, розглядається як самостійний вид діяльності, що охоплює спільну роботу в економічній, соціальній, культурній, гуманітарній та інших сферах [6, с. 5; 7, с. 5–6], а з іншого, – як загально визнаний принцип міжнародного права. Більшість фахівців-міжнародників вважають міжнародне співробітництво принципом міжнародного права [8, с. 285–288; 9, с. 6–8]. Для цього є об'єктивна міжнародно-правова основа, оскільки ухвалена на XXV сесії Генеральної Асамблеї ООН 24 жовтня 1970 року. Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН, серед основних принципів називає і міждержавне співробітництво.

Аналізуючи зміст принципу міждержавного співробітництва, слід сказати, що він передбачає співробітництво держав незалежно від відмінностей їх політичних, економічних і соціальних систем [10, с. 17; 11, с. 51]. Таке співробітництво повинна вести до прогресу, підтримання та розвитку дружніх відносин, забезпечувати мир і безпеку (в цьому сенсі є обов'язковим для всіх держав) [12, с. 15]. Разом із тим, оскільки принцип міждержавного співробітництва необхідно розглядати в системі основних принципів сучасного міжнародного права (наприклад, у поєднанні з принципами суверенної рівності держав і невтручання у внутрішні справи), слід визнати, що співробітництво у всіх сферах не має обов'язкового характеру. Зокрема, це стосується співпраці в соціальній та культурній сферах, в яких кожна держава визначає межі, ступінь і форми своєї участі. У зв'язку з цим цікавою є думка І. І. Лукашука, що зобов'язати державу до конкретного співробітництва так само складно, як і зобов'язати її до дружби з тією чи іншою державою [8, с. 21]. Аналогічну позицію висловлює також Л. Н. Галенська [12, с. 7].

Як вже зазначалося, міжнародне поліцейське співробітництво є частиною більш масштабного співробітництва держав у вирішенні глобальних соціальних проблем, до яких, безсумнівно, належить проблема злочинності. У науковій літературі використовуються також інші терміни, що позначають міжнародне поліцейське співробітництво, зокрема «міжнародне співробітництво у боротьбі зі злочинністю», «міжнародна боротьба зі злочинністю», «правове співробітництво держав в боротьбі зі злочинністю», «правова допомога у кримінальних справах», «співробітництво у кримінальних справах», «взаємодопомога у кримінальних справах» [13–15]. Ці терміни, на нашу думку, є не зовсім коректними, оскільки не



співвіднесені один з одним і не відображають повною мірою зміст і характер розглянутого явища.

За своїм смисловим значенням напрями та види будь-якої діяльності, враховуючи міжнародне поліцейське співробітництво, певною мірою збігаються (зокрема в їх визначенні як ділянки діяльності, різновиду діяльності), тому не дивно, що в їх розумінні існує досить широке розмаїття. Так, С. В. Бородін та Є. Г. Ляхов до основних напрямків міжнародного поліцейського співробітництва відносять: а) видачу злочинців і надання правової допомоги у кримінальних справах; б) науково-інформаційний обмін національним науковим і практичним досвідом, обговорення проблем та проведення спільних досліджень; в) надання професійно-технічної допомоги державам у боротьбі з кримінальною злочинністю; г) договірно-правову координацію боротьби зі злочинами, що охоплюють декілька держав [16, с. 11]. При цьому науковці відзначають, що названі напрямки необхідно розглядати як міжнародну систему діяльності у сфері попередження злочинності, боротьби з нею та поводження з правопорушниками, тому що кожен з них має своє самостійне значення, однак знаходиться у взаємозв'язку з іншими [16, с. 33].

О. Г. Богатирьов вважає, що міжнародне поліцейське співробітництво включає в себе такі напрями: боротьбу із загальнокримінальною злочинністю; боротьбу зі злочинами міжнародного характеру; боротьбу з міжнародними злочинами [6, с. 5].

Відомі фахівці у сфері міжнародного права І. П. Блищенко та Р. А. Каламкарян вважають, що міжнародне поліцейське співробітництво здійснюється в таких напрямках: сприяння укладенню міжнародних договорів і угод щодо боротьби з міжнародною злочинністю; вироблення спільних міжнародних стандартів попередження злочинності, переслідування та покарання за вчинення міжнародних злочинів, злочинів міжнародного характеру; вироблення рекомендацій щодо боротьби із загальнокримінальними злочинами та консультативна допомога державам з урахуванням того, що кожна з них веде цю боротьбу в межах своєї території відповідно до власних соціальних та економічних умов [17, с. 152]. Слід зазначити, що дослідники розглядають напрями міжнародного співробітництва в межах міжнародних організацій, зокрема ООН, що певною мірою звужує масштаби й обсяг міжнародного поліцейського співробітництва в цілому.

І. Б. Осмаєв виокремлює такі напрями системи міжнародного поліцейського співробітництва: у сфері здійснення кримінального правосуддя (отримання свідчень, надання допомоги у проведенні розслідувань, надання судових документів, проведення розшуку й арешту майна, обстеження об'єктів і ділянок місцевості, надання

інформації та речових доказів тощо); у сфері оперативно-розшукової діяльності (обмін інформацією, працівниками, проведення спільних операцій тощо) [18, с. 109].

Не піддаючи детальному аналізу кожному з наведених позицій, зазначимо, що в більшості з них відбивається не тільки змішання понять «напря́м» і «ви́д» міжнародного поліцейського співробітництва, але і необґрунтоване віднесення в деяких випадках (наприклад, І. Б. Осмаєвим) до цих понять деяких форм цієї діяльності.

З приводу форм міжнародного поліцейського співробітництва можна сказати, що їх розуміння також відрізняється багатоваріантністю. Так, С. В. Бородин та Є. Г. Ляхов вважають, що таке співробітництво здійснюється у двох основних формах – у рамках міжнародних органів та організацій і на основі міжнародних угод. По суті, йдеться про інституційні та конвенційні форми цієї діяльності [16, с. 11]. Близька до названої позиції точка зору О. Г. Богатирьова, який стверджує, що міжнародне поліцейське співробітництво здійснюється в таких міжнародно-правових формах, як висновок: двосторонніх договорів і угод, багатосторонніх угод та створення міжнародних організацій [6, с. 8–9]. Зазначимо, що в цій позиції увагу акцентовано на міжнародно-правових формах співробітництва. Разом із тим, у другому випадку відбувається змішання конвенційної та інституційної форм. Більш логічною уявляється позиція Є. Г. Моїсеєва, який відносить до форм багатостороннє та двостороннє співробітництво між державами. Багатостороннє, у свою чергу, поділяється на універсальне (в межах світового співтовариства) та регіональне співробітництво [19, с. 8–9].

Децо інший підхід спостерігається у В. П. Панова, який виокремлює такі основні форми поліцейського співробітництва держав: профілактика та припинення злочинів, щодо яких укладено угоди між державами; передача осіб, засуджених до позбавлення волі, для відбування покарання в державі їх громадянства або постійного місця проживання; передача органам іншої держави нагляду за умовно засудженими або умовно звільненими; видача злочинців іншій державі або міжнародному органу для кримінального переслідування; захист прав і свобод громадян цієї держави під час здійснення правосуддя в іншій країні; спільне вивчення причин та інших проблем злочинності, а також обмін досвідом роботи поліцейських й інших органів; підготовка кадрів, надання експертних послуг, постачання спеціальних науково-технічних засобів і надання матеріально-технічної допомоги іншим державам; обмін оперативною та правовою інформацією тощо [7, с. 5; 9, с. 28–51]. Уявляється, що такий підхід не вносить ясності в питання форм співробітництва в цій сфері. Таким чином, наведені позиції свідчать про різне розуміння не лише напрямів і видів, а й форм міжнародного поліцейського співробітництва. Широкий

діапазон думок із цього питання викликає об'єктивну необхідність упорядкування та систематизації названих понять.

На наш погляд, якщо розуміти напрямки міжнародного поліцейського співробітництва в боротьбі зі злочинністю як шляхи, певні тенденції розвитку, то можна виділити: а) спонукання держав і сприяння їм в укладанні договорів та угод у сфері боротьби з міжнародною злочинністю; б) вироблення міжнародних стандартів у сфері попередження злочинності, кримінального переслідування та відбування покарання за вчинення міжнародних злочинів і злочинів міжнародного характеру; в) розробку рекомендацій для боротьби національних правоохоронних органів із загальнокримінальними злочинами, інформаційну та консультативну допомогу державам з урахуванням того, що кожна держава веде цю боротьбу в рамках суверенітету, в межах своєї території та згідно з власними соціальними й економічними умовами, правовою системою.

З позиції трактування напрямків міжнародного поліцейського співробітництва як сфер діяльності, різновиду міжнародної діяльності цілком обґрунтовано говорити про них як про види співробітництва в цій сфері. Однак у цьому випадку в основу виокремлення напрямків (видів) названого співробітництва доцільно покласти певні критерії. Так, залежно від змісту (кола питань) міжнародного поліцейського співробітництва можна виокремити такі його напрями (види): а) договірно-правову координацію зусиль держав у боротьбі зі злочинами, що стосуються інтересів усього світового співтовариства, багатьох або кількох держав; б) правозастосовчу й організаційну діяльність компетентних міжнародних організацій і відповідних внутрішньодержавних органів у боротьбі з такими злочинами; в) науково-інформаційне забезпечення цієї діяльності; г) матеріально-технічну допомогу державам для забезпечення ефективної боротьби зі злочинністю [20, с. 21–23].

За іншим критерієм (з урахуванням характеру злочинності) слід погодитися з виокремленням таких напрямків (видів), як: а) співробітництво в боротьбі з міжнародними злочинами; б) співробітництво в боротьбі зі злочинами транснаціонального характеру; в) співробітництво в боротьбі із загальнокримінальною злочинністю.

**Висновки.** Кожен з названих напрямів (видів) може бути структурований залежно від небезпеки та поширеності того чи іншого злочину (групи злочинів). Зокрема, за таким інтегрованим критерієм сьогодні актуальними є напрями міжнародного поліцейського співробітництва в боротьбі з: міжнародним і внутрішньодержавним тероризмом; захопленням заручників; незаконним обігом наркотичних засобів і психотропних речовин; незаконним обігом хімічних та ядерних матеріалів; незаконною торгівлею зброєю та боєприпасами; незаконними операціями у сфері високих технологій, насамперед з комп'ютерними злочинами;

міжнародною та національною корупцією; незаконними банківськими операціями (відмиванням грошей) і фальшивомонетництвом; крадіжками та контрабандою автомобілів; незаконним переміщенням людей через кордон; торгівлею жінками та дітьми з метою їх сексуальної експлуатації; торгівлею людьми з метою пересадки людських органів.

Пріоритет того чи іншого напрямку міжнародного поліцейського співробітництва визначається міжнародним співтовариством або окремими державами, відображається в міжнародно-правовій і внутрішньодержавній законодавчих базах та відповідних організаційних структурах конкретних держав з урахуванням суспільної небезпеки, характеру й поширеності розглядуваних злочинів, а також інших обставин (політичної кон'юнктури, економічного стану, соціального розвитку, релігійної орієнтації, сформованих традицій тощо).

**Список бібліографічних посилань: 1.** Миньковский Г. М., Ревин В. П.

- Уголовная политика и ее реализация в деятельности органов внутренних дел : метод. материалы. М. : Акад. МВД России, 1996. 85 с. **2.** Бабаев М. М. Криминологическая безопасность как концептуальная основа и главная цель уголовной политики // Актуальные проблемы уголовного права, криминологии, законодательства и правоохранительной деятельности : материалы науч.-практ. семинара памяти А. С. Михлина, 29 окт. 2008 г. М. : Дело, 2009. С. 28–41. **3.** Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности : принята резолюцией 55/25 Ген. Ассамблеи от 15 нояб. 2000 г. // Конференции и соглашения : сайт / ООН. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/orgcrime](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime) (дата звернення 17.12.2017). **4.** Лунеев В. В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции: Мировой криминологический анализ / предисл.: Кудрявцев В. Н. М. : Норма, 1997. 525 с. **5.** Ожегов С. И. Словарь русского языка. М. : Рус. язык, 1984. С. 691. **6.** Богатырев А. Г. Международное сотрудничество государств по борьбе с преступностью : учеб. пособие. М. : Изд-во МВШМ МВД СССР, 1989. 61 с. **7.** Панов В. П. Сотрудничество государств в борьбе с международными уголовными преступлениями : учеб. пособие / отв. ред.: Бекашев К. А. М. : Юрист, 1993. 160 с. **8.** Лукашук И. И. Международное право. Общая часть : учеб. для студентов юрид. фак. и вузов. Изд. 3-е, перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2005. 432 с. **9.** Бастрыкин А. И. Взаимодействие советского уголовно-процессуального и международного права. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1986. 135 с. **10.** Міжнародне публічне право : підручник / за ред. В. М. Репецького. 2-ге вид., стер. Київ : Знання, 2012. 437 с. **11.** Чижмарь Ю. В. Национальные та міжнародне право: теоретико-правові проблеми : монографія. Харків : Диска плюс, 2015. 472 с. **12.** Галенская Л. Н. Правовые проблемы сотрудничества государств в борьбе с преступностью. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1978. 86 с. **13.** Виноградова О. І. Міжнародне співробітництво України у галузі боротьби зі злочинністю (кримінально-процесуальний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків, 2000. 230 с.

14. Сыроед Т. Субъекты (участники) международных уголовно-процессуальных отношений: понятие, виды, специфика правового статуса : монография. Харьков : ФИНН, 2010. 584 с. 15. Міжнародне співробітництво України у правовій сфері : зб. міжнар. док. / у поряд. В. Дріжчаний, О. Павличенко, О. Уманський. Харків : Фоліо, 1998. 217 с. 16. Бородин С. В., Ляхов Е. Г. Международное сотрудничество в борьбе с уголовной преступностью. Проблемы деятельности ООН в области предупреждения преступности и обращения с правонарушителями. М. : Междунар. отношения, 1983. 200 с. 17. Международное уголовное право / Блищенко И. П., Каламкарян Р. А., Карпец И. П. и др. ; отв. ред.: Кудрявцев В. Н. М. : Наука, 1995. 172 с. 18. Осмаев И. Б. Международные и национальные правовые средства борьбы с отмыванием преступных доходов. М. : Изд-во РУДН, 1999. 297 с. 19. Моисеев Е. Г. Международно-правовые основы сотрудничества стран СНГ : учеб. пособие / под ред. Бякишева К. А. М. : Юристъ, 1997. 272 с. 20. Трунцевский Ю. В. Транснациональные преступления. Международный и уголовно-правовой аспект. М. : Аккад. Налог. полиции ФСНП России, 1999. 70 с.

Надійшла до редколегії 20.12.2017



### **Мозоль С. А. Международно-правовой аспект обеспечения криминологической безопасности**

*Исследован международно-правовой аспект обеспечения криминологической безопасности. Размышляя о государственной уголовной политике как о логическом продолжении общей политики криминологической безопасности, сделан вывод о неразрывности связи мирового правопорядка и безопасности как отдельного государства, так и цивилизации в целом. В связи с этим международное полицейское сотрудничество рассмотрено как направление государственной политики в сфере борьбы с преступностью.*

**Ключевые слова:** безопасность, криминологическая безопасность, преступность, международное полицейское сотрудничество, обеспечения криминологической безопасности.

### **Mozol S. A. International and legal aspect of ensuring criminological safety**

*The international and legal aspect of ensuring criminological safety has been studied. Pondering on the state criminal policy as a logical continuation of the general policy of criminological safety, the author has concluded that the link between world law and order and security of both a separate state, and civilization in the whole. In this regard, international police cooperation has been considered as a direction of the state policy in the field of crime combating.*

*It has been proved that criminological safety is one of the obligatory attributes that ensure the normal functioning of a democratic state. The problems of criminological safety in Ukraine are quite acute, which is confirmed by modern criminal and legal statistics.*

*According to the integrated criterion the author has determined nowadays the urgent directions of international police cooperation in combating: international and internal terrorism; the seizure of hostages; illicit trafficking in narcotic drugs and*

*psychotropic substances; illicit trafficking in chemical and nuclear materials; illicit trafficking in weapons and ammunition; illegal operations in the field of high technologies, first of all cybercrimes; international and national corruption; illegal banking operations (money laundering) and counterfeiting; theft and smuggling of cars; illegal human trafficking across the border; the trafficking of women and children for the purpose of their sexual exploitation; human trafficking for the purpose of transplantation of human organs.*

*It has been established that the priority of a particular direction of international police cooperation is determined by the international community or individual states, reflected in the international and legal, internal legal base and the relevant organizational structures of specific states, taking into account the public danger, the nature and prevalence of the crimes in question, and other circumstances (political situation, economic status, social development, religious orientation, formed traditions, etc.).*

**Keywords:** safety, criminological safety, crime, international police cooperation, provision of criminological safety.



УДК 343.983.25

**Ю. Ю. Нізовцев,**

*здобувач Національної академії Служби безпеки України (м. Київ)*

### **ОКРЕМІ ПИТАННЯ УПОРЯДКУВАННЯ ПОНЯТІЙНО-ТЕРМІНОЛОГІЧНОГО АПАРАТУ У СФЕРІ КІБЕРБЕЗПЕКИ**

*Досліджено нормативні акти, що мають стосунок до кібербезпеки. Виявлено й проаналізовано неузгодженості та суперечності понятійно-термінологічного апарату кібербезпеки, запропоновано шляхи їх усунення.*

**Ключові слова:** кібербезпека, понятійно-термінологічний апарат, уніфікація нормативних актів.

**Постановка проблеми.** Будь-яка важлива для функціонування держави сфера життєдіяльності потребує ефективного регулювання та захисту з боку держави. Особливо це стосується безпеки інформаційного простору (кіберпростору) України, що перебуває під дією негативних чинників, які впливають як на стан кібербезпеки держави в цілому, так і на кібербезпеку та кіберзахист її окремих об'єктів. Зазвичай протидія таким загрозам вимагає злагодженої роботи багатьох державних інститутів, а ефективність цієї роботи, у свою чергу, значною мірою залежить від якості нормативної регламентації.

В Україні нормативно-правову основу функціонування інформаційно-телекомунікаційних систем, технічного захисту оброблюваної в них інформації та кримінальної відповідальності за несанкціоноване втручання в їх роботу становлять Конституція України, закони України та підзаконні нормативні акти. Слід зазначити, що деякі положення зазначених нормативних документів є неузгодженими між собою. Це, зокрема, ускладнює судово-

експертне дослідження як шкідливих програмних засобів, так і ознак несанкціонованих втручань у роботу інформаційно-телекомунікаційних систем, учинених за допомогою зазначених програм.

**Стан дослідження.** Різним аспектам забезпечення кібербезпеки та протидії кіберзлочинності присвятили свої роботи Д. С. Азаров, П. Д. Біленчук, А. С. Білоусов, В. М. Бутузов, В. О. Вітюк, О. П. Войтович, В. Д. Гавловський, Ю. В. Гаврилін, В. О. Голубев, С. М. Гусаров, В. А. Каплун, М. В. Карчевський, Н. С. Козак, В. В. Крилов, С. А. Кузьмін, А. А. Музика, Л. П. Паламарчук, Д. В. Пашнев, Н. А. Розенфельд, М. В. Рудик, А. М. Соловйов, Т. А. Тропіна, В. С. Цимбалюк, О. М. Черкун, В. П. Шеломенцев та інші вчені. Однак, незважаючи на увагу до цієї теми, суперечності та неузгодженості в окремих положеннях відповідного понятійно-термінологічного апарату залишаються й досі.

**Метою** статті є виявлення суперечностей та неузгодженостей понятійно-термінологічного апарату кібербезпеки й вироблення на підставі їх аналізу рекомендацій щодо уніфікації окремих положень указанного апарату.

**Виклад основного матеріалу.** Як уже згадувалося, в Україні існує низка нормативних актів, які визначають основні терміни, що застосовуються у сфері використання інформаційно-телекомунікаційних систем, регулюють відносини у цій сфері, а також установлюють відповідальність за відповідні злочини. Разом із тим автор виявив певні суперечності та неузгодженості понятійно-термінологічного апарату.

По-перше, декілька ключових законодавчих актів, які мають безпосередній стосунок до захисту інформації та протидії кіберзлочинності, містять дещо різні терміни, під якими розуміються технічні засоби обробки та передачі інформації, а саме:

– електронно-обчислювальні машини (комп'ютери), автоматизовані системи, комп'ютерні мережі та мережі електрозв'язку (ст. 361 КК України [1]);

– інформаційна (автоматизована), телекомунікаційна та інформаційно-телекомунікаційна системи (закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [2]);

– технологічна та комунікаційна системи (закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» [3]).

Щоб уникнути неоднозначності під час застосування вказаних термінів, у тому числі під час проведення судових експертиз, слід дослідити, як ці терміни корелюються між собою: які з них мають однакове значення, які поглинають інші тощо.

Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» дає таке визначення: інформаційна (автоматизована) система – організаційно-технічна система, в якій

реалізується технологія обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів. Уже в самому визначенні терміни «автоматизована» та «інформаційна» вживаються як рівнозначні.

Державний стандарт України 2226-93 [4] визначає, що машина обчислювальна цифрова електронна (ЕОМ) – сукупність технічних засобів та системного програмного забезпечення, яка створює можливість проведення оброблення інформації та отримання результату в необхідній формі. Комп'ютер – електронна цифрова обчислювальна машина. По-перше, ДСТУ підтверджує правильність уживання термінів «електронно-обчислювальна машина» (ЕОМ) та «комп'ютер» як рівнозначних. По-друге, виходячи з визначення, ЕОМ та «інформаційна система» також є рівнозначними, оскільки в обох випадках йдеться про сукупність технічних і програмних засобів, призначених для обробки інформації.

Відповідно до закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» система управління технологічними процесами (далі – технологічна система) – це автоматизована або автоматична система, яка є сукупністю обладнання, засобів, комплексів та систем обробки, передачі та приймання, призначена для організаційного управління та/або управління технологічними процесами (включно з промисловим, електронним, комунікаційним обладнанням та іншими технічними та технологічними засобами) незалежно від наявності доступу системи до мережі Інтернет та/або інших глобальних мереж передавання даних. Отже, фактично технологічна система є різновидом інформаційної (автоматизованої) системи, спеціалізованої для управління технологічними процесами.

Оскільки закон України «Про телекомунікації» [5] визначив термін «електрозв'язок» як рівнозначний терміну «телекомунікації», мережа електрозв'язку це ні що інше, як телекомунікаційна мережа – комплекс технічних засобів телекомунікацій та споруд, призначених для маршрутизації, комутації, передавання та/або приймання знаків, сигналів, письмового тексту, зображень та звуків або повідомлень будь-якого виду по радіо, проводових, оптичних чи інших електромагнітних системах між кінцевим обладнанням. Разом із тим телекомунікаційна система – сукупність технічних і програмних засобів, призначених для обміну інформацією шляхом передавання, випромінювання або приймання її у вигляді сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи в інший спосіб [2]. Таким чином, і телекомунікаційна мережа, і телекомунікаційна система призначені для передавання інформації. Відмінність полягає у тому, що телекомунікаційна мережа – комплекс технічних засобів, а телекомунікаційна система – сукупність технічних і програмних засобів. Тобто, телекомунікаційна мережа є складовою частиною телекомунікаційної системи.



Інформаційно-телекомунікаційна система – сукупність інформаційних і телекомунікаційних систем, які у процесі обробки інформації діють як єдине ціле [2]. Слід зазначити, що інформаційно-телекомунікаційними системами є не лише великі розподілені обчислювальні системи, що складаються з великої кількості об'єднаних мережею окремих комп'ютерів. Фактично більшість сучасних комп'ютерів можна віднести до інформаційно-телекомунікаційних систем, оскільки будь-який комп'ютер призначається для оброблення інформації, і більшість із них має у своєму складі мережевий інтерфейс та програмні засоби для взаємодії з мережею, до якої їх під'єднано. Це саме стосується і смартфонів, які, до речі, мають другу, менш розповсюджену назву – кишеньковий персональний комп'ютер (скорочено – КПК).

Відповідно до закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» системи електронних комунікацій (далі – комунікаційні системи) – системи передавання, комутації або маршрутизації, обладнання та інші ресурси (включно з пасивними мережевими елементами, які дають змогу передавати сигнали за допомогою проводових, радіо-, оптичних або інших електромагнітних засобів, мережами мобільного, супутникового зв'язку й електричними кабельними мережами в частині, в якій вони використовуються для цілей передачі сигналів), що забезпечують електронні комунікації (передачу електронних інформаційних ресурсів), серед іншого засоби та пристрої зв'язку, комп'ютери й інша комп'ютерна техніка, інформаційно-телекомунікаційні системи, які мають доступ до мережі Інтернет та/або інших глобальних мереж передавання даних. З одного боку, виходячи з цього визначення, комунікаційні системи є різновидом телекомунікаційних систем, а саме тією їх частиною, що має доступ до мережі Інтернет та/або інших глобальних мереж передавання даних (тобто крім тих, що мають доступ лише до локальних мереж). Разом із тим у визначенні зазначено, що одним із різновидів комунікаційних систем є інформаційно-телекомунікаційні системи. Виникає суперечність: чи то комунікаційні системи є частиною телекомунікаційних і, відповідно, інформаційно-телекомунікаційних систем, чи навпаки, інформаційно-телекомунікаційні системи є частиною (різновидом) комунікаційних систем. На погляд автора, це пов'язано з тим, що на сьогодні спостерігається глибока інтеграція інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем. Крім того, різні інформаційно-телекомунікаційні системи мають різну спеціалізацію. Зокрема, певні з них створено спеціально для забезпечення роботи саме телекомунікаційних (комунікаційних) систем.

Виходячи з викладеного, автор вважає, що найбільш універсальним є термін «інформаційно-телекомунікаційні системи».

Він охоплює всі зазначені вище системи та ін.: інформаційні/автоматизовані та технологічні системи, електронно-обчислювальні машини (комп'ютери) та комп'ютерні мережі, мережі електрозв'язку, телекомунікаційні та комунікаційні системи. Ураховуючи розглянуте вище розмаїття фактично рівнозначних понять, на думку автора, доцільно переглянути та уніфікувати чинне законодавство із застосуванням єдиного терміна «інформаційно-телекомунікаційні системи». Це дозволить уникнути неоднозначностей у тлумаченні тих чи інших понять і спростить розуміння різних нормативних актів, що стосуються однієї спільної або кількох суміжних сфер регулювання. Далі тут буде застосовуватися саме термін «інформаційно-телекомунікаційні системи» у зазначеному вище універсальному значенні.

Ще одне проблемне питання стосується терміна «шкідливий програмний засіб». Як уже зазначалося вище, стаття 361 Кримінального кодексу України передбачає кримінальне покарання за несанкціоноване втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку, що призвело до витоку, втрати, підробки, блокування інформації, спотворення процесу обробки інформації або до порушення встановленого порядку її маршрутизації. На додаток до цього стаття 361-1 Кримінального кодексу України передбачає кримінальне покарання за створення з метою використання, розповсюдження або збуту, а також розповсюдження або збут шкідливих програмних чи технічних засобів, призначених для несанкціонованого втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку.

На думку автора, якщо синтезувати визначення несанкціонованого втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку та визначення шкідливих програмних засобів, що містяться, відповідно, у ст. 361 та 361-1 Кримінального кодексу України [1], можна запропонувати таке визначення: шкідливі програмні засоби – це програмні засоби, призначені для несанкціонованого втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку, яке може призвести до витоку, втрати, підроблення, блокування інформації, спотворення процесу оброблення інформації або до порушення встановленого порядку її маршрутизації [6].

Разом із цим низка інших нормативних документів містить визначення окремих різновидів програмного забезпечення, яке за багатьма ознаками може вважатися шкідливим, без указівки на співвідношення цих визначень із визначенням загального поняття

«шкідливий програмний засіб», поданим у КК України. Зокрема, ДСТУ 3396.2-97 визначає такі поняття, як «комп'ютерний вірус» та «програмна закладка», а НД ТЗІ 1.1-003-99 визначає більш широке коло понять, а саме «комп'ютерний вірус», «програмна закладка», «люк» і «троянський кінь».

ДСТУ 3396.2-97 визначає поняття «комп'ютерний вірус» як програму, що «розмножується та поширюється самочинно», і додає у примітці, що він може порушувати цілісність інформації, програмне забезпечення та/або режим роботи обчислювальної техніки, а програмна закладка – це потай впроваджена програма, яка створює загрозу для інформації, що міститься у комп'ютері.

Відповідно до НД ТЗІ 1.1-003-99 комп'ютерний вірус – програма, що володіє здатністю до самовідтворення і, як правило, здатна здійснювати дії, які можуть порушити функціонування комп'ютерної системи та/або зумовити порушення політики безпеки. Програмна закладка – потай впроваджена програма або недокументовані властивості програмного забезпечення, використання яких може призвести до обходу комплексу засобів захисту та/або порушення політики безпеки. Люк – залишені розробником недокументовані функції, використання яких дозволяє оминати механізми захисту. Троянський кінь – програма, яка, будучи авторизованим процесом, окрім виконання документованих функцій, здатна здійснювати дії, приховані від особи авторизованого користувача, в інтересах розробника цієї програми.

На думку автора, впорядкування згаданих вище термінів з приведенням до єдиної системи значно полегшить роботу, зокрема, судових експертів, які зможуть використовувати ознаки всіх розглянутих різновидів шкідливих програм під час проведення експертиз потенційно шкідливого програмного забезпечення.

Також існує неузгодженість понять «виток» та «витік». Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» містить поняття «виток інформації» – результат дій, унаслідок яких інформація в системі стає відомою чи доступною фізичним та/або юридичним особам, що не мають права доступу до неї. Разом із тим ДСТУ 3396.2-97 визначає поняття «витік інформації» – неконтрольоване поширення інформації, яке призводить до її несанкціонованого одержання. Семантично випливає, що ці поняття є тотожними. Разом із тим у низці випадків можуть виникнути певні непорозуміння. Отже, на думку автора, було б доцільно узгодити зазначені поняття.

Також, на думку автора, варто дослідити співвідношення значень таких термінів:

– несанкціоноване втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку (ст. 361 КК України [2]);

- втручання у дані (ст. 4 Конвенції про кіберзлочинність [7]);
- втручання у систему (ст. 5 Конвенції про кіберзлочинність [7]);
- атака (НД ТЗІ 1.1-003-99 [8]);
- кібератака (ст. 1 закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» [3]).

Відповідно до закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» кібератака – спрямовані (навмисні) дії в кіберпросторі, які здійснюються за допомогою засобів електронних комунікацій (включно з інформаційно-комунікаційними технологіями, програмними, програмно-апаратними засобами, іншими технічними та технологічними засобами й обладнанням), спрямовані на досягнення однієї або сукупності таких цілей: порушення конфіденційності, цілісності, доступності електронних інформаційних ресурсів, що обробляються (передаються, зберігаються) в комунікаційних та/або технологічних системах, отримання несанкціонованого доступу до таких ресурсів; порушення безпеки, сталого, надійного та штатного режиму функціонування комунікаційних та/або технологічних систем; використання комунікаційної системи, її ресурсів та засобів електронних комунікацій для здійснення кібератак на інші об'єкти кіберзахисту [3]. На думку автора, це визначення є найбільш точним та ємним.

Далі розглянемо, як це визначення корелює з іншими.

Стаття 361 КК України передбачає кримінальну відповідальність за несанкціоноване втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку, що призвело до витоку, втрати, підробки, блокування інформації, спотворення процесу обробки інформації або до порушення встановленого порядку її маршрутизації [1]. Ураховуючи умисну форму вини [9, с. 1038], можна сформулювати таке визначення.

Несанкціоноване втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку – це умисні дії, спрямовані на досягнення однієї або сукупності таких цілей: витік, втрата, підробка, блокування інформації, спотворення процесу обробки інформації або порушення встановленого порядку її маршрутизації (зрозуміло, що кримінальна відповідальність настає лише у випадку успішного досягнення мети).

НД ТЗІ 1.1-003-99 визначає, що конфіденційність інформації – її властивість інформації, яка полягає в тому, що інформація не може бути отримана неавторизованим користувачем і/або процесом [8]. Разом із цим витік інформації – результат дій, внаслідок яких інформація в системі стає відомою чи доступною фізичним та/або юридичним особам, що не мають права доступу до неї [2]. Отже, як

бачимо, згаданий у ст. 361 КК України витік інформації є рівнозначним порушенню конфіденційності у законі України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України».

Відповідно до ДСТУ 3396.2-97 порушення цілісності інформації – це спотворення інформації, її руйнування або знищення [10]. Отже, порушення цілісності охоплює втрату та підробку інформації, а також спотворення процесу її обробки. Цей само ДСТУ визначає, що блокування інформації – це унеможливлення санкціонованого доступу до неї; або, інакше кажучи, блокування – це порушення доступності.

Якщо дещо скоротити, комунікаційні системи – це системи передавання, комутації або маршрутизації, обладнання та інші ресурси, що забезпечують електронні комунікації [3]. У разі штатного режиму функціонування ці системи забезпечують належну маршрутизацію інформації. Натомість «порушення безпеки, стаого, надійного та штатного режиму функціонування комунікаційних ... систем» призводить до «порушення встановленого порядку її маршрутизації».

Таким чином, на думку автора, термін «кібератака» є рівнозначним терміну «втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку». Відмінність полягає лише у санкціонованості. Санкціонована кібератака (санкціоноване втручання) може мати місце, наприклад, у разі тестування системи технічного захисту інформації.

НД ТЗІ 1.1-003-99 визначає, що атака – це спроба реалізації загрози [8]. ДСТУ 3396.2-97 зазначає такі загрози інформації: витік, можливість блокування чи порушення цілісності інформації [10]. Отже, атака – це дії, метою яких є порушення конфіденційності (витік), доступності (блокування) та цілісності інформації. Таким чином, термін «атака» у визначенні НД ТЗІ 1.1-003-99 цілком поглинається терміном «кібератака» у визначенні закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України».

Конвенція про кіберзлочинність [7] визначає таке.

*«Стаття 4 – Втручання у дані*

*1. Кожна Сторона вживає такі законодавчі та інші заходи, які можуть бути необхідними для встановлення кримінальної відповідальності відповідно до її внутрішнього законодавства за навмисне пошкодження, знищення, погіршення, зміну або приховування комп'ютерної інформації без права на це.*

*Стаття 5 – Втручання у систему*

*Кожна Сторона вживає такі законодавчі та інші заходи, які можуть бути необхідними для встановлення кримінальної відповідальності відповідно до її внутрішнього законодавства за навмисне серйозне перешкоджання функціонуванню комп'ютерної*

*системи шляхом введення, передачі, пошкодження, знищення, погіршення, заміни або приховування комп'ютерних даних без права на це».*

Виходячи з цього, можна сформулювати такі визначення.

Втручання у дані – це навмисне пошкодження, знищення, погіршення, зміна або приховування комп'ютерної інформації без права на це.

Втручання у систему – це навмисне серйозне перешкоджання функціонуванню комп'ютерної системи шляхом введення, передання, пошкодження, знищення, погіршення, заміни або приховування комп'ютерних даних без права на це.

Як бачимо, в обох випадках йдеться про певні маніпуляції з комп'ютерною інформацією, оскільки навіть втручання у систему також здійснюється через вплив на інформацію, а точніше – через порушення двох основних її властивостей, які підлягають захисту [11]: доступності та цілісності.

Таким чином, найбільш емним і точним терміном є «кібератака». Автор вважає доцільним уніфікувати розглянуті вище терміни в різних нормативних актах, застосувавши найоптимальніший з них – «кібератака», при цьому передбачивши кримінальну відповідальність за «несанкціоновані кібератаки».

**Висновки.** Можна констатувати, що частина нормативних документів, які стосуються забезпечення кібербезпеки в Україні, мають неузгоджений понятійний апарат. Приведення у відповідність цього апарату (зокрема з урахуванням пропозицій автора) дозволить уникнути неоднозначностей у тлумаченні тих чи інших термінів і спростить розуміння різних нормативних актів, що стосуються однієї спільної або кількох суміжних сфер регулювання.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Кримінальний кодекс України : закон України від 05.04.2001 № 2341-III // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 08.12.2017). 2. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр> (дата звернення: 08.12.2017). 3. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2163-19> (дата звернення: 08.12.2017). 4. ДСТУ 2226-93. Автоматизовані системи. Терміни та визначення. Київ, 1994. 92 с. 5. Про телекомунікації : закон України від 18.11.2003 № 1280-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-15> (дата звернення: 08.12.2017). 6. Нізовцев Ю. Ю. Щодо нормативно-правового

регулювання сфери протидії несанкціонованим втручанням в роботу інформаційно-телекомунікаційних систем. *Криміналістичний вісник*. 2017. № 1 (27). С. 54–61. 7. Конвенція про кіберзлочинність : від 23.11.2001 : ратиф. Україною із застереженнями і заявами законом України від 07.09.2005 № 2824-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_575](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_575) (дата звернення: 08.12.2017). 8. НД ТЗІ 1.1-003-99. Термінологія в галузі захисту інформації в комп'ютерних системах від несанкціонованого доступу : затв. наказом Департаменту спец. телекомунікац. систем та захисту інформації Служби безпеки України від 28.04.1999 № 22. Київ, 1999. 30 с. 9. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. 7-ме вид., перероб. та допов. Київ : Юрид. думка, 2010. 1288 с. 10. ДСТУ 3396.2-97. Захист інформації. Технічний захист інформації. Терміни та визначення. Київ, 1998 р. 15 с. 11. Юдін О. К. Інформаційна безпека. Нормативно-правове забезпечення. Київ, 2010. 708 с.

*Надійшла до редакції 12.12.2017*



### **Низовцев Ю. Ю. Отдельные вопросы упорядочения понятийно-терминологического аппарата в области кибербезопасности**

*Исследованы нормативные акты, имеющие отношение к кибербезопасности. Выявлены и проанализированы несогласованности и противоречия понятийно-терминологического аппарата кибербезопасности, предложены пути их устранения.*

**Ключевые слова:** кибербезопасность, понятийно-терминологический аппарат, унификация нормативных актов.

### **Nizovtsev Yu. Yu. Certain issues of regulating conceptual nomenclature in the field of cybersecurity**

*The author of the article researched the laws and by-laws of Ukraine related to cybersecurity. The inconsistencies and contradictions of the conceptual nomenclature of cybersecurity have been revealed. Information and telecommunication systems, cyberattacks, malicious programs and others are among these terms. The author has specially noticed the terms that relate to computer forensics. Having analyzed a number of terms and their definitions, the author came to the conclusion that they are actually equivalent or absorb each other. The presence of several different in sounding, but similar in meaning terms complicates the understanding of the normative act. Accordingly, there may be difficulties in applying it, including in the realizing forensic examinations. The author has suggested the most optimal ways, in his opinion, to eliminate the revealed contradictions and inconsistencies. Unification of the conceptual nomenclature, in the opinion of the author, will avoid confusion in understanding their meaning and will facilitate the application of normative acts.*

**Keywords:** cybersecurity, conceptual nomenclature, unification of normative acts.



УДК 343.13

**Т. Г. Фоміна,**

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального процесу та організації досудового слідства факультету № 1  
Харківського національного університету внутрішніх справ;  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9513-1673>*

### **ІНСТИТУТ ЗАПОБІЖНИХ ЗАХОДІВ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ**

*Досліджено нормативно-правові акти XIX–XXI ст., визначено перелік запобіжних заходів, які застосовувались у радянський період під час здійснення кримінального судочинства на території нашої держави. Окреслено шляхи реформування цього інституту у сучасний період.*

**Ключові слова:** кримінальний процес, запобіжні заходи, Кримінально-процесуальний кодекс УСРР, Кримінальний процесуальний кодекс України, реформування кримінального судочинства.

**Постановка проблеми.** Науковий підхід до реформування правової системи зумовлює звернення до історичного аналізу становлення та розвитку одного з основних інститутів кримінального процесуального права – запобіжних заходів. Слід визнати правоту І. Д. Беляєва, який зазначив, що правильне та повне дослідження законодавства є можливим лише за умови вивчення його історії, яка повинна йти паралельно з історією внутрішнього життя суспільства, при цьому підтримуючи та пояснюючи одна одну. Сучасне життя нашого суспільства й законодавство не можуть бути цілком зрозумілими та прозорими для нас, якщо ми не будемо володіти знаннями щодо законодавства, яке йому передувало, оскільки кожне з джерел права є нічим іншим, як розвитком, доповненням, поясненням, обмеженням або запереченням [1, с. 23]. Із цього приводу зауважимо, що історичний підхід до дослідження певного правового явища, зокрема запобіжних заходів, надасть можливість визначити, як і коли цей інститут виник, які основні етапи розвитку він проходив, і на підставі цього – спрогнозувати перспективи його розвитку.

**Стан дослідження.** Проблеми розвитку кримінального судочинства, зокрема інституту запобіжних заходів, у різні часові періоди вивчали такі відомі вчені, як С. І. Вікторовський, Ю. М. Грошевий, М. В. Давидов, П. Т. Землянський,



О. Ф. Кістяковський, М. В. Кожевніков, П. І. Люблінський,  
В. Т. Маляренко, М. М. Полянський, В. М. Тертишник,  
І. Я. Фойницький, І. Г. Щегловітов та інші. Разом із тим більшість з  
праць присвячено дослідженню розвитку кримінального  
судочинства. У зв'язку з цим враховуючи напрацювання вказаних  
учених, слід детально дослідити питання становлення інституту  
запобіжних заходів.

**Метою** статті є дослідження нормативно-правових актів XIX–XXI ст.,  
на підставі чого можна буде визначити перелік запобіжних заходів,  
які застосовувались у радянський період під час здійснення  
кримінального судочинства на території нашої держави, й  
окреслити шляхи реформування цього інституту у сучасний період.

**Виклад основного матеріалу.** Інститут запобіжних заходів  
подолав тривалий шлях розвитку та становлення. Питання  
виникнення цього інституту нами було висвітлено в окремій праці  
[2], де зазначено, що ухвалення у 1832 р. Зводу Законів Російської  
імперії фактично свідчило про виникнення інституту запобіжних  
заходів у кримінальному судочинстві, проте правові норми з  
урегулювання цього питання мали непослідовний характер. Статут  
кримінального судочинства 1864 р. більш чітко визначив перелік  
запобіжних заходів під час здійснення кримінального провадження  
та передбачив порядок їх застосування.

Подальший розвиток кримінального процесуального  
законодавства слід розглядати через призму радянського  
законодавства. У зв'язку з виникненням 11–12 (24–25) грудня  
1917 р. Української Соціалістичної Радянської Республіки почала  
утворюватися радянська модель держави та права. Відсутність  
єдиного кодифікованого акта щодо правового регулювання  
кримінальних процесуальних відносин сприяла кодифікації  
законодавства, яке було здійснено в УСРР протягом 1922–1924 рр.  
Перший Кримінально-процесуальний кодекс УСРР було затверджено  
Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом 13.09.1922  
(далі – КПК УСРР 1922 р.) [3]. Питанням застосування запобіжних  
заходів у цьому кодексі присвячено главу XII «Запобіжні заходи». Так,  
відповідно до положень ст. 147 КПК УСРР 1922 р. до  
запобіжних заходів належали такі: 1) підписка про невиїзд;  
2) порука особиста та майнова; 3) застава; 4) домашній арешт;  
5) взяття під варту. Запобіжні заходи застосовувались лише після  
притягнення підозрюваного до справи як обвинуваченого й могли  
бути змінені або скасовані після першого його допиту. У виняткових  
випадках запобіжні заходи могли застосовуватись до підозрюваного  
до пред'явлення йому обвинувачення (ст. 148).

Процесуальний порядок застосування запобіжних заходів було  
встановлено у ст. 149 КПК УСРР 1922 р., де визначалось, що у  
такому випадку слідчий повинен виносити постанову, яка має  
містити інформацію про злочин, в якому обвинувачується особа, та

підстави застосування того чи іншого запобіжного заходу. Мета й підстави застосування певного виду запобіжних заходів визначались у ст. 150–164 КПК УСРР 1922 р. Осередко слід зазначити, що питання забезпечення прав особи, взятої під варту, розкривались у ст. 5–7 КПК УСРР 1922 р. Отже, як бачимо, у законі було визначено перелік запобіжних заходів і деякі риси регламентації процесуального порядку їх застосування.

Подальше вдосконалення кримінального процесуального законодавства пов'язано з ухваленням у 1924 р. Основ кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік. У зв'язку з цим виникла потреба привести кримінальне процесуальне законодавство Української СРР у відповідність до загальносоюзних законів. З урахуванням цього 20.07.1927 було ухвалено КПК УСРР [4]. Цей КПК, з одного боку, відтворював чималу кількість статей свого попередника – КПК УСРР 1922 р., а з іншого – містив низку статей, що по-новому регулювали діяльність органів попереднього розслідування, прокуратури й суду [5, с. 105]. Подібними до КПК УСРР 1922 р. були й положення КПК УСРР 1927 р. щодо запобіжних заходів та особливостей їх застосування. Разом із тим до системи запобіжних заходів, окрім тих, що були визначені у попередньому кодексі, було також включено такий захід, як порука професійних та інших громадських організацій (ст. 142 КПК УСРР 1927 р.). Крім того, до військових службовців Червоної армії та Флоту як запобіжний захід можна було застосовувати і ближчий нагляд за ними в тих частинах, де вони служать.

Деяких змін зазнав і процесуальний порядок застосування запобіжних заходів. Так, відповідно до ст. 144 КПК УСРР 1927 р. слідчий не лише складав постанову про обрання запобіжного заходу, а й направляв копію цієї постанови прокурору. Прокурор міг запропонувати йому скасувати обраний запобіжний захід, замінити його іншим або ж обрати запобіжний захід у разі, якщо його не обрав слідчий. Пропозиція прокурора змінити, скасувати або обрати інший запобіжний захід була обов'язковою для слідчого, і її слід було негайно виконувати. Пропозицію прокурора слідчий мав право оскаржити до вищого прокурора, але оскарження не припиняло виконання (ст. 146). Загалом регулюванню питання застосування запобіжних заходів присвячено ст. 141–159 КПК УСРР 1927 р.

Таким чином, КПК УСРР 1927 р., порівняно з КПК УСРР 1922 р. дещо змінив систему запобіжних заходів і порядок їх застосування. Зміни торкалися й умов обрання деяких запобіжних заходів, зокрема майнової поруки та застави. Крім того, слід указати, що хоча домашній арешт як запобіжний захід був передбачений в обох кодексах, даних про практику його застосування у період дії вказаних КПК немає.

Говорячи про подальший розвиток законодавства, слід зазначити, що упродовж 30-х і до початку 50-х років ХХ ст. на

становлення права безпосереднім чином впливав тоталітарний режим, який відзначався репресіями та беззаконням. Репресивна політика позначилася і на кримінально-процесуальному законодавстві. У 1937 р. було ухвалено Конституцію (Основний Закон) УСРР, яка закріпила демократичні засади кримінального процесу, зокрема те, що громадянам УСРР забезпечувалась недоторканність особи. Ніхто не міг бути заарештований інакше, як за постановою суду або із санкції прокурора (ст. 126) [6]. Проте закріплення таких законодавчих гарантій прав особи було знівельоване репресіями та розправами над людьми, яке відбувалось у зазначені роки.

На середину 1950-х рр. законодавство про судочинство, яке складалося із загальносоюзних законодавчих актів і кримінально-процесуальних кодексів союзних республік, було таким, що ухвалювалося у різні часи й тому відображало особливості того чи іншого періоду розвитку радянської держави. За дослідженнями науковців, більшість із цих законів були застарілими й не відповідали новим завданням подальшого розвитку радянського суспільства, а деякі суперечили один одному та Конституції СРСР [7]. Із метою вдосконалення кримінально-процесуального законодавства 25.12.1958 Верховною Радою СРСР було ухвалено «Основи кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік» [8]. На базі цього правового акта 28.12.1960 в Українській СРР було ухвалено Кримінально-процесуальний кодекс (набув чинності з 01.04.1961) [9] (далі – КПК 1960 р.), до якого було включено всі норми Основ кримінального судочинства 1958 р. Правовому регулюванню запобіжних заходів була присвячена глава 13 КПК 1960 р., де у ст. 149 передбачалося, що до запобіжних заходів належать такі: 1) підписка про невиїзд; 2) особиста порука; 3) порука громадської організації або трудового колективу; 4) взяття під варту; 5) нагляд командування військової частини або установи; 6) поміщення в дитячий заклад чи передання під нагляд батьків, опікунів або піклувальників. Рішення про застосування запобіжного заходу приймалось слідчим або прокурором у формі постанови (ст. 148), за винятком запобіжного заходу у вигляді взяття під варту, про застосування якого необхідно було від прокурора отримати санкцію на арешт (ст. 157). Крім того, у положеннях ч. 2 ст. 155 КПК 1960 р. був передбачений перелік злочинів, за вчинення яких могло обиратися взяття під варту за мотивами лише однієї небезпечності злочинів. За дослідженням, на практиці за мотивами небезпечності злочину взяття під варту в той період застосовувалося в 90 % випадків [10, с. 23].

Із системи запобіжних заходів, визначених у КПК 1960 р., було виключено домашній арешт. Разом із тим у науковій літературі неодноразово висловлювалася пропозиція щодо його повернення до інституту запобіжних заходів. Така позиція була обумовлена

поширеним застосуванням узяття під варту в ті часи, тому приборічники повернення домашнього арешту до системи запобіжних заходів вважали, що за його допомогою можна зменшити кількість обрання більш тяжкого запобіжного заходу, завдяки чому сфера кримінального процесу стала б більш гуманізованою [11, с. 52]. Протягом наступних років у КПК 1960 р. було внесено низку змін та доповнень, які свідчили про те, що держава поступово відходила від тоталітарних уявлень щодо здійснення кримінального судочинства й переходила до більш гуманних норм, спрямованих на захист прав та інтересів людини.

Після розпаду СРСР і набуття Україною у 1991 р. незалежності починають закладатись підвалини для реформування різних галузей права, у тому числі й кримінального процесуального. На ті часи, як зазначає В. Т. Маляренко, в Україні органи дізнання, попереднього слідства, прокуратури та суди застосовували кодекс, що передбачав правила та стандарти, які діяли в СРСР із притаманними йому ідеологією та правовими цінностями, які не могли не гальмувати процес демократизації суспільства [12, с. 3]. Із метою реформування кримінального судочинства у 1992 р. було ухвалено Концепцію судово-правової реформи в Україні [13]. Під час проведення реформи серед інших заходів передбачалося внести зміни до КПК щодо закріплення судової перевірки законності затримання та тримання особи під вартою, про забезпечення підозрюваному й обвинуваченому права на захист, а також передбачалося провести інтенсивну роботу з підготовки та ухвалення нового КПК України. Положення Концепції стали орієнтирами для законотворчої діяльності в галузі вдосконалення кримінального процесуального законодавства. Про інтенсивність цієї діяльності свідчить той факт, що протягом 1992–2001 рр. зміни й доповнення до КПК вносилися більше п'ятдесяти разів.

На вдосконалення кримінального процесуального законодавства вплинуло також і ухвалення 28.06.1996 Конституції України [14], в якій у ст. 29 було регламентовано питання щодо забезпечення права особи на свободу й особисту недоторканність. На виконання вимог Основного Закону України у 2001 р. було розпочато проведення «малої судової реформи». Положення КПК України після внесення змін і доповнень до нього 21.06.2001 [15], крім інших суттєвих новацій, змінили підхід до застосування запобіжних заходів, надаючи виключне право суду обирати щодо особи тримання під вартою. Закони 2001 р. про внесення змін і доповнень до КПК, за слушним зауваженням Т. В. Шевченко, безперечно, в цілому можна охарактеризувати як такі, що поклали початок новому етапу в кримінальному судочинстві України, який наближає її до цивілізованих країн світу [16, с. 30].

Зроблене в галузі кримінально-процесуального законодавства України не стало завершальним етапом у роботі щодо його

вдосконалення. У зв'язку з цим 08.04.2008 р. указом Президента України було затверджено Концепцію реформування кримінальної юстиції України [17], де зазначалось, що необхідно мінімізувати можливість застосування запобіжного заходу до особи у вигляді взяття під варту; у разі ж тримання під вартою підозрюваному (обвинуваченому) повинні надаватися додаткові гарантії захисту за участю захисника, оскарження дій та рішень суб'єктів розслідування й прокурора. Крім того, передбачалось запровадження інституту слідчого судді, до повноважень якого серед інших слід відносити обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту. Разом із тим безкінечні зміни та доповнення до КПК 1960 р., на думку В. Т. Маляренка, – це фактично латання старого, давно з'ятого міллію кожуха. Скільки його не латай, а він все одно рветься. Подальше латання КПК не дасть позитивного результату. Необхідно ухвалити новий КПК, в якому б комплексно та системно, у відповідності до логіки обставин життя нинішнього часу та з урахуванням європейських стандартів були б закріплені всі процесуальні норми [18, с. 92]. Зауважимо, що з 1960 р. до 2012 р. до КПК вносились зміни й доповнення понад 200 разів, що обґрунтовувало ухвалення нового КПК України, який відповідав би сучасним вимогам і міжнародним стандартам щодо захисту прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження.

13.04.2012 у другому читанні Верховна Рада України ухвалила Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК України), в якому знайшли втілення гуманістичні підходи до інституту запобіжних заходів. Із раніше існуючої в КПК України системи запобіжних заходів вилучено підписку про невїзд, поруку громадської організації або трудового колективу й нагляд командування військової частини, водночас запроваджено такі запобіжні заходи, як особисте зобов'язання та домашній арешт. Суттєвих змін зазнав процесуальний порядок застосування запобіжних заходів, оскільки на сьогодні всі такі заходи, визначені у ст. 176 КПК України, застосовуються слідчим суддею (під час досудового розслідування) або судом (під час судового провадження). Крім того, до позитивних змін також слід віднести те, що під час кримінального провадження, на відміну від часів дії КПК 1960 р., почали застосовуватись і альтернативні запобіжні заходи, зокрема застава та домашній арешт.

Аналіз судової практики свідчить, що за I півріччя 2017 р. до суду було подано 29791 клопотань про застосування запобіжних заходів, із них 4648 клопотань про застосування особистого зобов'язання (15,6 % від загальної кількості), 59 – про застосування особистої поруки (0,2 % від загальної кількості), 255 – про застосування застави (0,9 % від загальної кількості), 4810 – про застосування домашнього арешту (16,1 % від загальної кількості), 20019 – про застосування тримання під вартою (67,2 % від загальної

кількості) [19]. Тобто бачимо, що на сьогодні найбільш часто використовуваним запобіжним заходом залишається тримання під вартою (67,2 % від загальної кількості застосування запобіжних заходів), що свідчить про збереження традиційного «репресивного» ухиалу під час його обрання. Разом із тим статистичні дані свідчать і про зростання кількості застосування альтернативного тримання під вартою заходу, а саме домашнього арешту (16,1 %).

Подальше вдосконалення інституту запобіжних заходів повинно здійснюватися відповідно до Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленої указом Президента України від 20.05.2015 № 276/2015 [20], де визначено, що хоча Конституція України й проголошує Україну правовою державою, в якій права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, водночас на сьогодні система правосуддя не виконує поставлені перед нею завдання на належному рівні. Одним з основних чинників такої ситуації є розбіжності між новими процесуальними повноваженнями та реальними інституційними функціями суб'єктів досудового та судового етапів слідства та відсутність належної динаміки у наближенні до стандартів Європейського Союзу. У зв'язку з цим окремого дослідження потребують міжнародні правові стандарти, що мають бути запроваджені під час здійснення сучасного кримінального судочинства, зокрема під час застосування запобіжних заходів.

**Висновки.** Таким чином, період з 1917 до 2012 рр. характеризується становленням інституту запобіжних заходів за Кримінально-процесуальними кодексами УСРР 1922, 1927 та 1960 років. До системи запобіжних заходів відповідно до КПК УСРР 1922 р. належали підписка про невиїзд, порука особиста та майнова, застава, домашній арешт і взяття під варту. У 1927 р. до неї, крім зазначених, було включено такий захід, як порука професійних та інших громадських організацій. Відповідно до КПК 1960 р. система запобіжних заходів була дещо змінена, зокрема було виключено такі заходи, як застава та домашній арешт. У зв'язку з цим найбільш використовуваними запобіжними заходами були підписка про невиїзд або тримання під вартою. Альтернативні запобіжні заходи фактично не застосовувались.

Можна казати, що у 2012 р. почався новий етап у розвитку кримінального судочинства, який свідчить про становлення сучасної моделі інституту запобіжних заходів, спрямованої на забезпечення прав особи під час їх застосування. Ураховуючи напрямки розвитку, визначені Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, подальше вдосконалення інституту запобіжних заходів повинно здійснюватися відповідно до міжнародних правових стандартів.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Беляев И. Д. История русского законодательства. СПб. : Лань, 1999. 640 с. 2. Фоміна Т. Г. Виникнення інституту запобіжних заходів у кримінальному процесі. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Є. О. Дідоренка*. 2017. № 4 (80). С. 128–134. 3. Уголовно-процессуальный кодекс Украинской ССР 1922 г. Харьков : Юрид. изд-во Наркомюста УССР, 1925. 224 с. 4. Кримінально-процесуальний кодекс УСРР 1927 р. Харків : Юрид. вид-во Наркомюсту УСРР, 1927. 124 с. 5. Суслó Д. С. Історія суду Радянської України (1917–1967 рр.). Київ : Вид-во Київ. ун-ту, 1968. 233 с. 6. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : затв. постановою Надзвичайного XIV Українського З'їзду Радвід 30.01.1937 // Верховна Рада України : офіц веб-сайт. URL: <http://gska.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html> (дата звернення: 28.11.2017). 7. Евтеев М. П., Саратовских Л. В. О работе комиссии законодательных предположений над проектом Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик // Вопросы судопроизводства и судоустройства в новом законодательстве Союза ССР. М. : Госюриздат, 1959. С. 442–443. 8. Об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик: закон СССР от 25.12.1958. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1959. № 1. Ст. 15. 9. Уголовно-процессуальный кодекс Украинской ССР : закон Украинской ССР от 28.12.1960. Киев : Гос. изд-во полит. лит. УССР, 1961. 214 с. 10. Даль А. Л., Абламський С. Є. Тримання під вартою як запобіжний захід у кримінальному провадженні : монографія / за заг. ред. О. О. Юхна. Харків : Вид. Панов, 2017. 238 с. 11. Овчинников Ю. Г. Домашний арест как мера пресечения в уголовном процессе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. М., 2006. 209 с. 12. Маляренко В. Т. Кримінально-процесуальне законодавство України: питання становлення і розвитку. *Право України*. 2003. № 9. С. 3–14. 13. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 № 2296-ХІІ // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296-12> (дата звернення: 28.11.2017). 14. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. 15. Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України : закон України від 21.06.2001 № 2533-ІІІ // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2533-14> (дата звернення: 28.11.2017). 16. Шевченко Т. В. Нове кримінально-процесуальне законодавство потребує подальшого вдосконалення. *Вісник Верховного Суду України*. 2002. № 3. С. 30–31. 17. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» : указ Президента України від 08.04.2008 № 311/2008 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008> (дата звернення: 28.11.2017). 18. Маляренко В. Т. Перебудова кримінального процесу України в контексті європейських стандартів : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 512 с. 19. Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження : перше півріччя 2017 року : форма 1-1. Розділ 5 // Судова влада України : сайт. URL:

[http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/DSA\\_2017\\_all\\_docs/17ordersmarch/Forma\\_1\\_1\\_2\\_%202017.xls](http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/DSA_2017_all_docs/17ordersmarch/Forma_1_1_2_%202017.xls) (дата звернення: 28.11.2017). 20. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : указ Президента України від 20.05.2015 № 276/2015 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015> (дата звернення: 28.11.2017).

Надійшла до редколегії 13.12.2017



### **Фомина Т. Г. Институт мер пресечения: ретроспективный анализ и перспективы реформирования**

*Исследованы нормативно-правовые акты XIX–XXI веков, определён перечень мер пресечения, которые применялись в советский период при осуществлении уголовного судопроизводства на территории нашего государства. Намечены пути реформирования данного института в современный период.*

**Ключевые слова:** уголовный процесс, меры пресечения, Уголовно-процессуальный кодекс УССР, Уголовный процессуальный кодекс Украины, реформирование уголовного судопроизводства.

### **Fomina T. H. Institution of preventive measures: retrospective analysis and perspectives for reforming**

*The scientific approach to the reform of the legal system leads to address to the historical analysis of the formation of one of the main institutions of criminal procedural law – preventive measures. Historical approach to the study of a particular legal phenomenon, in particular preventive measures, made it possible to determine how and when this institution arose, what stages of development it passed, and on this basis – to predict the perspectives for its development.*

*Regulatory acts of the XIX–XXI centuries have been studied, the list of preventive measures that were used in the Soviet period during the criminal judicial proceedings on the territory of our state has been determined, and the ways of reforming this institution in the modern period have been outlined. It has been established that the period from 1917 to 2012 is characterized by the formation of the institution of preventive measures under the Criminal and Procedural Code of Ukrainian Socialist Soviet Republic of 1922, 1927 and 1960. The system of preventive measures in accordance with the Criminal and Procedural Code of Ukrainian Socialist Soviet Republic of 1922 included a written undertaking not to leave the place, a personal and property guarantee, a pledge, house arrest and detention in custody. In 1927, the system of preventive measures, in addition to those mentioned, included such a measure as the guarantee of professional and other non-governmental organizations. According to the Criminal and Procedural Code of 1960, the system of preventive measures has been somewhat modified, since such measures as caution bail and house arrest were excluded. In this regard, the most used preventive measures were a written undertaking not to leave the place and detention in custody. Alternative preventive measures were not actually applied.*



*In 2012, there was a new stage in the development of criminal judicial proceedings in Ukraine, which indicated the formation of a modern model of the institution of preventive measures aimed at ensuring human rights during their application. Taking into account the directions of development, we have defined the Strategy for the reform of the judicial system and related legal institutions for 2015–2020, further improvement of the institution of preventive measures should be carried out in accordance with international legal standards.*

**Keywords:** criminal procedure, preventive measures, Criminal and procedural Code of Ukrainian Socialist Soviet Republic, Criminal Procedural Code of Ukraine, reform of criminal judicial proceedings.



АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС,  
ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

---

УДК 351:005.1

**К. Л. Бугайчук,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності  
Харківського національного університету внутрішніх справ;  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2429-5010>

**СПІВВІДНОШЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ З ІНШИМИ  
УПРАВЛІНСЬКИМИ КАТЕГОРІЯМИ**

*Досліджено наукові підходи до визначення сутності, ознак та суб'єктів публічного і державного управління, а також публічного адміністрування. Досліджено співвідношення зазначених правових категорій між собою та із процесом менеджменту. На підставі проведеного аналізу, узагальнення вітчизняного й закордонного досвіду з проблематики державного управління і публічного адміністрування запропоновано авторське визначення терміна «публічне адміністрування» та здійснено його відмежування від споріднених понять в галузі управлінської діяльності – «менеджмент», «державне управління», «публічне управління».*

**Ключові слова:** публічне адміністрування, державне управління, публічне управління, менеджмент.

**Постановка проблеми.** Сьогодні розвиток адміністративно-правової науки та науки управління зумовлений численними глобальними процесами, що проходять в Україні. Наша країна проходить нелегкий шлях перебудови усіх сфер суспільного життя та спрямування багатьох векторів розвитку суспільства в напрямі Європейських стандартів реалізації та захисту прав і свобод громадян, організації діяльності державних органів влади тощо. Зрозуміло, що в таких умовах постають питання стосовно використання найкращих надбань світової та європейської правової науки у вітчизняному полі з метою приведення національного законодавства, правил і принципів роботи всіх гілок влади у відповідність до загальноприйнятих процедур.

Останнім часом у науковий обіг у сфері теорії управління було введено чимало понять і термінів, що запозичені із закордонних наукових досліджень та практики управлінської діяльності: «врядування», «електронне врядування», «корпоративний менеджмент» і насамперед «публічне управління» та «публічне адміністрування». Чимало закладів вищої освіти почали здійснювати підготовку фахівців за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», проте співвідношення нововведених категорій досі залишається

предметом наукових дискусій та обговорень, що надає нашій праці відповідної актуальності.

**Аналіз останніх публікацій.** Питанням дослідження сутності, ознак, форм і принципів державного управління та публічного адміністрування присвячено наукові праці В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, Н. А. Гавкалової, Ю. О. Оболенського, Р. С. Мельника, С. І. Чернова та ін. [1–6]. Водночас, відмітимо, визначення місця цих термінів серед інших правових категорій залишається дискусійним, а значить, потребує додаткового наукового опрацювання.

**Метою** статті є здійснення наукового аналізу правових категорій «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування», визначення їх ознак, особливостей та співвідношення між собою.

**Виклад основного матеріалу.** Вважаємо доцільним розпочати запропоноване дослідження із порівняльного аналізу категорій «державне управління» та «публічне управління», адже саме їх зміст і співвідношення дозволяють більш повно зрозуміти державно-управлінські процеси, їх перебіг та внутрішню побудову.

Представники харківської наукової школи адміністративного права у своїх працях дають таке визначення державного управління: «це частина державної діяльності, яка має своїм основним призначенням здійснення виконавчої влади. Державний характер такого управління полягає в тому, що в його процесі реалізуються завдання, функції та інтереси держави. Для його здійснення створюються спеціальні органи (встановлюються посади), що діють у рамках законів та в межах визначених для них повноважень. Виконавча і розпорядча діяльність органів виконавчої влади виявляється у відносинах влади і підпорядкування, координації, регулювання, наданні суб'єктам, що її здійснюють, юридично-владних повноважень» [1, с. 11]. В академічному курсі адміністративного права В. Б. Авер'янов визначає державне управління як «нормотворчу і розпорядчу діяльність органів виконавчої влади з метою владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, а також внутрішньоорганізаційну діяльність апарату всіх державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень» [2, с. 61].

Також зауважимо, що в адміністративному праві державне управління розглядається у вузькому та широкому розуміннях. Наведемо узагальнюючу позицію на підставі праць Ю. М. Старілова: «Державне управління в широкому розумінні характеризує всю діяльність держави щодо організуючого впливу з боку спеціальних суб'єктів права на суспільні відносини. Державне управління у вузькому розумінні – це адміністративна діяльність, тобто діяльність органів виконавчої влади, виконавчо-розпорядчих органів держави щодо здійснення виконавчої влади» [7, с. 156].

В той же час активне опрацювання закордонних наукових праць з теорії адміністративного права зумовило впровадження в науковий обіг поняття «публічне управління» і його використання поряд

з терміном «державне управління», але з акцентом на перегляді функцій держави в умовах розбудови демократичного суспільства та забезпеченні прав, свобод і законних інтересів кожного громадянина.

Власне визначення публічного управління вперше використав у 1972 р. англійський державний службовець та науковець Десмонд Кілінг. На його думку, публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [6, с. 2, 7]. Відомий дослідник С. І. Чернов визначає публічне управління як організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження, спираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль. На його думку, публічне управління відрізняється від державного тим, що воно здійснюється в межах панування верховенства права, завдяки законодавчо врегульованому і практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної влади та місцевого самоврядування [6, с. 6].

Також існує позиція, що публічне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, опираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль як основний чинник панування в суспільстві верховенства права [5, с. 4, 8]. Розглядаючи предмет публічного управління, Р. С. Мельник говорить, що це зовнішньо орієнтована діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язана з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя положень Конституції та законів України. Серед суб'єктів публічного управління він, зокрема, виділяє орган законодавчої влади, органи прокуратури, інші державні органи, що не входять до системи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суб'єктів делегованих повноважень [4], тобто тих, хто може визначатися терміном «публічна адміністрація». До речі, словник термінів і понять з державного управління визначає публічну адміністрацію як сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування [8, с. 168–169].

Отже, можна зробити висновок, що основними відмінностями державного управління від публічного є певні ознаки:

– суб'єктами державного управління виступають органи виконавчої влади та їх посадові особи (вузьке розуміння державного управління);

– кінцевими інтересами здійснення державного управління є інтереси держави та реалізація державно-владних повноважень;

– суб'єктами публічного управління виступає так звана «публічна адміністрація», тобто органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, інші державні органи та особи, які мають повноваження на реалізацію державно-владних повноважень, – отже, коло суб'єктів публічного управління є значно ширшим, ніж державного;

– публічне управління здійснюється за допомогою реального суспільного контролю над діяльністю суб'єктів владних повноважень. На перший план у публічному управлінні виходять інтереси окремої людини, громади, суспільства. Публічне управління переслідує насамперед публічний інтерес. Як справедливо наголошується в науковій літературі, основою публічного інтересу є об'єктивний інтерес усього суспільства, що, відповідно, не дозволяє ототожнювати публічний інтерес та державний інтерес, який є лише одним із елементів інтересу публічного [9, с. 38];

– при публічному управлінні суб'єкти повноважень сприймаються як такі, що надають послуги державного характеру відповідним «споживачам». Такий підхід відповідає концепції «надання адміністративних послуг», метою яких є безумовне забезпечення та сприяння громадянам у реалізації їхніх прав та законних інтересів.

Далі перейдемо до поняття «публічне адміністрування». В узагальненому вигляді перша складова цього поняття «адміністрування» являє собою діяльність органів управління та їх посадових осіб, безпосередньо пов'язану з реалізацією управлінських рішень. С. І. Чернов та О. Ю. Оболенський також зазначають, що адміністрування – це прерогатива виконавчих органів влади або чиновника (державного службовця). При цьому ядром поняття «публічне» є «спільне, доступне для всіх, яке служить всім». А слово адміністрація, яке походить від латинського *ministrare* («служити»), вказує на підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам [5, с. 9; 6, с. 6–7]. У своїх дослідженнях А. Ф. Мельник доходить висновку, що адміністрування – це не безпосередньо діяльність, а способи та прийоми визначення поведінки і діяльності людей з боку відповідних керівних компонентів держави. Ці методи з боку державного органу або посадової особи мають безпосередній вплив на волю виконавців шляхом установалення їх обов'язків, норм поведінки та вказівок; вимагають безспірного виконання розпоряджень і вказівок, установаючи за невиконання юридичну відповідальність [10, с. 105].

Практично всі дослідники в галузі публічного адміністрування вказують на те, що його запропонував глосарій Програми розвитку ООН, де воно визначено як цілісний державний апарат, який

фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами, а також як управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду та наданням публічних послуг [11]. Подібно до зазначеного трактування в наукових працях із державного управління та публічного адміністрування його сутність визначають як регламентовану законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [6, с. 6–7; 12, с. 21].

Подібно до державного управління публічне адміністрування також розглядається науковою спільнотою у вузькому та широкому розуміннях:

– у вузькому розумінні воно пов'язане з виконавчою гілкою влади, це професійна діяльність державних службовців з метою реалізації державної політики, реалізації рішень уряду;

– у широкому розумінні це сукупність видів діяльності усіх органів держави (законодавчого, виконавчих, органів судової влади) та органів місцевого самоврядування, тобто воно означає фактично всі форми реалізації державної та самоврядної влади загалом [3, с. 17; 13, с. 61].

Існують погляди на публічне адміністрування як на певний метод або процес. Наприклад, є думка, що технологія публічного адміністрування являє собою детальний опис дій, що мають бути послідовно, у належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів та прийомів здійснені суб'єктом публічного адміністрування для досягнення певної мети. Чітко прописані у технології процедури здійснення публічного адміністрування регламентують напрямок та послідовність дій працівників, виключають використання неефективних прийомів, надають керівникам упевненості щодо раціональності дій підлеглих та отримання бажаного результату [14, с. 8]. Також говорять, що публічне адміністрування можна уявити у вигляді організаційно-розпорядчого методу управління держави, що застосовується органами державної влади. Інакше кажучи, адміністрування являє собою бюрократичний метод управління суспільством, який полягає у владній силі й авторитеті, наприклад у наказах, постановах, розпорядженнях, вказівках та інструкціях [15, с. 388].

Отже, підходи до змісту публічного адміністрування в науковій літературі можна узагальнити таким чином:

– це діяльність визначених законом і підзаконними актами суб'єктів щодо реалізації та виконання норм законодавства шляхом прийняття управлінських рішень і надання адміністративних

послуг. Кінцевою метою публічного адміністрування є реалізація публічних інтересів та публічної політики;

– суб'єктами публічного адміністрування у вузькому розумінні є органи виконавчої влади, а точніше, державні службовці, для яких ця діяльність є професійною. Суб'єктами публічного адміністрування у широкому розумінні є органи усіх гілок державної влади та органи місцевого самоврядування;

– як метод (технологія) публічне адміністрування визнається бюрократичним методом управління, що являє собою детальний опис дій, що мають бути послідовно, у належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів та прийомів здійснені суб'єктами публічного адміністрування для досягнення певної мети;

– публічне адміністрування часто ототожнюється з державним (публічним) управлінням. В окремих випадках воно визначається як його етап (частина), в інших воно майже ідентичне йому. Причому воно навіть розглядається, як і державне управління, у вузькому та широкому смислі і з тими ж суб'єктами такої управлінської діяльності.

Останні висновки мають наслідком необхідність здійснення аналізу наукових позицій щодо співвідношення публічного адміністрування та публічного і державного управління. Серед наукових здобутків із цієї проблеми деякі маємо виділити, а саме:

– центральними й головними компонентами для державного управління постає держава та її влада, а для публічного адміністрування – суспільство й публічна влада [16];

– «публічне» постає більш широким поняттям, аніж «державне», а «адміністрування» – категорія більш вузька, ніж «управління». Отже, публічне адміністрування постає частиною публічного врядування [17];

– відмінність цих двох видів управлінської діяльності у тому, що врядування (управління) включає в себе ухвалення владних рішень; адміністрування – діяльність професійних управлінців (чиновників, службовців), спрямована на підготовку й організацію виконання рішень [18];

– «публічне» охоплює, крім «державного», також і муніципальну та закордонну соціально-організуючу діяльність; адміністрування включає і такі неуправлінські (з точки зору класичних управлінських відносин) види владної активності, як надання адміністративних послуг, застосування адміністративного примусу, розгляд звернень фізичних і юридичних осіб, внутрішньо-організаційні заходи; публічне адміністрування здійснюється на засадах гласності, що, зокрема, вимагає і достатньої активності з боку суб'єктів владних повноважень стосовно ініціативного інформування населення та готовності до сприйняття позиції іншої сторони взаємодії; публічне адміністрування характеризується зменшенням імперативного

впливу, чітким розмежуванням примусових і непримусових заходів, зростаючим значенням нерозпорядчої комунікації [19, с. 75].

На цій підставі вважаємо, що окреслені підходи до визначення публічного адміністрування є дуже різноплановими й можуть сприятися по-різному, залежно від обраного підходу. До того ж можна зробити висновок, що дослідники часто ототожнюють публічне адміністрування з державним або публічним управлінням, роблячи акцент на тому, що публічне адміністрування більше використовує інститути громадянського суспільства та містить в собі діяльність щодо надання публічних послуг.

Із цього приводу ми маємо висловити своє розуміння цієї ситуації. На нашу думку, більшість проблем виникає у зв'язку з некоректним перекладом терміна «public administration» на українську мову та некоректною адаптацією закордонних праць до національних реалій. Поняття «public administration» перекладається науковцями як «публічне адміністрування», однак за визначеннями закордонних дослідників перший варіант перекладу відповідає вітчизняній концепції терміна «публічна адміністрація», а другий варіант – поняттю «публічне управління». Термін «адміністрування», на наш погляд, вводить науковцями для певного осучаснення терміна «публічне управління» і тальки.

Водночас у відповідному словнику ООН існує поняття «public management», як центральний процес публічного управління (public administration), що належить до внутрішніх процесів державних органів та установ, які зосереджені в основному на питаннях планування, контролю, інформаційної підтримки, кадрової політики, оцінки ефективності [11]. Ось саме це поняття є ключовим для нашого дослідження, але з деякими уточненнями.

Якщо ми розглянемо праці з теорії менеджменту, то можемо побачити, що менеджмент – це інтеграційний процес, за допомогою якого професійно підготовлені управлінці управляють підприємствами та організаціями шляхом визначення певної мети і винайдення способів її досягнення [20]. Менеджмент – це поняття, яке використовують переважно для характеристики процесів управління господарськими організаціями (підприємствами). Адміністрування – поширюється на управління державними установами або для позначення процесів керування діяльністю апарату управління підприємства [21]. Термін «адміністрування» описує діяльність щодо керівництва дорученою ділянкою завдяки застосуванню адміністративних методів управління. Адміністрування як функція управління відповідно до класичної теорії управління включає: планування (постановку цілей і завдань); організацію (створення формальної структури підпорядкованості і розподіл функцій між підрозділами); керівництво (оперативне прийняття рішень у вигляді наказів,



розпоряджень, забезпечення узгодженості взаємодії усіх підрозділів); облік; контроль; аналіз [21].

Отже, адміністрування – це, на відміну від менеджменту, управлінський процес, що відбувається в державних установах, оснований здебільшого на адміністративних методах управління і спрямований на прийняття адміністративних рішень, здійснення внутрішнього адміністрування діяльності відповідного суб'єкта.

Наші наукові доробки підтверджує теза О. Ю. Оболенського, який також вважає, що публічне адміністрування – керування діяльністю апарату управління підприємством, установою чи організацією неприватної форми власності, у тому числі органу державної влади, органу місцевого самоврядування, суб'єкта громадянського суспільства [22, с. 5].

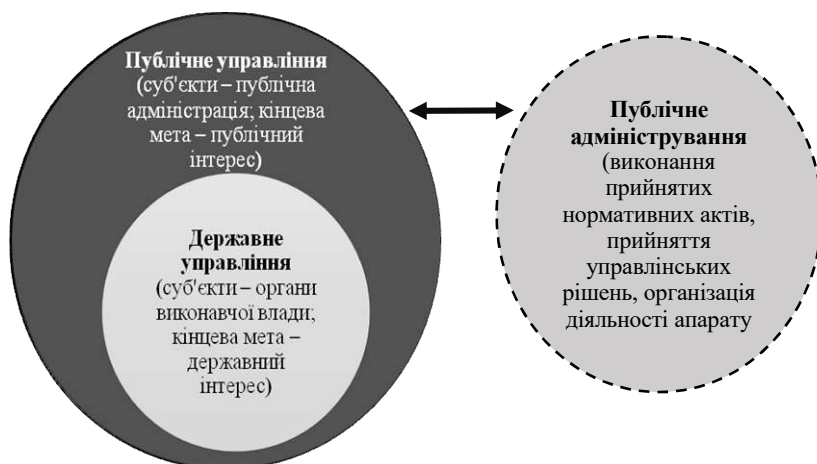


Рис. 1. Співвідношення публічного адміністрування з публічним та державним управлінням

**Висновки**, що випливають із проведеного дослідження:

1. У сучасній науковій літературі є багато наукових досліджень з питань визначення сутності, ознак та принципів публічного адміністрування. Усе різноманіття підходів до цього поняття можна узагальнити такими концепціями: 1) публічне адміністрування є способом (методом) управління, центральне місце в якому займають питання опису дій для досягнення органами управління певної мети; 2) публічне адміністрування – це діяльність відповідних суб'єктів щодо реалізації норм права та надання адміністративних

послуг; 3) публічне адміністрування спрямовано на реалізацію законних прав та свобод людини і громадянина, задоволення публічного інтересу, виконання нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади і місцевого самоврядування, забезпечення верховенства права в державі.

2. Публічне адміністрування розмежовують із державним управлінням за ознаками публічності, досягнення конкретної мети, суб'єктами діяльності та ін. Водночас уважне дослідження вказаних точок зору дає змогу зробити висновок, що цей процес майже ототожнюють із публічним управлінням, а інколи з державним управлінням. Розмежування робиться лише в аспекті залучення громадян та інститутів громадського суспільства до прийняття управлінських рішень, а також виконання державою так званої «сервісної функції», що знаходить своє відображення у процесі надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

3. Введення до наукового обігу поняття «публічне адміністрування», яким інколи підмінюють термін «публічне управління», пов'язано із некоректним перекладом іншомовних термінів, які мають багатозначне трактування, та намаганням дещо осучаснити поняття «державне управління» в контексті «людноцетристської» теорії держави та принципів забезпечення основоположних прав і свобод людини.

4. Вважаємо, що термін «публічне адміністрування» не є еквівалентом публічному управлінню і має розглядатися з позицій публічного менеджменту, як діяльності, що організується всередині публічної адміністрації і яка пов'язана із внутрішніми процесами вироблення управлінських рішень, плануванням та координацією роботи цих органів, організацією їх інформаційного, кадрового, документального забезпечення, питаннями побудови оптимальної організаційної структури, раціональним розподілом повноважень між виконавцями тощо.

5. Виходячи з вищевикладеного, вважаємо, що термін «публічне адміністрування» є вузьким, ніж термін «публічне управління», в той же час його складові вказують на те, що ця діяльність, по-перше, відбувається всередині публічної адміністрації, тобто здебільшого органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, по-друге, спрямована на досягнення публічного інтересу, що є ширшим, ніж державний, по-третє, іменник адміністрування вказує на приваювання адміністративних управлінських методів, але не виключає демократичної складової при виробленні, узгодженні, оприлюдненні та застосуванні управлінських рішень. Отже адміністрування фактично виступає менеджментом в органах виконавчої влади та виконавчих органах місцевого самоврядування.

6. На підставі вищевикладеного публічне адміністрування можна визначити як регламентовану законами та іншими

нормативно-правовими актами системну організуючу, владно-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, яка спрямована на впорядкування їх організаційної структури, планування, підготовки, розробку та реалізацію управлінських рішень, організацію діяльності апарату управління, здійснення документального, інформаційного, кадрового, психологічного забезпечення їх повсякденної діяльності з метою досягнення суспільно корисних цілей та самої мети створення і діяльності відповідного суб'єкта адміністрування.

**Перспективними напрямками** подальших досліджень визначимо аналіз змісту публічного адміністрування в органах Національної поліції України.

**Список бібліографічних посилань:** 1. 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. Харків : Право, 2010. 624 с. 2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юрид. думка, 2004. 584 с. 3. Гавкалова Н. Л. Публічне управління: методологічний аспект // Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 16–18. 4. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1. С. 8–14. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apip\\_2013\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apip_2013_1_3) (дата звернення: 25.10.2017). 5. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне управління» : наук. розробка. Київ : НАДУ, 2011. 56 с. 6. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спец. 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)» / Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків, 2014. 97 с. 7. Старилів Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М. : Норма, 2002. 728 с. 8. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інститут. розвитку держ. служби, 2005. 254 с. 9. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с. 10. Державне управління : навч. посіб. / за ред. А. Ф. Мельник. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с. 11. UN Public Administration Glossary // United Nations Public Administration Network : сайт. URL: <http://www.unpan.org/Directories/Glossary/tabid/1398/language/en-US/Default.aspx> (дата звернення: 31.10.2017). 12. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса ; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя, 2016. 606 с. 13. Вировий С. І. Публічне врядування: проблеми теорії та практики // Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 61–62. 14. Шатило О. А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спец. «Менеджмент організацій і

адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності») / Житомир. держ. технол. ун-т. Житомир : Каф. менеджменту орг. і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с. **15.** Семенчук Т. Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2013. Вип. 42. С. 385–390. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vetr\\_2013\\_42\\_64](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vetr_2013_42_64) (дата звернення: 31.10.2017). **16.** Бобровська О. Змістовно-порівняльний аспект публічного адміністрування на місцевому рівні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2014. Вип. 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patr\\_2014\\_2\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patr_2014_2_22) (дата звернення: 25.10.2017). **17.** Легеза Ю. О., Кулінич К. А. Розгляд питання поняття «публічне адміністрування». *Право і суспільство*. 2016. № 6, ч. 2. С. 107–111. URL: [http://pravoisusilstvo.org.ua/archive/2016/6\\_2016/part\\_2/21.pdf](http://pravoisusilstvo.org.ua/archive/2016/6_2016/part_2/21.pdf) (дата звернення: 24.10.2017). **18.** Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 8 : Публічне врядування / наук. редкол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 488–491. URL: <http://political-studies.com/?p=1286> (дата звернення: 03.10.2017). **19.** Яковлев І. П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 224 с. **20.** Нечаюк Л. І., Нечаюк Н. О. Готельно-ресторанний бізнес: менеджмент : навч. посіб. 3-тє вид. Київ : Центр учб. літ., 2009. 344 с. URL: [http://tourlib.net/books\\_ukr/nechuk11.htm](http://tourlib.net/books_ukr/nechuk11.htm) (дата звернення: 31.10.2017). **21.** Менеджмент: поняття та сутність. Необхідність управління організаціями : реферат // Osvita.ua : сайт / Вид-во «Плеяди». 08.02.2011. URL: <http://osvita.ua/vnz/reports/management/15415/> (дата звернення: 30.10.2017). **22.** Оболенський О. Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти // Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 3–10.

Надійшла до редколегії 11.12.2017



### **Бугайчук К. Л. Соотношение публичного администрирования с другими управленческими категориями**

*Исследованы научные подходы к определению сущности, признаков и субъектов публичного и государственного управления, а также публичного администрирования. Исследовано соотношение указанных правовых категорий между собой, а также с процессом менеджмента. На основании проведённого анализа, обобщения отечественного и зарубежного опыта по проблематике государственного управления и публичного администрирования предложено авторское определение термина «публичное администрирование» и осуществлено его отграничение от родственных понятий в области управленческой деятельности – «менеджмент», «государственное управление», «публичное управление».*

**Ключевые слова:** публичное администрирование, государственное управление, публичное управление, менеджмент.

## **Bugaychuk K. L. The relation of public management to other management categories**

*In the article the author researches scientific approaches to the definition of essence, attributes and subjects of public and state administration, as well as public management. The correlation of these legal categories among themselves, as well as the management process, is investigated.*

*The conclusion is made that the term «public management» is not equivalent to public administration and should be viewed from the point of view of public management as an activity that is organized within the public administration system and is related to internal processes of development of management decisions, planning and coordination of the work of these bodies, their information, staffing, documentary support, questions of building the optimal organizational structure, rational distribution of powers.*

*Proceeding from the foregoing, the author says that public management is a narrower concept than the term «public administration», while its components indicate that this activity first takes place within the public administration, that is, the executive and local authorities self-government, secondly, is aimed at achieving public interest, which is broader than the state interest, thirdly, the adjective «administration» indicates the prevalence of administrative management tools but does not preclude the democratic component in the formulation, negotiation, and publicizing application management decisions. Thus, public management actually acts as management in the executive bodies and executive structures of local self-government bodies.*

*In our opinion public management is regulated by laws and other normative legal acts system organizing, power and regulatory activities of state authorities and local self-government, which is aimed at streamlining their organizational structure, planning, preparation, development and implementation of managerial decisions, organization of the management apparatus, the implementation of documentary, information, personnel, and psychological support of their daily activities in order to achieve socially useful goals and the creation and operation of the relevant entity of administration.*

**Keywords:** public management, state administration, public administration, management.



УДК 351.9+347.96

**В. М. Василенко,**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
заступник декана факультету № 5*

*Харківського національного університету внутрішніх справ;*

*ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9313-861X>;*

**В. А. Дорошенко,**

*аспірант кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6*

*Харківського національного університету внутрішніх справ*

## ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

*На основі існуючих доктринальних понять громадського контролю й аналізу чинного законодавства сформульовано авторське визначення громадського контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України з урахуванням її специфіки та особливостей. Окрему увагу приділено характеристиці предмета та суб'єктного складу громадського контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України.*

**Ключові слова:** громадський контроль, цивільний контроль, Національне антикорупційне бюро України, Рада громадського контролю.

**Постановка проблеми.** Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ) створено як спеціальний суб'єкт протидії корупції, завданням якого є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, що вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці України.

За даними Transparency International, саме створення НАБУ було позитивно оцінено громадськістю в розрізі ефективної протидії корупції, зокрема у сфері політичної діяльності, судової та правоохоронної систем [1] тощо. Разом із тим, введення такої категорії державних службовців, як «детективи» та надання останнім широких повноважень у сфері протидії корупції не може бути повноцінною гарантією забезпечення ефективності діяльності НАБУ.

Ухвалення нового антикорупційного законодавства та, як наслідок, формування нової системи антикорупційних органів було викликано громадським обуренням рівнем корупції в країні. Зокрема, за результатами дослідження Global Corruption Barometer, проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 році, 36 % українців були готові вийти на вулиці, протестуючи проти корупції. За результатами проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 року дослідження громадської думки, корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення та викликала особливе занепокоєння в 47 % громадян [2].

Зрозуміло, що широкі повноваження та винятковий статус НАБУ як спеціального правоохоронного органу у сфері протидії корупції можуть сприяти поширенню корупції серед його працівників. Тому в законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» [3] законодавець передбачив значну кількість статей (порівняно із законами, що мають схожу концепцію), присвячених здійсненню контролю за його діяльністю. Як уявляється, особливого

значення набуває здійснення саме громадського контролю за діяльністю НАБУ як найменш упередженого виду контролю.

**Стан дослідження.** У правовій доктрині сутності та змісту поняття «громадський контроль», а також безпосередньо його здійсненню було приділено достатню уваги. Серед провідних учених-адміністративістів, які присвятили свої праці проблемі громадського контролю, необхідно виділити В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурку, І. М. Жаровську, С. В. Ківалова, Ю. М. Козлова, Т. О. Коломоєць, А. Т. Козюка, А. С. Крупника, О. М. Музичука, Т. В. Наливайко, Д. В. Сухініна та інших.

Незважаючи на значні здобутки у сфері дослідження актуальних питань громадського контролю у правоохоронній сфері, громадський контроль за діяльністю НАБУ з об'єктивних причин залишився поза увагою науковців. Отже, новели антикорупційного законодавства, новації в системі суб'єктів протидії корупції, недостатня розробленість на теоретичному рівні, наявність практичних правових питань реалізації громадського контролю за діяльністю НАБУ як спеціального правоохоронного органу нової формації у сфері протидії корупції обумовили вибір теми дослідження.

**Метою** статті є визначення поняття й окреслення змісту громадського контролю за діяльністю НАБУ, зокрема характеристика його виду, предмета та суб'єктного складу.

**Виклад основного матеріалу.** У правовій сфері контроль визначається як функція державного управління, яка полягає в перевірці виконання законів, рішень тощо [4, с. 323]. У підручниках з адміністративного права контроль розглядається як вужча за змістом категорія: «вид діяльності, який полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції» [5, с. 151]; «активне втручання суб'єкта управління в діяльність підконтрольного об'єкта» [6, с. 108].

Заслугує на увагу визначення громадського контролю, надане В. Д. Бакуменком, який розглядає контроль через його сутність. Зокрема, він зазначає, що «у цілому сутність контролю як соціального явища полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти. Мета такої діяльності полягає у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації і регулювання, причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи» [7, с. 141; 6, с. 108].

Д. В. Сухінін вважає, що контроль – це «функція держави та суспільства, їх інститутів та структур, що полягає в застосуванні різноманітних наглядових та оціночних механізмів за діяльністю

органів, структур, організацій, та особистим виконанням, дотриманням законодавства і різних норм, що можуть бути встановлені як державою, так і окремою організацією для стандартів виконавської дисципліни, якості роботи та управління» [8, с. 288]. Переважно погоджуючись з такою дефініцією, вважаємо спірним визначення контролю як функції суспільства, оскільки останні визначені не юриспруденцією, а сформульовані в межах соціології та випливають з основних сфер людської життєдіяльності, серед яких контроль не виділяють [9, с. 60].

На нашу думку, громадський контроль має правове підґрунтя та випливає з норм Основного Закону держави, який визначає Україну як демократичну, соціальну та правову державу [10]. Як зазначає О. Ф. Скакун, окреслені положення Конституції України передбачають «наявність ефективних форм контролю і нагляду за здійсненням законів та інших нормативно-правових актів» [11, с. 141]. Контроль є загальною складною правовою категорією, яка пов'язана переважно з перевіркою уповноваженими суб'єктами відповідності об'єкта контролю чинним правилам. Водночас форми, методи, мета й завдання контролю будуть залежати від сфери та суб'єктів, які здійснюють таку перевірку.

Варто зазначити, що громадський контроль був предметом досліджень не лише як правове явище загального характеру або складова управління, деякі праці були присвячені здійсненню громадського контролю в окремих сферах і напрямках державного управління. Так, Т. В. Наливайко, враховуючи статичний і динамічний аспекти, формулює визначення громадського контролю над органами державної влади як «активне спостереження представників громадськості за діяльністю органів публічної влади з використанням системи правових, організаційних, інформаційних та інших засобів (перевірки, порівняння, оцінювання) з метою забезпечення неухильного дотримання законності, реалізації та захисту прав і свобод громадян» [12, с. 19–20]. А. С. Крупник визначає громадський контроль як «громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм» [13].

Найвищим проявом громадської активності громадський контроль називає І. М. Жаровська, розуміючи його як «одну з функцій громадянського суспільства, проявом якої є публічна перевірка діяльності органів влади з боку громадян та їх об'єднань на відповідність цілей, які влада проголошує, і спрямовану на корегування органів як цієї діяльності, так і самих цілей» [14, с. 15]. На думку Н. К. Дніпренко, громадський контроль являє собою комплекс заходів, спрямований на отримання об'єктивної інформації про діяльність органів влади, що здійснюється інститутами громадянського суспільства на засадах прозорості та фаховості [15].



М. М. Іжа та О. В. Радченко вважають, що громадський контроль, як вид соціального контролю, здійснюється об'єднаннями громадян та окремими громадянами, є способом залучення населення до управління суспільством і державою. Останній є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування [16, с. 74].

Досліджуючи особливості та види контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні, О. М. Музичук надав авторське визначення громадського контролю, розуміючи під ним «спостереження чи перевірку індивідуальними або колективними (зовнішніми чи внутрішніми) недержавними суб'єктами виконання (дотримання) правоохоронними органами та їх працівниками чинного законодавства, які, як правило, не можуть втручатися у професійну діяльність правоохоронних органів, а їх рішення здебільшого носять рекомендаційний та профілактичний характер» [17, с. 22].

Як бачимо, не дивлячись на існування різних підходів до визначення поняття «громадський контроль», його сутність розкривається в тому, що він здійснюється виключно суб'єктами, які не мають безпосереднього відношення до діяльності об'єкта контролю (громадянами, їх об'єднаннями, тощо), являє собою прояв управління державою суспільством та окремими його членами. Громадський контроль здійснюється за допомогою системи активних дій: нагляду, перевірки та співставлення отриманої інформації з фактичною або ж оцінки відповідності такої інформації приписам чинного законодавства з метою недопущення порушень існуючих стандартів діяльності, зокрема правових, і слугує гарантією ефективної роботи, підвищення показника ефективності діяльності органів державної влади, а також інших підприємств, установ і організацій.

Разом із тим, звернення до положень закону «Про Національне антикорупційне бюро України» дає підстави стверджувати, що контроль за діяльністю НАБУ здійснюється: від імені держави – Верховною Радою України (зокрема комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого відноситься боротьба з корупцією й організованою злочинністю), Президентом України та Кабінетом Міністрів України (ст. 26); громадськістю – через Раду громадського контролю при НАБУ (далі – Рада громадського контролю) (ст. 31). Такий контроль є зовнішнім. Виділяють також внутрішній контроль, який здійснюється підрозділами внутрішнього контролю НАБУ (ст. 27). Наведена класифікація контролю в науковій літературі проводиться за критерієм наявності організаційного підпорядкування у відносинах між контролюючим суб'єктом та об'єктом, щодо якого контроль здійснюється. У ході

внутрішнього контролю має місце відповідне організаційне підпорядкування, натомість при зовнішньому воно відсутнє. В. Б. Авер'янов наголошує, що відмінність наведених видів контролю полягає «в різних правових формах реалізації контрольних повноважень та методах впливу. Якщо внутрішній контроль є суто внутрішньою справою і здійснюється органами однієї системи органів чи одного відомства, може стосуватися широкого переліку питань діяльності системи, то зовнішній контроль, як правило, здійснюється за конкретною сферою чи функцією і стосується якоїсь окремої сторони діяльності управлінської системи». Разом із тим, на думку вченого, такий поділ контролю на види є відносним, «оскільки за певних обставин один і той самий контроль може бути зовнішнім відносно однієї системи чи об'єкта, а за інших умов, за розгляду більш масштабної системи, задовольнятиме внутрішні потреби системи, тобто може вважатися внутрішнім» [18, с. 352].

На окрему увагу заслуговує характеристика діяльності Ради громадського контролю як спеціально створеного суб'єкта контролю за діяльністю НАБУ. Зокрема, статтею 31 закону «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачено, що Рада громадського контролю у складі 15 осіб формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу з метою забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю НАБУ. Положення про Раду громадського контролю та порядок її формування затверджується Президентом України [19]. Тобто Рада громадського контролю здійснює саме «цивільний контроль». Такий підхід законодавця навіть з точки зору техніко-юридичних правил виглядає вкрай спірно, адже назва відповідного суб'єкта контролю надана за допомогою використання терміна «громадський».

В законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» надано поняття цивільного контролю, яке є скороченою назвою від «демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією та правоохоронними органами» (абз. 5 ч.1 ст.1). При цьому громадський контроль визначено як окрему складову демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією та правоохоронними органами (цивільного контролю) (п. 4 ч. 1 ст. 6) [20]. Зрозуміло, що положення закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами» стосовно здійснення цивільного контролю поширюються на діяльність НАБУ, виходячи, зокрема, з того факту, що НАБУ законом віднесено до правоохоронних органів (ст. 1 закону «Про Національне антикорупційне бюро України»).

Отже, Рада громадського контролю як спеціально створений орган, у назві якого відображено, що цей орган має стосунок до громадського контролю, повинен здійснювати цивільний контроль, який, відповідно до положень спеціального закону (який

регламентує організаційно-правові аспекти здійснення виключно цивільного контролю), є системною категорією, невід'ємним елементом якої виступає саме «громадський контроль».

Вирішення правових питань щодо окреслення змісту контролю в діяльності Ради громадського контролю та нормативно-технічних неточностей лежить у площині необхідності дослідження категорій «демократичний цивільний контроль», «цивільний контроль» і «громадський контроль».

Згідно зі ст. 1 закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави (цивільний контроль) – це «комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни» [20]. Суб'єктами такого контролю закон називає: Верховну Раду України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Президента України; Раду національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; прокуратуру України; судові органи України; громадян України та громадські організації, утворювані відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів; засоби масової інформації (ч. 2 ст. 6).

Водночас нормативні приписи щодо створення та функціонування Ради громадського контролю не дають підстав віднести цей орган до громадських організацій у розумінні закону України «Про громадські об'єднання» [21]. Не можуть бути членами Ради громадського контролю, зокрема, представники органів прокуратури чи судових органів, що безпосередньо заборонено положеннями ч. 1 ст. 31 України «Про Національне антикорупційне бюро України» та п. 3 Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України, затвердженого указом Президента України від 15 травня 2015 р. № 272/2015 з таким формулюванням: «До складу Ради громадського контролю не можуть входити: 1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 2) особи, які, незалежно від тривалості, були працівниками Національного антикорупційного бюро України або інших правоохоронних органів упродовж попередніх двох років; 3) особи, близькі особи яких, незалежно від

тривалості, були працівниками Національного антикорупційного бюро України або інших правоохоронних органів упродовж попередніх двох років» [3; 19].

Статтею 6 закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» визначено елементи системи демократичного цивільного контролю: парламентський контроль; президентський контроль; громадський контроль; контроль з боку органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, судових органів та органів прокуратури.

Стосовно співвідношення громадського та цивільного контролю актуальною є думка С. Ф. Денисюка, відповідно до якої «необхідно розрізняти Громадський та Громадянський (Цивільний) контроль. ... Цивільний контроль – більш “вузьке”, спеціальне, законодавчо унормоване поняття. ... У свою чергу, громадський контроль реалізується виключно “знизу”, на основі приватної ініціативи. Дієвість громадського контролю залежить від ступеня впливовості на процес реалізації політики забезпечення національної безпеки наступних інститутів: а) парламенту, інших представницьких органів; б) судових інстанцій різних рівнів; в) політичних партій та громадських організацій; г) недержавних засобів масової інформації; д) недержавних дослідних та інших організацій» [22, с. 220–221]. В. М. Кравчук також вважає за доцільне розрізняти громадський і громадянський контроль, підкреслюючи, що «ключовою ознакою розмежування понять “громадський контроль” і “громадянський контроль” є колективність та індивідуальність суб'єктів їх здійснення. Саме тому “громадський контроль” реалізується у формах громадських рад, громадських експертиз, громадських слухань тощо, а “громадянський контроль” виявляється у формах індивідуальних звернень громадян, їх особистої активності» [23, с. 89].

Цитуючи Гегеля про те, що «забезпечення держави й тих, хто знаходиться під її управлінням, від зловживань владою полягає в тому, що контроль зверху доповнюється контролем знизу» [24, с. 335] (переклад наш), слід наголосити, що, дійсно, існування цих двох видів контролю та їх поєднання має важливе значення та забезпечує ефективне управління будь-яким об'єктом, у тому числі НАБУ як органом державної влади. Водночас помилково ототожнювати громадський і цивільний контроль, оскільки останній складається не тільки з громадського контролю, а значить являє собою більш широке поняття. Громадський контроль, навпаки, більш конкретизоване поняття, яке стосується не такого широкого кола осіб, об'єктів і методів контролю.

З викладеного випливає, що Рада громадського контролю здійснює саме громадський контроль за діяльністю НАБУ. Підтвердженням можуть слугувати права, якими наділений цей орган: 1) заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і

завдань НАБУ; 2) розглядає звіти НАБУ та затверджує свій висновок щодо них; 3) обирає з його членів двох представників до складу Дисциплінарної комісії НАБУ; 4) визначає представників до складу конкурсних комісій, які проводять конкурс на зайняття вакантних посад у НАБУ, в кількості не більше трьох осіб до складу однієї конкурсної комісії; 5) сприяє громадському обговоренню проектів законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів щодо діяльності НАБУ; 6) обговорює із залученням представників громадських об'єднань, засобів масової інформації, громадян України питання забезпечення відкритості та прозорості діяльності НАБУ, запобігання спробам дискредитації органу та його працівників, розробляє рекомендації з цих питань; 7) висловлює в установленому порядку свою позицію щодо фактів порушень законів, прав і свобод людини та громадянина працівниками НАБУ (п. 5 Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України).

Виникає питання про юридичну коректність: 1) використання терміна «цивільний контроль» у ст. 31 закону «Про Національне антикорупційне бюро України»; 2) використання положень ч. 2 ст. 6 закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави», які окреслюють коло суб'єктів здійснення цивільного контролю загалом і громадського зокрема.

Окремо необхідно зазначити, що суб'єктний склад здійснення громадського контролю за діяльністю НАБУ не обмежений виключно діяльністю Ради громадського контролю. Зокрема, з аналізу норм ст. 19 закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» можна зробити висновок, що громадський контроль за діяльністю НАБУ, крім Ради громадського контролю, може здійснюватися також громадянами та громадськими організаціями (об'єднаннями).

Підсумовуючи викладене, можемо зробити такі **висновки**.

1. Громадський контроль за діяльністю НАБУ полягає в тому, що за організаційно-правовою формою здійснення він є зовнішнім контролем, тобто реалізується за відсутності організаційного підпорядкування у відносинах між контролюючим суб'єктом та об'єктом, щодо якого він здійснюється. Такий контроль може здійснюватися як одноосібно (окремими громадянами), так і колегіально (Радою громадського контролю), від чого буде залежати не тільки предмет контролю, а й права контролюючих суб'єктів щодо його реалізації.

2. Рада громадського контролю здійснює громадський контроль за діяльністю НАБУ. З метою усунення термінологічних правових неточностей і зайвого розширення предмета контролю за діяльністю НАБУ пропонуємо в ч. 1 ст. 31 закону «Про Національне антикорупційне бюро України» словосполучення «цивільного

контролю» замінити на словосполучення «реалізації громадського контролю». Натомість ст. 6 закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» потребує приведення у відповідність до сучасних реалій суб'єктного складу здійснення громадського контролю. Тобто абз. 11 ч. 2 ст. 6 цього закону необхідно викласти в такій редакції: «громадяни України та громадські організації, утворювані відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів, спеціальні органи, утворювані відповідно до закону для здійснення контролю за діяльністю конкретних органів державної влади».

3. Специфіка громадського контролю за діяльністю НАБУ полягає в тому, що останній здійснюється загальними суб'єктами (окремі громадяни та громадські об'єднання, інші інституції громадянського суспільства) та спеціальними суб'єктами (зокрема Радою громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України). У свою чергу склад суб'єктів, які реалізують громадський контроль за діяльністю НАБУ, визначає зміст реалізовуваних прав: 1) загальних – які випливають з положень законів України «Про звернення громадян», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про об'єднання громадян», 2) спеціальних – які передбачені законом «Про Національне антикорупційне бюро України».

4. Громадський контроль за діяльністю НАБУ доречно визначити як спостереження спеціально створеною Радою громадського контролю, окремими громадянами й іншими інституціями громадянського суспільства за діяльністю НАБУ на предмет її відповідності чинному законодавству з метою недопущення порушень стандартів і підвищення показників її ефективності шляхом реалізації відповідним чином установлених адміністративно-правовими нормами прав.

Наприкінці відзначимо, що, на жаль, у межах однієї статті неможливо розкрити всі питання, пов'язані зі змістом здійснення громадського контролю за діяльністю НАБУ. Зокрема, у сфері здійснення громадського контролю, в тому числі за діяльністю НАБУ, існує низка не вирішених питань, наприклад щодо суб'єктів його здійснення (чи може бути в такому випадку іноземець або особа без громадянства суб'єктом контролю, особливо з урахуванням специфіки діяльності цього правоохоронного органу), які потребують подальшого дослідження та вирішення як на доктринальному, так і на законодавчому рівнях.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Індекс корупції CPI – 2015 // Transparency International Ukraine : сайт. URL: <http://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2015/> (дата звернення: 01.12.2017). 2. Про засади державної

антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : закон України від 14.10.2014 № 1699-VII // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18> (дата звернення: 01.12.2017). 3. Про Національне антикорупційне бюро України : закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 01.12.2017). 4. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 3: К–М / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2001. 792 с. 5. Адміністративне право України : навч. посіб. : у 2 т. / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короед та ін. ; за ред. В. В. Галуцька. Херсон, 2015. Т. 1. Загальне адміністративне право. 272 с. 6. Адміністративне право України : підручник // за заг. ред. Т. О. Коломосьц. Київ : Істина, 2008. 457 с. 7. Державне управління : підручник : у 2 т. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с. 8. Сухінін Д. В. Контроль в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 3 (14). С. 283–294. 9. Соціологія : курс лекцій / за ред. І. Старовойта. Тернопіль : Астон, 1999. 176 с. 10. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> (дата звернення: 01.12.2017). 11. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с. 12. Наливайко Т. В. Здійснення громадського контролю за процесом очищення влади в Україні. *Історико-правовий часопис*. 2014. № 2. С. 18–22. 13. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2007. Вип. 1. URL: [http://novyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf) (дата звернення 01.12.2017). 14. Жаровська І. М. Громадський контроль як інтегральна складова у концепті владних відносин сучасної держави і громадянського суспільства. *Часопис Київського університету права. Серія: Теорія та історія держави і права. Філософія права*. 2012. № 3. С. 14–17. 15. Дніпенко Н. К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз і європейські традиції застосування. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 1. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf> (дата звернення: 01.12.2017). 16. Іжа М., Радченко О. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. *Публічне управління: теорія та практика*. 2012. № 4 (12). С. 74–79. 17. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 32 с. 18. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с. 19. Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України : указ Президента України від 15.05.2015 № 272/2015 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/272/2015> (дата звернення: 01.12.2017). 20. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними

органами держави : закон України від 19.06.2003 № 975-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15> (дата звернення: 01.12.2017). **21.** Про громадські об'єднання : закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення: 01.12.2017). **22.** Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2010. 393 с. **23.** Кравчук В. М. Контроль над публічною владою: уточнення понятійно-категорійного апарату. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 1. С. 85–90. **24.** Гегель Г. В. Ф. Філософія права. М. : Мысль, 1990. 524 с.

Надійшла до редколегії 17.12.2017



### **Василенко В. М., Дорошенко В. А. Понятіе и содержание общественного контроля за деятельностью Национального антикоррупционного бюро Украины**

*На основе существующих доктринальных понятий общественного контроля и анализа действующего законодательства сформулировано авторское определение общественного контроля за деятельностью Национального антикоррупционного бюро Украины с учётом её специфики и особенностей. Отдельное внимание уделено характеристике предмета и субъектного состава общественного контроля за деятельностью Национального антикоррупционного бюро Украины.*

**Ключевые слова:** общественный контроль, гражданский контроль, Национальное антикоррупционное бюро Украины, Совет общественного контроля.

### **Vasylenko V. M., Doroshenko V. A. The concept and content of public control over the activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine**

*The author has formulated own definition of public control over the activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU) on the basis of existing doctrinal concepts of public control and analysis of the current legislation, taking into account the specifics and features of the latter. Particular attention has been paid to the characteristics of the object and the subject composition of public control over the activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.*

*It has been established that according to the organizational and legal form, the public control over the activities of the NABU is an external control, that is implemented in the absence of organizational subordination within relations between the controlling subject and object, to which it is carried out. Such a control is carried out both individually (by individual citizens) and collegially (by the Public Control Council), where not only the object of control, but also the rights of controlling subjects in relation to its implementation depends on this.*



*It has been noted that the specifics of public control over the activities of the NABU is that the latter is carried out by general subjects (individual citizens and public associations, other civil society institutions) and special subjects (in particular, by the Public Control Council of the NABU). In turn, the composition of subjects that implement the public control over the activities of the NABU, defines the content of the exercised rights: 1) general – which follows from the provisions of the laws of Ukraine “On Citizens’ Appeals”, “On Democratic Civilian Control over the Military Organization and Law Enforcement Agencies of the State”, “On Citizens Associations”, and 2) special, which are stipulated by the Law of Ukraine “On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine”.*

**Keywords:** public control, civil control, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, Council for Public Control.



УДК 342.95(477)

**В. А. Дем'янчук,**

*кандидат юридичних наук, доцент, перший проректор університету, професор кафедри кримінального права і правосуддя Міжнародного економіко-гуманітарного університету імені академіка Степана Дем'янчука (м. Рівне)*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

*Досліджено методологічні засади і практичні аспекти застосування організаційних засобів реалізації державної антикорупційної політики в Україні. Розглянуто основні ознаки організаційно-правових заходів у державному управлінні, проаналізовано основні організаційні засоби забезпечення протидії корупції в публічно-владній сфері. Застосовано системний підхід до аналізу організаційного процесу реалізації антикорупційної політики як ключового функціонального напрямку публічного адміністрування в сучасній правовій державі. Сформульовано пропозиції щодо подальшого реформування уповноважених суб'єктів протидії корупції.*

**Ключові слова:** корупція, антикорупційна політика, антикорупційні заходи, організація, організаційні засоби.

**Постановка проблеми.** Необхідною передумовою ефективної реалізації антикорупційної політики держави є належне забезпечення антикорупційної діяльності уповноважених суб'єктів протидії корупції системою організаційних засобів та юридичних гарантій. Враховуючи фундаментальні особливості та закономірності реалізації організаційної функції, розроблені в межах теорії адміністративного права, менеджменту та державного управління, можна виділити дві найбільш широкі групи організаційних засобів і гарантій реалізації антикорупційної політики в сучасній правовій, демократичній, соціальній державі –

загальні та спеціальні. До загальних належать такі засоби та гарантії, які є спільними для всього процесу державного управління і функціонування публічної влади в цілому, а до спеціальних – такі, що передбачені антикорупційним законодавством для забезпечення профільної діяльності суб'єктів протидії корупції з урахуванням предмета, завдань і мети протидії корупції.

Отже, важливими науково-практичними завданнями вбачаються проведення комплексного аналізу цілісної системи загальних і спеціальних організаційних засобів та гарантій реалізації державної антикорупційної політики, визначеної чинним законодавством України, та формулювання пропозицій щодо вдосконалення організаційно-правового забезпечення протидії корупції.

**Стан дослідження.** Дослідженню організаційно-правових засобів і гарантій у сфері адміністративного права й теорії державного управління присвячені праці В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, Ю. П. Дмитренка, Г. О. Мурашина, Г. П. Ситника, В. В. Цветкова та інших учених. Однак в існуючих дослідженнях відсутній комплексний аналіз організаційно-правових засобів забезпечення реалізації державної антикорупційної політики як специфічного напрямку публічно-владної діяльності, що є актуальним у сучасних умовах імплементації європейських антикорупційних стандартів і формування практики застосування нових антикорупційних законів в Україні.

**Метою** статті є аналіз організаційних засобів забезпечення реалізації державної антикорупційної політики в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Під організаційною функцією державного управління (в тому числі у сфері протидії корупції) в адміністративно-правовій доктрині розуміється процес створення управлінської структури, яка дає можливість працівникам ефективно взаємодіяти для досягнення мети організації [1, с. 263]. При цьому в процесі реалізації антикорупційної політики слід застосовувати комплексний системний підхід до влаштування вказаного процесу, що розглядає організацію як множину взаємопов'язаних і певним чином упорядкованих елементів. Зокрема, Н. П. Тарнавська та Р. М. Пушкар відносять до таких елементів мету, завдання; групування завдань для визначення видів діяльності; групування видів діяльності у відповідних підрозділах згідно з метою організації; делегування повноважень, розподіл відповідальності та визначення кількості рівнів в ієрархії управління; створення організаційного клімату, який спонукає працівників активно працювати для досягнення мети організації; проектування системи комунікацій, здатної забезпечити прийняття ефективних рішень, їх контроль і координацію; побудову єдиної організаційної системи, що забезпечує внутрішнє узгодження всіх елементів організації, адаптацію до змін зовнішнього середовища [2, с. 188].

Аналізуючи практику сучасних управлінських процесів, можна визначити три основні фази (стадії) реалізації організаційної функції: 1) фазу почину (ініціювання), яка триває від першого задуму до стадії реального формування апарату організації; 2) фазу облаштування (координації), яка триває від початку формування до поточної діяльності; 3) розпорядчу (адміністративну) фазу, яка здійснюється у сформованому апараті за визначеними напрямками як поточне керівництво діяльністю організації [1, с. 264].

Основним законом взаємоузгодженої реалізації організаційної функції на всіх її послідовних стадіях є дотримання так званого закону синергії, відповідно до якого система має бути організованою (тобто повинні бути визначені місце, значення та зв'язки кожного елемента в системі), саме це надає їй іманентної ознаки системності [2, с. 189]. Крім закону синергії організаційна функція в державному управлінні на теоретико-методологічному рівні реалізується також із дотриманням законів єдності аналізу – синтезу (процеси спеціалізації, диференціації доповнюються протилежними процесами інтеграції, універсализації; окремим випадком реалізації вказаної закономірності є, наприклад, поєднання процесів централізації та децентралізації в антикорупційній діяльності держави), пропорційності (необхідність певного співвідношення між частинами цілого), композиції (мета діяльності підсистеми одночасно є однією з підцелей діяльності системи), самозбереження (кожна реальна система прагне зберегти себе як цілісне утворення) [1, с. 265].

Серед загальних організаційних засобів і гарантій належної реалізації державної антикорупційної політики ключове місце посідає демократизм як форма організації суспільного життя та спосіб суспільної життєдіяльності в будь-яких її сферах і напрямках. Демократизм у державному управлінні тісно пов'язаний і прямо породжується демократичною формою політичного (державного) режиму, встановленого в певній державі на відповідному історичному етапі становлення та розвитку її правової системи. Демократія вимагає реальної участі людей в управлінні справами держави і суспільства та повної належності влади народу, який здійснює її безпосередньо шляхом прямої участі у вирішенні державних і громадських справ (референдуми, вимоги, збори громадян, демонстрації, мітинги, походи громадян, народні ініціативи тощо) або через обраних ним представників (депутатів) у представницькі органи державної влади й органи місцевого самоврядування [3, с. 149].

У контексті практичного впровадження демократичних цінностей до організаційно-функціонального забезпечення діяльності публічно-владних інституцій слід зазначити, що одним із головних завдань є підвищення ефективності діяльності органів і посадових осіб публічної влади, а також посилення демократичності

відносин між владою та суспільством. Тому під організаційною ефективністю реалізації антикорупційної політики в демократичній державі слід розуміти результат, зіставлений із витратами на його досягнення, з чого випливає, наприклад, необхідність періодичного проведення незалежного аудиту (в тому числі фінансового) спеціальних антикорупційних органів, таких як НАБУ та НАЗК, із публічним інформуванням громадянського суспільства про результати таких перевірок. Основним предметом аудиту має бути співставлення ефективності діяльності антикорупційних органів, зокрема з урахуванням суми повернених до державного бюджету коштів, з витратами на матеріально-технічне забезпечення їх функціонування та виплату штатним працівникам заробітної плати й інших встановлених законодавством платежів. Отже, важливою організаційною засадою реалізації державної антикорупційної політики є ефективність діяльності органів публічної влади, зокрема спеціальних антикорупційних органів, у межах їх законодавчо визначеної компетенції.

Як у класичному економічному менеджменті, так і в теорії публічного адміністрування ефективність зазвичай пов'язують із: а) співвідношенням між витраченими ресурсами й отриманим кінцевим продуктом (товаром, послугою, зокрема управлінською або адміністративною); б) зменшенням кількості витрачуваних ресурсів або зниженням їх вартості; в) скороченням тривалості процесу; г) співвідношенням отриманого продукту з кінцевим результатом [4, с. 51]. При цьому неефективність діяльності антикорупційних органів має дві основні організаційні причини: а) частина зусиль і ресурсів витрачається не на безпосереднє виконання антикорупційної функції, а на інші цілі, які не впливають або впливають незначною мірою на стан протидії корупції як негативному соціальному явищу; б) розподіл повноважень в антикорупційних органах між їх структурними підрозділами відбувається всупереч науково обґрунтованій оптимізації.

Водночас за кожною з причин зниження ефективності діяльності антикорупційних органів стоїть комбінація низки інших організаційних чинників, наприклад, ступінь мотивації, контроль, принципи розподілу ресурсів, спроможність до колективних дій, можливості отримання й оцінки інформації про публічну діяльність тощо. Крім того, на відміну від економіки, де надлишок влади ліквідується за рахунок конкуренції або «урівноважуючої» влади, в політиці ключова роль належить системі моральних цінностей владної еліти [5, с. 78], що також відображається на ефективності реалізації антикорупційної політики держави, але є, скоріше, предметом політологічного та соціологічного, ніж формально-юридичного аналізу.

Як зазначає Ю. П. Шаров, сучасна методологія оцінки якості управлінської діяльності має передбачати комплексне дослідження

трьох її аспектів: а) вимірювання величини докладених зусиль для отримання бажаного результату; б) вимірювання досягнень за результатами діяльності; в) зіставлення досягнень із зусиллями [6, с. 276]. Такий підхід є дещо спрощеним, оскільки не відображає реальної тенденції зниження або підвищення ефективності роботи органів і посадових осіб щодо реалізації державної антикорупційної політики.

Більш продуктивною вважаємо позицію фахівців, які виділяють такі критерії ефективності діяльності органів публічної влади: а) економічний ефект, який визначається показником збільшення обсягу виробництва продукції підприємствами відповідної адміністративно-територіальної одиниці, розширення асортименту, поліпшення структури економіки; б) соціальний ефект, який характеризується збільшенням реальних доходів населення, зниженням диференціації доходів між різними соціальними групами, підвищенням рівня зайнятості працездатного населення тощо; в) організаційний ефект, який полягає у зменшенні кількості ланок у системі управління, зниженні загальної кількості працівників, зайнятих в апараті управління, скороченні документообігу тощо [7, с. 48]. На окрему увагу під час розробки організаційних заходів забезпечення антикорупційної політики заслугове створення належного соціального ефекту від протидії корупції, що проявляється не тільки у прямому спрямуванні до державного бюджету коштів від конфіскаційних заходів юридичної відповідальності, які безпосередньо впливають на рівень виконання соціальних зобов'язань держави, а й у створенні сприятливої інвестиційної обстановки через зменшення корупційних ризиків, що сприяє створенню нових робочих місць і, відповідно, підвищенню рівня доходів громадян і збільшенню бази податкових надходжень.

Соціальний ефект, який розглядається як сукупний загальний результат, що отримує суспільство як у процесі виробництва продукту (послуги), так і в процесі споживання матеріальних, соціальних і духовних цінностей, свідчить про актуальність, раціональність і ефективність будь-якої праці та найбільш повно висвітає працю і талант, знання й досвід, уміння та совість людей. Водночас, на думку Г. В. Атаманчука, державне управління повинне базуватися, насамперед, на соціальних ефектах, оскільки саме держава несе відповідальність за нього, законодавчо визначає та захищає права і свободи людей, відслідковує їх раціональне й ефективне використання. Отже, соціальний ефект можливий лише за раціональної організації суб'єктів управління, зокрема органів державної влади і органів місцевого самоврядування, оптимального функціонування об'єктів, якими управляють [8, с. 252].

У контексті реалізації державної антикорупційної політики соціальний ефект від протидії корупції може бути досягнутий

виключно за умови посилення ефективності контролю за відсутністю корупційної складової в нормативно-правових актах, що досить часто є першопричиною системних корупційних правопорушень, закладеною вже в самих правових нормах, а тому важливою організаційно-правовою гарантією реалізації антикорупційної політики держави є проведення антикорупційної експертизи проектів законів і підзаконних актів.

Слід зазначити, що, за оцінкою О. В. Богачової, українське суспільство втрачає близько 20 млрд грн коштів, які не надійшли до бюджету або були вкрадені за допомогою корупційних схем (можливість реалізації яких залежить від змісту чинних нормативно-правових актів), що негативно впливає на всі аспекти політичного та соціально-економічного розвитку суспільства і держави [9, с. 59]. Сьогодні обов'язкова антикорупційна експертиза здійснюється Міністерством юстиції України, крім антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, що здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією (ч. 2. ст. 55 закону України «Про запобігання корупції») [10]. Це означає, з одного боку, гіпертрофований вплив Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади, сформованого за політичним принципом, на оцінку корупційності всіх законопроектів і проектів підзаконних актів вищих та центральних органів влади, а з іншого, – значне навантаження, покладене на одну окрему інституцію щодо реалізації відповідних повноважень.

Виходячи з подібних міркувань, доцільно сформувати незалежний колегіальний орган – Національну комісію антикорупційних експертиз, в якому 50 % членів обиралися б за відкритим конкурсом (за умови формування конкурсної комісії із представників громадських антикорупційних організацій), а ще 50 % – призначалися б пропорційно Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України із громадян України, які мають вищу юридичну або економічну освіту, а також стаж роботи та значні досягнення в науковій, науково-педагогічній чи управлінській сферах. Статус такого органу повинен визначатися законом України «Про запобігання корупції», а його голова обиратися самою комісією з її членів. Строк повноважень комісії повинен складати п'ять років із можливістю подальшого переобрання за тією самою відкритою та прозорою процедурою, яка застосовується під час першого обрання. Що стосується видатків на створення та функціонування нового органу, то вбачається, що вони компенсуватимуться за рахунок коштів, які завдяки превентивному усуненню корупційних схем ще до того, як вони почнуть «працювати» додатково будуть надходити до державного бюджету. Отже, принцип економічної ефективності процесу

реалізації державної антикорупційної політики буде дотримано. Виходячи з цього принципу, склад комісії має бути компактним, тобто не перевищувати 15–20 осіб із мінімально необхідним технічним апаратом для внутрішньої організації її діяльності.

На відміну від уже створеної у 2017 р. Громадської ради НАЗК [11] запропонована до створення інституція не буде прив'язана до жодного державного органу, особливо якщо враховувати досить обмежену компетенцію НАЗК щодо протидії корупції. Запропонований принцип формування нової комісії побудований на поділі місць між громадськими організаціями та вищими органами влади, сприятиме забезпеченню реальної незалежності в діях і рішеннях, а також дозволить покращити якість виконання відповідних рішень шляхом зобов'язання тих органів, які підготували проект нормативно-правового акта з ознаками корупційних ризиків і схем, повторно розглянути його з урахуванням зауважень, висловлених комісією, та надіслати останній мотивовану відповідь про результати розгляду.

Упровадження подібного принципово нового підходу, який значно підвищує місце та роль антикорупційної експертизи в забезпеченні реалізації державної антикорупційної політики, стане суттєвим підсиленням процесу протидії корупції, адже він спрямований на профілактичну, превентивну перевірку законодавства на тій стадії, коли шкоди соціально-економічному розвитку держави та суспільства ще не завдано і є можливість уникнути відповідних негативних впливів.

Проаналізувавши зміст і можливі шляхи вдосконалення організаційно-правового забезпечення реалізації державної антикорупційної політики в Україні, можна зробити певні **ВИСНОВКИ**.

1. Доцільно виокремити дві найбільш широкі групи організаційних засобів і гарантій реалізації антикорупційної політики в сучасній правовій, демократичній, соціальній державі – загальні та спеціальні. До загальних належать такі засоби і гарантії, які є спільними для всього процесу державного управління та функціонування публічної влади в цілому, а до спеціальних – такі, що передбачені антикорупційним законодавством щодо забезпечення профільної діяльності суб'єктів протидії корупції з урахуванням предмета, завдань і мети протидії корупції як комплексної соціально-юридичної категорії.

2. Серед загальних організаційних засобів і гарантій належної реалізації державної антикорупційної політики ключове місце посідає демократизм державного управління як форма організації суспільного життя та спосіб суспільної життєдіяльності в будь-яких її сферах і напрямках.

3. Під організаційною ефективністю реалізації антикорупційної політики в демократичній державі слід розуміти результат,

зіставлений із витратами на його досягнення, з чого випливає, наприклад, необхідність періодичного проведення незалежного аудиту, зокрема фінансового, спеціальних антикорупційних органів, таких як НАБУ та НАЗК, із публічним інформуванням громадянського суспільства про результати таких перевірок. Основним предметом аудиту має бути співставлення ефективності діяльності антикорупційних органів, у тому числі з урахуванням суми повернутих до державного бюджету коштів, із витратами на матеріально-технічне забезпечення їх функціонування та виплату заробітної плати й інших встановлених законодавством платежів їх штатним працівникам.

4. Для забезпечення належного рівня проведення антикорупційних експертиз нормативно-правових актів України необхідно сформуванню незалежний колегіальний орган – Національну комісію антикорупційних експертиз, в якому 50 % членів обиралися б за відкритим конкурсом (за умови формування конкурсної комісії із представників громадських антикорупційних організацій), а ще 50 % призначалися пропорційно Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України із громадян України, які мають вищу юридичну або економічну освіту, а також стаж роботи та значні досягнення в науковій, науково-педагогічній чи управлінській сферах. При цьому статус такого органу має визначитися спеціальним законом, а його голова обиратися самою комісією з її членів. Строк повноважень такого органу повинен складати п'ять років із можливістю подальшого переобрання за тією самою відкритою та прозорою процедурою, яка застосовується під час першого обрання. Рішення комісії про ознаки корупційності мають бути обов'язковими для повторного розгляду проекту нормативно-правового акта та зобов'язувати відповідні органи до надання комісії мотивованої відповіді щодо результатів такого розгляду.

5. Подальші дослідження організаційних засобів забезпечення реалізації державної антикорупційної політики в Україні доцільно проводити в напрямі вдосконалення внутрішньої організації діяльності Національного антикорупційного бюро України. Зокрема, перспективним убагачується забезпечення спеціалізації детективів Бюро за конкретними напрямками корупційних правопорушень.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Вид. 2-ге, допов. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с. 2. Тарнавська Н. П., Пушкар Р. М. Менеджмент: теорія та практика. Тернопіль : Карт-бланш, 1997. 456 с. 3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юрид. думка, 2007. 992 с. 4. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій. Харків : Магістр, 2003. 236 с. 5. Дементьев В. В. Экономика как система власти. Донецк : Каштан, 2003. 404 с. 6. Шаров Ю. Продуктивна функція стратегічного мислення й успішність муніципального управління. *Збірник наукових праць Української академії*



державного управління при Президентіві України. 2002. Вип. 1. С. 275–283. 7. Підвищення ефективності місцевого самоврядування в Харкові на основі науково-технічного, соціально-економічного і кадрового потенціалу міста / В. А. Шумілін, В. М. Бабаєв, В. І. Луговий та ін. Харків : НТУ «ХП», 2003. 400 с. 8. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие. М. : НПО Экономика, 2000. 302 с. 9. Богачова О. Питання антикорупційної експертизи нормативно-правових актів України // Правові аспекти боротьби з корупцією: досвід України, Німеччини та Польщі / Ін-т законодавства Верховної Ради України ; Мюнхен. Ін-т східноєвроп. права. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. С. 59–62. 10. Про запобігання корупції : закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056. 11. Громадська рада [при Національному агентстві з питань запобігання корупції] // Національне агентство з питань запобігання корупції : офіц. сайт. URL: <https://nazk.gov.ua/gromadska-rada> (дата звернення: 24.11.2017).

Надійшла до редколегії 12.12.2017



### **Демьянчук В. А. Организационные средства обеспечения реализации государственной антикоррупционной политики в Украине**

*Исследованы методологические основы и практические аспекты применения организационных средств реализации государственной антикоррупционной политики в Украине. Рассмотрены основные признаки организационно-правовых мер в государственном управлении, проанализированы основные организационные средства обеспечения противодействия коррупции в публично-властной сфере. Применён системный подход к анализу организации процесса реализации антикоррупционной политики как ключевого функционального направления публичного администрирования в современном правовом государстве. Сформулированы предложения по дальнейшему реформированию уполномоченных субъектов противодействия коррупции.*

**Ключевые слова:** коррупция, антикоррупционная политика, антикоррупционные меры, организация, организационные средства.

### **Demianchuk V. A. Organizational means of ensuring the implementation of state anti-corruption policy in Ukraine**

*The article is focused on the comprehensive study of methodological principles and practical aspects of the implementation of organizational means for the realization of state anti-corruption policy in Ukraine. The author has considered the main features of organizational and legal measures within public administration; has analyzed the main organizational means of ensuring counteraction to corruption within the public and power sphere. It has been stressed that the necessary prerequisite for the effective implementation of anti-corruption policy of the state is the proper provision of anti-corruption activities of the authorized subjects of combating corruption through the system of organizational means and legal guarantees.*

*The author has distinguished the two broadest groups of organizational means and guarantees of anti-corruption policy implementation – general and special. The general include the following means and guarantees that are common to the whole process of public administration and the functioning of public authority in the whole, and the special – are those provided by the anti-corruption legislation to ensure the professional activities of the subjects of combating corruption taking into account the object, tasks and the objective of counteraction to corruption*

*On the basis of the conducted analysis, the author has made certain conclusions: a) democracy occupies the central place among general organizational means and guarantees of the proper implementation of state anti-corruption policy; b) we should understand the result compared to the expenses for its achievement as organizational effectiveness of the implementation of anti-corruption policy in a democratic state; c) to ensure an adequate level of conducting anti-corruption expertise of regulatory acts of Ukraine, it is necessary to form an independent collegial agency – the National Commission of Anti-corruption Experts. At the same time the status of such an agency should be determined by a special law, and its chairman should be elected by the commission itself from among its members.*

**Keywords:** corruption, anti-corruption policy, anti-corruption measures, organization, organizational means.



УДК 342.5

**І. О. Ключко,**

*начальник Територіального управління  
Державної судової адміністрації України  
в Полтавській області, заслужений юрист України,  
здобувач Університету сучасних знань (м. Київ)*

## **ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЩОДО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ**

*Сформульовано поняття форми діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції; розглянуто системи адміністративно-правових форм протидії корупції; визначено систему форм протидії корупції, які застосовуються в діяльності органів прокуратури на практиці.*

**Ключові слова:** органи прокуратури, форми, протидія, запобігання, корупція, правопорушення.

**Постановка проблеми.** Органи прокуратури як спеціально уповноважені суб'єкти протидії корупції наділено широкою системою повноважень у зазначеній сфері. Їх реалізація здійснюється за допомогою застосування антикорупційних заходів і методів, які виражаються в різних формах. Специфіка таких форм обумовлює особливість правового статусу органів прокуратури як

суб'єктів протидії корупції. З ухваленням законів України «Про прокуратуру» та «Про запобігання корупції» система форм діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції була суттєво розширена. У зв'язку з цим виникає необхідність у проведенні ґрунтовного дослідження основних питань, пов'язаних із визначенням форм діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції на основі оновленого законодавства.

**Актуальність** теми дослідження підтверджується недостатністю наукових робіт, присвячених характеристиці форм діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції, що ґрунтуються на аналізі положень оновленого законодавства в цій сфері. Це у поєднанні з необхідністю комплексного наукового аналізу цього питання обумовлює важливість і своєчасність цієї статті.

**Стан дослідження.** Окремі аспекти визначення та характеристики форм протидії та запобігання корупції досліджували такі науковці, як Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. І. Добровольський, П. М. Каркач, С. В. Ківалов, М. І. Мичко, В. І. Литвиненко, О. Ф. Скакун, К. І. Хромова та ін. Однак комплексні наукові роботи, присвячені визначенню форм діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції, відсутні, що ще раз підкреслює актуальність цього дослідження.

**Метою** статті є визначення системи форм діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі **завдання**: сформулювати поняття форми діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції; здійснити аналіз системи адміністративно-правових форм протидії корупції; визначити систему форм протидії корупції, які застосовуються на практиці в діяльності органів прокуратури.

**Виклад основного матеріалу.** Різноманітність форм протидії корупції обумовлюється декількома причинами. По-перше, законодавством України визначена велика кількість суб'єктів, на яких поширюється дія закону України «Про запобігання корупції», що породжує необхідність розробки та вжиття заходів щодо попередження та протидії корупції в кожному із цих суб'єктів. По-друге, антикорупційні заходи є різноманітними за своїм змістом і тому можуть виражатись у відповідних формах.

У науці адміністративного права форма управлінської діяльності визначається як способи виразу її змісту; способи здійснення, виявлення методів управління; зовнішнє практичне втілення функцій управління в конкретних діях; організаційно-правовий вираз конкретних однорідних дій апарату державного управління; виділення у самостійні групи споріднених за характером однакових чи схожих у своєму зовнішньому виразі дій; системи внутрішньо-поєднаних способів здійснення функцій державного управління; зовнішній практичний вияв управлінської діяльності в конкретних

діях; дії суб'єктів управління, що мають відповідний зовнішній прояв [1, с. 511–512].

Виходячи із зазначеного підходу до розуміння поняття «форма державного управління», форму діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції можна визначити як спосіб зовнішнього вираження однорідних дій, методів і засобів, що застосовуються відповідними структурними підрозділами та окремими посадовими особами органів прокуратури під час виконання ними завдань і функцій у сфері протидії корупції.

У науковій літературі висловлюється точка зору, відповідно до якої адміністративно-правові форми протидії корупції поділяються на процедурні та матеріально-правові. Процедурні форми, в свою чергу, діляться на: юрисдикційні, які за сутністю є провадженнями щодо притягнення до адміністративної й інших видів юридичної відповідальності осіб, які вчинили корупційні адміністративні правопорушення; неюрисдикційні, що є провадженнями щодо вчинення інших юридично-значимих дій у сфері адміністративних правовідносин щодо протидії корупції. Серед матеріально-правових адміністративних форм протидії корупції науковці виділяють такі: прийняття адміністративних нормативно-правових актів, спрямованих на протидію корупції; прийняття адміністративних актів індивідуальної дії, спрямованих на протидію корупції; прийняття адміністративно-правових актів організаційно-правового характеру, що стосуються владних суб'єктів протидії корупції чи безпосередньо пов'язані з комплексом заходів щодо протидії корупції; здійснення інших юридично-значимих дій владно-управлінського характеру щодо протидії корупції [2, с. 155].

Досліджуючи форми протидії корупції в органах Державної фіскальної служби, О. І. Добровольський дійшов висновку, що до цих форм необхідно віднести:

- здійснення комплексу заходів, спрямованих на виявлення та припинення корупційних діянь як з боку спеціально уповноважених правоохоронних органів, так і з боку громадськості;
- видання та реалізація положень ключових нормативно-правових актів досліджуваної проблематики;
- звернення громадян до компетентних органів державної влади шляхом подання заяв та скарг;
- висвітлення діяльності органів Державної фіскальної служби України у засобах масової інформації;
- активне залучення до участі в управлінні суспільними справами, що належать до компетенції Державної фіскальної служби України, інститутів громадянського суспільства [3, с. 121–122].

Що стосується форм діяльності органів прокуратури в сфері протидії корупції, то слід указати, що відповідні форми

характеризуються певними особливостями, обумовленими специфікою діяльності органів прокуратури.

Так, згідно з Конституцією України в Україні діє прокуратура, яка здійснює:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організацію та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями органів правопорядку;
- 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [4].

На цих трьох конституційних функціях ґрунтується вся діяльність органів прокуратури. Для реалізації повноважень щодо протидії корупції в структурі Генеральної прокуратури утворюється Спеціалізована антикорупційна прокуратура, а в структурі територіальних прокуратур – відповідні відділи або призначаються прокурори, які спеціалізуються саме на протидії корупції та запобіганні її проявам.

У квітні 2016 р. Генеральна прокуратура України видала наказ «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України», відповідно до якого основними напрямками діяльності структурних підрозділів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є:

– нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;

– участь у розгляді судами клопотань детективів та прокурорів у процесі досудового розслідування;

– участь у судовому розгляді кримінальних проваджень, розслідуваних детективами Національного антикорупційного бюро України, а також з інших питань кримінального судочинства чи оскарження дій або бездіяльності детективів Національного антикорупційного бюро України;

– підготовка апеляційних і касаційних скарг на судові рішення у провадженнях, у яких безпосередньо підтримано державне обвинувачення, та в інших – за дорученням керівництва Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

– пред'явлення цивільного позову у кримінальному провадженні, що розслідується Національним антикорупційним бюро України;

– забезпечення представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями;

– захист у суді прав і законних інтересів громадян у випадках, визначених законом, а також захист інтересів держави за наявності порушень, пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією

правопорушеннями, у межах реалізації своїх функцій; організація та вжиття заходів щодо поновлення порушених прав громадян або законних інтересів держави;

– ведення обліку роботи, своєчасне та об'єктивне внесення відомостей про результати роботи до визначених форм обліку, звітності, Єдиного реєстру досудових розслідувань тощо [5].

Крім зазначених напрямків роботи, в Генеральній прокуратурі України, приймається антикорупційна програма [6], тобто її створення та прийняття такої програми можна також вважати однією з форм діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції.

К. І. Хромова стверджує, що основною формою адміністративно-правової протидії корупції органами прокуратури залишається координація зусиль у цьому напрямку з іншими правоохоронними органами, що виражається у сумісних координаційних нарадах, зборах та ін. [7, с. 108]. Із цією думкою також можна погодитись, однак справедливо вказати і на інші форми такої діяльності.

Так, на підставі аналізу законів України «Про прокуратуру» [8], «Про запобігання корупції» [6] та наказу Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» [5] можемо запропонувати таку класифікацію форм діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції залежно від змісту дій, які становлять зміст відповідної форми.

1. Координаційна форма є зовнішнім відображенням системи дій, спрямованих на об'єднання зусиль різних правоохоронних органів та інших громадських і державних інститутів у сфері протидії та запобігання корупції, узгодження дій цих інститутів та розмежування їх повноважень. До змісту цієї форми можна віднести такі дії:

– проведення координаційних нарад з питань діяльності щодо протидії корупції, за потреби заслуховування звітів учасників таких нарад;

– забезпечення взаємодії з іншими правоохоронними органами, громадськими організаціями в сфері протидії корупції, а також взаємодії відділів управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді з іншими підрозділами під час виконання завдань і доручень керівництва Генеральної прокуратури України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

2. Організаційно-правова форма виражає систему дій, спрямованих на створення організаційних умов належного функціонування відповідних структурних підрозділів та прокурорів, які спеціалізуються на провадженні антикорупційних дій. Це, наприклад:

– організація роботи управлінь і відділів, розподіл повноважень між ними;

– визначення основних напрямів роботи відділів управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді тощо;

– розробка та затвердження антикорупційної програми в Генеральній прокуратурі України.

3. Адміністративно-наглядова та контрольна форма – це система дій, спрямованих на перевірку законності провадження діяльності в сфері протидії корупції. Ця форма охоплює такі дії:

– здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;

– подання апеляційних та касаційних скарг, заяв про перегляд судових рішень Верховним Судом України або за нововиявленими обставинами;

– перевірка законності закриття кримінальних проваджень, зупинення досудового розслідування та інших процесуальних рішень, додержання конституційних прав громадян під час досудового розслідування, обґрунтованості клопотань про продовження строку досудового розслідування у сфері корупційних злочинів, ужиття заходів щодо усунення порушень закону.

4. Юрисдикційна форма – це форма діяльності органів прокуратури, пов'язана із провадженням у справах про корупційні адміністративні правопорушення, зокрема:

– здійснення особистого прийому, забезпечення розгляду звернень громадян, запитів та звернень народних депутатів України, представників державних і громадських організацій, а також інших осіб, скарг на дії та рішення детективів або прокурорів у кримінальних провадженнях, заяв і повідомлень про кримінальні корупційні правопорушення;

– участь у розгляді справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4 – 172-9 КУпАП, за протоколами, складеними прокурорами відділів;

– складання протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 185-4, 185-8, 185-11 КУпАП.

5. Аналітично-облікова форма характеризується тим, що її основу становлять дії, спрямовані на узагальнення, аналіз, систематизацію й оприлюднення інформації про рівень корупції в державі, вжиті заходи щодо подолання корупції в Україні або її окремому регіоні. До таких дій належать:

– організація первинного обліку роботи управління, ведення звітностей та внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань корупційних правопорушень;

– організація в межах компетенції оприлюднення та надання публічної інформації згідно з вимогами закону України «Про доступ до публічної інформації» тощо.

**Висновки.** Отже, науково-правовий аналіз показав, що діяльність органів прокуратури щодо протидії корупції може виражатися в різних формах. З ухваленням нових законів «Про прокуратуру» та «Про запобігання корупції» система форм досліджуваного напрямку діяльності була суттєво розширена за рахунок, зокрема, аналітично-облікової та організаційно-правової форми. Однак найбільш поширеними формами діяльності з протидії корупції органів прокуратури залишаються адміністративно-наглядова, форма контролю та координаційна форми. Для їх подальшого розвитку й удосконалення необхідно розробити спеціальний наказ Генеральної прокуратури про відділ протидії корупції, а також у законі України «Про запобігання корупції» уточнити статус органів прокуратури як спеціально уповноваженого суб'єкта протидії корупції.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с. 2. Литвиненко В. І. Адміністративно-правові форми протидії корупції в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 3-2, т. 1. С. 152–155. 3. Добровольський О. І. Адміністративно-правове регулювання протидії корупції в органах Державної фіскальної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 201 с. 4. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 03.11.2017). 5. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України : наказ Ген. прокуратури України від 12.04.2016 № 149 // Центр комп'ютерних технологій : сайт. URL: [http://cct.com.ua/2016/12.04.2016\\_149.htm](http://cct.com.ua/2016/12.04.2016_149.htm) (дата звернення: 03.11.2017). 6. Про запобігання корупції : закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. 7. Хромова К. І. Органи прокуратури України як суб'єкт адміністративно-правової протидії корупції. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2015. № 18, т. 2. С. 106–109. 8. Про прокуратуру : закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 03.11.2017).

Надійшла до редколегії 05.11.2017



## Ключко И. А. Характеристика форм деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупции

*Сформулировано поняття форми діяльності органів прокуратури по противодействию коррупции; рассмотрены системы административно-*



*правовых форм противодействия коррупции; определена система форм противодействия коррупции, которые применяются в деятельности органов прокуратуры на практике.*

**Ключевые слова:** органы прокуратуры, формы, противодействие, предупреждение, коррупция, правонарушения.

### **Klochko I. O. Characteristics of the forms of activity of the prosecutor's office in combating corruption**

*The notion of the form of activity of the prosecutor's office in combating corruption has been formulated; the systems of administrative and legal forms of counteracting corruption have been considered; the system of forms of counteracting corruption, which are applied in practice in the activities of the prosecutor's office, has been determined.*

*It has been established that the diversity of forms of counteracting corruption is due to several reasons. First, the legislation of Ukraine defines a large number of entities that are subjects to the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption", which creates the need for the development and adoption of measures to prevent and counteract corruption in each of these subjects. Secondly, anti-corruption measures are diverse in their content, and therefore they may be expressed in appropriate forms.*

*The form of activities of the prosecutor's office for combating corruption is defined as the way of external expression of homogeneous actions, methods and means used by the relevant structural units and individual officials of the prosecutor's office while performing their tasks and functions in the field of combating corruption.*

*It has been substantiated that the activities of the prosecutor's office in combating corruption can be expressed in various forms. With the adoption of new laws "On the Prosecutor's Office" and "On the Prevention of Corruption", the system of forms of the studied area of the activity was substantially expanded due to, in particular, the analytical and accounting, organizational and legal forms. However, the most common forms of anti-corruption activities of the prosecutor's office remain administrative and supervisory, control and coordination forms. For their further development and improvement, it is necessary to develop a special order of the Prosecutor General's Office on the Department for Combating Corruption, as well as in the Law of Ukraine "On the Prevention of Corruption" to clarify the status of the prosecutor's offices as a specially authorized anti-corruption agency.*

**Keywords:** prosecutor's offices, forms, counteraction, prevention, corruption, offenses.



УДК 342.5

**О. В. Легка,**

*докторант Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара (м. Дніпро)*

## **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ**

*Досліджено актуальні проблеми впровадження міжнародних стандартів адміністративної відповідальності, проаналізовано чинне законодавство України у сфері адаптації до міжнародних документів. На підставі наукових досліджень процесів адаптації та гармонізації вітчизняного законодавства розкрито процес упровадження міжнародно-правових стандартів. Звернено увагу на низку проблем з упровадження міжнародно-правових стандартів адміністративної відповідальності, які слід вирішити.*

**Ключові слова:** адаптація законодавства, гармонізація законодавства, етапи впровадження міжнародних стандартів, систематизація законодавства.

**Постановка проблеми.** Успіх модернізації адміністративного законодавства значною мірою залежить від механізму впровадження міжнародних стандартів адміністративної відповідальності, оскільки часто пряме застосування ратифікованих договорів ускладнюється вже існуючими механізмами й інститутами. Україною ратифіковано велику кількість міжнародно-правових актів, якими регулюється, зокрема, поведінка посадових осіб правоохоронних органів. Стандарти діяльності правоохоронних органів і посадових осіб з підтримання правопорядку виконуються з додержанням загальновизнаних принципів прав людини, недопущення випадків зловживання посадовими особами під час виконання покладених на них обов'язків, необхідності врахування позицій громадськості з питань реалізації політики держави у правоохоронній сфері [1, с. 18]. Тому цілком закономірно, що питання впровадження міжнародно-правових стандартів адміністративної відповідальності в національне адміністративне законодавство є важливою складовою розбудови правової та демократичної держави.

**Стан дослідження.** Дослідженнями цієї проблематики займалися О. Безпалова, В. Бринцев, А. Комзюк, О. Кукшинова, О. Лаба, О. Музичук, Н. Пархоменко, Н. Христинченко, І. Яковюк та ін. У чинному законодавстві вже є приклади механізму адаптації до міжнародно-правових норм і принципів. Тому, на нашу думку, під час розкриття питання впровадження міжнародно-правових стандартів у сфері адміністративної відповідальності слід врахувати сучасне нормативно-правове регулювання.

**Виклад основного матеріалу.** У 1999 р. Кабінет Міністрів України ухвалив Концепцію адаптації законодавства України до законодавства ЄС [2], а у 2004 р. – постанову «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», якою утворив Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу на чолі з Прем'єр-міністром України. Також було затверджено Положення про

Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та Порядок підготовки та реалізації щорічного плану заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [3].

Адаптація (від лат. *adapto* – пристосовую) – процес пристосування до умов, які змінюються. У міжнародному праві адаптація є процесом приведення національного законодавства до норм і стандартів міжнародного права шляхом удосконалення національного законодавства (внесення змін і доповнень, ухвалення нових нормативно-правових актів), укладання або приєднання до міжнародних договорів. Відповідно адаптація національного законодавства до законодавства міжнародних організацій здійснюється уповноваженими органами державної влади шляхом правотворчості, планування, координації та контролю. Вона є складовою інтеграційних процесів, передумовою гармонізації національного законодавства із законодавством міжнародних організацій. Це планомірний процес, що має декілька послідовних етапів, на кожному з яких повинен досягатися певний ступінь відповідності національного законодавства міжнародно-правовим нормам і стандартам [4, с. 338–339].

За своєю правовою природою узгодження внутрішньодержавного (національного) права з міжнародним являє собою упорядкування національно-правових систем, виходячи із сутності права взагалі і загально визнаних людських цінностей. Адже процес взаємодії міжнародного права з національним має істотний потенціал нормотворчого й інституціонального характеру для обох правових систем. Саме право вдосконалюється з появою та розширенням сфер його спільного регулювання. Система національного права на сучасному етапі зазнає впливу міжнародного публічного права та міждержавних інтерпретаційних утворень [5, с. 93].

А. М. Алімов зазначає, що встановлення механізму реалізації матеріальних приписів міжнародних документів можливе декількома шляхами. По-перше, можна розробити й ухвалити низку законів, які б охоплювали окремі адміністративні провадження (або низку близьких за змістом), наприклад, закон України «Про звернення громадян», ухвалений 02.10.1996. Однак учений тут же сам критикує таку позицію, стверджуючи, що такий шлях виглядає досить тривалим і громіздким та зумовить необхідність знову ж таки систематизації адміністративно-процесуальних норм [6].

Натомість Н. М. Пархоменко виокремлює п'ять етапів гармонізації національного законодавства з європейським і міжнародним правом. На першому етапі визначаються критерії гармонізації в різних сферах інтеграційної взаємодії відповідно до укладених договорів і визначаються галузі законодавства, які

потребують гармонізації, окреслюється відповідне коло проблем правового регулювання в цій галузі [4, с. 339].

Тобто для належної гармонізації має бути розроблена концепція адаптації законодавства України до міжнародно-правових стандартів. Так, Верховна Рада України у 2002 р. ухвалила закон «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [7], а у 2004 р. – закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [8], які містять комплекс взаємопов'язаних завдань з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, спрямованих на реалізацію державної політики та пріоритетних напрямів розвитку правової системи України шляхом удосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади й запровадження єдиної системи планування, координації та контролю роботи з адаптації законодавства [9, с. 30].

На другому етапі гармонізації відбуваються співвідношення мети й завдань правового регулювання інтеграційної взаємодії, правова експертиза та порівняльно-правовий аналіз національних законодавчих та інших нормативно-правових актів, визначення їх відповідності укладеним міжнародним договорам і вироблення пропозицій щодо їх гармонізації з урахуванням наслідків гармонізації на національному рівні та впливу на національну правову систему, узгодження понять і термінів національного права та права міжнародних організацій, міжнародних договорів [4, с. 340].

Упровадження норм у вітчизняне адміністративне законодавство повинне завершитися системним відображенням положень міжнародно-правових актів у нормах адміністративного права. Метою такого впровадження є реалізація стандартів в адміністративно-правових відносинах. В умовах обмежених ресурсів держави та суспільства мета адаптації законодавства буде досяжною настільки, наскільки ефективним виявиться її механізм (який враховує інституційну і матеріальну частини) [9, с. 31].

Відповідно до закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» парламент затверджує Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Крім того, Кабінет Міністрів України повинен привести свої нормативно-правові акти у відповідність до цього закону та згідно зі своєю компетенцією забезпечити ухвалення нормативно-правових актів, передбачених цим законом. Уряд також має забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади їхніх нормативно-правових актів у відповідність до цього Закону [8].

Дуже важливо, щоб уся система актів, яка регулює питання адміністративної відповідальності, була перевірена на предмет відповідності міжнародно-правовим стандартам адміністративної відповідальності. Крім того, слід провести аналіз щодо системності та послідовності впровадження міжнародних стандартів у цій сфері.

На третьому етапі визначається та затверджується перелік нормативно-правових актів, що потребують гармонізації з урахуванням їх юридичної сили, а також перелік міжнародних договорів, які необхідно укласти з метою гармонізації [4, с. 340]. На нашу думку, існуючі результати імплементації є обов'язковими до врахування під час подальшого впровадження міжнародних стандартів адміністративної відповідальності на цьому етапі модернізації адміністративного законодавства.

На четвертому етапі гармонізації відбувається синхронна розробка й ухвалення нових нормативно-правових актів або внесення змін у чинне законодавство відповідними державними органами [5]. На стадії нормотворчості внутрішньодержавні правові акти узгоджуються як з нормативними приписами системи міжнародного права в цілому, так і з конкретною нормою або групою норм міжнародного права. Національно-правові акти узгоджуються з міжнародними договорами, міжнародними порядками, а також з актами міжнародних організацій. У свою чергу, внутрішньодержавні акти (джерела права) повинні узгоджуватися з рішеннями Міжнародного суду та його судовою практикою. Стосується це насамперед, прав людини та суспільної безпеки. Важливим на цьому етапі є подолання наявних колізій між національним і міжнародним правом або правом міжнародних організацій чи їх об'єднань шляхом застосування відповідних процедур, зокрема: визнання загальнозначущих принципів права, правових стандартів та їх закріплення в національному законодавстві; врахування загальних і специфічних вимог під час входження нормативних приписів актів міжнародних організацій у національну правову систему тощо.

На п'ятому етапі гармонізації відбувається реалізація системи міжнародних актів, здійснюється оцінка досягнутих результатів на міждержавному та національному рівнях. У перспективі можливе продовження інтеграційної взаємодії в напрямі уніфікації та наближення [4, с. 340]. Досить слушно в цьому контексті звертає увагу як на механізми, так і на результати імплементації В. Д. Бринцев [10, с. 53]. По суті впровадження міжнародно-правових стандартів завершується їх практичною реалізацією.

Особливе значення для набуття досвіду використання єдиних правових стандартів для держав Ради Європи мали Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, яка в Україні набула чинності 11.09.1997, і рішення Європейського суду з прав людини, які є судовим прецедентом. Так, практика Європейського суду з прав

людини свідчить про порушення прав людини в тому числі у сфері застосуванні заходів примусу під час призначення адміністративної відповідальності. Отже, забезпечення прав і свобод, передбачених нормами міжнародних договорів, ратифікованих парламентом України, потребує перегляду норм інституту адміністративної відповідальності.

Тож чинне адміністративне законодавство потребує суттєвого оновлення. У своїй статі О. І. Беспалова звертає увагу, що міжнародні зобов'язання нашої держави реалізуються серед іншого через оновлення законодавства, зокрема шляхом ухвалення нових законодавчих актів у сфері правоохоронної діяльності [1, с. 21]. У свою чергу Р. С. Алімов переконує, що норми, присвячені питанням адміністративної відповідальності, є найбільш розвинутими в адміністративному праві. Водночас учений звертає увагу на великі проблеми у сфері систематизації норм адміністративного права щодо адміністративної відповідальності [6, с. 126].

Необхідною також є розробка й ухвалення нового кодифікованого акта, присвяченого питанням адміністративної відповідальності, який би узгодив норми цього інституту з положеннями Конституції України та міжнародно-правовими стандартами у сфері адміністративної відповідальності. Тому очевидно є потреба кодифікації норм адміністративної відповідальності, яка дозволить забезпечити механізм упровадження міжнародних стандартів адміністративної відповідальності в національне адміністративне законодавство. При цьому в разі такої систематизації стане можливим єдиний підхід не лише до питань запровадження адміністративної відповідальності, а й до порядку притягнення до неї та застосування заходів примусу.

Отже, процес адаптації повинен охоплювати всю розгалужену систему національних нормативних правових актів і не оминати сферу їх застосування. Європейська інтеграція виявляється також неможливою через відсутність умов реформування адміністративних структур, що сприяють ефективному пристосуванню правового надбання Європейського співтовариства [5, с. 92]. На думку Н. М. Пархоменко, гармонізація національного законодавства з європейським і міжнародним правом передбачає узгоджену діяльність усіх суб'єктів, що послідовно та поетапно здійснюється в межах їх компетенції [4, с. 339]. Того ж вимагає і механізм упровадження міжнародно-правових стандартів в адміністративне законодавство як складова гармонізації.

**Висновки.** Існуюча безсистемність норм, які регулюють питання адміністративної відповідальності, вимагає впровадження міжнародно-правових стандартів до кожного нормативно-правового акта, що передбачає адміністративну відповідальність. На нашу думку, в законах такого характеру слід робити бланкетні відсилання до Кодексу України про адміністративні

правопорушення, що дасть змогу не тільки кодифікувати ці норми, а й системно впровадити міжнародно-правові стандарти адміністративної відповідальності в законодавство України. Отже, паралельно з упровадженням міжнародно-правових стандартів адміністративної відповідальності слід провести систематизацію та кодифікацію норм адміністративного права України. При цьому обидва завдання є важливими для вдосконалення інституту адміністративної відповідальності.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Безпалова О. І. Забезпечення міжнародно-правових актів у механізмі реалізації правоохоронної функції держави. *Право і суспільство*. 2015. № 5-2. С. 16–21. 2. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : постанова Кабінету Міністрів України від 16.07.1999 № 1496. *Офіційний вісник України*. 1999. № 33. Ст. 1735. 3. Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1365 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1365-2004-p> (дата звернення: 22.12.2017). 4. Пархоменко Н. М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 338–342. 5. Плавич В. П. Використання міжнародного права у внутрішньому правопорядку України. *Вісник Одеського національного університету ім. І. І. Мечникова. Правознавство*. 2016. Т. 21, вип. 2 (29). С. 85–95. 6. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Донецьк, 2002. 164 с. 7. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : закон України від 21.11.2002 № 228-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-iv> (дата звернення: 22.12.2017). 8. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : закон України від 18.03.2004 № 1629-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> (дата звернення: 22.12.2017). 9. Яковюк І. Адаптація і гармонізація законодавства в умовах інтеграції: проблема співвідношення. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 4. С. 29–42. 10. Бринцев В. Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади : монографія. Харків : Право, 2010. 464 с.

Надійшла до редколегії 22.12.2017



### **Легка О. В. Актуальные проблемы внедрения международных стандартов административной ответственности в национальное законодательство Украины**

*Исследованы актуальные проблемы внедрения международных стандартов административной ответственности, проанализировано действующее законодательство Украины в сфере адаптации к международным документам. На*

основани научных исследований процессов адаптации и гармонизации отечественного законодательства раскрыт процесс внедрения международно-правовых стандартов. Обращено внимание на ряд проблем по внедрению международно-правовых стандартов административной ответственности, которые следует решить.

**Ключевые слова:** адаптация законодательства, гармонизация законодательства, этапы внедрения международных стандартов, систематизация законодательства.

### **Lehka O. V. Relevant problems of the implementation of international standards of administrative liability into national legislation of Ukraine**

*The relevant problems of the implementation of international standards of administrative liability have been studied. It has been substantiated that the implementation of these standards into national administrative legislation is an important component of the development of a legal and democratic state.*

*It has been noted that the adaptation of national legislation to the legislation of international organizations is carried out by the authorized agencies of state power through law-making, planning, coordination and control. It has been proved that the adaptation is an integral part of integration processes, a precondition for the harmonization of national legislation with the legislation of international organizations.*

*The current legislation of Ukraine in the sphere of the adaptation to international documents has been analyzed; the necessity of the development and adoption of a new codified act focused on the issues of administrative liability, which would bring into accord the norms of this institution with the provisions of the Constitution of Ukraine and international legal standards in the field of administrative liability, has been substantiated. The author has established the necessity of the codification of the norms of administrative liability, which allow to provide a mechanism for the implementation of international standards of administrative liability into national administrative legislation. Herewith, in case of such systematization, there is a possibility to implement a single approach not only to the issues of the implementation of administrative liability, but also to the procedure of bringing to it and the application of coercive measures.*

*On the basis of scientific research of the adaptation processes and harmonization of domestic legislation, the author has revealed the process of the implementation of international legal standards. The emphasis has been made that there is a number of problems in the implementation of international legal standards of administrative liability that should be resolved. It has been stressed that the existing unsystematic norms regulating the issue of administrative liability require the implementation of international legal standards into each regulatory act that provides administrative liability.*

**Keywords:** adaptation of legislation, harmonization of legislation, stages of implementation of international standards, systematization of legislation.





УДК 342.9(477)

**А. М. Макаровець,**

здобувач Університету сучасних знань (м. Київ)

## **ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ РОЗВИТКУ ТА СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОГО АПАРАТУ СУДУ В УКРАЇНІ**

*За допомогою методу історико-правового аналізу досліджено розвиток та становлення апарату суду в Україні. Визначено й охарактеризовано основні історико-правові етапи розвитку та становлення сучасного апарату суду в Україні. Наголошено на необхідності подальшого розвитку апарату суду та вдосконалення його адміністративно-правового забезпечення.*

**Ключові слова:** суд, апарат суду, керівник апарату, помічник, секретар, писар, стажист, історико-правовий аналіз.

**Постановка проблеми.** Сучасний стан будь-якого правового явища чи процесу тісно пов'язується з його минулим розвитком і можливими майбутніми трансформаціями, тому й вивчення діяльності апарату суду як його значущої складової за допомогою історико-правового аналізу забезпечить позитивні передумови для вдосконалення діяльності апарату суду та її правового регулювання в майбутньому.

**Стан дослідження.** Окремі аспекти історичного генезису судових органів знаходять своє висвітлення в працях вітчизняних і зарубіжних правознавців (Є. В. Авдєєнко, Р. М. Аюпова, В. М. Бевзенко, С. О. Бондар, А. А. Борко, В. А. Гомада, М. К. Гримич, Д. В. Кіреєв, Р. С. Мельник, О. М. Музичук, Г. Я. Наконечна, І. В. Петренко, І. Л. Петрухін, С. С. Резнікова, В. В. Рунова, А. В. Сагун, М. І. Шатерніков, Д. Ю. Шпенюв та ін.). Проте, незважаючи на значний науковий доробок, питання розвитку та становлення сучасного апарату суду в Україні представлено фрагментарно, що обумовлює нагальність подальшого наукового пошуку в цьому напрямку.

**Метою** цієї статті є проведення історико-правового аналізу розвитку та становлення сучасного апарату суду в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Досліджуючи розвиток і становлення сучасного апарату суду, не можна не погодитися з думкою Д. А. Керимова, який справедливо стверджує, що поза історичним контекстом, що пов'язує явища та процеси сучасності з тими явищами й процесами, що їм передували, рівнозначно як і з тими, які виникнуть на їх підґрунті у більш-менш віддаленій перспективі, неможливо пізнати саму цю сучасність [1, с. 110]. При цьому минуле цікавить не через те, що воно минуло, а тому, що залишило по собі певні наслідки [2, с. 5]. І, як підкреслює Л. М. Москвич, колишні форми, методи, способи та засоби здійснення правосуддя з тим або іншим ступенем коригування здатні забезпечити підвищення

ефективності сучасних і майбутніх організаційно-правових форм судової системи [3, с. 73].

У зв'язку з цим С. Д. Гусарев загалом актуалізує значимість історичного методу, сутність якого вбачає у вивченні реальної історії держави й права як елементів суспільства у їх конкретному різноманітті; виявленні історичних фактів і на цій основі розумовому відтворенні історичного процесу, що розкривається через логіку, закономірності їх розвитку [4, с. 78–80].

Історико-правовий аналіз є особливим різновидом історичного методу, що наразі широко використовується в комбінації з іншими підвидами історичного методу, зокрема з порівняльним історико-правовим методом. За його допомогою досягається пізнання різних історичних ступенів розвитку того ж самого явища чи різних явищ і шляхом зіставлення виявляються загальне й особливе в історичних явищах. Призначення цього методу полягає не в збагаченні історії новими матеріалами, а у розкритті сутності наявного, висвітлення їх з науково обґрунтованої позиції, пояснення походження та причинного зв'язку фактів із довколишніми явищами [5]. Крім цього, варто зауважити, що історико-правовий аналіз передбачає конкретне історичне дослідження певних етапів виникнення та розвитку, і невід'ємним аспектом такого дослідження є логічний аналіз змісту історичного процесу та властивих йому причинно-наслідкових зв'язків. У змістовному аспекті історико-правовий метод розкриває конкретні історико-правові явища та їх розвиток у часовому вимірі, а логічний аналіз – внутрішню суть цих явищ.

Із зазначеного вище випливає, що історико-правовий аналіз розвитку та становлення сучасного апарату суду в Україні залишається актуальним, є своєчасним і значимим у забезпеченні наукового дослідження апарату суду в Україні та його практичного вдосконалення з урахуванням минулого досвіду розвитку та становлення цього інституту.

Варто зауважити, що історія функціонування судових органів бере свій початок із найдавніших державних утворень, де суддями були безпосередньо стародавні царі, а судові рішення – проявом державного владарювання [6, с. 18]. Незважаючи на це, в Україні вважаємо доцільним розпочинати історико-правовий аналіз розвитку та становлення апарату суду з часів Київської Русі, ґрунтуючись на наявних історичних джерелах, які фактично підтверджують цей факт, і обмежуючи тим самим поле свого наукового дослідження власне територією сучасної України.

Так, виникнувши на основі звичаєвого права, суд періоду Київської Русі в першу чергу був поставлений на службу панівному стану, послідовно обстоював і захищав інтереси князів, бояр та інших категорій заможного населення. Відповідно, існували князівський, боярський, общинні та церковні суди, причому після хрещення Русі у 988 р. київські князі визнали церковне судочинство

обов'язковим [7, с. 11], хоча церковні суди перебували під значним впливом і тиском єпископів. Більш того, судових органів як особливих державних структур не існувало, а суддями були князі, посадники, волостителі тощо [8, с. 15]. Із цього приводу С. Г. Меленко стверджує, що суд у Київській Русі не відокремлювався від адміністрації, і суддею насамперед ставав князь, який вирішував важливі справи спільно зі своїми боярами [9, с. 202]. В. С. Кульчицький із Б. Й. Тищиком при цьому уточнюють, що судові функції виконували також представники місцевої адміністрації – посадники у містах і волостителі у волостях, а їхніми помічниками були тіуни, вірники тощо [10, с. 25].

Уже в цей період розвитку інституту суду виникла необхідність в особах, які б виконували допоміжні функції – доставляли злочинців до суду, іноді збирали докази, підтримували порядок і дисципліну у суді, виконували рішення суду. Ними були вірники (збирали грошові штрафи та передавали їх до князівської скарбниці), мечники (підтримували порядок у суді), ябедники (приймали скарги від населення та передавали їх за призначенням) та інші [11, с. 68–69].

За часів перебування України під владою Польського королівства організація суду та його апарату зазнали характерних змін. Зокрема, у першій половині XIV ст. було утворено станові шляхетські суди – земські, гродські та підкоморські. Так, у кожному воєводстві (на кожній землі) був свій земський суд, що складався з «урядників судових земських» – судді, підсудка, писаря та підписка [12, с. 235–237]. Підкоморські суди сформувалися в другій половині XIV ст. з метою вирішення конфліктних питань у сфері землекористування, при цьому постійним уповноваженим у цьому процесі виступав підкоморій – придворний, до повноважень якого також було віднесено охорону короля, нагляд за його особистими помешканнями та «коморою» (скарбницею). У гродських, або замкових судах судочинство здійснювали намісник, староста або воєвода, а допоміжну функцію – замковий суддя та писар, який вів спеціальні «книги гродські» [13, с. 118]. Тоді ж у XIV ст. функціонували й копні суди (засідали в «коповищах») – суди сільських громад в особі копних мужів (10–20 осіб), обраних громадою, які керувались українським звичаєвим правом [14, с. 26–27].

Натомість на територіях, які в цей же історичний період перебували під владою Литовського князівства та користувались магдебурзьким правом, судова влада Великого князя значною мірою обмежувалася постійно діючим органом Панами-Радою, до складу якого входили маршалок, канцлер, підскарбій, гетьман, воєвода та інші, а також магістратами – адміністративними та судовими органами самоврядування (міська рада та лава, де працювали, відповідно, бурмістри й радці та лавник із вїятами) [15, с. 220].

Окремим історичним етапом розвитку апарату суду слід вважати судочинство часів Запорозької Січі, яке, ввібравши в себе класичне

римське право й трансформували окремі елементи права Великого князівства Литовського, по суті залишалось індивідуальним і самобутнім на основі українського звичаєвого права. Так, суддівські функції у запорізьких козаків виконувала вся військова старшина, кошовий отаман (гетьман) був найвищим судовим органом, а з середини XVII ст. – апеляційною інстанцією. У свою чергу, функцію технічної допомоги здійснював військовий писар, який від імені кошового отамана й товариства складав і підписував документи, очолював Січову канцелярію та був начальником для всієї військової старшини, що займала посади писарів у паланках та в похідних командах [8, с. 15–16].

Не менш важливим історичним періодом розвитку й становлення суду та його апарату було перебування України в складі Російської імперії, коли на початку XIX ст. судова система на її території не була єдиною (губернські, совісні, надворні, земські суди, магістрати та ратуші, Генеральний суд, а також станові суди – церковні, військові, волосні й у деяких губерніях – місцеві та загальні суди). Далі апарат суду дістав свого розвитку в період Української народної республіки (УНР), Директорії та в радянський період. Зокрема, згідно із законом Центральної Ради від 17 грудня 1917 р. в УНР передбачались три апеляційні суди. З'явилися посади генерального секретаря судових справ, прокураторів і старших прокураторів, а згідно з постановою від 4 січня 1918 р. «Про введення народного суду на Україні» організовувались дільничні народні суди, до складу яких входили десять суддів (2 постійних і 8 чергових). Уже в 1919 р. їх було ліквідовано з ухваленням декрету Ради Народних Комісарів УРСР «Про суд», натомість було створено нові самостійні судові системи – народні суди, ради народних суддів та революційні трибунали [8, с. 16–18].

За часів Нової економічної політики внаслідок ухвалення 16 грудня 1922 р. Положення про судоустрій УСРР в Україні створювалась єдина система судових органів: народний суд, губернський суд, Верховний Суд УСРР. Далі в 1938 р. Верховною Радою СРСР було ухвалено Закон «Про судоустрій СРСР, союзних і автономних республік», а 30 червня 1960 р. – закон «Про судоустрій Української РСР», яким були розширені повноваження народних судів. При цьому вже в радянській судовій системі існували особи, які фактично виконували функції, подібні до сучасних помічників в апараті суду (суддя-стажист тощо), хоча в цей період органи судової влади не вирізнялися особливою складністю діяльності, і суди, як правило, були невеликими за розмірами.

Як бачимо, незважаючи на поодинокі спроби закріпити статус писаря, судді-стажиста й аналогічних посад, протягом тривалого історичного періоду в Україні апарат суду фактично був відсутній. Початком створення в нашій країні незалежного суду як гілки влади в державі та формуванням сучасного апарату суду стало визнання

державного суверенітету та проголошення незалежності України. Зокрема, були ухвалені закони України «Про статус суддів», «Про внесення змін і доповнень до Закону УРСР “Про судову устрій УРСР”», «Про органи суддівського самоврядування», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» та ін. і, що особливо важливо, Конституція України як Основний Закон держави, де було закріплено створення місцевих судів та їх правовий статус.

Першим же документом, який визначив основні напрямки реформи апарату суду, була постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р. № 2296-ХІІ «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» [16], яка сприяла актуалізації кращого організаційного забезпечення судів і позбавлення суддів адміністративних та інших функцій, не пов'язаних з відправленням правосуддя. Так, безпосередньо потреба в апараті суду, в його керівництві та організаційному забезпеченні виникла на етапі розвитку демократичних засад судочинства та збільшення навантаження на суди в умовах постійно мінливого законодавства. Загалом збільшення навантаження на суди як загальносвітова тенденція, впровадження в діяльність судів нових технічних засобів та інформаційних ресурсів, а також постійне зростання кількості справ у суді викликають необхідність удосконалення внутрішньої організації діяльності судів, спонукають до пошуку більш ефективного функціонування судової системи. У зв'язку з цим діяльність апарату суду дедалі більше ускладнюється [17, с. 35].

У 2001 р. була проведена так звана «мала судова реформа», що призвело до значного збільшення навантаження на суди, у зв'язку з чим з'явилася й суттєво зросла потреба суддів у додатковій секретарській підтримці, особливо у сфері аналізу правових документів та складання проектів документів. Тому вже в 2002 р. відповідно до закону «Про судову устрій України» було передбачено створення Державної судової адміністрації, а в кожному суді – спеціального підрозділу, відповідального за виконання функцій, не пов'язаних із відправленням правосуддя, – апарат суду. І найбільш важливим кроком у реформуванні судової системи України було ухвалення 7 липня 2010 р. нового закону «Про судову устрій і статус суддів», у якому, зокрема, вперше посаду помічника судді та інших працівників було визнано на рівні закону.

Особливим етапом розвитку апарату суду в Україні вважаємо запровадження посади керівника апарату суду та відповідне розмежування повноважень між головою суду та керівником апарату. Варто зауважити, що в провідних країнах світу, зокрема в США та Канаді (1960 р.), ця посада була запроваджена ще в 60-х роках ХХ ст. У судових же системах інших зарубіжних країн посади, еквівалентні посаді керівника апарату суду, існують на різних рівнях і мають різні назви: адміністратор суду штату, адміністратор суду першої інстанції, керівник апарату суду, секретар суду,

координатор суду, старший консультант з кадрових питань, керівник служби пробації, керівник окружної адміністративної служби, керівник районної адміністративної служби [17, с. 33] тощо.

У будь-якому разі однією з характерних рис сучасного та добре організованого суду є чіткий розподіл функцій між суддями й адміністративним персоналом, а також між працівниками апарату суду. Тобто функції, які не є суддівськими за своєю природою й не обов'язково мають виконуватися суддями, максимально можливо мірою передаються іншим працівникам суду. Відповідно, голова суду делегує основну частину відповідних адміністративних функцій керівнику апарату суду, який фактично стає партнером голови суду, а останній, у свою чергу, отримує можливість повністю зосередитись на виконанні своїх безпосередніх функцій, а саме: здійснювати правосуддя, реалізовувати функції контролю й надавати належну методичну допомогу суддям суду [17, с. 35–38] тощо.

В Україні ж посада керівника апарату суду є відносно новим явищем. Із 2005 р. практично всі суди, в яких працювало п'ять і більше суддів, отримали можливість відповідно до ст. 130 закону України «Про судоустрій України» від 2002 р., ввести до штатного розпису суду посаду керівника апарату. На сьогодні ця посада є визначеною законом та штатним розписом суду, має низку повноважень щодо організаційного керівництва судом та існує для забезпечення ефективного здійснення правосуддя (відповідно до положень закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010) [18]. При цьому перелік повноважень керівника апарату конкретизується в Типовому положенні про апарат місцевого, апеляційного судів, затвердженому наказом Державної судової адміністрації України від 28.09.2012 № 115 [19].

Аналогічно були запроваджені в незалежній Україні й інші посади апарату суду відповідно до зазначених вище нормативно-правових актів. Особливої уваги заслуговує врегулювання (та подальші реформи в цьому напрямку) правового статусу службових осіб, коло яких є досить широким, а правовий статус різним, – суддів, помічника судді, секретаря судового засідання та ін. – і регулюється також нормами закону України «Про державну службу» [20].

Незважаючи на це, правовий статус та діяльність безпосередньо працівників суду наразі врегульовано ненаалежним чином і, оскільки основний перелік суб'єктивних прав, юридичних обов'язків, питання відповідальності та інші конкретні аспекти діяльності апарату суду закріплено переважно в підзаконних нормативно-правових актах, що в підсумку часто призводить до законодавчих колізій і практичних недоліків. Це, у свою чергу, обґрунтовує доцільність подальшого вдосконалення апарату суду та його адміністративно-правового регулювання.

**Висновки.** Отже, підсумовуючи вищесказане, вважаємо доцільним узагальнити проаналізовані вище історико-правові аспекти розвитку та становлення сучасного апарату суду в Україні, виділивши такі ключові етапи:

1) часи Київської Русі – існували князівський, боярський, общинні та церковні суди; суд не відокремлювався від адміністрації, судових органів як особливих державних структур не існувало, а суддями були князі, посадники й волостители; їх помічниками були тіуни та вірники; князь вирішував судові справи спільно з боярами; допоміжні функції суду почали виконувати вірники, мечники та ябедники;

2) перебування України під владою Польського королівства та Литовського князівства – утворено станові шляхетські суди: земські (суддя, підсудок, писар та його помічники – підписки), гродські (намісник, староста або воєвода, замковий суддя та писар) та підкоморські (підкоморій); діяли судовий орган Пани-Рада (маршалок, канцлер, підскарбій, гетьман, воєвода та інші), магістрати (міська рада та лава, де працювали відповідно бурмістри й радці та лавник із війтами);

3) часи Запорозької Січі – суддівські функції виконувала військова старшина, кошовий отаман (гетьман) був найвищим судовим органом, а з середини XVII ст. – апеляційною інстанцією; функцію технічної допомоги здійснював військовий писар, який очолював Січову канцелярію;

4) перебування України у складі Російської імперії – відсутність єдиної судової системи (губернські, совісні, надворні, земські суди, магістрати та ратуші, Генеральний суд, а також станові суди – церковні, військові, волосні, а в деяких губерніях – місцеві та загальні суди);

5) період УНР, та Директорії та радянський період – з'явилися посади генерального секретаря судових справ, прокураторів і старших прокураторів, організовувались дільничні народні суди, до складу яких входили постійні та чергові судді; потім – народні суди, ради народних суддів та революційні трибунали; працювали судді-стажисти (сучасні помічники);

6) період проголошення незалежності України та ухвалення Конституції України – розробка та затвердження низки нормативно-правових актів, які сприяли формуванню окремої гілки судової влади, закріплення окремих посад апарату суду;

7) період розвитку демократичних засад судочинства – фактичне становлення й розвиток апарату суддів, визначення штатного розпису, організаційної структури апарату та статусу працівників суду, регламентація інших аспектів їх діяльності, подальше вдосконалення апарату суддів у контексті судової реформи.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М. : Аванта+, 2001. 560 с.

2. Смирнов С. Г. Задачник по истории науки: от Фалеса до Ньютона. М. : Мирос ; МАИК «Наука / Интерпериодика», 2001. 368 с. **3.** Москвич Л. М. Становлення та розвиток судових систем. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2010. № 3. С. 73–81. **4.** Гусарев С. Д., Тихомиров О. Д. Юридична деонтологія (Основи юридичної діяльності) : навч. посіб. Київ : Знання, 2005. 655 с. **5.** Ніколаєнко Н. Сутність та особливості історико-порівняльного методу правових досліджень М. Ковалевського. *Віче*. 2010. № 14. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/2110/> (дата звернення: 11.11.2017). **6.** Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. 1. 630 с. **7.** Сердюк В. В. Верховний Суд України: витоки, сучасність, перспективи : монографія. Київ : Істина, 2008. 304 с. **8.** Радченко О. М. Історичний аспект запровадження посади помічника судді в українських судах // Посібник помічника судді загального суду / Акбарова І. М., Бондаренко М. С., Глос М. та ін. ; упоряд. та ред. Осики І. М. Київ, 2010. Розд. 1. С. 15–29. **9.** Меленко С. Г. Суд і процес у Давньоруській державі // Незалежний суд – гарантія захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 30 трав. 2009 р. Чернівці : Чернівець. нац. ун-т, 2009. С. 200–205. **10.** Кульчицький В. С., Тищик Б. Й. Історія держави і права України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2001. 320 с. **11.** Гавриленко О. А., Колесніков С. Д. Право Київської Русі // Київська Русь: державність, культура, право : навч. посіб. / В. А. Греченко, О. А. Гавриленко, О. О. Гавриленко та ін. Харків, 2000. Розд. 3. С. 52–74. **12.** Бойко І. Й. Органи влади і право в Галичині у складі Польського Королівства (1349–1569 рр.) : монографія. Львів : Видав. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2009. 628 с. **13.** Кульчицький В. С., Тищик Б. Й. Історія держави і права України : підруч. для студентів ВНЗ. Київ : Ін Юре, 2008. 624 с. **14.** Охотницька Н. В. Становлення судової системи України (1991–2012 рр.): історико-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2016. 212 с. **15.** Меліхова Ю. Суд і суддя в історичній реальності (від Київської Русі до сьогодення). *Вісник Академії правових наук*. 2011. № 1. С. 217–228. **16.** Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 № 2296-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 30. Ст. 426. **17.** Дудченко О. Ю. Історія виникнення та розвиток посади керівника апарату суду // Керівник апарату суду: вступ до професії : посіб. з теми «Управління судом». Кн. 1. Київ, 2013. Підрозд. 3.1. С. 33–38. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00M181.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00M181.pdf) (дата звернення: 22.11.2017). **18.** Про судоустрій і статус суддів : закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545. **19.** Типове положення про апарат місцевого, апеляційного судів : затв. наказом Держ. суд. адміністрації України від 28.09.2012 № 115 // Судова влада України : сайт. URL: <https://court.gov.ua/userfiles/tipove-polozh-pro-ararat.pdf> (дата звернення: 14.11.2017). **20.** Про державну службу : закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

Надійшла до редколегії 01.12.2017





## **Макаровец А. Н. Историко-правовой анализ развития и становления современного аппарата суда в Украине**

*С помощью метода историко-правового анализа исследовано развитие и становление аппарата суда в Украине. Определены и охарактеризованы основные историко-правовые этапы развития и становления современного аппарата суда в Украине. Отмечена необходимость дальнейшего развития аппарата суда и совершенствования его административно-правового обеспечения.*

**Ключевые слова:** суд, аппарат суда, руководитель аппарата, помощник, секретарь, писарь, стажер, историко-правовой анализ.

## **Makarovets A. M. Historical and legal analysis of the formation and development of the modern court apparatus in Ukraine**

*The author using the method of historical and legal analysis has researched the formation and development of the court apparatus in Ukraine. The following historical and legal stages of the formation and development of the modern court apparatus in Ukraine have been defined and analyzed: 1) the times of Kievan Rus – there were princely, boyar, community and church courts; the court was not separated from the administration; the judges were feudal lords, posadniks and volost owners, and their assistants – tiuns and judges dealing with criminal cases; a feudal lord solved court cases together with the court nobility; judges dealing with criminal cases, sword-bearers and slanderers began to carry supporting functions of the court; 2) the time of Ukraine being under the authority of the Polish kingdom and the Lithuanian Principality – the noblemen's courts were formed: zemski (judge, deputy judge, clerk and his assistants – subscriptions), town (lieutenant generals, headman or voivode, chief judge and clerk) and sub-comoros; the judicial agency of the Pany-Rada functioned (marshal, chancellor, pidskarbii, hetman, voivode and others) and the magistrates (city council and the bench, where mayors and counselors, retailers and prefects respectively worked);*

*3) the times of the Zaporozhian Sich – the military officer served as a judge; commander of Cossack camp (Hetman) was the highest judicial agency, and from the middle of the XVII century – the appellate institution; the function of technical assistance was performed by a military clerk who headed the Sich Chancellery; 4) the time of Ukraine being in the Russian Empire – the absence of a single judicial system (provincial, conscientious, court council, zemski courts, magistrates and town hall, the General Court, as well as tribal courts – church, military, volost, and in some provinces – local and general courts); 5) the period of the UNR, the Directorate and the Soviet period – the positions of the secretary general of the court cases, prosecutors and senior prosecutors appeared; people's courts, the councils of people's judges and revolutionary tribunals were organized; internship judges (modern assistants) worked; 6) the period of the proclamation of Ukraine's independence and the adoption of the Constitution of Ukraine – the development and approval of a number of legal acts that contributed to the formation of a separate branch of the judiciary; 7) the period of the development of democratic principles of judicial proceedings – the actual formation and development of the court apparatus, the definition of staffing, the organizational structure of the apparatus and the status of court employees, the regulation of other*

*aspects of their activities, further improvement of the court apparatus in the context of the judicial reform.*

*It has been proved that the court apparatus is an important component of the court as the state authority that carries out the organizational provision of the activity of judges, courts and justice in the whole, represented by the system of staffing positions according to the approved organizational structure in accordance with the procedure envisaged by the current legislation; this apparatus has the appropriate management, organizational and regulatory powers.*

*The author has emphasized on the necessity of further development of the court apparatus and improvement of its administrative and legal provision.*

**Keywords:** court, court apparatus, head of the court apparatus, assistant, secretary, clerk, trainee, historical and legal analysis.



УДК 342.9

**Н. О. Максименцева,**

*кандидат юридичних наук, докторант  
юридичного факультету Дніпропетровського  
національного університету імені Олеся Гончара (м. Дніпро)*

### **РОЗВИТОК ДОКТРИНИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ГІРНИЧОДОБУВНІЙ ГАЛУЗІ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ**

*Розглянуто основні доктринальні підходи, розроблені сучасними вітчизняними науковцями у сфері державного управління гірничодобувною галуззю, а також найбільш знакові розробки вчених у зазначеній сфері.*

**Ключові слова:** державне управління, історія адміністративного права, надродобування, гірничодобувна галузь.

**Постановка проблеми.** Сучасне стратегічне планування державного управління у гірничодобувній галузі є неможливим без наукового аналізу законодавства, що регулює такі правовідносини.

Водночас переважна частина робіт у сфері дослідження правового регулювання видобування надр належить спеціалістам з гірничого права. Наука адміністративного права меншою мірою віддає належне дослідженням у цій сфері, тоді як саме інструментарій адміністративного права з його глибинними дослідженнями державного управління може надати відповіді на багато проблемних питань, що виникають під час регулювання правовідносин щодо добування корисних копалин.

**Стан дослідження.** Перспективні й плідні дослідження правового регулювання державного управління у сфері використання та охорони надр в Україні здійснюють І. Д. Андрієвський, Є. І. Андрієвський, Ю. В. Боковикова, О. А. Грицан, О. М. Доценко,

Д. В. Зеркалов, І. М. Козьяков, Т. В. Корнякова, М. М. Коржнев, О. Ю. Макаренко, Г. П. Серета, К. Н. Ткачук, А. В. Пашун, О. І. Полукаров, П. І. Пономаренко, Т. А. Сіроштан, Р. С. Кірін, О. М. Олійник, В. В. Стрельнік, О. О. Сурілова, В. К. Філатова, В. А. Филипчук, О. П. Шем'якова та ін.

**Метою** статті є розгляд основних доктринальних підходів розроблених сучасними вітчизняними науковцями у сфері державного управління гірничодобувною галуззю.

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративно-правова доктрина являє собою систему наукових поглядів, які, у свою чергу, є базисом розвитку галузі чи інституту права. Доктринальні погляди відображають різноманітність позицій авторитетних учених у галузі права стосовно понять, категорій, цілей, завдань та організаційних і правових механізмів, необхідних для досягнення таких цілей і виконання цих завдань.

Слід зауважити, що галузева адміністративно-правова доктрина в «чистому» вигляді не може комплексно охопити таке складне явище правової дійсності, як державне управління в галузі використання, відтворення й охорони надр, а тому доктринальні розробки та погляди представників інших галузей права також мають бути висвітлені в такому науковому пошуку.

Необхідно звернути увагу на те, що стан сучасних наукових досліджень державного управління в галузі використання, відтворення та охорони надр надає можливість говорити про недостатню наукову розробленість цієї тематики, зокрема в Україні.

Значна кількість робіт, присвячених державному управлінню, має предметом свого дослідження державне управління як явище в цілому, як державне управління в окремих галузях народного господарства (економіки, фінансів, правоохоронної діяльності тощо) чи щодо окремих аспектів управлінської діяльності в галузі використання, відтворення й охорони надр, також є роботи про окремі аспекти правового регулювання, форми та методи державного впливу у сфері надрокористування, забезпечення екологічної безпеки тощо.

Так, у роботах сучасних учених-адміністративістів державному управлінню в галузі використання, відтворення та охорони надр або не приділено уваги взагалі, або управління в цій галузі розглядається в межах управління екологічною діяльністю держави, або дослідження здійснюється щодо окремого аспекту, пов'язаного з надрами.

Переважна більшість наукових досліджень, пов'язаних з надрами, їх використанням, відтворенням та охороною, здійснено в межах галузі екологічного та природоресурсного права (гірничого права).

На сьогодні в науковому доробку вчених-правників, вважаємо, відсутнє комплексне дослідження, яке б повною мірою охоплювало

державне управління в галузі використання, відтворення й охорони надр.

На увагу заслуговують роботи, пов'язані з дослідженням державного управління екологічною галуззю, присвячені державному управлінню природними ресурсами (земельні ресурси, водні ресурси, надра) та здійсненню контрольно-наглядової діяльності держави, в тому числі контролю за здійсненням діяльності у видобувній галузі, тощо.

Загальнотеоретичним аспектам державного управління присвячено роботи В. Я. Машиновського [1], В. Б. Авер'янова [2], Ю. П. Битяка [3], Ю. В. Ковбасюка [4], Ю. П. Сурміна, В. Д. Бакуменка, А. М. Михненко, В. П. Трошинського [5] та інших. Серед робіт, що досліджують державне управління та прямо чи опосередковано стосуються використання, відтворення й охорони надр, слід звернути увагу на такі.

Дисертаційну роботу О. Ю. Макаренка присвячено адміністративно-правовій охороні надр України [6]. Вона була здійснена за спеціальністю «Адміністративне право та процес» і складається з чотирьох розділів про дослідження надр як об'єкта правової охорони, про суб'єктів адміністративно-правової охорони, про правовідносини у сфері охорони надр та систему адміністративно-правової охорони надр України. Значну увагу дослідник приділив визначенню поняття надр, вивченню співвідношення правової охорони земель і надр, що, вважаємо, зумовлено попереднім дослідженням цього автора на тему «Правовий режим земель, наданих для використання надр», яке мало еколого-природоресурсне спрямування [7].

У дисертаційній роботі А. В. Пашун йдеться про адміністративно-правове регулювання надрокористування в Україні [8], тобто для дослідження обрано окремих аспект галузі використання, відтворення й охорони надр – надрокористування.

Окремому аспекту державного управління надрокористуванням, а саме управлінню нафтогазовим комплексом України, присвячено роботу О. М. Даценка [9]. Автор визначає предмет адміністративно-правового регулювання нафтогазового комплексу як суспільні відносини у сфері розвідки нафтогазових надр, освоєння родовищ мінеральних ресурсів, видобутку вичерпаних джерел палива та дозвільно-ліцензійної діяльності, горизонтальні відносини між господарюючими суб'єктами всередині галузі та вертикальні відносини між нафтогазовим комплексом та органами державної виконавчої влади. Сутність адміністративно-правового регулювання в нафтогазовому комплексі, на думку вченого, полягає у формуванні за його допомогою суспільних відносин, що будуть забезпечувати інтереси особи, суспільства та держави. Визначено, що дозвільна діяльність у нафтогазовому комплексі полягає у виданні дозволів саме на користування надрами, імперативному визначенні їх

строків, видів діяльності, території та умов, пов'язаних зі специфікою нафтогазового комплексу, тощо.

Робота Ю. В. Боковикової присвячена державному управлінню використанням мінерально-сировинних ресурсів України [10]. Авторка як об'єкт дослідження обрала процес державного управління використанням мінерально-сировинних ресурсів України.

Наступною роботою, яка підлягає аналізу, є дисертаційне дослідження О. О. Сурилової «Адміністративно-правове регулювання у сфері використання і охорони надр» [11]. Робота складається з п'яти розділів, у яких здійснюються дослідження й аналіз сутності адміністративно-правового регулювання у сфері використання й охорони надр. Автор визначає адміністративно-правове регулювання використання й охорони надр як вплив уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування на суспільні відносини у сфері використання й охорони надр з метою забезпечення прав народу України як власників надр, сталого використання надр і забезпечення мінерально-сировинної безпеки держави, що здійснюється за допомогою адміністративно-правових засобів та встановлює права й обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері використання та охорони надр.

Значна кількість опублікованих останніми роками робіт має міжгалузевий характер і досліджує природокористування (в тому числі користування надрами), присвячується дослідженню окремих його аспектів і здійснюється в межах наукових досліджень представників інших галузей права – конституційного, цивільного, екологічного, природо-ресурсного тощо. Опосередковано ці роботи стосуються державного управління у галузі використання, відтворення й охорони надр чи окремих його аспектів.

На нашу думку, слід відзначити ґрунтовні дослідження, пов'язані з використанням, відтворенням та охороною надр і їх окремими аспектами, зокрема присвячені аналізу розвитку та функціонування окремих інститутів законодавства про надра, питання правового регулювання відносин надрокористування, охорони надр (необхідно зауважити, що ці дослідження здійснювалися з позиції екологічного, природо-ресурсного права), а саме роботи Р. С. Кіріна, О. М. Олійника, В. В. Стрельник, О. П. Шем'якова, О. Ю. Макаренка, В. К. Філатової й О. А. Грицан.

Так, роботи Р. С. Кіріна «Правове забезпечення видобування корисних копалин» [12] і «Кодифікація законодавства про надра» [13] присвячено дослідженню правового регулювання видобування корисних копалин та кодифікації законодавства про надра. Вони є цікавими та актуальними для цілей нашого дослідження, оскільки там детально розглянуто питання нормативного забезпечення окремого аспекту використання надр – видобування корисних

копалин, досліджено історію розвитку такого нормативного забезпечення та сучасний його стан. Подальша робота Р. С. Кіріна про кодифікацію законодавства про надра містить ґрунтовні дослідження знову ж таки у сфері нормативного забезпечення у галузі використання, відтворення й охорони надр та становить інтерес для нашого дослідження з огляду на те, що вона охоплює аналіз усієї нормативної складової, пов'язаної з надрами, їх використанням та охороною (ґенези її розвитку та, відповідно, перспектив).

У роботі О. М. Олійника «Правове регулювання охорони надр за законодавством України» [14; 15] державному управлінню у галузі використання, відтворення та охорони надр увага приділяється опосередковано, в контексті аналізу загальної характеристики інституту охорони надр. При цьому автор дає власне бачення юридичного визначення поняття «надра», з яким ми погоджуємося та пропонуємо його використовувати під час вивчення питання державного управління у галузі використання, відтворення й охорони надр. Також у згаданій роботі даються визначення та характеристика поняття «охорона надр», що є однією зі складових частин державного управління цією галуззю.

Дисертаційну роботу О. А. Грицан також присвячено правовим засадам екологічного контролю за використанням та охороною надр [16], при цьому основна увага дослідниці приділяється вивченню й аналізу правовідносин, що виникають у процесі діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості з приводу здійснення контролю за раціональним використанням та охороною надр (державний і недержавний контроль).

Як зазначає О. П. Шем'яков в авторефераті дисертаційної роботи, про правове регулювання використання й охорони надр, його робота є першим в Україні комплексним дослідженням особливостей правового регулювання використання та охорони надр [17, с. 4].

Окремому аспекту діяльності, пов'язаної з надрами, а саме правовому регулюванню геологічного вивчення надр, присвячено роботу В. К. Філатової [18]. Автор виокремлює правовідносини, що складаються з приводу геологічного вивчення надр, в окремий різновид правовідносин у сфері користування надрами. Визначаючи геологічне вивчення надр домінуючим видом їх використання, вчений обґрунтовує необхідність виокремлення окремого інституту – права геологічного вивчення надр, під яким розуміється система юридичних норм і засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання відносин щодо забезпечення раціональної, екологічно безпечної діяльності з отримання інформації про надра в разі вилучення обмеженої кількості корисних копалин із надр (дослідно-промислова розробка) з метою задоволення потреб суспільства та

держави. Окремо досліджено статус існуючого на час проведення дослідження державного органу – Державної геологічної служби України як суб'єкта геологічного вивчення надр, відзначено його дуалістичний характер, а саме: цей орган безпосередньо здійснює геологічне вивчення надр, тобто є користувачем, і водночас є базовою структурою геологічної галузі та входить до складу державних органів.

Також необхідно відмітити роботи І. М. Козьякова, Т. В. Корнякової та Г. П. Середи «Забезпечення прокурором законності надрокористування» [19], К. Н. Ткачука, В. А. Филипчука, Д. В. Зеркалова, О. І. Полукарова, Ю. О. Полукарова й О. Є. Кружилка «Організація наглядової діяльності в галузі охорони праці» [20], І. Д. Андрієвського, Є. І. Андрієвського, М. М. Коржнева, П. І. Пономаренко та Т. А. Сіроштан «Державне регулювання користування надрами» [21].

**Висновок.** Указані вище дослідження стану доктрини як у галузі державного управління, так і в інших, пов'язаних через специфічний об'єкт правовідносин – надра, галузях права підтверджують припущення про відсутність комплексної наукової роботи, присвяченої державному управлінню в галузі використання, відтворення й охорони надр. Разом із тим необхідно зауважити, що окремі питання, пов'язані із використанням, відтворенням та охороною надр, є достатньою мірою опрацьованими й мають значне теоретичне підґрунтя, проте слід звернути увагу на те, що галузь права, в межах якої здійснювалось кожне конкретне дослідження, чинила відповідний вплив на погляди науковців та акценти цих досліджень.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Вид. 2-ге, допов. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с. 2. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / упоряд.: Андрійко О. Ф. (керівник колективу) та ін. ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с. 3. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с. 4. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с. 5. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с. 6. Макаренко О. Ю. Адміністративно-правова охорона надр України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 213. 353 с. 7. Макаренко О. Ю. Правовий режим земель, наданих для використання надр : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Донецьк, 2011. 22 с. 8. Пашун А. В. Адміністративно-правове регулювання надрокористування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 19 с.

9. Даценко О. М. Адміністративно-правове регулювання нафтогазового комплексу України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 23 с. 10. Боковикова Ю. В. Державне управління використанням мінерально-сировинних ресурсів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 25.00.02. Харків, 2006. 20 с. 11. Сурілова О. О. Адміністративно-правове регулювання у сфері використання і охорони надр : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 34 с. 12. Кірін Р. С. Правове забезпечення видобування корисних копалин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2007. 211 с. 13. Кірін Р. С. Кодифікація законодавства про надра : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2016. 36 с. 14. Олійник О. М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2010. 18 с. 15. Олійник О. М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України (окремі аспекти) : монографія. Хмельницький : Поліграфіст, 2011. 140 с. 16. Грицан О. А. Правові засади екологічного контролю за використанням та охороною надр : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2009. 20 с. 17. Шем'яков О. П. Правове регулювання використання та охорони надр : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2003. 19 с. 18. Філатова В. К. Правове регулювання геологічного вивчення надр : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2008. 17 с. 19. Козьяков І. М., Корнякова Т. В., Середа Г. П. Забезпечення прокурором законності надрокористування (теорія та практика прокурорського нагляду) : навч. посіб. /за ред. Т. В. Корнякової. Київ ; Харків : Харків юрид., 2006. 424 с. 20. Ткачук К. Н., Филипчук В. Л., Зеркалов Д. В. та ін. Організація наглядової діяльності в галузі охорони праці : навч. посіб. Київ : Основа, 2015. 262 с. URL: <https://www.zerkalov.org/files/OND%20.pdf> (дата звернення: 01.12.2017). 21. Андрієвський І. Д., Андрієвський Є. І., Коржнев М. М. та ін. Державне регулювання користування надрами : монографія. 2013. URL: <https://andrievskiy.wordpress.com/category/%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BD> (дата звернення: 01.12.2017).

Надійшла до редколегії 02.12.2017



### **Максименцева Н. А. Развитие доктрины административного права в сфере регулирования отношений государственного управления в горнодобывающей отрасли в современной Украине**

*Рассмотрены основные доктринальные подходы, разрабатываемые современными отечественными учёными в сфере государственного управления горнодобывающей отраслью, а также наиболее знаковые исследования учёных в этой отрасли.*

**Ключевые слова:** государственное управление, история административного права, недобывча, горнодобывающая отрасль.



## **Maksimentseva N. O. Development of the doctrine of administrative law in the sphere of regulating relations of public administration in the mining industry in modern Ukraine**

*The main doctrinal approaches developed by modern domestic scholars in the sphere of public administration of the mining industry, as well as the most significant developments of scholars in this field have been considered.*

*The author has concluded on the lack of comprehensive scientific work devoted to state administration in the field of use, reproduction and protection of mineral resources for today in Ukraine. At the same time, it has been noted that certain issues related to the use, reproduction and protection of the mineral resources are sufficiently worked out and have a significant theoretical basis, and the branches of law, within which specific studies were carried out, had a corresponding impact on the views of scholars and the emphasis of the conducted research.*

**Keywords:** public administration, history of administrative law, mining, mining industry.



УДК 342.924:351.741(477)

**Н. В. Медведенко,**

*ад'юнкт Одеського державного  
університету внутрішніх справ*

### **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ**

*Досліджено нормативно-правового забезпечення дисциплінарного провадження в Україні залежно від виду дисциплінарної відповідальності. Проаналізовано поняття «дисциплінарне провадження», «трудова дисципліна», «службова дисципліна», «дисциплінарний проступок», «простий та грубий дисциплінарні проступки», які відрізняються залежно від нормативно-правового акта. Визначено, що дисциплінарне провадження в Україні врегульовано широким колом нормативно-правових актів, які доцільно об'єднати як за видами, так і за суб'єктами дисциплінарної відповідальності. Виявлено напрямки, які потребують подальшого вдосконалення та розвитку.*

**Ключові слова:** дисциплінарна відповідальність, дисциплінарне провадження, нормативно-правове забезпечення, службове розслідування.

**Постановка проблеми.** Наша країна прагне та наполегливо прямує шляхом змін у соціальній, економічній і державній сферах. Відбуваються системні та ґрунтовні реформи механізму державного управління, спрямовані на поліпшення й удосконалення його ефективного функціонування та відповідність вимогам, які висуває сьогодення.

Невід'ємною складовою державного управління є відповідальність. Згідно з науковою думкою та чинним

законодавством юридична відповідальність поділяється на кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну. І саме дисциплінарна відповідальність є першим вагомим засобом впливу на стан дотримання дисципліни та законності працівниками, службовцями, посадовими особами, особами, які уповноважені на виконання функцій держави.

**Стан дослідження.** Вивченню дисципліни, трудової дисципліни, службової дисципліни, дисциплінарної відповідальності, дисциплінарного провадження присвятили свої дослідження такі науковці, як О. А. Абрамова, Ю. С. Адушкин, О. М. Бандурка, М. І. Данченко, О. І. Картузова, С. С. Ковальов, В. К. Колпаков, Д. В. Лісний, А. А. Лугай, Є. О. Монастирський, О. Д. Новак, А. П. Сахно, Г. М. Севостьянов, В. В. Середа, О. Ю. Синявська, В. М. Скобелкін, М. М. Сперанський, А. С. Таль, М. М. Тищенко, В. В. Форманюк та інші. Однак деякі аспекти дисциплінарного провадження розглянуті в їх наукових працях фрагментарно, а тому потребують подальшого вивчення.

Держава та суспільство не є сталими, вони знаходяться в постійному розвитку, тому одночасно відбувається еволюція суспільних відносин, державного управління, поступовий розвиток їх нормативно-правового забезпечення. **Метою** статті є на основі дослідження та аналізу нормативно-правового забезпечення, яке регулює дисциплінарну відповідальність та дисциплінарне провадження в Україні, виявити наявні прогалини й колізії в законодавстві та визначити шляхи його подальшого вдосконалення та розвитку. Для досягнення поставленої мети були визначені такі **завдання**: дослідити нормативно-правові джерела, які регулюють дисциплінарну відповідальність і дисциплінарне провадження в Україні; порівняти поняття «трудова дисципліна», «службова дисципліна», «дисциплінарне провадження» та «дисциплінарний проступок».

**Виклад основного матеріалу.** Конституція України є Основним Законом, в якому закріплено основоположні принципи для України як правової держави. Ці принципи є провідними для будь-якої сфери державної діяльності. Відповідно до Конституції виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності, діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них [1].

До законодавчих документів, що регулюють загальну дисциплінарну відповідальність, у першу чергу слід віднести Кодекс законів про працю України, окрема глава якого присвячена трудовій дисципліні [2]. У ній визначаються обов'язки працівника та засоби забезпечення трудової дисципліни. Зазначимо, що визначення поняття трудової дисципліни Кодекс не містить. Серед засобів впливу на працівників з метою забезпечення трудової дисципліни Кодекс законів про працю України визначає: заохочення за успіхи в

роботі та за особливі трудові заслуги, переваги і пільги для працівників, які успішно та сумлінно виконують свої трудові обов'язки, а також стягнення за порушення трудової дисципліни, що відображає дуалістичний погляд законодавця на дисциплінарну відповідальність, тобто законодавець розглядає її як з «позитивного», так і з «негативного» боку.

За загальним правилом дисциплінарні стягнення застосовуються органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження та призначення на посаду) працівника. Працівник притягується до дисциплінарної відповідальності відразу після виявлення проступку, але не пізніше одного місяця з дня його виявлення. У цей строк час звільнення працівника від роботи у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю або перебуванням у відпустці не враховується. Строк давності для накладення дисциплінарного стягнення – не більше шести місяців з дня вчинення проступку.

Під час розгляду питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності працівника власник або уповноважений ним орган повинен зажадати від нього письмове пояснення про вчинене порушення трудової дисципліни.

Оскарження дисциплінарного стягнення відбувається згідно з порядком розгляду індивідуальних трудових спорів. З метою оскарження працівник протягом трьох місяців з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права, може звернутися до комісії з трудових спорів. Такі комісії є обов'язковим первинним органом з розгляду трудових спорів, обираються загальними зборами трудового колективу підприємства, установи, організації з числом працюючих не менше 15 осіб. Після обов'язкової реєстрації заява працівника розглядається цією комісією в десятиденний строк. У разі незгоди з рішенням комісії з трудових спорів працівник чи власник або уповноважений ним орган можуть оскаржити його в суді.

Відповідно до положень Кодексу законів про працю України за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано лише один із заходів стягнення – догана або звільнення. Однак у передбачених законодавством, статутами і положеннями про дисципліну випадках до окремих категорій працівників можуть бути застосовані і інші дисциплінарні стягнення.

Дисциплінарна відповідальність цих окремих категорій працівників має назву спеціальної дисциплінарної відповідальності та, як зазначалося вище, регулюється законодавством, статутами та положеннями про дисципліну. Так, дисциплінарна відповідальність працівників прокуратури врегульована законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, де їй присвячено окремий розділ [3]. Цей закон визначає дисциплінарне провадження як процедуру розгляду Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією

прокурорів дисциплінарної скарги, в якій містяться відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку. Також у ньому закріплений перелік підстав, за яких прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження, та перелік стягнень, що застосовуються.

Законом України «Про прокуратуру» також визначено статус Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, її склад і повноваження. Вона є колегіальним органом, який відповідно до повноважень, передбачених цим законом, визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір обіймати посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади.

Більш детально порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, її повноваження, процедуру розгляду матеріалів і прийняття рішень регламентовано в Положенні про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів [4]. Серед інших джерел, які регулюють дисциплінарну відповідальність працівників прокуратури, – Дисциплінарний статут прокуратури України [5] та Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури [6].

Дисциплінарна відповідальність суддів також має специфічний характер і регулюється законами України «Про судоустрій і статус суддів» [7], «Про Вищу раду правосуддя» [8]. Зауважимо, що, як і у випадку дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури, законом встановлено конкретний і вичерпний перелік підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Дисциплінарне провадження стосовно судді розпочинається за скаргою щодо дисциплінарного проступку судді та здійснюється однією з трьох дисциплінарних палат Вищої ради правосуддя у складі не менше чотирьох членів Вищої ради правосуддя. Підставою для порушення дисциплінарного провадження стосовно судді є дисциплінарна скарга, подана до Вищої ради правосуддя, або у визначених законом випадках ініціатива Дисциплінарної палати чи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Ще одним прикладом спеціальної дисциплінарної відповідальності слугує дисциплінарна відповідальність адвокатів. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» містить загальні умови дисциплінарної відповідальності адвоката, підстави для притягнення його до дисциплінарної відповідальності, процедуру розгляду, види стягнень, строки, порядок оскарження та інші аспекти. Органом, який здійснює дисциплінарне провадження стосовно адвоката, є кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури за адресою робочого місця адвоката, зазначеною в Єдиному реєстрі адвокатів України.

Чинне законодавство України визначає дисциплінарне провадження як «процедуру розгляду письмової скарги, яка містить

відомості про наявність у діяч адвоката ознак дисциплінарного проступку» [9]. Як і у випадку дисциплінарної відповідальності суддів, закон передбачає вичерпний перелік діянь, які є дисциплінарним проступком адвоката та слугують підставою для притягнення його до дисциплінарної відповідальності.

Державна служба в Україні – не лише професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави, а й, у першу чергу, внесок кожного працівника державних органів у реалізацію цілей, які стоять перед державою. Адже держава – це не просто форма організації та існування суспільства, її функції направлені на розвиток, забезпечення, процвітання, захист як суспільства в цілому, так і кожного громадянина окремо. Тому статус державного службовця, передбачаючи права й обов'язки, передбачає також відповідальність за допущені проступки. Згідно із законом України «Про державну службу» службова дисципліна є неухильним додержанням Присяги державного службовця, сумлінним виконанням службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку. Дисциплінарне провадження стосовно державного службовця здійснюється з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку.

Підстави та процедура проведення службового розслідування стосовно державного службовця регламентовані Порядком проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 № 950, крім випадків, коли питання службової дисципліни регламентовано дисциплінарними статутами [10].

Анонімні звернення не є підставою для проведення службового розслідування, крім випадків, коли таке звернення містить фактичну інформацію щодо корупційного правопорушення конкретної особи і цю інформацію можливо перевірити.

Порядок формування дисциплінарної справи під час здійснення дисциплінарного провадження, загальні вимоги щодо обліку та роботи з дисциплінарними справами, які формуються, визначено Порядком обліку та роботи з дисциплінарними справами, затвердженим наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 № 49 [11].

До джерел, які регулюють питання дисциплінарної відповідальності державних службовців, слід також віднести Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [12]. У зазначених правилах закріплено обов'язки державного службовця та посадових осіб місцевого самоврядування, право використовувати ними службове становище, ресурси держави та територіальної громади.

Дисциплінарна відповідальність військовослужбовців Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України, Національної гвардії України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України врегульована нормами Дисциплінарного статуту Збройних Сил України [13]. Він визначає сутність військової дисципліни, обов'язки військовослужбовців, військовозобов'язаних і резервістів під час проходження зборів щодо її додержання, види заохочень і дисциплінарних стягнень, права командирів щодо їх застосування, а також порядок подання та розгляду заяв, пропозицій і скарг. Поняття військової дисципліни, що міститься у Статуті, є досить лаконічним – бездоганне і неухильне додержання всіма військовослужбовцями порядку та правил, встановлених військовими статутом і іншим законодавством України. Однак уточнюється, що військова дисципліна ґрунтується на усвідомленні військовослужбовцями свого військового обов'язку, відповідальності за захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, на їх вірності Військовій присязі. Засобами досягнення військової дисципліни є виховання високих бойових і морально-психологічних якостей військовослужбовців на національно-історичних традиціях українського народу та традиціях Збройних Сил України, патріотизму, свідомого ставлення до виконання військового обов'язку, вірності Військовій присязі; особиста відповідальність кожного військовослужбовця за дотримання Військової присяги, виконання своїх обов'язків, вимог військових статутів [13].

Важливим засобом на шляху зміцнення військової дисципліни виступають, з одного боку, заохочення, а з іншого, у разі невиконання (неналежного виконання) військовослужбовцем своїх службових обов'язків, порушення військовослужбовцем військової дисципліни або громадського порядку, – застосування дисциплінарних стягнень. І в цьому випадку, на відміну від законів України «Про прокуратуру» та «Про судоустрій і статус суддів», ми спостерігаємо «позитивний» погляд законодавця на дисципліну та шляхи її дотримання.

Служба цивільного захисту також є органом, дисциплінарну відповідальність, права й обов'язки осіб рядового і начальницького складу, а також слухачів і курсантів навчальних закладів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань цивільного захисту якого врегульовано Дисциплінарним статутом служби цивільного захисту. Статут визначає сутність службової дисципліни, порядок її дотримання, види заохочення та дисциплінарних стягнень і порядок їх застосування й оскарження [14]. У ньому міститься певний перелік засобів для досягнення належного рівня службової дисципліни, а також містить положення, що саме поєднання методів переконання і заохочення із

застосуванням заходів дисциплінарного стягнення сприятиме його досягненню. Статут не лише закріплює перелік порушень службової дисципліни, а й визначає поняття грубого дисциплінарного проступку, яким вважається факт грубого порушення службової дисципліни, що не містить ознак кримінального правопорушення, та конкретизує їх.

Дисциплінарну відповідальність працівників служби цивільного захисту також врегульовано постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.2000 № 1540 «Про затвердження Статуту про дисципліну працівників спеціальних (воєнізованих) аварійно-рятувальних служб» [15], наказом Міністерства юстиції України від 21.10.2016 № 3003/5 «Про затвердження Положення про Тимчасову дисциплінарну комісію приватних виконавців» [16].

Певні категорії працівників, діяльність яких пов'язана зі шкідливими та небезпечними умовами або високим ступенем відповідальності, у зв'язку з можливістю тяжких наслідків у разі допущення порушень так само є суб'єктами спеціальної дисциплінарної відповідальності. Наприклад, дисциплінарна відповідальність залізничників врегульована Положенням про дисципліну працівників залізничного транспорту [17], що визначає обов'язки працівників, порядок застосування та види заохочень за зразкове виконання службових обов'язків та ініціативність у роботі, порядок застосування і види дисциплінарних стягнень. Також у ньому міститься перелік порушень дисципліни, наслідки яких загрожують безпеці руху поїздів, життю та здоров'ю громадян, і категорій працівників, до яких застосовується дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення. Це відіграє велику роль у дотриманні законності під час визначення дисциплінарного стягнення, з одного боку, та забезпеченні прав працівників, з іншого.

Також у зв'язку з роботою у шкідливих і небезпечних підземних умовах окремим Положенням врегульовано дисципліну працівників гірничих підприємств [18].

Серед нормативно-правових актів, які регулюють спеціальну дисциплінарну відповідальність, окрему групу складають нормативно-правові акти, що регулюють дисциплінарну відповідальність працівників Національної поліції України. Серед них закони України «Про Національну поліцію», «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України», «Про запобігання корупції», «Про звернення громадян», «Про державну таємницю», «Про оперативно-розшукову діяльність», постанови Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878 «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України», від 19.10.2016 № 736 «Про затвердження Типової інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову

інформацію», а також відомчі нормативно-правові документи – накази МВС України від 23.11.2016 № 1235 «Про затвердження Порядку підготовки та видання наказів щодо проходження служби в поліції», від 09.11.2016 № 1179 «Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських МВС України», від 12.03.2013 № 230 «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України», від 30.01.2017 № 67 «Про затвердження Інструкції з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції», від 13.01.2016 № 14 «Про затвердження Переліку посадових осіб органів (установ) Національної поліції України та їх прав щодо застосування заохочень і накладання дисциплінарних стягнень» та інші.

Відповідно до закону України «Про Національну поліцію» [19] в разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність, підстави якої та порядок притягнення до якої, а також застосування до поліцейських заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, який на сьогодні знаходиться у процесі розгляду Верховною Радою України.

Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України визначає службу дисципліну як дотримання особами рядового і начальницького складу Конституції та законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, підпорядкованих йому органів і підрозділів і Присяги працівника органів внутрішніх справ України [20].

Очікується ухвалення закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», проект якого містить оптимізований варіант роз'яснення підґрунтя службової дисципліни: «Службова дисципліна ґрунтується на створенні необхідних організаційних та соціально-економічних умов для чесного, неупередженого і гідного виконання обов'язків поліцейського, повазі до честі і гідності поліцейського, вихованні сумлінного ставлення до виконання обов'язків поліцейського шляхом зваженого застосування методів переконання, заохочення та примусу» [21].

Крім загальної та спеціальної дисциплінарної відповідальності, можливо виділити як окремий вид дисциплінарну відповідальність згідно з нормами кримінально-виконавчого законодавства. Цей вид дисциплінарної відповідальності виникає не внаслідок трудового або службового обов'язку, а як наслідок обов'язку особи, яка відбуває покарання, дотримуватися норм, що визначають порядок і умови відбування покарання, розпорядок дня установи виконання покарань, правомірні взаємовідносини з іншими засудженими, персоналом установи виконання покарань та іншими особами, виконувати встановлені законодавством вимоги персоналу установи



виконання покарань та інших обов'язків, передбачених Кримінально-виконавчим кодексом та Правилами внутрішнього розпорядку установ виконання покарань [22; 23]. Специфіка такої дисциплінарної відповідальності відображається як у визначенні дисциплінарного проступку, яким є вчинене особою, яка відбуває покарання у вигляді позбавлення волі, протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність), що посягає на встановлений порядок у сфері виконання покарань, так і у специфічних, характерних заходах стягнення, які застосовуються [23].

Розгляд питання про застосування заходів дисциплінарного стягнення до осіб, які відбувають покарання у вигляді позбавлення волі, відбувається на засіданні Дисциплінарної комісії установи виконання покарань за присутності й активної участі засудженого, який вчинив дисциплінарний проступок. На засіданні розглядаються матеріали за фактом вчиненого порушення, заслуховуються пояснення особи, яка його вчинила, показання свідків. Засуджений може використати право на правову допомогу, залучивши адвоката чи іншого фахівця в галузі права. Рішення про притягнення засудженого до дисциплінарної відповідальності ухвалюється комісією – більшістю голосів членів Дисциплінарної комісії.

Ще одним різновидом дисциплінарної відповідальності є дисциплінарна відповідальність учнів. Обов'язки здобувачів освіти встановлює закон України «Про освіту» [24]. Положення про навчальні заклади та їх статuti можуть встановлювати більш розширене коло обов'язків осіб, які навчаються, але вони рідко містять докладні роз'яснення щодо дисциплінарної відповідальності та дисциплінарних проступків осіб, які навчаються.

Підсумовуючи, можемо поділити дисциплінарну відповідальність на дисциплінарну відповідальність, пов'язану з трудовим або службовим обов'язком (загальна дисциплінарна відповідальність відповідно до положень законодавства про працю і спеціальна дисциплінарна відповідальність, тобто дисциплінарна відповідальність окремих категорій працівників, яка регулюється законодавством, статутами та положеннями про дисципліну, та дисциплінарну відповідальність, не пов'язану з трудовим або службовим обов'язком, до якої віднесемо дисциплінарну відповідальність згідно з нормами кримінально-виконавчого законодавства та дисциплінарну відповідальність учнів.

**Висновки.** Проведений аналіз нормативно-правового забезпечення дисциплінарної відповідальності та дисциплінарного провадження в Україні свідчить про відсутність уніфікованих визначень дисциплінарного провадження, трудової та службової дисципліни, що породжує певні складності у тлумаченні цих понять залежно від законодавчих актів, що регулюють конкретний вид дисциплінарної відповідальності. Виявлено законодавче закріплення лише поняття дисциплінарного провадження стосовно прокурора й

адвоката. В обох випадках дисциплінарне провадження розглядається з «негативного» боку як процедура розгляду дисциплінарної скарги. Визначення поняття службової дисципліни містяться в Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ України, законі України «Про державну службу», Дисциплінарному статуті служби цивільного захисту, поняття військової дисципліни – в Дисциплінарному статуті Збройних Сил України. Ці визначення є недостатньо конкретизованими, містять посилання на інші нормативно-правові акти, що ускладнює трактування поняття. Частина нормативно-правових актів містить конкретні та вичерпні переліки підстав для притягнення до дисциплінарної відповідальності, інша частина не містить або містить узагальнюючий опис підстав, що є певною дискримінацією окремих категорій суб'єктів дисциплінарної відповідальності.

Відсутність у більшості випадків чіткого поділу дисциплінарних проступків на прості та грубі залишає це на розсуд суб'єкта, який розглядає дисциплінарну справу та приймає рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності. Це, у свою чергу, породжує неоднорідність під час визначення заходів дисциплінарного стягнення та суперечить принципу об'єктивності в дисциплінарному провадженні, тому цій суб'єктивній складовій не місце в дисциплінарному провадженні.

На нашу думку, українське законодавство потребує уніфікації зазначених понять, що нівелюватиме неоднорідність, різнотипність трактування. Враховуючи фундаментальну роль Кодексу законів про працю України, узагальнені поняття трудової дисципліни, службової дисципліни, дисциплінарного проступку та дисциплінарного провадження слід розкрити саме там, а окремі аспекти провадження, перелік дисциплінарних проступків, їх поділ на прості та грубі – у профільних (за видами діяльності) нормативно-правових документах.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254-к/96-ВР> (дата звернення: 15.11.2017). 2. Кодекс законів про працю України : закон України від 10.12.1971 № 322-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 15.11.2017). 3. Про прокуратуру : закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 15.11.2017). 4. Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів : прийм. всеукр. конф. прокурорів 27.04.2017 // БД «Законодавство України» / Ліга:Закон. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/GP17027.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP17027.html) (дата звернення: 15.11.2017). 5. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України : постановою Верховної Ради України від 06.11.1991 № 1796-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>

laws/show/1796-12 (дата звернення: 15.11.2017). 6. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури : схвал. всеукр. конф. прокурорів 28.11.2012 : затв. наказом Ген. прокурора України від 28.11.2012 № 123 // Генеральна прокуратура України : офіц. сайт. URL: [http://www.gp.gov.ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=182040](http://www.gp.gov.ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=182040) (дата звернення: 16.11.2017). 7. Про судоустрій і статус суддів : закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 16.11.2017). 8. Про Вищу раду правосуддя : закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19> (дата звернення: 16.11.2017). 9. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : закон України від 05.07.2012 № 5076-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17> (дата звернення: 16.11.2017). 10. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 № 950 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2000-п> (дата звернення: 16.11.2017). 11. Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами : наказ Нац. агентства України з питань держ. служби від 03.03.2016 № 49 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0456-16> (дата звернення: 16.11.2017). 12. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Нац. агентства України з питань держ. служби від 05.08.2016 № 158 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> (дата звернення: 16.11.2017). 13. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : закон України від 24.03.1999 № 551-XIV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-14> (дата звернення: 17.11.2017). 14. Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту : закон України від 05.03.2009 № 1068-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1068-17> (дата звернення: 17.11.2017). 15. Про затвердження Статуту про дисципліну працівників спеціальних (воєнізованих) аварійно-рятувальних служб : постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2000 № 1540 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-2000-п> (дата звернення: 17.11.2017). 16. Про затвердження Положення про Тимчасову дисциплінарну комісію приватних виконавців : наказ М-ва юстиції України від 21.10.2016 № 3003/5 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1439-16> (дата звернення: 17.11.2017). 17. Про Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту : постанова Кабінету Міністрів України від 26.01.1993 № 55 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-93-п> (дата звернення: 17.11.2017). 18. Про затвердження Положення про дисципліну працівників гірничих підприємств : постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2002

№ 294 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2002-п> (дата звернення: 17.11.2017). **19.** Про Національну поліцію : закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 18.11.2017). **20.** Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : закон України від 22.02.2006 № 3460-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-15> (дата звернення: 18.11.2017). **21.** Проект Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» від 16.05.2016 № 4670 / ініціатори: Гройсман В. Б., Кабінет Міністрів України // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=4670&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4670&skl=9) (дата звернення: 18.11.2017). **22.** Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань : наказ М-ва юстиції України від 29.12.2014 № 2186/5 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1656-14> (дата звернення: 19.11.2017). **23.** Кримінально-виконавчий кодекс України : закон України від 11.07.2003 № 1129-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15> (дата звернення: 19.11.2017). **24.** Про освіту : закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 27.11.2017).

Надійшла до редколегії 06.12.2017



### **Медведенко Н. В.      Нормативно-правове      забезпечення дисциплінарного виробництва в Україні**

*Исследованы источники нормативно-правового обеспечения дисциплинарного производства в Украине в зависимости от вида дисциплинарной ответственности. Проанализированы понятия «дисциплинарное производство», «трудовая дисциплина», «служебная дисциплина», «дисциплинарный проступок» «простой и грубый дисциплинарные проступки», которые отличаются в зависимости от нормативно-правового акта. Определено, что дисциплинарное производство в Украине урегулировано широким кругом нормативно-правовых актов, которые целесообразно объединить как по видам, так и по субъектам дисциплинарной ответственности. Выявлены направления, которые требуют дальнейшего совершенствования и развития.*

**Ключевые слова:** дисциплинарная ответственность, дисциплинарное производство, нормативно-правовое обеспечение, служебное расследование.

### **Medvedenko N. V. Regulatory support of disciplinary proceedings in Ukraine**

*The article features the study and analysis of the sources for regulatory support of disciplinary proceedings in Ukraine, depending on the type of disciplinary responsibility.*

*As a result of the study of the content of the regulatory support of disciplinary responsibility, the formulation of the following terms as “Disciplinary Proceedings”,*

*“Labor Discipline”, “Service Discipline”, “Disciplinary Offense”, “Simple and Gross Disciplinary Offense”, which differ according to a regulatory act, have been analyzed.*

*The article defines that disciplinary proceedings in Ukraine are regulated by a wide range of regulatory acts, which shall reasonably be combined, both according to the types of disciplinary responsibility, and on subjects of disciplinary responsibility. According to the types of disciplinary responsibility, the sources of regulatory support are divided into those that regulate a general disciplinary responsibility, special disciplinary responsibility, disciplinary responsibility in accordance with the norms of correctional law and disciplinary responsibility of students. The sources for regulatory support, that regulate a special disciplinary responsibility, in their turn, can be divided into types of subjects of disciplinary responsibility (prosecutors, judges, civil officers, employees of the National Police, etc.), which determines the specific nature of disciplinary proceedings.*

*As a result of the study on the regulatory support of disciplinary proceedings in Ukraine, the directions have been identified that require further improvement and development. They are: the need of unification of conceptual and categorical framework, in particular of the concepts of “Disciplinary Proceedings”, “Labor Discipline”, “Service Discipline”, “Disciplinary Offense”; eliminating legal gaps on explanation and specification of the list of grounds for bringing to disciplinary responsibility; as well as ensuring objectivity concept in disciplinary proceedings by clearly specifying the division of disciplinary offenses into simple and gross in the regulatory support sources.*

**Keywords:** disciplinary responsibility, disciplinary proceedings, regulatory support, internal investigation.



УДК 342.5(477)

**А. В. П'ятницький,**

здобувач Науково-дослідного інституту публічного права (м. Київ)

## **ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ ЩОДО ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАХОДІВ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ**

*Досліджено досвід окремих країн Європи щодо правового забезпечення реалізації заходів примусового виконання судових рішень, а також визначено можливості його використання в Україні. Наголошено, що з'ясування позитивного досвіду інших країн надасть можливість, по-перше, виявити слабкі місця в національному законодавстві, що визначає правові засади реалізації заходів примусового виконання судових рішень; по-друге, визначити шляхи усунення цих недоліків.*

**Ключові слова:** досвід, правове забезпечення, примусове виконання судових рішень, судовий виконавець.

**Постановка проблеми.** Проведення реформ у сфері примусового виконання судових рішень, які нині тривають в

Україні, потребує глибокого дослідження зарубіжного досвіду правового забезпечення реалізації заходів примусового виконання судових рішень та можливості його використання в Україні. Саме з'ясування позитивного досвіду інших країн надасть можливість, по-перше, виявити слабкі місця в національному законодавстві, що визначає правові засади реалізації заходів примусового виконання судових рішень та можливості його використання в Україні; по-друге, визначити шляхи усунення цих недоліків. Особливо питання дослідження зарубіжного досвіду актуалізується у зв'язку із запровадженням інституту приватних виконавців, які вже протягом багатьох років здійснюють свою діяльність в інших державах.

**Стан дослідження.** Досвід окремих країн світу щодо правового забезпечення реалізації заходів примусового виконання судових рішень розглядали Н. Ю. Пришва, А. А. Савченко, О. В. Соддатенко, М. В. Старинський, В. В. Сухонос, В. Д. Чернадчук, Н. Г. Шукліна, О. Ю. Грачова, Н. Д. Еріашвілі, Д. М. Козирін, Ю. О. Крохіна та багато інших. Однак, незважаючи на велику кількість наукових пошуків, єдиного комплексного дослідження, присвяченого з'ясуванню досвіду країн Європи щодо правового забезпечення реалізації заходів примусового виконання судових рішень і можливості його використання в Україні, проведено не було.

Саме тому **метою** статті є розглянути досвід країн Європи щодо правового забезпечення реалізації заходів примусового виконання судових рішень та визначити можливості його використання в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** У першу чергу варто приділити увагу досвіду Франції, адже протягом багатьох століть ця держава є орієнтиром для переважної більшості країн світу в зазначеній сфері. Це пояснюється тим, що у Франції діють найдавніша й, мабуть, найрозвиненіша система та професійна організація приватного виконання, тому французьку систему часто беруть за взірєць. Ще з часів французьких королів виконавці були приватними. Зараз у цій державі існують цілі покоління, династії судових виконавців. Судові виконавці (фр. huissier) – самозайняті професіонали, які є державними та міністерськими службовцями та спеціалістами з правових питань одночасно. Вони призначаються Міністерством юстиції та керують власним бізнесом так само, як директор керує компанією, беручи на роботу кваліфікованих працівників. У Франції є цікава традиція: коли хтось із виконавців іде на пенсію, він продає свою контору. Нові господарі просто викуповують ліцензії й працюють у середньому по 50 років [1]. Отже, у цій країні правовий статус приватного виконавця поєднує в собі ознаки державного службовця та приватного підприємця. Судовий виконавець має право, здійснюючи свої повноваження, діяти одноосібно або вступити до об'єднання судових виконавців. Оскільки він несе персональну відповідальність за спричинені ним збитки, спільнота

судових виконавців страхує власні ризики, а страхові премії розподіляються всередині спільноти виконавців. Під час здійснення повноважень із примусового виконання рішень судовий виконавець діє від імені держави і є посадовою особою, яка вправі застосовувати заходи державного примусу. Із метою підтримання на належному рівні професійних якостей судових виконавців через Національну школу судочинства та інші навчальні заклади реалізується програма безперервної освіти судових виконавців. Регіональні семінари з актуальних проблем примусового виконання рішень судів організуються та здійснюються під проводом Інституту безперервної освіти судових виконавців [2, с. 81–82].

Цікавим у французькому законодавстві є і те, що примусові виконавці не отримують заробітної плати від держави, а стягують плату за здійснення повноважень, делегованих їм державою, за встановленими державою тарифами. Наприклад, вручення документів у межах процедури примусового виконання тарифіковано державою й оплачується за рахунок боржника. У випадку, якщо примусовий виконавець надає юридичні послуги, які можуть бути в тому самому розмірі надані іншими представниками юридичних професій, тобто не мають монопольного характеру (наприклад, консультації, які можуть також надати адвокати чи нотаріуси), його винагорода має договірний характер та оплачується тим, хто до нього звернувся [3].

Важливо зазначити, що на сьогодні у Франції існує понад 1700 контор, у яких працює понад 3200 виконавців плюс 400 комісарів публічних аукціонів. Ось ці 3200 виконавців і 400 комісарів публічних аукціонів за реформою Макрона зливаються в одну професію. Із 3200 приватними виконавцями працює 12000 працівників (помічники, секретарі, бухгалтери та ін.). Крім них, у Франції діє 450 державних службовців, які займаються стягненням лише податкових зобов'язань. Цікавим також є той факт, що судові виконавці у Франції можуть установлювати факти, як нотаріуси (наприклад, з'ясувати факт наклепу чи незаконної реклами на інтернет-сайті або під час протестів установлювати, що протестувальники не перешкоджають працівникам проходити на їхні робочі місця, тощо). Такі встановлені факти вже не потребують доказувань у суді [1].

Таким чином, судових виконавців у Франції наділено досить широким колом повноважень, що надає їм можливість виконувати свою діяльність належним чином і мати високий авторитет серед громадян. Окремо хотілося б відмітити той факт, що виконавці там досить рідко застосовують заходи примусового виконання судових рішень щодо боржників. Це, в першу чергу, пов'язано із розвиненим інститутом медіації (непублічна процедура вирішення конфліктів, тому сторони уникають небажаного публічного розголошення конфлікту [4, с. 18]). Виконавці ведуть бесіди з боржником, переконують, надають розстрочки боржникам тощо. Необхідно також

зазначити, що на окрему увагу заслуговує існування у Франції такого заходу примусового виконання судового рішення, як можливість виконавця управляти майном боржника. Однак це управління зводиться до того, щоб отримати кошти, які у подальшому можуть бути використані для погашення заборгованості боржника. Цікавим для України може бути досвід Франції стосовно того, що оплата праці виконавця здійснюється не державою, а зацікавленою особою. Зазначене, на нашу думку, по-перше, сприятиме більшій зацікавленості виконавця в результаті своєї роботи, по-друге, зменшить кількість державних витрат.

Наступна країна Європи, якій ми приділимо увагу, є Німеччина. Порядок виконавчого провадження там регулюється Цивільно-процесуальним кодексом Німеччини. Виконання рішень здійснюється в тому муніципальному суді, на території якого необхідно вчинити виконавчі дії. Безпосередньо виконавче провадження здійснюють реєстратори цього суду, повноважні діяти на підставі спеціального сертифікату, який надає право виконувати рішення суду. Для виконання рішення мають бути дотримані такі посилення: сторона повинна мати остаточне рішення у справі; рішення має містити пункт (вказівку) про виконання; рішення з пунктом про виконання має бути вручене стороні, проти якої постановлено рішення [2, с. 82–83]. Варто погодитися з точкою зору Н. В. Шелевера, який зазначає, що реєстратори суду в Німеччині нагадують судових виконавців колишнього Радянського Союзу. Діяльність цих осіб була ефективною, рішення суду виконувалися майже стовідсотково, адже, крім впливу судового виконавця на боржника, був і відповідний вплив суду. Судовий виконавець перебував «під захистом» суду [5]. Судові виконавці в Німеччині здійснюють примусове стягнення на підставі судового рішення. У них є широкий спектр можливостей, як, наприклад, арешт майна боржника з подальшим продажем на торгах, арешт рахунків і т. ін. Особливістю примусового виконання судового рішення в Німеччині є те, що судовий виконавець має право також за клопотанням боржника відкласти реалізацію арештованого майна на один рік, якщо боржник зобов'язується виплатити борг протягом зазначеного строку. Крім того, звернення стягнення на майно боржника взагалі не здійснюється, якщо не можна очікувати, що отримана сума від реалізації звернених до стягнення предметів перевищить витрати примусового виконання [6]. Варто зазначити, що в Німеччині рішення суду про стягнення боргу є дійсним упродовж тридцяти років, і якщо сьогодні боржник не кредитоспроможний, то завтра його матеріальне становище може кардинально змінитися, і відбудеться примусове виконання судового рішення.

Завершуючи розгляд досвіду Німеччини щодо примусового виконання судових рішень, варто зауважити, що ця країна є взірцем взаємної довіри між виконавцем та учасниками



виконавчого провадження, адже виконавець може самостійно надати відстрочку боржнику. Запровадження такого досвіду в нашій державі викликає деякі сумніви, що, в першу чергу, пов'язано з різним менталітетом населення наших країн, оскільки надання українському виконавцю таких повноважень може стати передумовою для зловживання своїм службовим становищем. Втім, необхідно звернути увагу і на позитивний момент, який полягає у тому, що виконавці перебувають під захистом суду, що суттєво підвищує їх авторитет та надає більшу кількість інструментів для виконання обов'язків.

Слід звернути увагу на досвід Італії. Виконавче провадження в цій країні регулюється Цивільним процесуальним кодексом, третій том якого визначає поняття та характеристику виконавчих документів, процедури примусового відчуження майна, відчуження майна боржника, яке перебуває у третіх осіб, порядок проведення публічних торгів та ін. Судові рішення виконують судові виконавці, але значну роль у стадії виконання відіграє і виконавчий суддя, який має право одноосібно вирішувати спірні питання, що виникають під час виконання або в разі створення перешкод виконанню, розглядає клопотання про відстрокування або розстрокування виконання та вирішує низку інших питань. До виконавчих документів, окрім рішень суду, віднесено векселі та цінні папери [7]. Цікаво, що до примусових заходів в Італії належить управління відчуженим майном. Це майно може надаватися в управління одному або декільком кредиторам чи уповноваженій організації (а за наявності згоди з боку кредиторів – і самому боржнику). Управляючий майном зобов'язаний щоквартально звітувати про фінансові результати від такого управління, а також розподіляти між кредиторами прибутки в порядку, який визначив виконавчий суддя [3; 7].

Не можна оминути увагою досвід країни-сусіда – Польщі. Закон про судових виконавців та виконавче провадження від 29 серпня 1997 р. запровадив там нову організаційну модель професії виконавця. Ця реформа була обумовлена необхідністю вдосконалення системи примусового виконання рішень у країні з економікою, яка динамічно розвивається. Міністерство юстиції Польщі розглядало дві моделі регулювання професії виконавця: прийняття німецької системи, де виконавець є посадовою особою та працівником суду, рішення якого він виконуватиме, або французької, в межах якої судові виконавці надають публічні послуги, але вони не є посадовими особами, а діють від власного імені. Перевага була надана французькій концепції, і відтепер у Польщі судовий виконавець є особою, яка надає публічні послуги. Виконавець здійснює примусове виконання рішень суду, але не є працівником суду чи будь-якого іншого державного органу. Виконавці є особами, які надають публічні послуги, мають власний офіс і професійну

практику, подібну до нотаріальної [8]. Кожен судовий виконавець реєструється в певному окружному суді, але може здійснювати свою діяльність по всій країні, за винятком дій щодо звернення стягнення на нерухомість. Судові виконавці звертають стягнення на нерухомість виключно у регіоні окружного суду, де зареєстровано виконавця та який називається виконавчим округом. Польські судові виконавці посідають особливо відповідальне становище і як особи, які надають публічні послуги, здійснюють повноваження, тожожні повноваженням державної адміністрації в межах виконання судових рішень [8].

Варто зауважити, що на сьогодні система примусового виконання судових рішень у Польщі зазнає гострої критики, тому що є малоєфективною й такою, яка забирає достатню кількість часу. Критика стосується також системи організації органів виконання, прав та обов'язків виконавців судових рішень, а особливо – проблем, пов'язаних із коштами на утримання та нарахування зарплати виконавцям судових рішень [9, с. 127]. Однак зазначене вище не виключає можливості застосування досвіду цієї країни щодо реалізації заходів примусового виконання судових рішень. Так, з позитивного боку варто відмітити те, що у Польщі судовий виконавець має доступ до національного он-лайн реєстру всіх фізичних осіб країни, а також он-лайн доступ до бази даних банківських рахунків і бази даних фонду соціального страхування, що забезпечує ідентифікацію роботодавця боржника (як платника соціальних внесків). Окрім цього, виконавці мають доступ до он-лайн бази даних усіх механічних транспортних засобів. Запровадження такого досвіду, на нашу думку, значно прискорить процес реалізації заходів примусового виконання судових рішень, адже законодавець економить дорогоцінний час, не роблячи запитів.

Розвиток системи примусового виконання Грузії нагадує вітчизняний. У 2000 р. було створено департамент виконання у складі Міністерства юстиції Грузії. До нього перейшли судові виконавці, які до цього працювали при судах. У 2008 р. цей департамент було реорганізовано у самостійний орган, який отримав назву «Національне бюро виконання» (НБВ). Пріоритетами його роботи стало швидке й ефективне задоволення підтверджених судом вимог громадян. У 2009 р. в Грузії було запроваджено інститут приватного виконання. Діяльність приватних виконавців контролює Мін'юст, він же видає приватникам ліцензії. Платна модель обслуговування є запорукою своєчасного виконання рішень [10]. Поряд із власне виконанням рішень структурні підрозділи НБВ надають низку послуг з констатації фактів (наприклад, фіксація факту заїття квартири), посвідчення договорів, вирішенням спорів як арбітражом, ведення процедур у справах про банкрутство.

Усі процеси роботи персоналу НБВ здійснюються у спеціальній комп'ютерній системі, яка охоплює діловодство, виготовлення процесуальних документів та реєстр виконавчих проваджень і надає доступ до всіх електронних реєстрів Грузії. У цій державі функцією реєстр соціально незахищених осіб, які мають низький рівень доходів. За наявності боржника в цьому реєстрі виконавче провадження щодо нього зупиняється [11]. Виконавці мають доступ до демографічного реєстру з усіма даними про особу включно з фотографією, що полегшує ідентифікацію боржника під час виконання рішення. Також є повний доступ до реєстрів і баз даних Міністерства внутрішніх справ Грузії, що дає змогу визначити місце проживання боржника, місця скоєння ним адміністративних правопорушень, наприклад за неправильну паркову авто, що дає інформацію виконавцю не тільки про зареєстроване майно боржника, а і про часті місця його перебування. Також є доступ до реєстрів нерухомого майна та юридичних осіб, баз даних податкової інспекції з інформацією про доходи боржника та джерела їх отримання. З 2009 р. Національний банк Грузії надав доступ виконавцям виключно НБВ до інформації про відкриті боржниками банківські рахунки з можливістю їх автоматичного арешту та списання коштів в он-лайн режимі. Приватні виконавці не мають такої можливості [11]. Таким чином, варто з позитивного боку оцінити прогресивність здійснення виконавчого провадження щодо примусового виконання судових рішень у Грузії, зокрема це стосується можливості виконавця в он-лайн режимі списувати кошти з боржника задля погашення його заборгованості перед стягувачем.

**Висновки.** Узагальнюючи все зазначене, можемо визначити такий позитивний досвід країн Європи щодо правового забезпечення реалізації заходів примусового виконання судових рішень, а також можливості його імплементації в нашій державі:

- необхідно підвищувати престижність роботи виконавця (як державного, так і приватного); зазначене, на нашу думку, можна досягти шляхом підвищення рівня оплати праці виконавців, а також покращення соціально-правових гарантій їх діяльності;

- розширення повноважень виконавця (зокрема державного) щодо можливості самостійно в он-лайн режимі списувати кошти з боржника задля погашення його заборгованості перед стягувачем (досвід Грузії); звісно, реалізація цього вимагає значних матеріальних витрат, однак це дозволить значно прискорити процедуру примусового виконання судового рішення;

- запровадити систему оплати праці виконавців (державних і приватних) на прикладі Франції, де оплата праці виконавця здійснюється не державою, а зацікавленою особою;

– надати доступ виконавцям до національного он-лайн реєстру всіх фізичних осіб країни, виконавець також повинен мати доступ до баз даних банківських рахунків і фонду соціального страхування, що забезпечує ідентифікацію роботодавця боржника (як платника соціальних внесків);

– запровадження інституту медіації, що, в свою чергу, дозволить, по-перше, скоротити витрати на здійснення виконавчого провадження, по-друге, налагодити діалог між виконавцем та учасниками виконавчого провадження щодо примусового виконання судових рішень.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Шкляр С. Реформа примусового виконання рішень крізь призму досвіду Франції // ЛІГА.Блоги : сайт. 21.06.2017. URL: <http://blog.liga.net/user/vshklyar/article/27428.aspx> (дата звернення: 20.11.2017). 2. Сіверін Д. В. Зарубіжний досвід діяльності органів, що здійснюють повноваження, пов'язані із виконанням судових рішень, та його адаптація до вітчизняної правової системи. *Європейські перспективи*. 2014. № 3. С. 81–87. 3. Авакян А. В. Общая характеристика исполнительного производства в зарубежных странах. *Конституционное Правосудие*. 2003. Вып. 4 (22). URL: [http://www.concourt.am/armenian/con\\_right/4.22-2003/A.V.%20Avakyan.htm](http://www.concourt.am/armenian/con_right/4.22-2003/A.V.%20Avakyan.htm) (дата звернення: 22.11.2017). 4. Ульянова Г. О. Захист авторських прав у правовідносинах, які виникають у зв'язку з рекламою : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Одеса, 2008. 197 с. 5. Шелевер Н. В. Особливості виконавчого провадження в країнах Європейського Союзу. *Форум права*. 2016. № 1. С. 262–266. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2016\\_1\\_42](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_1_42) (дата звернення: 15.11.2017). 6. Миронюк Р. Зарубіжний опыт принудительного исполнения решений судов и других органов публичной администрации и направления его внедрения в Украине. *Legea și viața = Закон и Жизнь*. 2015. № 4/2 (280). С. 52–56. URL: <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2015/4-2/15.pdf> (дата звернення: 20.10.2017). 7. Шандрук С. Системи примусового виконання рішень суду. Світовий досвід. *Демократичне врядування*. 2010. Вып. 5. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik5/fail/+Shandruk.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik5/fail/+Shandruk.pdf) (дата звернення: 23.11.2017). 8. Фронцек Р. Професія судового виконавця в Польщі // ISPOLNITEL.com : Сообщество частных исполнителей Украины : сайт. URL: <http://ispolnitel.com/publications/67-rubrika-obzor-zarubezhnogo-opyita-polsha> (дата звернення: 27.11.2017). Перекл. ст. Rafał Fronczek у виданні «Law in transition» (2014). 9. Леунова В. О., Солонар А. В. Запровадження інституту приватних виконавців // Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення стабільності та безпеки суспільства : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Суми, 21–22 трав. 2015 р. / за ред. А. М. Куліша, М. М. Бурбики, О. М. Резніка. Суми : СумДУ, 2015. С. 127–130. 10. Авторгов А. Кто исполнит решение суда // Экономическая правда : сайт. 12.01.2015. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2015/01/12/520617/> (дата звернення: 27.11.2017). 11. Воробйов О. Досвід Грузії у сфері виконання судових рішень // Vse.Media : сайт. 27.11.2017. URL: <http://vse.media/dosvid-gruziyi-u-sferi-vikonannya-sudovih-rishen/> (дата звернення: 30.11.2017).

Надійшла до редколегії 11.12.2017



**Пятницький А. В. Опыт стран Европы относительно правового обеспечения реализации мер принудительного исполнения судебных решений и возможности его использования в Украине**

*Исследован опыт отдельных стран Европы относительно правового обеспечения реализации мер принудительного исполнения судебных решений, а также определены возможности его использования в Украине. Отмечено, что выяснение положительного опыта других стран позволит, во-первых, выявить слабые места в национальном законодательстве, определяющем правовые основы реализации мер принудительного исполнения судебных решений; во-вторых, определить пути устранения этих недостатков.*

**Ключевые слова:** опыт, правовое обеспечение, принудительное исполнение судебных решений, судебный исполнитель.

**Piatnytskyi A. V. The experience of European countries regarding the legal provision of implementing the measures of compulsory execution of judgments and possibilities of its use in Ukraine**

*The experience of some European countries in relation to the legal provision of implementing the measures of compulsory execution of judgments has been researched; as well as the possibilities of its use in Ukraine have been defined. In particular, it is necessary to increase the prestige of the work of an officer of justice (both public and private), which can be achieved by raising the level of remuneration of the officers of justice, as well as improving the social and legal guarantees of their activities; to expand the powers of the officers of justice (in particular, the state one) regarding the possibility to independently write off the funds from the debtor in the online mode for repayment of his debts to an execution creditor; to implement a system of remuneration of the officers of justice (public and private) on the example of France, where the remuneration of the work of the officers of justice is carried out not by the state but by the person concerned; to provide access to the officers of justice to national online registry of all individuals in the country, as well as the access to database of bank accounts and social insurance fund that guarantees the identification of the employer of the debtor (as a payer of social contributions); to introduce the institution of mediation, which, in turn, will first of all reduce the expenses for implementing executive proceedings, secondly, to establish a dialogue between an officer of justice and members of the executive proceedings in regard to the compulsory execution of judgments.*

*It has been emphasized that the study of the positive experience of other countries will enable, first of all, to detect shortcomings in national legislation that defines the legal principles of the implementation of the measures of compulsory execution of judgments, and secondly, to determine the ways to eliminate these shortcomings.*

**Keywords:** experience, legal provision, compulsory execution of judgments, an officer of justice.



УДК 342.56(477)

**І. В. Петренко,**

*кандидат юридичних наук,*

*заступник начальника Територіального управління*

*Державної судової адміністрації України в Сумській області;*

**В. В. Рунова,**

*суддя Господарського суду Сумської області*

## **СУТНІСТЬ І ЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У ДІЯЛЬНОСТІ СУДІВ**

*Проаналізовано підходи вчених до визначення поняття та характеристики особливостей адміністративних процедур, подано ознаки адміністративних процедур у діяльності судів і розкрито їх значення, встановлено стадії адміністративних процедур у діяльності судів.*

**Ключові слова:** процедура, адміністративна процедура, мета, значення, принципи, стадії, організація діяльності.

**Актуальність.** Адміністративні процедури є тією категорією, щодо якої на сьогодні точаться численні дискусії та суперечки. Враховуючи чинне законодавство, можна з впевненістю говорити про те, що їх місце у правовій дійсності взагалі не визначено. За даними окремих дослідників, адміністративні процедури почали вивчатися лише у ХХІ столітті. До цього часу ані радянською, ані вітчизняною наукою, зокрема адміністративного права, зазначена вище категорія не досліджувалася [1, с. 152]. Але встановлення чіткої системи юридичних процедур, з одного боку, сприяє чіткому визначенню прав та обов'язків відповідних суб'єктів адміністративних правовідносин, а з іншого – позбавляє їх можливості маніпулювання своїм статусом, зводить до мінімуму необґрунтований адміністративний розсуд, виключає надмірну свободу публічних органів і посадових осіб у визначенні допустимого режиму управлінської діяльності [2, с. 224]. Саме адміністративні процедури забезпечують суворий правовий режим дотримання прав та свобод громадян і є дієвим захистом проти суб'єктивізму й свавілля з боку органів влади [3, с. 79].

**Стан дослідження.** Дослідженню адміністративних процедур присвячували увагу у своїх наукових працях такі вчені, як В. Б. Авер'янов, Р. М. Аюпова, Н. Л. Губерська, А. М. Колодій, О. В. Константий, М. В. Косюта, В. В. Кривенко, Р. О. Куйбіда, І. Є. Марочкін, О. Є. Міщенко, А. О. Неугодніков, А. Ю. Осадчий, Ю. С. Педько, В. В. Рунова, Г. В. Фоміч, Ю. М. Фролов, М. І. Шатерніков та ін. Однак на тепер питання характеристики та значення адміністративних процедур у діяльності судів залишилися поза увагою вчених.

Саме тому **метою** статті є визначити поняття та надати характеристику особливостей адміністративних процедур, подати

ознаки адміністративних процедур у діяльності судів та розкрити їх значення. Певні кроки в цьому напрямку вже були зроблені нами в дисертаційній роботі [4], результати якої ми використовуємо.

**Виклад основного матеріалу.** Із правової точки зору процедура (франц. *procedure*, від лат. *procedere* – просуватися) – порядок, наступність, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного результату. Особливість правової процедури полягає у тому, що це врегульований законом, іншими нормативними актами порядок, який складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату. Сутність правової процедури зумовлюється характером матеріальної правової відносини, реалізації якої вона служить. За їх допомогою реалізуються норми права [5, с. 186]. Словник іншомовних слів пропонує під процедурою розуміти офіційно встановлений порядок дій під час обговорення чогось, здійснення або оформлення якихось прав [6, с. 569]. Схоже роз'яснення надає нам і Великий тлумачний словник сучасної української мови [7].

Більшість авторів стверджує, що процедура є частиною процесу, деякі ототожнюють ці два поняття, окремі прихильники «юрисдикційного» підходу розуміють процедуру як діяльність повноважних органів влади так званого позитивного характеру. Але все ж таки, незважаючи на зіставлення цих категорій, більшість із дослідників стверджує, що адміністративні процедури є характерними для адміністративної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Ми ж, у свою чергу, спробуємо довести той факт, що адміністративні процедури реалізуються й у процесі діяльності судів і мають ширші зміст і предмет впливу, аніж ті, що було закладено у проекті закону «Про адміністративну процедуру», який уже дуже довго розробляється в країні.

Але спочатку проаналізуємо окремі доктринальні позиції щодо визначення змісту й суті адміністративних процедур. Так, досить детально адміністративні процедури досліджував Ю. М. Фролов, який стверджував, що ними є встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду й вирішення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ. Ми, певна річ, не погоджуємося з цим твердженням стосовно того, що адміністративні процедури є частиною діяльності лише органів виконавчої влади. У даному монографічному дослідженні Ю. М. Фролова ми вважаємо корисними здійснений ним аналіз та узагальнення поглядів щодо формування визначення адміністративних процедур окремими науковцями. Найбільш цікавими, на нашу думку, є такі [8, с. 694–695]:

– погляди Г. Філатової, яка стверджувала, що адміністративну процедуру варто розглядати як нормативно-правове закріплення (правову модель) певних видів діяльності, що реалізуються в межах

адміністративних правовідносин, яка відбивається в певній установленій законом правовій формі;

– визначення В. Галуцька, за яким адміністративні процедури – це встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави;

– точка зору О. Миколенка, який пропонує розглядати адміністративну процедуру як врегульовану адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої та правозастосовчої діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами, щодо ухвалення нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ;

– погляди В. Тимошука, який ґрунтуючись на західному досвіді досліджень цього питання, пропонує визначати адміністративну процедуру як встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ.

Г. В. Фоміч розглядає адміністративні процедури як порядок діяльності органів державного управління з ухвалення нормативно-правових актів управління й вирішення індивідуальних адміністративних справ [9, с. 8].

Проаналізувавши зазначені твердження, можемо зробити висновок про те, що *адміністративними процедурами* є визначений чинним законодавством послідовний порядок управлінської або організаційно-розпорядчої діяльності уповноважених органів державної влади щодо прийняття конкретного рішення у справі або виконання управлінської функції. Тобто адміністративна процедура – це такий собі алгоритм дій, який має виконати орган державної влади для вирішення конкретної справи. Оскільки суди є суб'єктами адміністративного права, які, зокрема, ухвалюють організаційно-розпорядчі й управлінські рішення, то можемо стверджувати, що здійснення адміністративних процедур також їм властиве. Тобто уповноважена особа суду в межах чинного законодавства може ухвалити акт (рішення) в результаті здійснення управлінської або організаційно-розпорядчої діяльності, причому таке рішення не обов'язково має бути пов'язаним зі здійсненням правосуддя. Більше того, адміністративні процедури можуть здійснюватися щодо суддів судів та уповноважених ними осіб, адже вони входять у загальну систему правосуддя й, відповідно, у структуру органів державної влади.

Так, наприклад, досить цікавою для нас є позиція тієї ж Г. В. Фоміч, яка до складу адміністративних процедур відносить процедуру щодо вступу на службу, процедуру оцінювання діяльності публічних службовців, процедури щодо просування по службі тощо [9, с. 9–11],



тобто в межах її дослідження підтримується ідея, що адміністративні процедури – це не лише адміністративна діяльність органів державної влади щодо ухвалення конкретного рішення у справі, вони є визначеною діяльністю органів влади щодо реалізації управлінської функції, результатом якої є ухвалення владного рішення.

У контексті викладеного підтримуємо також позицію А. І. Кравченка, який наголошує на тому, що поняття «адміністрація» є синонімом поняттю «управління». Автор підкреслює, що адміністрація є діяльністю держави зі здійснення управління, сукупністю органів державної влади, які реалізують функцію управління [10, с. 175]. Саме слово «адміністрація» в різних інтерпретаціях означає діяльність органів державної влади, що розпорядче організовує та впливає на всі сфери правовідносин у суспільстві [11, с. 195].

Зміст адміністративних процедур охоплює такі елементи:

- мета адміністративних процедур;
- їх правова регламентація;
- принципи адміністративних процедур;
- порядок здійснення управлінських дій;
- виконання рішень тощо.

Отже, *адміністративними процедурами в діяльності судів* є визначений чинним адміністративним законодавством послідовний порядок управлінської або організаційно-розпорядчої діяльності суду, судді або уповноваженої особи щодо ухвалення конкретного рішення у справі або виконання управлінської функції.

Відповідно, ознаки адміністративних процедур у діяльності судів полягають у тому, що вони:

- а) є виразом управлінської діяльності уповноваженого суб'єкта;
- б) є реалізацією компетенції уповноваженого суб'єкта щодо виконання відповідних функцій управління;
- в) мають чітко визначену форму зовнішнього вираження державного управління;
- г) мають нормативно закріплений порядок реалізації та застосування;
- ґ) надають можливість визначити/підтвердити статус уповноваженої особи щодо реалізації управлінської функції;
- д) мають індивідуальну спрямованість.

У процедурному аспекті розрізняють такі категорії осіб:

- а) особа, яка звертається із заявою до суб'єкта владних повноважень (наприклад, звернення щодо кандидата на посаду судді);
- б) особа, щодо прав та обов'язків якої приймається адміністративне рішення за ініціативою суб'єкта владних повноважень (наприклад, призначення судді на посаду);

в) особа, яка вступає в адміністративне провадження за власною ініціативою (наприклад, Державна судова адміністрація України встановлює скорочені строки для процедур припинення судів як юридичних осіб);

г) особа, яка звертається в адміністративному порядку зі скаргою на рішення, дії чи бездіяльність суддів та уповноважених осіб судів (наприклад, звернення зі скаргою щодо дисциплінарного проступку судді).

Використання адміністративних процедур є необхідним у таких правовідносинах, що виникають за обов'язковою участю судів:

– під час регулювання реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків громадян та організацій у стосунках із судами, тобто якщо немає відповідних процедур, то неможливо реалізувати права;

– у відносинах, що регулюють застосування посадовими особами судів повноважень, пов'язаних із впливом на громадян, у т. ч. застосування заходів державного контролю й нагляду, а також інших примусових заходів впливу;

– для закріплення прав уповноважених осіб певних судів, пов'язаних з виданням індивідуальних і нормативних правових актів, ухваленням інших видів управлінських рішень та зі здійсненням юридично значущих дій;

– під час здійснення організаційно- або владно-розпорядчих, управлінських дій щодо суддів судів, їх посадових та уповноважених осіб.

Значення адміністративних процедур у діяльності судів полягає у тому, що вони повинні:

а) організаційно забезпечити діяльність судів;

б) забезпечити права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб;

в) утворити єдиний підхід/алгоритм дій уповноважених осіб суду щодо прийняття управлінського рішення;

г) забезпечити гласність діяльності судів у процесі прийняття та реалізації організаційно-розпорядчих чи управлінських рішень;

г) надати можливість невідним суб'єктам зрозуміти, в якому порядку вони можуть реалізувати своє право або яким чином буде здійснюватися контроль за виконанням покладених на них обов'язків;

д) у встановленому законом порядку забезпечити примусове виконання рішень;

е) забезпечити ефективність діяльності суду у відповідності до міжнародних норм і стандартів.

Стадіями адміністративної процедури є обов'язкові її елементи. Зміст кожної стадії утворюють передбачені відповідним нормативно-правовим актом узгоджені та логічно взаємопов'язані й взаємозалежні дії. Як правило, вони завершуються досягненням поточної мети адміністративної процедури або прийняттям

управлінського рішення. Основними стадіями адміністративних процедур є:

а) стадія аналізу ситуації та порушення адміністративної процедури, під час якої збирається й фіксується інформація про фактичний стан справ і про реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи й ухвалюється рішення про необхідність такого руху;

б) стадія ухвалення рішення у справі, яка є центральною стадією будь-якої адміністративної процедури, адже під час неї дається юридична оцінка зібраної інформації, усебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини й ухвалюється конкретне рішення. Розглядати порушену й підготовлену до розгляду справу з подальшим ухваленням владного рішення у формі індивідуального правового акта мають виключно уповноважений на те орган або посадова особа; під час розгляду справи компетентний орган або посадова особа повинні безпосередньо вивчити підготовлені матеріали справи, за потреби витребувати додаткові документи, викликати зацікавлену особу, яка бере участь у справі, та ін.;

в) стадія оскарження (або опротестування) рішення в справі має факультативний характер, тобто може не використовуватись у деяких видах адміністративних процедур;

г) стадія виконання (або звернення до виконання) ухваленого рішення є заключною стадією адміністративної процедури, суть якої полягає в кінцевій реалізації винесеного у справі рішення [12, с. 13–14].

Є адміністративні процедури в діяльності судів, які мають дещо іншу стадійність. Так, адміністративна процедура у вигляді дисциплінарного провадження має три стадії, визначені в законі України «Про Вищу раду правосуддя». Зокрема, дисциплінарне провадження передбачає:

- 1) попереднє вивчення та перевірку дисциплінарної скарги;
- 2) відкриття дисциплінарної справи;
- 3) розгляд дисциплінарної скарги й ухвалення рішення про притягнення або відмову в притягненні судді до дисциплінарної відповідальності [13; 14].

У свою чергу, адміністративні процедури в контексті взаємодії з населенням і громадськістю варто розвивати у двох напрямках: по-перше, шляхом забезпечення дисципліни та законності в діяльності суддів судів, розвитку етичних норм працівників суду тощо; по-друге, здійснювати роз'яснювальну роботу серед населення з приводу діяльності судів. Для цього варто враховувати Висновок № 7 (2005) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи з питання «Правосуддя та суспільство». У цьому документі з метою формування просвітницької

ролі судів у демократичному суспільстві рекомендовано забезпечити здійснення таких заходів:

1) створення в судах відділів, відповідальних за прийом та інформування громадян;

2) поширення друкованих матеріалів, відкриття інтернет-сайтів, за які суди несуть відповідальність;

3) організацію судами календаря освітніх форумів та/або регулярних зустрічей, відкритих, зокрема, для громадян і громадських організацій.

**Висновок.** Зазначимо, що здійснення правосуддя є процесуальною функцією, в результаті якої виносяться судові рішення. Процесуальні завдання вирішуються в судових засіданнях спеціальними суб'єктами – сторонами, суддями й секретарями, але до організації судових засідань треба залучити велику кількість людей, які безпосередньо до судового засідання й розгляду справи стосунку не мають, але роблять це можливим. Ці люди забезпечують судочинство, і саме вони є основою організації людей, яка називається суд. Забезпечення здійснення правосуддя є організаційною діяльністю. Такий розподіл на процесуальну й організаційну сферу потрібен для того, щоб відділити саме правосуддя від його забезпечення [15, с. 17]. Тому можемо стверджувати, що адміністративні процедури в діяльності судів впливають на організаційне забезпечення діяльності судів. Саме від їх здійснення залежить якісне кадрове, фінансове, матеріальне й інформаційне забезпечення судів. Правильна організація діяльності суду гарантує ефективне здійснення ним своїх функцій та завдань.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Донецьк, 2002. 171 с. 2. Новікова М. Р. Економічні чинники функціонування державної служби у процесі інтеграції до Європейського Союзу // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз : матеріали наук.-практ. конф. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. Київ : УАДУ, 2002. С. 220–224. 3. Авер'янов В. Б. Нові риси предмета українського адміністративного права. *Персонал*. 2005. № 4. С. 76–81. 4. Рунова В. В. Адміністративні процедури в діяльності господарських судів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / наук. керівник В. В. Пахомов. Суми : СумДУ, 2017. 231 с. 5. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 5 : П–С / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2003. 736 с. 6. Сучасний словник іншомовних слів / уклали: О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк. Київ : Довіра, 2006. 789 с. 7. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. С. 1179. 8. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2013\\_3\\_114](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_3_114) (дата звернення: 15.10.2017). 9. Фоміч Г. В. Адміністративні процедури в публічній службі України : автореф. дис. ... канд.

юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2010. 21 с. **10.** Кравченко А. И. История менеджмента : учеб. М. : КноРус, 2010. 432 с. **11.** Стратиенко Л. Научно-теоретическое обоснование понятия «административно-правовое обеспечение организации и функционирования хозяйственных судов Украины». *Закон и жизнь* = *Legea și viața*. 2013. № 10. С. 194–197. **12.** Губерська Н. Л. Стадії адміністративних процедур: поняття та види. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 32, т. 3. С. 11–15. **13.** Про Вищу раду правосуддя : закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19> (дата звернення: 25.10.2017). **14.** Як оскаржити неналежну поведінку судді та працівника суду : буклет // Судова влада України : сайт. URL: [https://court.gov.ua/userfiles/12\\_web.pdf](https://court.gov.ua/userfiles/12_web.pdf) (дата звернення: 25.10.2017). **15.** Інноваційні методи адміністрування в українських судах. Практичний досвід / Проект ЄС «Прозорість та ефективність функціонування судової системи України: компонент державної служби». Київ, 2010. 284 с. URL: <https://court.gov.ua/userfiles/InnovativeMethodsAtCourts.pdf> (дата звернення: 29.10.2017).

Надійшла до редколегії 01.12.2017



### **Петренко І. В., Рунова В. В. Сущность и значение административных процедур в деятельности судов**

*Проанализированы подходы учёных к определению понятия и характеристике особенностей административных процедур, приведены признаки административных процедур в деятельности судов и раскрыто их значение, установлены стадии административных процедур в деятельности судов.*

**Ключевые слова:** процедура, административная процедура, цель, значение, принципы, стадии, организация деятельности.

### **Petrenko I. V., Runova V. V. The essence and significance of administrative procedures in the activities of courts**

*The approaches of scholars to the definition of the concept and characteristics of the peculiarities of administrative procedures have been analyzed; the features of administrative procedures in the activity of courts have been provided and their significance has been revealed; the stages of administrative procedures in the activity of the courts have been established. It has been established that administrative procedures in the activity of the courts are a consistent procedure of administrative or organizational and regulatory activities of the court, judge or authorized person determined by the current administrative legislation for the adoption of a specific decision in a case or performance of management function. Accordingly, the features of administrative procedures in the activities of the courts are that they: are an expression of administrative activities of the authorized subject; are the realization of the competence of the authorized subject in relation to the implementation of the respective management functions; have a clearly defined form of external expression of state administration; have a standardized procedure for the implementation and application;*

*provide an opportunity to determine / confirm the status of an authorized person for the implementation of the management function; have an individual orientation.*

*It has been proved that the significance of administrative procedures in the activities of the courts is that: to organizationally provide the activity of the courts; to ensure the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities; to create a unified approach / algorithm of actions of authorized persons of a court for taking a management decision; to ensure publicity of the activity of the courts in the process of adopting and implementing organizational and administrative or managerial decisions; to enable powerless subjects to understand the procedure how they can exercise their right or how they will control the fulfillment of their duties; in the manner prescribed by law, to ensure compulsory execution of judgments; to ensure the efficiency of the court's activity in accordance with international norms and standards.*

**Keywords:** procedure, administrative procedure, purpose, significance, principles, stages, organization of activity.



УДК 342.53:355(477)

**С. П. Пономарьов,**

*кандидат юридичних наук, докторант Харківського національного університету внутрішніх справ, співробітник Служби безпеки України*

### **ПОВНОВАЖЕННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ УКРАЇНИ**

*Виокремлено коло повноважень Верховної Ради України у сфері забезпечення безпеки та оборони держави, розкрито її функції та методи діяльності. Відображено повноваження Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони України, наголошено на необхідності завершення реформування сектора безпеки в Україні.*

**Ключові слова:** сектор безпеки, безпека, оборона, комітет, національна безпека, безпека держави, законодавство.

**Постановка проблеми.** Жодна сфера діяльності, державна або приватна, не може існувати без врегульованої системи правових норм. Найвищим органом, що здійснює таке законодавче регулювання, є Верховна Рада України, до повноважень якої входить і законодавче регулювання й контроль за діяльністю органів державної влади та посадових осіб щодо здійснення ними відповідних повноважень у сфері національної безпеки. Якщо тлумачити сектор безпеки України як сукупність державних органів та організацій, які покликані гарантувати безпеку особи, суспільства та держави, Верховну Раду України слід вважати основним суб'єктом сектора безпеки України, у зв'язку з чим виникає необхідність розкриття її повноважень у цій сфері.

**Стан дослідження проблеми.** Дослідженням сектора безпеки держави або окремих її елементів займалися такі вчені, як О. М. Бандурка, О. С. Бодрук, В. П. Горбулін, В. К. Горовенко, М. Ф. Єжєєв, О. І. Кузьмук, О. В. Литвиненко, В. А. Ліпкан, В. В. Сокурєнко та ін. Враховуючи тривале і всебічне висвітлення проблем національної безпеки і оборони України, слід зауважити, що проблема національної безпеки і оборони України в сучасних умовах набуває особливої актуальності. Тому **метою** статті є характеристика повноважень Верховної Ради України у сфері захисту й оборони держави.

**Виклад основного матеріалу.** Події на сході України та в Криму, викликані агресією Російської Федерації, обумовлюють необхідність реформування сектора безпеки держави, метою якого має бути посилення якості управління сектором безпеки, координації та взаємодії її складових, уведення демократичного нагляду і контролю. Враховуючи, що сектор безпеки – це широке поняття, яке використовується для характеристики різних структур, установ і персоналу, відповідальних за управління, забезпечення і контроль за внутрішньою та зовнішньою безпекою країни, реформування, започатковане Президентом України, має бути завершене стосовно всіх складових сектора безпеки – Збройних сил України, Міністерства внутрішніх справ України та відомств, які входять до його системи (Національної поліції, Національної гвардії, Державної прикордонної служби, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби), Служби безпеки України, органів прокуратури, Державної фіскальної служби України, Державної митної служби України та інших. Сектор безпеки зіштовхується з різними викликами – організованою злочинністю, тероризмом, зовнішньою агресією, корупцією, стихійними лихами, контрабандою, економічними диверсіями тощо, у зв'язку з чим він має бути здатним адекватно реагувати на них, готовим надати підтримку місцевому самоврядуванню та місцевим органам виконавчої влади у випадках надзвичайних ситуацій або стихійного лиха.

Ефективність функціонування сектора безпеки обумовлюється, перш за все, законодавчим забезпеченням.

Відповідно до ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент, тобто Верховна Рада України [1]. В Україні не існує іншого органу законодавчої влади, крім Верховної Ради України, не передбачена також можливість делегування нею будь-кому своїх законодавчих повноважень.

Верховна Рада України є загальнонаціональним представницьким органом державної влади, оскільки має право представляти весь Український народ (громадян України всіх національностей) і виступати від його імені. Це впливає як із

преамбули Конституції та її змісту, так і з назви парламенту [2, с. 264].

Форми діяльності Верховної Ради України зумовлені колегіальним характером цього органу й універсальністю його компетенції. За юридичними наслідками форми діяльності парламенту поділяються на правові та неправові, а останні, у свою чергу, – на організаційні й матеріально-технічні. До правових форм роботи українського парламенту належать нормотворча (або законодавча), установча, правозастосовча та контрольна діяльність. Серед методів роботи Верховної Ради України слід виділити планування, метод вироблення і прийняття рішень, контроль за виконанням прийнятих рішень, координацію, роботу з кадрами [3, с. 23]. Верховна Рада України виконує такі функції: а) розглядає та вирішує питання державного і суспільного життя, що потребують врегулювання законами України; б) приймає закони України; в) здійснює установчі, контрольні, координаційні та міжнародні функції, передбачені Конституцією України. Деякі науковці виділяють ще й освітню та ідеологічну функції парламенту [3, с. 23].

Згідно зі ст. 85 Конституції України до основних повноважень Верховної Ради України у сфері забезпечення безпеки та оборони можна віднести:

- 1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції;
- 2) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених ст. 73 Конституції;
- 3) прийняття законів у сфері національної безпеки;
- 4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього з питань національної безпеки, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- 5) визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики національної безпеки;
- 6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- 7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені Конституцією;
- 8) заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє та зовнішнє становище України;
- 9) оголошення за поданням Президента України стану війни й укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;
- 10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленому ст. 111 Конституції;



11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

12) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, міністра оборони України, міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, голови Антимонопольного комітету України, голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України;

12-1) призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України голови Служби безпеки України;

13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та закону;

14) затвердження рішень про надання Україною позик та економічної допомоги іноземним державам і міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;

15) прийняття Регламенту Верховної Ради України;

16) призначення на посади та звільнення з посад голови та інших членів Рахункової палати;

17) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;

18) призначення на посаду та звільнення з посади голови Національного банку України за поданням Президента України;

19) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України;

20) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

21) призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;

22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

23) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

24) встановлення державних символів України;

25) надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора; висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади;

26) призначення на посади третини складу Конституційного Суду України;

28) дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

29) утворення та ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування та перейменування населених пунктів і районів;

30) призначення чергових і позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;

31) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

32) надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;

33) здійснення парламентського контролю в межах, визначених Конституцією та законом;

34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;

35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату;

36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності [1].

Враховуючи, що Верховна Рада України є основним суб'єктом сектора безпеки України, кожне повноваження та функція, які виконує цей орган, так чи інакше впливають на рівень безпеки нашої країни.

Деталізацію повноважень Верховної Ради України відображено у ст. 9 закону України «Про основи національної безпеки України», де зазначено, що Верховна Рада України в межах повноважень, встановлених Конституцією України, визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи національної безпеки, формує законодавчу базу в цій сфері, схвалює рішення з питань уведення

надзвичайного та воєнного станів, мобілізації, визначення загальної структури, чисельності, функцій Збройних сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів України [4].

Верховна Рада України також може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки та попереднього розгляду питань. Крім того, для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, Верховна Рада України може створювати тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосували не менше однієї третини конституційного складу Верховної Ради України. Висновки та пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду. Організація та порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом [2, с. 266].

Діяльність комітетів координує Голова Верховної Ради України відповідно до Конституції України та в порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України.

Відповідно до розділу 2 закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітети виконують такі функції:

1) *законопроектну* (розробка проектів законів, інших актів Верховної Ради України; попередній розгляд і підготовка висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України; доопрацювання за дорученням Верховної Ради України окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях, за винятком прийнятих Верховною Радою України актів у цілому; попередній розгляд та підготовка висновків і пропозицій щодо проектів загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, а також надання згоди на обов'язковість або денонсацію міжнародних договорів України; узагальнення зауважень і пропозицій, що надійшли до законопроектів; внесення пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи);

2) *організаційну* (планування своєї роботи; проведення збору й аналізу інформації з питань, що належать до повноважень комітетів, організації слухань із цих питань, у тому числі на засіданнях Верховної Ради України; попереднє обговорення відповідно до предметів їх відання кандидатур посадових осіб, яких згідно з Конституцією України обирає, призначає, затверджує Верховна Рада України або надає згоду на їхнє призначення, підготовка до розгляду Верховною Радою України відповідних висновків щодо цих кандидатур; підготовка питань на розгляд Верховної Ради України відповідно до предметів їх відання; участь у формуванні порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України; прийняття рішень, надання висновків, рекомендацій, роз'яснень; розгляд звернень, що надійшли до комітету в установленому порядку; участь відповідно до предметів їх відання в міжпарламентській діяльності,

взаємодія з міжнародними організаціями; підготовка письмових звітів про підсумки своєї діяльності; забезпечення висвітлення своєї діяльності в засобах масової інформації);

3) *контрольну* (аналіз практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовка та подання відповідних висновків і рекомендацій на розгляд Верховної Ради України; участь за дорученням Верховної Ради України у проведенні «Дня Уряду України»; контроль за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності й ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом; організація та підготовка за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань; організація та підготовка слухань у комітетах; підготовка та подання на розгляд Верховної Ради України запитів до Президента України від комітету відповідно до положень п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституції України; взаємодія з Рахунковою палатою; взаємодія з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; направлення матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам; погодження питань, проведення консультацій щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних державних органів, створення і ліквідація спеціальних державних органів, що віднесені до предметів відання комітетів, та здійснення інших погоджень і консультацій у випадках, передбачених законом) [5].

Для підготовки законопроектів з питань національної оборони і безпеки та виконання іншої роботи у цій сфері у Верховній Раді України створено Комітет з питань національної безпеки і оборони України. Відповідно до постанови Верховної Ради України від 4 грудня 2014 року № 22-VIII до повноважень Комітету з питань національної безпеки і оборони віднесено: національну безпеку України; законодавче забезпечення діяльності органів служби безпеки, розвідки і контррозвідки, органів прикордонної служби, захист державної таємниці; правовий режим державного кордону, воєнного та надзвичайного станів; оборонно-промисловий комплекс, державну систему страхового фонду документації, військове та військово-технічне співробітництво України з іншими державами, а також участь України в міжнародних миротворчих операціях; державну політику у сфері оборони; боротьбу з тероризмом; здійснення цивільного, в тому числі парламентського, контролю над Воєнною організацією держави; військову службу, Збройні сили України та їх реформування; військові формування, утворені відповідно до законів України; альтернативну (невійськову) службу; соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей; військову науку й освіту; державну систему спеціального зв'язку [6].

У Комітеті Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони створено низку підкомітетів, які займаються окремими питаннями у сфері національної безпеки, а саме:

1) підкомітет з питань державної безпеки (державна політика у сфері державної безпеки, підготовка до ратифікації міжнародних договорів у сфері державної безпеки, розвиток науки та підготовка кадрів у сфері державної безпеки та інше);

2) підкомітет з питань безпеки державних інформаційних систем (інформаційна, кібернетична безпека держави, захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах та інше);

3) підкомітет з питань оборонно-промислового комплексу та військово-технічного співробітництва (державне оборонне замовлення, розробка, виробництво озброєння та військової техніки, законодавство щодо експорту й імпорту військової техніки і озброєння та інше);

4) підкомітет з питань воєнної безпеки та оборони (мобілізаційна підготовка та мобілізація, участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки, виконання міжнародних договорів України у воєнній сфері та інше);

5) підкомітет з питань соціального і правового захисту військовослужбовців та членів їх сімей (питання соціального та правового захисту військовослужбовців і членів їх сімей, питання пенсійного забезпечення військовослужбовців і членів їх сімей та інше);

6) підкомітет з питань ефективності використання бюджетних коштів розпорядниками, які входять до предметів відання Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони (здійснення аналізу ефективності фінансування Збройних сил України, оборонно-промислового комплексу, інформаційної безпеки, соціального захисту військовослужбовців та інше) [7].

**Висновок.** Отже, Верховна Рада України має широке коло повноважень щодо забезпечення безпеки та оборони держави, основним з яких є, звичайно, прийняття законів. Слід підкреслити, що сектор безпеки України включає в себе цілу низку державних органів, які прямо чи опосередковано впливають на розвиток та ефективну роботу цього сектора.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Конституція України : прийн. на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. Київ : Преса України, 1997. 80 с. 2. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с. 3. Ворона П. В., Мучник А. М. Держане будівництво і місцеве самоврядування в Україні : навч.-метод. посіб. Полтава : ПП Шевченко, 2010. 98 с. 4. Про основи національної безпеки України : закон України від 19.06.2003 № 964-IV // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL:

<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення 12.12.2017). 5. Про комітети Верховної Ради України : закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134. 6. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання : постанова Верховної ради України від 04.12.2014 № 12-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 1. Ст. 10. 7. Питання, віднесені до відання підкомітетів Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони : затв. рішенням Комітету Верховної Ради України від 07.10.2015 № 34 // Комітет з питань національної безпеки і оборони : сайт. URL: [http://komnbo.rada.gov.ua/news/Pro\\_komitet/72932.html](http://komnbo.rada.gov.ua/news/Pro_komitet/72932.html) (дата звернення 12.12.2017).

Надійшла до редколегії 18.12.2017



### **Пonomarёв С. П. Полномочия Верховной Рады Украины как субъекта обеспечения безопасности и обороны Украины**

*Выделен круг полномочий Верховной Рады Украины в сфере обеспечения безопасности и обороны государства, раскрыты её функции и методы деятельности. Отражены полномочия Комитета Верховной Рады Украины по вопросам национальной безопасности и обороны Украины, отмечена необходимость завершения реформирования сектора безопасности в Украине.*

**Ключевые слова:** сектор безопасности, безопасность, оборона, комитет, национальная безопасность, безопасность государства, законодательство.

### **Ponomariov S. P. The powers of Verkhovna Rada of Ukraine as the subject of ensuring security and defense of Ukraine**

*The range of powers of Verkhovna Rada of Ukraine in the field of ensuring security and defense of the state has been outlined; its functions and methods of activities have been revealed. The powers of the Verkhovna Rada Committee on National Security and Defense of Ukraine have been demonstrated; the need to complete the reform of the security sector in Ukraine has been emphasized.*

*Verkhovna Rada of Ukraine has been designated as the main subject of ensuring security and defense of Ukraine, as it adopts laws that regulate the functioning of the security and defense sector and its main subjects – the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Security Service of Ukraine, the Ministry of Defense of Ukraine, other central executive agencies, which activities relate more or less to national security in Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine ensures not only legal regulation of the activities of the subjects of ensuring security and defense of the state, but also carries out control over the exercise of powers in the sphere of national security by the state agencies, local self-government and their officials. Verkhovna Rada of Ukraine, within the limits of the powers established by the Constitution of Ukraine, defines the principles of internal and foreign policy, the basis of national security, forms the legislative base in this area, allocates finances in the state budget for ensuring security and defense sector. In fact, every power and function performed by the*

*Parliament of Ukraine, in one way or another, affects the level of security and defense of the country.*

**Keywords:** security sector, security, defense, committee, national security, state security, legislation.



УДК 342.9:343.8(477)

**О. С. Почанська,**

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ; ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3953-8660>*

## **КОМПЕТЕНЦІЯ ЯК КЛЮЧОВИЙ ЕЛЕМЕНТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН, ЗАСУДЖЕНИХ ДО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ В УКРАЇНІ**

*Розкрито сутність поняття «компетенція», встановлено місце та значення компетенції у структурі адміністративно-правового статусу суб'єктів правовідносин. Розглянуто основні наукові підходи до визначення структури компетенції як ключового елемента адміністративно-правового статусу. Здійснено аналіз особливостей адміністративних повноважень основних суб'єктів забезпечення прав осіб, засуджених до позбавлення волі в Україні.*

**Ключові слова:** компетенція, адміністративно-правовий статус, засуджений до позбавлення волі, повноваження, права, обов'язки.

**Постановка проблеми.** Реформування сучасної пенітенціарної системи України й необхідність удосконалення нормативно-правового регулювання у цій сфері в умовах адаптації національного законодавства до сучасних міжнародних стандартів у галузі прав людини зумовляють сьогодні актуальність питання визначення змісту та структури правового статусу суб'єктів забезпечення прав громадян, засуджених до позбавлення волі. Чітке визначення адміністративно-правового статусу основних державних і недержавних суб'єктів забезпечення прав засуджених і належне законодавче закріплення змісту їх головних складових елементів стають необхідною передумовою підвищення ефективності реалізації, охорони та захисту прав громадян, засуджених до кримінального покарання у вигляді позбавлення волі в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема визначення компетенції суб'єктів адміністративного права розглядалася у працях таких вітчизняних та зарубіжних учених, як В. Авер'янов, Д. Бахрах, І. Бачило, В. Гарашук, Т. Коломоєць, Б. Лазарев, В. Манохін, О. Харитонова, Н. Янюк та ін. До питань суб'єктного складу учасників правовідносин у сфері захисту прав та

свобод громадян у пенітенціарних закладах України у своїх дослідженнях зверталися вітчизняні науковці Є. Бараш, І. Богатирьов, К. Василенко, С. Гречанюк, М. Дзюдзь, Н. Домбровська, Л. Стрельбицька, Ю. Чеботарьова, О. Шкута, М. Яцишин та ін. Проте аналіз наявного стану розробленості цієї проблематики дозволяє відзначити, що у сучасній юридичній науці в цілому та в адміністративному праві зокрема не існує єдиної точки зору на сутність та змістове наповнення поняття «компетенція» стосовно суб'єктів забезпечення прав осіб, засуджених до позбавлення волі, що й зумовлює актуальність цієї статті.

**Метою** статті є аналіз компетенції як ключового елементу адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення прав осіб, засуджених до позбавлення волі, що передбачає вирішення таких основних **завдань**: визначення сутності поняття «компетенція», встановлення місця та значення компетенції у структурі адміністративно-правового статусу суб'єктів правовідносин, характеристика особливостей адміністративних повноважень основних суб'єктів забезпечення прав осіб, засуджених до позбавлення волі в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Забезпечення прав громадян, засуджених до позбавлення волі в Україні, здійснюється за допомогою цілої низки державних і недержавних суб'єктів – органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських об'єднань та організацій, а також осіб, які мають відповідні завдання, функції й адміністративні повноваження у цій сфері діяльності. Аналіз змісту та сутності діяльності основних суб'єктів забезпечення прав громадян, засуджених до позбавлення волі, дає змогу визначити такі їх загальні групи:

1) загальнодержавні суб'єкти (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, суди);

2) правоохоронні (прокуратура, Національна поліція, Національна гвардія України та інші державні органи, статус яких визначається підзаконними актами) та контролюючі суб'єкти (що мають контрольні повноваження, але не належать до правоохоронних – державні інспекції, служби, агентства та інші контролюючі органи), зокрема і відомчі (Міністерство юстиції України, органи Державної кримінально-виконавчої служби України);

3) місцеві органи виконавчої влади та самоврядування (обласні та районні державні адміністрації, управління та відділи центральних органів влади, органи місцевого самоврядування);

4) громадські суб'єкти, серед них і спеціалізовані, які контролюють умови утримання засуджених (спостережні комісії, громадські ради, неурядові правозахисні організації, громадські об'єднання, окремі особи).



Головним змістовним елементом у структурі правового статусу суб'єктів забезпечення прав осіб, засуджених до позбавлення волі, є компетенція, що у поєднанні з установленими завданнями та функціями дає цілісне уявлення про зміст діяльності будь-якого учасника правовідносин. Саме компетенційний блок становить собою основу адміністративно-правового статусу суб'єктів права, що складається із сукупності повноважень і містить у собі права та обов'язки, пов'язані зі здійсненням відповідних напрямків діяльності в системі адміністративно-правових відносин [1, с. 119].

Слід відзначити, що ані сучасна правова наука, ані чинне законодавство наразі не дають єдиного чіткого визначення змісту та структури поняття «компетенція», що активно використовується у вітчизняній юридичній науці та нормотворчій практиці.

У найзагальнішому сенсі компетенція може бути визначена як сукупність юридично встановлених повноважень, прав та обов'язків конкретного органу або посадової особи, що визначає місце в системі державних органів (органів місцевого самоврядування) [2, с. 141]; сукупність закріплених в офіційній формі прав та обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходів відповідальності тощо [3].

У теорії державного управління компетенція розглядається як закріплена в законодавстві сукупність повноважень, прав та обов'язків державного органу, установи або посадової особи, які вони зобов'язані використовувати для виконання своїх функціональних завдань, що полягають у здійсненні управлінського, тобто організуючого, впливу на ті сфери й галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави [1, с. 119].

В адміністративному праві компетенція як елемент правового статусу, що відбиває здатність суб'єкта здійснювати функції управління, являє собою окрему адміністративно-правову категорію, яка визначає життєдіяльність суб'єктів як публічно-правових, так і приватноправових відносин [4, с. 60]. В. Авер'янов, виходячи із загального розуміння адміністративно-правового статусу як комплексу конкретно визначених суб'єктивних прав та обов'язків, закріплених за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права стосовно колективних суб'єктів, зокрема органів державної влади, відзначає, що основою змісту правового статусу кожного органу є компетенція [5, с. 247]. Зміст компетенції безпосередньо зумовлюється комплексом завдань та функцій, які покладаються на конкретний державний чи громадський орган (посадову особу), його місцем у загальному механізмі держави, а також характером взаємовідносин з іншими органами та посадовими особами. Останній, за слушним зауваженням В.

Колпакова, визначається дорученою цьому органу сферою управління, його місцем в управлінській (владній) ієрархії та власними структурними особливостями [6, с. 30].

Розглядаючи компетенцію як головну змістовну частину правового статусу суб'єкта адміністративних правовідносин, переважна більшість сучасних науковців тлумачить компетенцію як сукупність юридично встановлених повноважень прав та обов'язків (повноважень) конкретного органу або посадової особи [3; 7, с. 10]. У межах цього підходу деякі дослідники розглядають компетенцію не лише як сукупність прав та обов'язків суб'єкта, а і як правову категорію, що поєднує в собі такі складові, як владні повноваження та предмет видання (коло об'єктів, предметів і справ, на які поширюється владні повноваження) [8, с. 253; 9, с. 56]. Значно розширюючи зміст цієї категорії адміністративно-правової науки, І. Бачило, І. Ганділова й О. Гришковець у структурі компетенції пропонують виділяти такі основні елементи, як: права та обов'язки; участь в управлінських відносинах, яка, зокрема, передбачає й право видавати відповідні акти; підвідомчість; правове закріплення кола об'єктів, на які поширюються владні повноваження [10].

Варто також зауважити, що окремі вітчизняні та зарубіжні дослідники пропонують виділяти більшу кількість елементів у структурі компетенції, відзначаючи поряд із повноваженнями органів і посадових осіб та предметами видання прав також інші складові, до яких інколи відносять навіть завдання й функції суб'єктів правовідносин та юридичну відповідальність, які є окремими (самостійними) елементами правового статусу [11, с. 23; 12]. Із цього приводу слід повністю погодитися з думкою Б. Лазарева, який, наголошуючи на недоцільності їх віднесення до складових елементів компетенції, підкреслює, що «завдання і функції можуть охоплюватися поняттям “компетенція” лише тією мірою, в якій вони знаходять своє відбиття в правах та обов'язках організації (установи), тобто елементами компетенції є не самі завдання й функції організації, а закріплені за ними законодавством права та обов'язки щодо їх здійснення» [13, с. 46].

Отже, аналіз основних наукових підходів до характеристики сутності та структури компетенції як ключового елементу адміністративно-правового статусу дозволяє визначити її як сукупність юридично встановлених повноважень (прав та обов'язків) конкретного суб'єкта, що відображає його місце у системі зв'язків з іншими суб'єктами адміністративних правовідносин. Таким чином, компетенція суб'єктів забезпечення прав громадян, засуджених до позбавлення волі в Україні, має розглядатися як такий елемент їх адміністративно-правового статусу, що відбиває законодавчо визначене коло повноважень, спрямованих на здійснення покладених на них завдань і функцій, пов'язаних із безпосереднім здійсненням цієї діяльності щодо

забезпечення, охорони та захисту прав громадян, засуджених до позбавлення волі.

В юридичній літературі повноваження органів публічної влади та їх посадових осіб, а також громадських об'єднань найчастіше тлумачаться як установлене законодавством нерозривне поєднання прав та обов'язків [14, с. 73; 15, с. 15]. Сучасна довідкова література визначає повноваження як сукупність прав та обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними в установленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [16; 17].

Отже, визначаючи повноваження як цілісну систему прав і свобод органів публічної влади та їх посадових осіб, а також громадських об'єднань, слід підкреслити, що ця система містить у собі як право, так і обов'язок виконувати встановлені законодавством завдання й функції суб'єктів. Права та обов'язки як складові адміністративних повноважень надають можливість визначити, яку роль виконує той чи інший суб'єкт певних правовідносин. Адміністративне право як головна складова повноважень являє собою встановлену нормами адміністративного права юридично забезпечену можливість здійснення суб'єктом покладених на нього функцій і завдань публічного характеру. Адміністративний обов'язок являє собою встановлену нормами адміністративного права, юридично забезпечену й безумовну необхідність здійснення суб'єктом правовідносин певної юридично значущої дії з метою реалізації покладених на нього публічних функцій і завдань.

Зміст завдань і функцій суб'єктів забезпечення в Україні прав громадян, засуджених до позбавлення волі, безпосередньо конкретизується у тих повноваженнях, якими органи державного управління та посадові особи в цій сфері, а також недержавні суб'єкти наділяються відповідними нормативно-правовими актами чинного законодавства.

**Висновки.** Отже, компетенція як комплекс адміністративних прав та обов'язків суб'єктів забезпечення прав громадян, засуджених до позбавлення волі в Україні, необхідний для виконання покладених на них завдань і функцій, становить основний зміст їх адміністративно-правового статусу та є ключовим елементом їх структури. Адміністративні повноваження (адміністративні права й адміністративні обов'язки) суб'єктів забезпечення прав громадян, засуджених до позбавлення волі в Україні, не мають єдиного обсягу та змісту, оскільки їх сукупність, види й характер безпосередньо залежать від ступеня залучення кожного окремого суб'єкта забезпечення прав осіб, засуджених до позбавлення волі в Україні, до державного механізму публічного управління, від місця в загальному механізмі держави, характеру

взаємовідносин з іншими органами та посадовими особами, ролі в реалізації конкретних напрямків у діяльності щодо забезпечення прав громадян, засуджених до позбавлення волі в Україні, та ін.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с. 2. Энциклопедический юридический словарь / под общ. ред. В. Е. Крутских. 2-е изд. М. : Инфра-М, 1999. 368 с. 3. Авер'янов В. Б. Компетенція // Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 3 : К-М / Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 2001. С. 196. 4. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М. : Юринформцентр, 2001. 355 с. 5. Виконавча влада і адміністративне право / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : ІнЮре, 2002. 668 с. 6. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с. 7. Анохіна Л. С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2001. 19 с. 8. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Юрид. літ., 2003. 896 с. 9. Бахрах Д. Н., Репов С. Н. Производство по делам об административных правонарушениях. М. : Знание, 1989. 214 с. 10. Словарь административного права / авт. кол.: Бачило И. Л., Гандилов Т. М., Гришковец А. А. и др. ; отв. ред.: И. Л. Бачило, Н. Г. Салищева, Н. Ю. Хаманева. М. : Фонд «Прав. культура», 1999. С. 32. 11. Штурнев А. Е. Понятие, принципы и виды нормотворческой компетенции. *Сибирский Юридический Вестник*. 1998. № 2. С. 23–29. 12. Юридичні терміни. Тлумачний словник / В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базова та ін. ; за ред. В. Г. Гончаренка. Київ : Либідь, 2003. С. 135. 13. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М. : Юрид. лит., 1972. 280 с. 14. Бересток Б. П. Зміст адміністративно-правового статусу Національної гвардії України // Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення стабільності та безпеки суспільства : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Суми, 21–22 трав. 2015 р.). Суми : СумДУ, 2015. С. 72–75. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/41460/1/berestok.pdf> (дата звернення: 15.12.2017). 15. Куліш А. М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України : монографія. Ч. 2. Суми : СумДУ, 2007. 236 с. 16. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юрид. думка, 2007. С. 639. 17. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Гловченко, В. С. Ковальський (кер) та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2002. С. 210.

Надійшла до редколегії 17.12.2017



### **Почанская Е. С. Компетенция как ключевой элемент административно-правового статуса субъектов обеспечения прав граждан, осуждённых к лишению свободы в Украине**

*Раскрыта сущность понятия «компетенция», установлены место и значение компетенции в структуре административно-правового статуса субъектов правоотношений. Рассмотрены основные научные подходы к определению структуры компетенции как основного элемента административно-правового статуса. Дан анализ специфики административных*

*полномочий основных субъектов обеспечения прав граждан, осуждённых к лишению свободы в Украине.*

**Ключевые слова:** компетенция, административно-правовой статус, осуждённый к лишению свободы, полномочия, права, обязанности.

### **Pochanska O. S. Competence as a key element of the administrative and legal status of the subjects of ensuring the rights of citizens sentenced to imprisonment in Ukraine**

*It has been proved that the main content element in the structure of the legal status of the subjects of ensuring the rights of persons sentenced to imprisonment is the competence, which in combination with the established tasks and functions provides a coherent idea about the content of the activity of any participant in the legal relations. The essence of the concept of "competence" has been revealed; the place and significance of competence within the structure of the administrative and legal status of the subjects of legal relations have been established. It has been established that a clear definition of the administrative and legal status of the main state and non-state subjects for ensuring the rights of the convicts and the proper legislative consolidation of the content of their main components become a necessary precondition for improving the effectiveness of the implementation, safe-keeping and protection of the rights of citizens convicted to criminal punishment in the form of imprisonment in Ukraine. It has been substantiated that the competence of the subjects of ensuring the rights of citizens convicted to imprisonment in Ukraine should be considered as such an element of their administrative and legal status, reflecting the legislatively defined range of powers aimed at carrying out the tasks and functions assigned to them in connection with the direct implementation of this activity to ensure, safeguard and protect the rights of citizens sentenced to imprisonment.*

*The main scientific approaches to determining the structure of competence as the key element of the administrative and legal status have been studied. The analysis of peculiarities of administrative powers of the main subjects of ensuring the rights of persons sentenced to imprisonment in Ukraine has been analyzed. It has been emphasized that administrative powers (administrative rights and administrative duties) of the subjects of ensuring the rights of citizens convicted to imprisonment in Ukraine do not have the unique scope and content, since their totality, types and nature directly depend on the degree of involvement of each particular subject of ensuring the rights of persons sentenced to imprisonment in Ukraine, on the state mechanism of public administration, on the place in the general mechanism of the state, on the nature of the relationships with other agencies and officials, on the role in the implementation of specific areas of activity to ensure the rights of citizens sentenced to imprisonment in Ukraine, etc.*

**Keywords:** competence, administrative and legal status, sentenced to imprisonment, powers, rights, duties.



УДК 347.734:336.711(477)

**В. І. Теремецький,**

*доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри університетської освіти і права  
Університету менеджменту освіти НАПН України (м. Київ);  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2667-5167>;*

**Є. С. Ходак,**

*аспірант кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6  
Харківського національного університету внутрішніх справ;  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2036-7822>*

**ОСОБЛИВОСТІ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ  
І СЛУЖБОВИХ ОСІБ ФОНДУ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ  
ФІЗИЧНИХ ОСІБ**

*Досліджено особливості юридичної відповідальності посадових і службових осіб Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ФГВФО), визначено, хто з працівників Фонду належить до посадових і службових осіб. Установлено, що посадові та службові особи ФГВФО у межах своєї професійної діяльності можуть бути притягнені до дисциплінарної (порушення трудової дисципліни) або адміністративної (поширюється лише на директора – розпорядника Фонду як на посадову особу юридичної особи публічного права) відповідальності. Розглянуто особливість правового статусу працівників ФГВФО, що полягає в нерозповсюдженні на них цивільно-правової відповідальності через перебування під захистом закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб».*

**Ключові слова:** юридична відповідальність, дисциплінарний проступок, посадова особа, службова особа, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб.

**Постановка проблеми.** Сьогодні система гарантування вкладів фізичних осіб в Україні поступово адаптується до європейських правових норм і стандартів з урахуванням особливостей, притаманних національному фінансовому сектору, у зв'язку з чим важливим є забезпечення фінансової стабільності всієї банківської системи держави.

Зміни у правовому забезпеченні діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі – ФГВФО), які відбулися з ухваленням закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [1], сприяли вирішенню багатьох проблем і розбіжностей у чинному законодавстві та юридичній літературі. Йдеться про відносини щодо гарантування вкладів фізичних осіб у системі права України, визначення адміністративно-правового статусу ФГВФО, порядку організації процесів відшкодування вкладів фізичних осіб і виведення банків з ринку тощо. Однак зауважимо, що перегляду підлягають норми щодо підходів до формування ресурсної бази ФГВФО та класифікації його функцій. Систематизації потребують нормативно-правові акти, якими здійснюється регулювання

системи гарантування вкладів фізичних осіб в Україні, а також залишається невизначеним питання юридичної відповідальності посадових і службових осіб ФГВФО, внаслідок неправомірних дій яких були порушені права та свободи вкладників – фізичних осіб.

**Стан дослідження.** Діяльність ФГВФО завжди була об'єктом досліджень багатьох науковців, адже її результати у сфері гарантування вкладів фізичних осіб і виведення неплатоспроможних банків з ринку та ліквідації банків у випадках, установлених законодавством потребують свого опрацювання й аналізу для того, щоб у подальшому зміцнювати законність у державі шляхом забезпечення та захисту прав і свобод вкладників – фізичних осіб, забезпечуючи тим самим фінансову стабільність вітчизняної банківської системи.

Діяльність Фонду гарантування вкладів фізичних осіб була предметом наукових досліджень Б. П. Адамика, І. Є. Бучко, З. М. Руденко, О. А. Швагера та ін. Разом із тим, для розкриття питання юридичної відповідальності посадових і службових осіб ФГВФО важливими є уточнення й аналіз змісту низки ключових понять, зокрема «юридична відповідальність», «посадова особа», «службова особа».

**Метою** статті є дослідження змісту та аналіз зазначених термінів шляхом визначення стану їх висвітлення як в юридичній літературі, так і в сучасному законодавстві, а також визначення особливостей юридичної відповідальності посадових і службових осіб ФГВФО.

**Виклад основного матеріалу.** В адміністративно-правовій науці питання юридичної відповідальності органів державної влади, їх посадових і службових осіб були предметом досліджень В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, А. Т. Комзюка, В. К. Колпакова та інших науковців. Однак, сучасні світові тенденції щодо захисту прав і законних інтересів вкладників та кредиторів вимагають детального аналізу національного і зарубіжного законодавства та правозастосовної практики у цій сфері.

У сучасній теорії права й адміністративно-правовій науці поняття «юридична відповідальність» тлумачиться по-різному. Так, В. Ф. Погорілко юридичну відповідальність визначає як правовідносини між державою та порушником, до якого застосовуються юридичні санкції з негативними для нього наслідками [2, с. 68]. А. О. Нечитайленко під юридичною відповідальністю розуміє засудження неправомірної поведінки особи з боку держави, яка виражається в застосуванні до правопорушників компетентними органами заходів державного примусу у вигляді юридичних санкцій у суворій відповідності до вимог чинного законодавства [3, с. 151]. На думку О. Ф. Скакун, юридична відповідальність – охоронне явище, тобто передбачені законом вид і ступінь державно-владного (примусового) впливу на особу (порушника) шляхом

позбавлення особистого, організаційного та майнового характеру за скоєне правопорушення [4, с. 466]. К. В. Басін юридичну відповідальність розглядає як засіб державного впливу на поведінку суб'єктів, що в разі активного добровільного виконання обов'язку передбачає застосування заохочувальних засобів, а в разі скоєння правопорушення викликає охоронні правовідносини та можливість застосування засобів примусового характеру [5, с. 31]. На думку П. М. Рабіновича, юридична відповідальність – це закріплений у законодавстві та забезпечуваний державою юридичний обов'язок правопорушника зазнати примусового позбавлення певних цінностей, що йому належали [6, с. 161]. В. І. Гойман визначає юридичну відповідальність в широкому і вузькому розуміннях. У широкому розумінні юридична відповідальність – це ставлення особи до суспільства і держави, до інших осіб з точки зору виконання нею певних вимог, свідомого та правильного розуміння громадянином своїх обов'язків відносно суспільства, держави та інших осіб. У вузькому (спеціально-юридичному) розумінні юридична відповідальність розглядається як реакція держави на скоєне правопорушення. У цьому випадку вона є обов'язком особи зазнати певних позбавлень державно-власного характеру, передбачених законом, за вчинене правопорушення [7, с. 241].

Отже, в юридичній науці існують різні таумачення поняття юридичної відповідальності. Кожен з науковців акцентує увагу на окремих її ознаках, виділяючи найбільш, на його думку, важливі. Однак вважається, що основними характерними рисами юридичної відповідальності є: 1) настання її лише за вчинене правопорушення (протиправну, винну дію чи бездіяльність); 2) наявність складу правопорушення (суб'єкт, об'єкт, суб'єктивна й об'єктивна сторони) як основної підстави її застосування; 3) закріплення її державою в нормах права (до правопорушників застосовуються санкції відповідних норм); 4) притягнення до неї компетентними державними органами, уповноваженими особами й іншими суб'єктами, які мають таке право, відповідно до встановленої процедури; 5) настання негативних юридичних наслідків особистісного, організаційного та майнового характеру; 6) вид державного впливу (примусу) та реалізація через покарання або відновлювальні заходи [8, с. 141].

Основні засади функціонування в Україні інституту юридичної відповідальності закріплені у ст. 58, 60, 61, 62, 63, 92 Конституції України. Відповідно до п. 22 ст. 92 Конституції юридична відповідальність настає у вигляді цивільно-правової, кримінальної, адміністративної та дисциплінарної виключно на підставі закону за вчинення відповідних правопорушень [9].

Правові засади юридичної відповідальності посадових і службових осіб ФГВФО у сфері їх професійної діяльності закріплені в законі України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [1]



і Правилах внутрішнього трудового розпорядку для працівників Фонду гарантування вкладів фізичних осіб [10]. Однак для чіткої характеристики юридичної відповідальності цієї категорії осіб необхідно чітко розмежувати, хто з працівників ФГВФО належить до посадових і службових осіб, для чого потрібно проаналізувати положення різних нормативно-правових актів. Так, закон України «Про запобігання корупції» не закріплює поняття «посадова особа» взагалі. Згідно з п. 3 роз'яснення щодо застосування окремих положень закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю з метою визначення суб'єктів, на яких поширюється дія Закону, під посадовими особами юридичних осіб публічного права (підп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону) слід розуміти працівників юридичних осіб публічного права, які наділені посадовими повноваженнями здійснювати організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції [11]. Відповідно до ч. 2 ст. 3 закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [1] ФГВФО є юридичною особою публічного права, має відокремлене майно, яке є об'єктом права державної власності та перебуває в його господарському віданні. Розпорядником Фонду є директор – член адміністративної ради Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.

Директор – розпорядник ФГВФО має такі повноваження: 1) керує поточною діяльністю Фонду; 2) діє від імені Фонду та представляє його інтереси без довіреності у відносинах з державними органами, Національним банком України, банками, міжнародними організаціями, іншими юридичними та фізичними особами; 3) головує на засіданнях і керує діяльністю виконавчої дирекції Фонду; 4) підписує протоколи засідань, рішення виконавчої дирекції Фонду, а також договори, що укладаються Фондом; 5) розподіляє обов'язки між заступниками директора – розпорядника Фонду; 6) видає розпорядчі акти (накази, розпорядження, доручення), обов'язкові до виконання всіма працівниками Фонду; 7) призначає на посади та звільняє з посад працівників Фонду відповідно до законодавства України про працю. Отже, з огляду на вказані повноваження директор ФГВФО є посадовою особою юридичної особи публічного права, оскільки виконує адміністративні, господарські, представницькі й інші функції.

У п. 1 примітки до ст. 364 Кримінального кодексу України [12] наведено поняття службової особи. Так, службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або

виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління зі спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом.

Аналіз повноважень, а також заборон, які розповсюджуються на інших працівників ФГВФО за переліком посад, що затверджується адміністративною радою Фонду (наприклад, бути керівником, учасником або пов'язаною особою банку (крім перехідного банку); перебувати у трудових відносинах з банками; займатися підприємницькою діяльністю, виконувати роботу за сумісництвом, крім викладацької, наукової та іншої творчої діяльності), свідчить, що вказаних працівників можна віднести до категорії службових осіб.

Вивчаючи питання юридичної відповідальності посадових і службових осіб ФГВФО слід зазначити, що відповідно до ч. 3 ст. 16 закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» усі працівники Фонду під час виконання покладених на них функцій перебувають під захистом закону: 1) працівники Фонду не несуть відповідальність за будь-які дії або бездіяльність, якщо вони діяли на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; позови, подані проти працівників Фонду, вважаються позовами, поданими проти Фонду; 2) майнова відповідальність Фонду, в тому числі за шкоду, заподіяну внаслідок професійної помилки його працівників, може бути застрахована Фондом; 3) шкода, заподіяна внаслідок рішень, дій та/або бездіяльності Фонду (його працівників), у тому числі шкода, заподіяна внаслідок професійної помилки членів виконавчої дирекції Фонду та/або уповноважених осіб Фонду, відшкодовується Фондом згідно із законодавством і страховими компаніями відповідно до умов договорів страхування (в разі їх укладення).

Відповідно до ч. 3 ст. 14 закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [1] директор – розпорядник ФГВФО несе персональну відповідальність за діяльність Фонду та виконання покладених на нього завдань. Як посадова особа він підлягає адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного та громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до його службових обов'язків (ст. 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення [13]).

Отже, основним видом юридичної відповідальності посадових і службових осіб ФГВФО у сфері їх професійної діяльності є дисциплінарна відповідальність, адже цивільно-правова відповідальність на них не покладається, а адміністративна

відповідальність може бути застосована лише до директора-розпорядника.

Дисциплінарна відповідальність працівників ФГВФО настає за порушення трудової дисципліни, тобто невиконання чи неналежне виконання з вини працівника покладених на нього посадових обов'язків. Протиправність таких діянь полягає в невиконанні або неналежному виконанні трудових обов'язків, установлених трудовим законодавством, статутами, положеннями, правилами внутрішнього трудового розпорядку та трудовим договором. Важливе значення має час вчинення порушення трудової дисципліни, оскільки за загальним правилом порушення трудової дисципліни вважається таким, якщо воно сталося в робочий час [14]. Як зазначає Л. О. Сироватська, для дисциплінарних проступків характерна відсутність (за деяким винятком) закріплення в нормативних актах конкретного складу дисциплінарних правопорушень і прив'язки їх до конкретних санкцій. В одних випадках законодавець безпосередньо вказує на діяння, яке заборонено вчинювати (наприклад, прогул або поява на роботі в нетверезому стані), а в інших – фіксує обов'язки суб'єктів та їх невиконання розцінює як протиправні дії [15, с. 84].

Так, у разі наявності інформації, що свідчить про ознаки порушення працівниками ФГВФО вимог Антикорупційної програми [16], здійснюються такі заходи: 1) призначається у встановленому розділом XV Антикорупційної програми порядку внутрішнє розслідування з метою підтвердження або спростування інформації про ймовірне порушення; 2) за наявності достатніх підстав за результатами внутрішнього розслідування керівник накладає дисциплінарне стягнення відповідно до норм законодавства про працю.

За порушення трудової дисципліни до працівника керівництво ФГВФО може застосувати такі дисциплінарні стягнення: а) догана; б) звільнення. Дисциплінарне стягнення застосовується директором-розпорядником безпосередньо за виявлений проступок, але не пізніше одного місяця з дня його виявлення, не рахуючи часу звільнення працівника від роботи у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю або перебування його у відпустці. При цьому дисциплінарне стягнення не може бути накладене пізніше шести місяців з дня вчинення проступку [10].

Отже, для притягнення посадових і службових осіб ФГВФО до дисциплінарної відповідальності потрібна наявність таких умов:

1) діяння (дія чи бездіяльність) має бути протиправним. Протиправність полягає в невиконанні або неналежному виконанні трудових обов'язків, установлених трудовим законодавством, статутами, положеннями, правилами внутрішнього трудового розпорядку і трудовим договором;

2) протиправне діяння (дія чи бездіяльність) має бути винним, тобто вчинене особою умисно або з необережності;

3) якщо працівником не виконані саме посадові обов'язки, тобто обов'язки, які передбачені трудовим договором, посадовими інструкціями та функціональними обов'язками.

**Висновки.** Юридична відповідальність посадових і службових осіб ФГВФО – це правові наслідки державно-владного примусового характеру, які настають у випадку порушення вказаними особами встановлених норм права у зв'язку з виконанням або неналежним виконанням своїх посадових обов'язків, порушенням установлених обмежень, зловживанням наданими правами.

Посадові та службові особи ФГВФО в межах своєї професійної діяльності можуть притягатися до адміністративної або дисциплінарної відповідальності. Дисциплінарна відповідальність настає за порушення трудової дисципліни, тобто невиконання або неналежне виконання з вини працівника покладених на нього посадових обов'язків. Адміністративна відповідальність поширюється лише на директора – розпорядника ФГВФО як на посадову особу юридичної особи публічного права, який несе персональну відповідальність за діяльність Фонду та виконання покладених на нього завдань. Директор-розпорядник підлягає адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного та громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до його службових обов'язків.

Особливістю правового статусу працівників ФГВФО є те, що на них не поширюється цивільно-правова відповідальність, оскільки вони перебувають під захистом закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб». Тому шкода, заподіяна внаслідок рішень, дій та/або бездіяльності працівників ФГВФО, в тому числі шкода, заподіяна внаслідок професійної помилки членів виконавчої дирекції Фонду та/або уповноважених осіб Фонду, відшкодовується Фондом згідно із законодавством і страховими компаніями відповідно до умов договорів страхування (в разі їх укладення).

**Список бібліографічних посилань:** 1. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : закон України від 23.02.2012 № 4452-VI // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17> (дата звернення: 19.12.2017). 2. Конституційне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Наук. думка, 2002. 737 с. 3. Нечитайленко А. А. Основы теории права : учеб. пособие. Харьков : Консум, 1998. 176 с. 4. Скакун О. Ф. Теория держави і права : підручник. Харків : Консум, 2005. 656 с. 5. Басін К. В. Юридична відповідальність: природа, форми реалізації та права людини : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. 214 с. 6. Рабі-

нович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Київ : Юрінком Інтер, 1994. 324 с. 7. Теория права и государства : учебник / В. С. Афанасьев, А. Г. Братко, В. Н. Бутылин и др. ; под ред. В. В. Лазарева. М. : Право и Закон, 1996. 424 с. 8. Тимченко С. М., Калюжний Р. А., Пархоменко Н. М., Легуша С. М. Теория держави та права : посіб. для підготовки до іспитів. 2-ге вид., виправ. та перероб. Київ : Вид. Паливода А. В., 2006. 176 с. 9. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> (дата звернення: 19.12.2017). 10. Правила внутрішнього трудового розпорядку для працівників Фонду гарантування вкладів фізичних осіб // Фонд гарантування вкладів фізичних осіб : сайт. URL: <http://www.fg.gov.ua/about/personal/7-terms> (дата звернення: 19.12.2017). 11. Роз'яснення щодо визначення суб'єктів декларування, передбачених підпунктом «и» пункту 1 та пунктами 2, 3 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» (щодо посадових осіб юридичних осіб публічного права) // Територіальні органи ДФС у Львівській області : офіц. портал. URL: <http://lv.sfs.gov.ua/data/files/201031.pdf> (дата звернення: 19.12.2017). 12. Кримінальний кодекс України : закон України від 05.04.2001 № 2341-III // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 19.12.2017). 13. Кодекс України про адміністративні правопорушення : закон України від 07.12.1984 № 8073-X // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення 19.12.2017). 14. Венедіктов В. С. Критерії розмежування адміністративної та дисциплінарної відповідальності // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (7–8 груд. 2006 р.): у 2 ч. Сімферополь, 2006. Ч. 1. С. 17–23. 15. Сыроватская Л. А. Ответственность за нарушение трудового законодательства. М. : Юрид. лит., 1990. 176 с. 16. Антикорупційна програма Фонду гарантування вкладів фізичних осіб : наказ директора – розпорядника Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 3 квіт. 2017 р. № 200 // Фонд гарантування вкладів фізичних осіб : сайт. URL: <http://www.fg.gov.ua/about/antycorupsiina-prohrama> (дата звернення: 19.12.2017).

Надійшла до редколегії 22.12.2017



### **Теремецкий В. И., Ходак Е. С. Особенности юридической ответственности должностных и служебных лиц Фонда гарантирования вкладов физических лиц**

*Исследованы особенности юридической ответственности должностных и служебных лиц Фонда гарантирования вкладов физических лиц (ФГВФЛ), определено кто из работников Фонда гарантирования вкладов физических лиц относится к должностным и служебным лицам. Установлено, что должностные и служебные лица ФГВФЛ в пределах своей профессиональной деятельности могут привлекаться к дисциплинарной (нарушение трудовой дисциплины) или административной (распространяется только на директора – распорядителя Фонда как на должностное лицо юридического лица публичного права) ответственности. Рассмотрена особенность правового статуса*

*работников ФГВФЛ, который заключается в нераспространении на них гражданско-правовой ответственности через пребывание под защитой закона Украины «О системе гарантирования вкладов физических лиц».*

**Ключевые слова:** юридическая ответственность, дисциплинарный проступок, должностное лицо, служебное лицо, Фонд гарантирования вкладов физических лиц.

### **Teremetskyi V. I., Khodak Ye. S. Features of legal liability of officials and civil servants of Deposit Guarantee Fund**

*It has been determined what categories of the employees of Deposits Guarantee Fund (DGF) belongs to officials and civil servants. It has been established that officials and civil servants of Deposit Guarantee Fund may, within the limits of their professional activities, be brought to administrative or disciplinary liability.*

*Disciplinary liability of the employees of the Fund arises for violations of labor discipline, that is, non-performance or improper performance assigned to him duties due to the employee's guilt.*

*Administrative liability is spread only to the Fund's Managing Director as an official of a legal entity of public law, who is personally responsible for the activities of the DGF and fulfills the tasks assigned to him. The Managing Director of the Fund is a subject to administrative liability for administrative offenses related to non-observance of established rules in the field of protection of the order of administration, state and public order, nature, health of the population and other rules, the enforcement of which is included to his official duties.*

*The peculiarity of the legal status of the employees of Deposit Guarantee Fund has been considered, which is the non-dissemination of civil liability on them because of being protected under the Law of Ukraine "On the System of Guaranteeing Deposits of Individuals".*

**Keywords:** legal liability, disciplinary offense, official, civil servant, Deposits Guarantee Fund.



УДК 342.951:347.734

**О. В. Царікова,**

*аспірант Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» (м. Київ)*

### **ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В БАНКІВСЬКІЙ СФЕРІ**

*Досліджено сутність банківського контролю та наукові підходи щодо визначення його відмінностей від банківського нагляду, визначено місце банківського контролю в системі державного контролю. Розглянуто проблему розмежування термінів «державний контроль у банківській сфері», «державне регулювання діяльності банків», «банківське регулювання» і «банківський надгляд».*

*Наголошено на відмінності понять «державний контроль у банківській сфері» та «банківський контроль», запропоновано їх визначення.*

**Ключові слова:** банківський контроль, банківський нагляд, банківське регулювання, державний контроль, банківська сфера.

**Постановка проблеми.** Невід'ємною складовою механізму державного регулювання банківської системи є державний контроль, спрямований на виявлення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, підвищення ефективності цієї системи, вжиття коригуючих заходів, притягнення до відповідальності правопорушників, запобігання або зменшення порушень у майбутньому. За цих обставин, виникає потреба в удосконаленні чинної нормативно-правової бази, яка визначає сутність, особливості та порядок здійснення державного контролю в системі державного управління банківською діяльністю в Україні.

**Стан дослідження.** Проблемам правового забезпечення державного контролю в банківській сфері присвячено праці М. І. Гойхмана, І. І. Дяконої, М. М. Коваленка, А. В. Марущак, О. А. Шевчука та інших науковців. Однак, враховуючи вагомий результати сучасних наукових досліджень, слід констатувати, що місце державного контролю в системі управління банківською діяльністю, його роль і сутність не знайшли належного висвітлення в науковій літературі та чіткого визначення в чинному законодавстві.

**Метою** статті є дослідження проблем законодавчого визначення поняття державного контролю в банківській сфері, його співвідношення з іншими суміжними поняттями та розробка пропозицій з його удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні існує багато підходів до визначення поняття державного контролю та його місця в системі державного управління. Досліджуючи поняття державного контролю в банківській сфері, необхідно зазначити, що його визначення в законодавстві України відсутнє. Крім того, серед науковців немає спільної думки щодо визначення поняття державного контролю в банківській сфері. Так, М. М. Коваленко наголошує, що державний банківський контроль – це функція державного управління, яка полягає в перевірці результативності й ефективності здійснення банківського регулювання та нагляду. Однак банківське регулювання та нагляд учений також відносить до функцій державного управління. У свою чергу, банківський контроль здійснюється на кінцевих етапах управлінської діяльності державних органів, що засвідчує його інтегруючу значущість із дотримання та виконання поставленої мети і завдань усіх інших елементів механізму державного регулювання банківського сектора [1]. Тому виникає проблема розмежування термінів «державний

контроль у банківській сфері», «державне регулювання діяльності банків», «банківське регулювання» та «банківський нагляд».

Відповідно до ст. 1 закону України «Про Національний банк України» під банківським наглядом розуміється система контролю й активних упорядкованих дій Національного банку України (далі – НБУ), спрямованих на забезпечення дотримання банками та іншими особами, стосовно яких НБУ здійснює наглядову діяльність законодавства України і встановлених нормативів, з метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників і кредиторів банку [2]. Відповідно до ст. 67 закону України «Про банки і банківську діяльність» НБУ має право запровадити особливий режим контролю за діяльністю банку та призначити куратора банку. Особливий режим контролю є додатковим інструментом банківського нагляду [3], тобто банківський контроль є інструментом банківського нагляду. Отже, поняття банківського нагляду, на нашу думку, ширше, ніж поняття банківського контролю.

Крім того, НБУ здійснює банківський нагляд у формі інспекційних перевірок і безвиїзного нагляду. Під час інспекційної перевірки НБУ має право безоплатно одержувати від банків, учасників банківських груп та юридичних осіб, які отримали ліцензію НБУ, а також від осіб, стосовно яких НБУ здійснює нагляд згідно із законом, інформацію про їх діяльність та пояснення щодо отриманої інформації і проведених операцій (ст. 57 Закону) [3].

Іншою формою банківського нагляду є безвиїзний нагляд, який здійснюється НБУ на підставі звітності, наданої банками. НБУ з метою виконання регулятивних і наглядових функцій визначає форми звітності (в тому числі консолідованої), які є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами господарювання, а також порядок її складання та подання до НБУ (ст. 67 закону України «Про Національний банк України») [2].

Разом із цим, у сучасній українській мові термін «контроль» тлумачиться як: перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам; складова частина управління економічними об'єктами та процесами з метою перевірки відповідності спостережуваного стану об'єкта бажаному та необхідному положенню, передбаченому законами, інструкціями, іншими нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проектами, угодами [4, с. 569]. А. В. Гуцаленко й А. І. Жиліна зауважують, що сутність державного контролю полягає у: перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин установленим у суспільстві приписам; здійсненні цілеспрямованого впливу на об'єкти управління, який передбачає систематичний нагляд, спостереження за їх діяльністю для виявлення відхилень від установлених норм і правил; перевірці дотримання законодавства, виявленні порушень господарської дисципліни; виробленні та



здійсненні ефективного вчасного керуючого впливу, який має забезпечити досягнення поставленої мети; здійсненні суб'єктом управління об'єкту та перевірки керуванням об'єктом встановлених приписів [5, с. 81; 6, с. 6].

Отже, форма здійснення банківського нагляду та банківського контролю однакова – перевірка. Однак А. В. Марущак зауважує, що перевірка як форма банківського нагляду застосовується лише щодо суб'єктів банківської діяльності. Водночас перевірка є обов'язковою умовою для отримання ліцензії банком, тобто банківський контроль здійснюється і щодо суб'єкта, який має намір отримати ліцензію на здійснення банківської діяльності. Перевірка є формою діяльності НБУ, характерною для банківського контролю та банківського нагляду. Однак деякі перевірки здійснюються на першій стадії банківського контролю (вступний контроль), інші – на наступних стадіях (попередній, поточний і подальший контроль). Метою контролю на першій стадії є вирішення питання щодо надання статусу суб'єкта банківської діяльності, на інших стадіях – моніторинг діяльності відповідного суб'єкта. Тобто банківський нагляд можливий лише після створення суб'єкта банківської діяльності [7, с. 8].

І. І. Д'яконова вважає, що банківський нагляд являє собою моніторинг процесів, які відбуваються в діяльності банківських установ, і зазначає, що він не може існувати окремо від контролю за виконанням тих чи інших нормативних документів, які регламентують банківську діяльність [8, с. 58]. Тобто банківський нагляд містить елементи контролю. Разом із цим, згідно зі ст. 46 закону України «Про Національний банк України» НБУ має право визначати перелік інформації, яка є важливою для цілей банківського нагляду та про яку банк і власник істотної часті зобов'язані інформувати НБУ, що свідчить про здійснення моніторингу в межах банківського нагляду. Однак поняття державного банківського нагляду, на відміну від загальноприйнятого поняття нагляду, передбачає втручання державного наглядового органу, який виконує функції контролера в діяльність банків.

Слід погодитися з А. В. Головачем, який визначає контроль не лише як перевірку діяльності підконтрольного об'єкта та її законності, а і як спостереження (моніторинг) за її здійсненням і доцільністю [9, с. 341]. Підтвердженням того, що поняття банківського контролю та банківського нагляду ототожнюються, є ст. 1 закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», відповідно до якої державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій,

органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [10].

Вбачається, що поняття «банківський контроль» є тотожним поняттю «банківський нагляд», тому необхідно викласти абз. 3 ст. 1 закону України «Про банки і банківську діяльність» у такій редакції: «Банківський контроль (нагляд) – комплекс упорядкованих дій, спрямованих на спостереження за діяльністю банків, перевірку відповідності дій підконтрольних суб'єктів встановленим вимогам законодавства з метою виявлення відхилень від установлених норм, здійснення керуючого впливу, надання рекомендацій».

Однак доцільно розмежовувати поняття «державний контроль у банківській сфері» та «банківський контроль». Так, відповідно до абз. 1 ст. 4 закону України «Про банки і банківську діяльність» банківська система України складається з НБУ й інших банків, а також філій іноземних банків, що створені та діють на території України відповідно до положень законів України. Тобто крім банківського контролю слід виокремлювати також контроль за діяльністю НБУ [3]. Зокрема, НБУ підзвітний Президенту України та Верховній Раді України в межах їх конституційних повноважень. Підзвітність означає, що: призначення на посаду та звільнення з посади голови НБУ здійснюється Верховною Радою України за поданням Президента України; Президент України призначає та звільняє половину складу Ради НБУ; другу половину складу Ради НБУ призначає та звільняє Верховна Рада України; голова НБУ повинен доповідати перед Верховною Радою України про діяльність НБУ; двічі на рік НБУ надає інформацію Президенту України та Верховній Раді України про стан грошово-кредитного ринку в державі тощо [11, с. 163]. Це свідчить про здійснення державного, зокрема президентського та парламентського, контролю за діяльністю НБУ. При цьому контрольні функції знаходяться в компетенції різних органів державного управління, тоді як банківський контроль (нагляд) є спеціальним, особливим видом діяльності, притаманним окремим державним органам.

Щодо банківського регулювання, то відповідно до ст. 1 закону України «Про Національний банк України» банківське регулювання – одна з функцій НБУ, яка полягає у створенні системи норм, що регулюють діяльність банків, визначають загальні принципи банківської діяльності, порядок здійснення банківського нагляду, відповідальність за порушення банківського законодавства [2]. Із цим твердженням погоджується І. С. Попов, який визначає державне регулювання банківської діяльності як нормотворчу й індивідуально-владну діяльність суб'єктів регулювання, спрямовану на

впорядкування створення та діяльності кредитних організацій, банківського сектора загалом, формування та підтримку сталого правопорядку у сфері банківської діяльності, захист прав і законних інтересів її учасників та приватних осіб [12, с. 108].

М. І. Гойхман розмежовує поняття «банківське регулювання», «банківський нагляд» і «банківський контроль» таким чином:

- банківське регулювання належить до юридичних правил чи адміністративних вимог, що встановлюються органами влади;
- банківський нагляд означає процедуру постійного моніторингу за відповідністю вимогам, встановленим банківським регулюванням;
- банківський контроль дозволяє визначити необхідність зміни встановлених вимог [13, с. 38].

Однак таке розуміння вказаних понять є неповним, оскільки не розкриває форм і не охоплює суб'єктів здійснення цих видів діяльності НБУ.

Як зазначалося, поняття банківського контролю повністю тотожне поняттю банківського нагляду, тобто законодавство не встановлює відмінностей між ними. Разом із цим, уживання термінів «банківський контроль», «банківське регулювання» та «банківський нагляд» є непослідовним і суперечливим. Зокрема, в п. 8 ст. 7 закону України «Про Національний банк України» банківський нагляд визначено як одну з функцій НБУ. Водночас згідно зі ст. 66 закону України «Про банки і банківську діяльність» нагляд за діяльністю банків є частиною державного регулювання діяльності банків і належить до однієї з його форм – адміністративного регулювання [2]. Зважаючи на це, в законодавстві нагляд за діяльністю банків розглядається одночасно як функція управління, форма державного регулювання та система контролю й активних дій НБУ. Крім того, відповідно до ст. 67 цього закону НБУ з метою виконання регулятивних і наглядових функцій визначає форми звітності (в тому числі консолідованої), порядок її складання та подання до НБУ, які є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами господарювання. Тобто банківський нагляд, а, отже, і банківський контроль, передбачають здійснення НБУ нормотворчої діяльності, що суперечить визначенню поняття державного нагляду, закріпленого у ст. 1 цього закону.

З метою усунення колізії законодавства необхідно виключити п. 4 зі ст. 66 закону України «Про банки і банківську діяльність», відповідно до якого нагляд за діяльністю банків є частиною державного регулювання діяльності банків.

**Висновки.** Отже, банківський контроль – це не лише перевірка законності діяльності підконтрольного об'єкта, а і спостереження (моніторинг) за її здійсненням і доцільністю. Тому вбачається, що банківський контроль (нагляд) – це комплекс упорядкованих дій, спрямованих на спостереження за діяльністю банків, перевірку відповідності дій підконтрольних суб'єктів встановленим вимогам

законодавства з метою виявлення відхилень від установлених норм, здійснення керуючого впливу, надання рекомендацій. Водночас державний контроль у банківській сфері слід розглядати як функцію державного управління, що охоплює як діяльність НБУ щодо здійснення банківського контролю (нагляду), так і діяльність інших органів державної влади.

Перспективним напрямом подальших досліджень є аналіз системи суб'єктів державного контролю за діяльністю банків, а також особливостей здійснення контролю в цій сфері з боку Президента України, парламенту, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, судових і правоохоронних органів, НБУ тощо.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Коваленко М. М. Державний банківський контроль: мета, сутність і значення // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. тез доп. XV Всеукр. наук.-практ. конф. (8–9 листоп. 2012 р.). Суми, 2012. С. 99–100. URL: <http://dspace.uabs.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/9643/1/kovalenko.pdf> (дата звернення: 20.12.2017). 2. Про Національний банк України : закон України від 20.05.1999 № 679-XIV // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14> (дата звернення: 20.12.2017). 3. Про банки і банківську діяльність : закон України від 07.12.2000 № 2121-III // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14> (дата звернення: 20.12.2017). 4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь, 2009. 1728 с. 5. Жиліна А. І. Громадський контроль як засіб забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні // Актуальні проблеми сучасної науки і правоохоронної діяльності : матеріали XI наук.-практ. конф. курсантів та слухачів, 29 трав. 2004 р. Харків, 2004. 276 с. 6. Гуцаленко Л. В., Дерій В. А., Коцупатрий М. М. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. для студентів ВНЗ. Київ : Центр учб. літ., 2009. 424 с. 7. Марущак А. В. Правові основи контрольно-наглядових повноважень Національного банку України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 21 с. 8. Д'яконова І. І. Модернізація банківського нагляду в Україні : монографія. Суми, 2008. 279 с. 9. Головач А. В. Керівник в органах Державної податкової служби: адміністративно-правовий статус: монографія. Харків : Золота миля, 2011. 584 с. 10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : закон України від 05.04.2007 № 877-V // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16> (дата звернення: 26.08.2017). 11. Амосов О., Коваленко М. Підконтрольність Національного банку України та центральних банків зарубіжжя. *Вісник Національної академії державного управління*. 2012. Вип. 1. С. 161–171. 12. Попов И. С. Правовой механизм государственного регулирования банковской деятельности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. М., 2000. 208 с. 13. Гойхман М. І. Діагностика проблемних ситуацій та державне регулювання функціонування банківського сектору в Україні : автореф. дис. ... д-р екон. наук : 08.00.08. Київ, 2017. 40 с.



### **Царикова Е. В. Проблема определения понятия государственного контроля в банковской сфере**

*Исследована сущность банковского контроля и научные подходы к определению его отличий от банковского надзора, определено место банковского контроля в системе государственного контроля. Рассмотрена проблема разграничения терминов «государственный контроль в банковской сфере», «государственное регулирование деятельности банков», «банковское регулирование» и «банковский надзор». Отмечены отличия понятий «государственный контроль в банковской сфере» и «банковский контроль», предложены их определения.*

**Ключевые слова:** банковский контроль, банковский надзор, банковское регулирование, государственный контроль, банковская сфера.

### **Tsarikova O. V. The problem of defining the concept of state control in the banking sector**

*The essence of banking control and scientific approaches to determine its differences from banking supervision have been researched; the place of banking control in the system of state control has been determined. The author has indicated on the absence of the definition of the concept of the state control in the banking sector in the legislation of Ukraine, as well as on the problem of the delineation of the terms “state control in the banking sector”, “state regulation of the banks activities”, “banking regulation” and “banking supervision”.*

*It has been established that the verification is a form of activity of the National Bank of Ukraine, which is inherent for banking control and banking supervision. Therefore, the notion of the state banking supervision involves the intervention of the state supervisory agency, which acts as a controller, in the activities of banks. It has been emphasized that control includes not only verification of the activity of the object under control and its legality, but also supervision (monitoring) over its realization and expediency. Therefore, the concept of “banking control” is identical to the concept of “banking supervision”.*

*It has been emphasized that it is expedient to distinguish the concepts of “state control in the banking sector” and “banking control”. It has been found out that banking control (supervision) is a complex of ordered actions aimed at monitoring the activities of banks, verification of the conformity of actions of controlled subjects with the established requirements of legislation in order to detect deviations from established norms, implementation of managerial influence, and the provision of recommendations. The state control in the banking sector should be considered as a function of public administration, which covers both the activities of the National Bank of Ukraine on the implementation of banking control (supervision) and the activities of other state power agencies.*

**Keywords:** banking control, banking supervision, banking regulation, state control, banking sphere.



УДК 342.9

**С. С. Шоптенко,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри юридичних дисциплін Сумської філії  
Харківського національного університету внутрішніх справ;  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9786-5398>

## **ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДИСЦИПЛІНАРНИХ ПРОВАДЖЕНЬ У ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ**

*Проаналізовано чинне законодавство з питань реалізації дисциплінарних проваджень у правоохоронних органах і визначено його недоліки. Надано обґрунтовані пропозиції щодо усунення недоліків у нормативно-правових актах, що регулюють порядок притягнення працівників правоохоронних органів до дисциплінарної відповідальності.*

**Ключові слова:** дисциплінарне провадження, правоохоронні органи, службова дисципліна, стадії дисциплінарного провадження, службове розслідування.

**Постановка проблеми.** Конституція України закріпила обов'язок держави в особі її правоохоронних органів забезпечувати національну безпеку та публічний порядок, захищати права та свободи людини й громадянина, інтереси суспільства та держави від протиправних посягань. Ефективна діяльність правоохоронних органів перебуває в прямій залежності від стану службової дисципліни в їх органах та підрозділах. Одним із способів забезпечення її належного стану є застосування до особи, яка вчинила дисциплінарне правопорушення, примусових заходів дисциплінарного впливу. Ураховуючи те, що такі заходи можуть обмежувати права та свободи працівника правоохоронного органу, порядок і підстави їх застосування мають бути чітко регламентованими чинним законодавством. На сьогодні нормативно-правові акти в цій сфері є застарілими та потребують перегляду й удосконалення, що вказує на актуальність цього дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченням проблем реалізації дисциплінарних проваджень, зокрема в правоохоронних органах, займалися такі вчені, як Г. Атаманчук, О. Бандурка, Ю. Битяк, Н. Бортник, В. Венедиктов, В. Воловик, Є. Додін, С. Єсімов, М. Ковалів, Ю. Козлов, В. Колпаков, О. Кузьменко, А. Куліш, В. Манохін, К. Мельник, О. Музичук, Л. Остапенко, О. Синявська, В. Сорокін та інші. Водночас багато аспектів реалізації цієї процедури

залишилися поза увагою вчених, що обумовлює актуальність дослідження цього питання.

**Метою** цієї статті є визначення проблем нормативно-правового регулювання реалізації дисциплінарних проваджень у правоохоронних органах України. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі **завдання**: проаналізувати чинне законодавство з питань реалізації дисциплінарних проваджень у правоохоронних органах та визначити його недоліки; надати пропозиції щодо усунення недоліків у нормативно-правових актах, що регулюють порядок притягнення працівників правоохоронних органів до дисциплінарної відповідальності.

**Виклад основного матеріалу.** Накладення дисциплінарних стягнень на працівників правоохоронних органів відбувається за спеціальною визначеною законодавством процедурою, яка утворює дисциплінарне провадження, тобто врегульовану законодавством діяльність їх уповноважених посадових осіб з розгляду та вирішення індивідуально конкретних справ про вчинення підлеглим їм працівником дисциплінарного проступку та притягнення його до дисциплінарної відповідальності.

Порядок реалізації дисциплінарних проваджень у правоохоронних органах регулюється відповідними законодавчими актами й у більшості випадків має схожу модель. Реалізація дисциплінарних проваджень в органах Служби безпеки, Національної гвардії та Державної прикордонної служби України регулюється законом «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» [1], де закріплено зміст службової дисципліни, види дисциплінарних стягнень, порядок їх накладення та повноваження посадових осіб щодо реалізації досліджуваної процедури. Порядок реалізації дисциплінарних проваджень в органах Національної поліції, Державної кримінально-виконавчої служби, Національного антикорупційного бюро та Державної фіскальної служби України регламентується Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ, затвердженим законом України [2], де визначено зміст дисциплінарного проступку, види дисциплінарних стягнень, повноваження посадових осіб з їх накладення, порядок притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності, прийняття рішень у справах, їх виконання та оскарження.

На сьогодні законодавство у сфері дисциплінарної відповідальності працівників правоохоронних органів і реалізації дисциплінарних проваджень щодо них потребує перегляду та систематизації. Чинні статuti є застарілими й не відображають специфіку розгляду та вирішення справ про вчинення працівниками правоохоронних органів дисциплінарних проступків. Більшість їх норм стосується поняття дисциплінарного правопорушення, видів дисциплінарних стягнень, що застосовуються за їх учинення, та повноважень керівників щодо їх

застосування. Водночас поза увагою законотворця залишилося багато важливих питань реалізації дисциплінарних проваджень. Крім того, на сьогодні для деяких правоохоронних органів відсутня чітка вказівка в законодавстві, яким актом керуватися під час реалізації дисциплінарних проваджень щодо їх працівників. Для деяких із них законодавство є застарілим і потребує перегляду й удосконалення. Зокрема, вимагають належної правової регламентації дисциплінарні провадження щодо працівників Національної поліції, Національного антикорупційного бюро, Державної фіскальної служби та деяких інших правоохоронних органів України. Ухвалений у 2006 р. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ потребує термінової заміни новим, ухваленим з урахуванням правового статусу поліцейських і працівників Національного антикорупційного бюро України.

Крім того, чинні нормативні акти з питань реалізації дисциплінарних проваджень у правоохоронних органах України потребують доповнення низкою важливих положень, які визначають правовий статус їх учасників, процедуру розгляду справ та прийняття рішень, їх оскарження тощо.

Одним із важливих питань, що має бути закріплене в законодавстві про дисциплінарну відповідальність працівників правоохоронних органів, є завдання дисциплінарних проваджень щодо них. Вони випливають із загальних завдань управлінської діяльності й мають за мету забезпечення дисципліни та законності у відповідних правоохоронних органах. До таких завдань варто віднести: повне, всебічне й об'єктивне дослідження обставин справи; аналіз характеристики особи, яка вчинила дисциплінарний проступок; покарання особи та її виправлення; відшкодування завданих проступком збитків; профілактику вчинення подібних дисциплінарних проступків у підрозділі; усунення причин та умов, що сприяли вчиненню дисциплінарного проступку.

Вимагають чіткого визначення перелік діянь, що підпадають під ознаки дисциплінарних проступків, та відповідальність за них. Це сприятиме об'єктивному розгляду справ про дисциплінарні правопорушення й обрання доцільного та необхідного покарання правопорушника. Так, до діянь, що визнаються дисциплінарними правопорушеннями та за вчинення яких застосовуються заходи дисциплінарної відповідальності, необхідно віднести такі: невиконання чи неналежне виконання працівником правоохоронного органу своїх службових обов'язків, законодавства, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) і доручень керівників, прийнятих у межах їх компетенції; порушення Присяги; порушення правил етичної поведінки; прийняття працівником правоохоронного органу необґрунтованого рішення, що спричинило несприятливі наслідки для правоохоронного органу, держави чи суспільства; вияв неповаги до держави, державних символів



України, Українського народу; недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; порушення вимог політичної нейтральності; події, які сталися за участю осіб рядового чи начальницького складу й можуть викликати суспільний резонанс; дії, що шкодять авторитету правоохоронного органу; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб, якщо таке діяння не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; публічне висловлювання, що порушує принцип презумпції невинуватості; неподання або несвоєчасне подання інформації, що перешкоджає подальшому проходженню служби; знищення або втрата службових документів, розголошення інформації з обмеженим доступом, що стала відомою працівнику у зв'язку з виконанням ним своїх повноважень; появу працівника правоохоронного органу на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; порушення встановлених законом порядку та строків подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; прогул (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин; скоєння особою рядового чи начальницького складу адміністративного правопорушення, за яке відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення застосовуються заходи дисциплінарної відповідальності.

Ще одним із таких аспектів, які треба закріпити в законодавстві, є перелік обставин, що пом'якшують та обтяжують дисциплінарну відповідальність. За аналогією із законом України «Про державну службу» та з урахуванням інших нормативно-правових актів і наукових поглядів на це питання до обставин, що пом'якшують дисциплінарну відповідальність працівників правоохоронних органів, можна віднести: усвідомлення та визнання своєї провини; позитивну характеристику працівника правоохоронного органу, який вчинив дисциплінарний проступок (тривалий стаж бездоганної служби, відсутність нарікань з боку керівництва, наявність заохочень), відсутність дисциплінарних стягнень; характер проступку (є незначним та має невелику шкідливість); вчинення дисциплінарного правопорушення під тиском посадової особи, від якої працівник правоохоронного органу перебуває в службовій залежності; відвернення шкідливих наслідків дисциплінарного проступку, добровільне відшкодування завданих збитків; вчинення проступку під впливом погрози, примусу або через службову чи іншу залежність, внаслідок збігу тяжких особистих чи сімейних обставин, під впливом сильного душевного хвилювання або внаслідок неправомірних дій керівника; вчинення дисциплінарного правопорушення вагітною жінкою. Цей перелік не є вичерпним і

може доповнюватися іншими обставинами на розсуд керівника правоохоронного органу чи його підрозділу.

До обставин, що обтяжують дисциплінарну відповідальність працівників правоохоронних органів, можна віднести так: негативну характеристику працівника, який вчинив дисциплінарний проступок, наявність інших дисциплінарних стягнень; приховування дисциплінарного правопорушення; вчинення дисциплінарного проступку в стані алкогольного, наркотичного чи токсичного сп'яніння; вчинення правопорушення з корисливих мотивів, із причин помсти чи особистої неприязні до керівника або інших працівників; вчинення дисциплінарного проступку в умовах надзвичайного стану, на стратегічних об'єктах, пов'язаного з джерелом підвищеної небезпеки; настання тяжких наслідків, завдання збитків, створення загрози життю та здоров'ю інших людей.

Крім того, в законодавстві про дисциплінарну відповідальність працівників правоохоронних органів доцільно закріпити перелік обставин, які виключають таку відповідальність. До них можна віднести закінчення строку накладення дисциплінарних стягнень і вчинення дисциплінарного проступку в стані крайньої необхідності.

Також у нормативно-правових актах, що регулюють дисциплінарні провадження в правоохоронних органах, необхідно чітко закріпити стадії дисциплінарних проваджень щодо їх працівників, а саме:

- 1) порушення дисциплінарного провадження (призначення службового розслідування);
- 2) службове розслідування;
- 3) прийняття рішення за результатами службового розслідування (вдання наказу про накладення дисциплінарного стягнення);
- 4) виконання дисциплінарного стягнення;
- 5) оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення (факультативна стадія).

Порядок реалізації кожної з указаних стадій та їх документальне оформлення закріплено в інструкціях про порядок проведення службових розслідувань у відповідних правоохоронних органах. На сьогодні такі інструкції є в кожному правоохоронному органі, але деякі з них не повною мірою регламентують зміст, порядок та особливості дисциплінарних проваджень. Так, не всі інструкції чітко визначають перелік підстав для проведення службових розслідувань, суб'єктів, уповноважених їх реалізовувати, стадії та вимоги до їх проведення. Крім того, низка інструкцій не містить норм, які б закріплювали повноваження учасників цих процедур. Відсутні в них і правила щодо оформлення матеріалів службового розслідування, які в інструкціях обмежуються лише вимогами до змісту висновку службового розслідування, тоді як належне оформлення матеріалів має важливе значення для забезпечення правомірності накладення

дисциплінарного стягнення, а також забезпечує всім учасникам можливість у будь-який час ознайомитися з інформацією щодо вчиненого дисциплінарного проступку й оскаржити рішення у справі. У зв'язку з цим в інструкціях про порядок проведення службових розслідувань у відповідних правоохоронних органах доцільно закріпити, що матеріали службового розслідування повинні містити: 1) копію наказу про призначення службового розслідування; 2) документи, що стали підставою для призначення службового розслідування; 3) пояснення працівника, який вчинив дисциплінарний проступок; 4) пояснення інших осіб, які мають інформацію про вчинене правопорушення чи про особу, яка його вчинила; 5) інші матеріали, що містять у собі відомості про вчинений проступок; 6) заяви та клопотання особи, щодо якої проводиться службове розслідування (якщо такі є); 7) характеристику працівника, який вчинив дисциплінарний проступок, підписану його безпосереднім керівником; 8) висновок службового розслідування; 9) аркуш бесіди працівника, який вчинив дисциплінарний проступок, із керівником правоохоронного органу; 10) копію наказу про притягнення до дисциплінарної відповідальності (якщо особа була визнана винною у вчиненні дисциплінарного правопорушення). Указані матеріали передаються до управлінь (відділів) кадрового забезпечення для їх додання до особової справи працівника правоохоронного органу.

Правові норми стосовно строків проведення службового розслідування також потребують переосмислення. Так, з метою забезпечення оперативності проведення процедури розгляду справи про дисциплінарне правопорушення в законодавстві доцільно передбачити не лише місячний строк. Для справ про незначні проступки доцільно встановити більш стислі строки, які дозволять швидше розглядати справи та виносити у них рішення. Так, для дисциплінарних справ, які не потребують проведення широкого комплексу дій, а також щодо незначних дисциплінарних проступків доцільно встановити строк до 10 днів. Водночас необхідно передбачити можливість його продовження за обґрунтованою заявою особи, відповідальної за проведення службового розслідування.

**Висновки.** Ураховуючи недосконалість чинного законодавства з питань реалізації дисциплінарних проваджень у правоохоронних органах, а також схожість порядку й організаційних засад реалізації цієї процедури в різних правоохоронних органах, на сьогодні виникла потреба в систематизації й удосконаленні існуючого законодавства у цій сфері та ухвалення закону України «Про Дисциплінарний статут правоохоронних органів». Цей нормативно-правовий акт визначатиме поняття дисциплінарної відповідальності, дисциплінарного проступку та дисциплінарних стягнень, суб'єктів реалізації дисциплінарних проваджень, підстав для їх відкриття,

зміст процедури розгляду справи про вчинення дисциплінарного проступку, її документальне оформлення, права та обов'язки учасників та інші організаційно-правові засади розгляду й вирішення справ про дисциплінарні правопорушення. Його дія поширюватиметься на працівників Національної поліції України, Служби безпеки України, Національного антикорупційного бюро України, Державної фіскальної служби України, Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України та Державної пенітенціарної служби України. Порядок реалізації положень указанного статуту деталізуватиметься у відповідних інструкціях про порядок проведення службових розслідувань, розроблених з урахуванням специфіки проходження служби в окремих правоохоронних органах.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : закон України від 24.03.1999 № 551-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22–23. Ст. 197. 2. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : закон України від 09.06.2013 № 3460-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 29. Ст. 245.

Надійшла до редколегії 20.12.2017



### **Шоптенко С. С. Проблемы нормативно-правового регулирования реализации дисциплинарных производств в правоохранительных органах Украины**

*Проанализировано действующее законодательство по вопросам реализации дисциплинарных производств в правоохранительных органах и определены его недостатки. Даны обоснованные предложения по устранению недостатков в нормативно-правовых актах, регулирующих порядок привлечения работников правоохранительных органов к дисциплинарной ответственности.*

**Ключевые слова:** дисциплинарное производство, правоохранительные органы, служебная дисциплина, стадии дисциплинарного производства, служебное расследование.

### **Shoptenko S. S. Problems of normative and legal regulation of implementing disciplinary proceedings in law enforcement agencies of Ukraine**

*The current legislation on the implementation of disciplinary proceedings in law enforcement agencies has been analyzed and it has been established that nowadays it requires the review and systematization. The author has offered to determine the tasks of disciplinary proceedings in the law on disciplinary liability of law enforcement officers, namely: a complete, comprehensive and objective investigation of the circumstances of the case; analysis of the characteristics of the person who committed a disciplinary offense; the punishment of a person and his correction; reimbursement of damages caused by misconduct; preventive work in regard to the non-commission of such disciplinary offenses in the subdivision; eliminating the causes and conditions that*

*contributed to the disciplinary offense. It has been indicated on the need for a clear definition of the list of acts subject to the features of disciplinary misconduct and liability for them. The author has substantiated the necessity of legislative consolidation of the list of circumstances, which mitigate and aggravate the disciplinary liability. The need for legislative consolidation of the stages of disciplinary proceedings against law enforcement officers has been determined. Special attention has been paid to the necessity of legal regulation of the requirements for documentary registration of materials of the official investigation.*

*Taking into account the imperfection of the current legislation on the implementation of disciplinary proceedings in law enforcement agencies, as well as the similarity of the procedure and organizational principles of the implementation of this procedure in various law enforcement agencies, the author has offered to approve the Law of Ukraine "On the Disciplinary Statute of Law Enforcement Agencies", which will cover the employees of the National Police of Ukraine, Security Service of Ukraine, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the State Fiscal Service of Ukraine, the State Border Guard Service of Ukraine, The National Guard of Ukraine and the State Penitentiary Service of Ukraine. The procedure for the implementation of the provisions of the said statute will be detailed in the relevant instructions on the procedure for conducting official investigations, elaborated taking into account the specifics of service in certain law enforcement agencies.*

**Keywords:** disciplinary proceedings, law enforcement agencies, service discipline, stages of disciplinary proceedings, official investigation.



УДК 347.254

**О. Є. Аврамова,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільного права та процесу факультету № 6  
Харківського національного університету внутрішніх справ;  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1941-9894>

## Види житла

*Запропоновано класифікацію житла за такими критеріями: 1) за призначенням (постійне, тимчасове проживання); 2) за планово-технічною конструкцією; 3) за рівнем комфорту та соціальної спрямованості; 4) за видами житлових фондів. Визначено також види житла згідно з відповідною класифікацією житлового фонду.*

**Ключові слова:** житло, види житла, житлове законодавство, проживання, постійне житло, тимчасове житло, соціальне житло.

**Постановка проблеми.** Сучасне житлове законодавство не має єдиного акта щодо регулювання житлових відносин. Такий стан речей негативно відбивається не лише на юридичній техніці побудови правового регулювання житлових відносин, а і на термінологічному апараті житлового законодавства. Серед понятійних проблем опинилось навіть елементарне питання – види житла. Така ситуація виникла внаслідок того, що у 2014 р. були внесені зміни у ст. 6 Житлового кодексу УРСР згідно з якими жилі будинки та жилі приміщення призначаються для постійного або тимчасового проживання громадян, а також для використання в установленому порядку як службових жилих приміщень і гуртожитків [1]. Зміни цієї статті полягають у тому, що за першою її редакцією жилі будинки та жилі приміщення призначались виключно для постійного проживання, а з 2014 р. до постійного житла було прирівняне тимчасове житло. Таку новацію запроваджено без урахування того, що житло як понятійна категорія може розглядатися в різних аспектах – з поглядів конституційного (публічного права), цивільного та житлового законодавства. В останньому це спеціальна категорія, яка враховує властивості житла, що забезпечує достатнє/безпечне проживання у ньому людини. Таким чином, через сучасну редакцію статті 6 Житлового кодексу УРСР (далі – ЖК УРСР) виникає необхідність установити саме види житла з урахуванням його призначення.

**Аналіз останніх досліджень.** В останніх дисертаційних дослідженнях запропоновано такі підходи до визначення класифікації житла, його видів. А. Ю. Зайцев у дисертації «Право власності на житло» (2017 р.) стверджує, що житлом може

визнаватися тільки відокремлене житлове приміщення, розташоване в житловій будівлі та пристосоване для постійного проживання фізичних осіб, благоустроєне відповідно до умов цього населеного пункту, що відповідає встановленим санітарним і технічним вимогам; цей автор доводить, що житло як об'єкт права власності юридичних осіб необхідно використовувати лише за його цільовим призначенням [2, с. 6, 7]. Проблемність цих тверджень полягає у тому, що їх автор пропонує вперше (що викликає науковий сумнів), а види житла у роботі не встановлено. У дисертації М. В. Бернацького «Житло як об'єкт права власності» (2016 р.) пропонується така класифікація видів житла: за видами житлових фондів (ЖК УРСР) та за відмінностями конкретних об'єктів (Цивільний кодекс України, в якому визначено житловий будинок, квартиру та кімнату). Установлено, що кімната як об'єкт права власності не може бути віднесена до житла, оскільки не містить усіх елементів, необхідних для постійного проживання в ній людей та можливості задовольнити потреби, які виникають під час проживання [3, с. 8]. У вказаному підході не враховуються позиції ст. 6 ЖК УРСР щодо видів житла та різні правові режими житла у цивільному й житловому праві. Отже, аналіз останніх досліджень у житловому праві щодо житла підкреслює актуальність визначення саме видів жила.

**Мета** статті – розробити класифікацію видів житла.

**Виклад основного матеріалу.** Виходячи зі ст. 6 ЖК УРСР житло залежно від мети поділяється на постійне та для тимчасового проживання. У ст. 4 ЖК УРСР виділено такі види житла, що складають житловий фонд України: жилі будинки, частини жилих будинків, квартири в багатоквартирних жилих будинках, садибні (одноквартирні) жилі будинки, а також жилі приміщення в інших будівлях [4]. У Цивільному кодексі України виокремлено такі види житла: житловий будинок, квартира, інше жилае приміщення, призначені та придатні для постійного або тимчасового проживання в них (ст. 379 ЦК України) [5]. Варто звернути увагу, що кодекси щодо видів житла відштовхуються від двох різних класифікацій, за якими види житла розрізняються залежно від: 1) призначення (постійне, тимчасове проживання); 2) планово-технічної конструкції. При цьому ЖК УРСР краще деталізує види житла, зокрема визначає частини жилих будинків. Окремо також виділено садибні (одноквартирні) жилі будинки. Виокремлення у ЖК УРСР такого виду житла, як частина житлового будинку, лише деталізує види фактичного житла, що може перебувати у володінні особи. Варто звернути увагу, що детально будівлі житлового фонду класифікуються у ст. 14.1.129.1 Податкового кодексу України. Так, там віднесено до житлового фонду такі види: житловий будинок, прибудову до житлового будинку – частину будинку, розташовану поза контуром його капітальних зовнішніх стін, і яка має з

основною частиною будинку одну (або більше) спільну капітальну стіну; квартиру, котедж, кімнату в багатосімейних (комунальних) квартирах [6].

У згаданих нормативних актах постійно виокремлюється такий вид житла, як живе приміщення. При цьому його визначення або його типи не встановлюються. Поняття одного з типів жилого приміщення закріплено у п. 6 ч. 1 ст. 1<sup>1</sup> закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків». Згідно з ним жилі приміщення у гуртожитку – це приміщення у гуртожитку (жилі кімнати, жилі блоки чи жилі секції), призначені та придатні відповідно до вимог законодавства до житла, призначеного для постійного проживання у ньому [7]. Це визначення надає можливість виокремити типи жилих приміщень: жилі кімнати, жилі блоки та жилі секції. Крім того, Законом встановлено, що житловий комплекс гуртожитку – це гуртожиток як цілісний об'єкт нерухомого майна, тобто будівля гуртожитку та/або його частини, його мережі, відведена під ним земельна ділянка, його прибудинкова територія та розташовані на ній будівлі й споруди, необхідні для утримання та обслуговування гуртожитку за прямим цільовим призначенням – для проживання мешканців (п. 7 ч. 1 ст. 11 Закону) [7]. Із цього випливає, що можна виокремлювати прості та складні об'єкти житла. До простих об'єктів житла варто віднести такі: квартиру, живу кімнату, житловий будинок. Складні об'єкти житла – це багатоквартирні будинки та гуртожитки. Останні об'єкти можуть входити до більш складної конструкції – житлового комплексу, що охоплює всі об'єкти, потрібні для забезпечення функціонального призначення головного об'єкта.

Законом України «Про житлово-комунальні послуги» виокремлюються такі види житла: приміщення, будинок, житловий комплекс (ч. 6 п. 1 ст. 1 Закону) [8]. Цей підхід до поділу житла має планово-технічну спрямованість. У деталізованому вигляді така «технічна» класифікація житла міститься у Державних будівельних нормах України «Житлові будинки. Основні положення» (ДБН В.2.2-15-2005). Там визначено, що житло за рівнем комфорту та соціальною спрямованістю поділяється на дві категорії: житло I категорії (комерційне) та житло II категорії (соціальне). Видами комерційного житла є квартира та одноквартирний житловий будинок (чи котедж); види соціального житла – квартири та житлові кімнати гуртожитків. Житлові будинки поділяються на одно- та багатоквартирні. Виокремлено також спеціалізоване житло – квартири та житлові будинки, призначені для проживання осіб похилого віку або інвалідів, службове житло (для робітників і службовців) та гуртожитки для молоді [9].

Варто також звернути увагу на ще одну класифікацію житла з урахуванням рівня комфорту та соціальної спрямованості.



Види соціального житла встановлені законом України «Про житловий фонд соціального призначення». Згідно з п. 1 ст. 3 цього закону до житла з житлового фонду соціального призначення належать: 1) квартири в багатоквартирних жилих будинках, садибні (одноквартирні) жилі будинки, які надаються громадянам у порядку черги на одержання соціального житла; 2) жилі приміщення у соціальних гуртожитках, які надаються громадянам на час їх перебування на соціальному квартирному обліку за умови, що таке житло є єдиним місцем їх проживання [10]. Звернемо увагу, що в цьому нормативному акті виокремлюються ті ж само види житла, що і в ЖК УРСР: квартири в багатоквартирних жилих будинках, садибні (одноквартирні) жилі будинки, жилі приміщення, за винятком житлового будинку або частини житлового будинку. Крім того, відповідно до Закону соціальне житло може поділятися на тимчасове (спеціалізований будинок для бідних і безпритульних, тимчасовий притулок для дорослих) та постійне (соціальний гуртожиток, спеціалізований будинок для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та інвалідів).

Характеристика тимчасового соціального житла надається й у Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 31.03.2004 № 422 [11]. Зокрема, житлові приміщення з фондів житла для тимчасового проживання надаються громадянам на підставі договору найму в розмірі не менш як 6 м<sup>2</sup> на одну особу для тимчасового проживання на строк до одного року з можливістю продовження цього строку в разі неспроможності отримати альтернативне місце проживання.

Аналізуючи згадані нормативні акти, можна встановити, що єдиної класифікації житла не існує, її розпорошено по різних нормативних актах, тому варто створити класифікацію житла та встановити види житла. Класифікувати житло можна за такими критеріями: 1) за призначенням (постійне, тимчасове проживання); 2) за планово-технічною конструкцією; 3) за рівнем комфорту та соціальної спрямованості; 4) за видами житлових фондів. Розглянемо види житла за запропонованою класифікацією.

За призначенням житло поділяється на постійне та тимчасове. Постійне житло – це житло, придатне та призначене для постійного проживання особи. Тимчасове житло – це житло, яке призначене для проживання особи на строк до 1 року та має мінімальні умови придатності, які забезпечують безпечне проживання особи. Тимчасове проживання особи варто відрізнити від перебування особи у приміщенні. Розмежування місця проживання та місця перебування міститься у законі «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», де встановлено розмежування місця проживання та місця перебування за строком проживання (ст. 3 Закону). Якщо особа проживає в певному місці

строком менше 6 місяців на рік, то це – місце перебування [12]. Місцем перебування особи може бути готель, мотель, хостел або інше приміщення, що відповідає вимогам щодо короткочасного перебування особи. Такі приміщення не належать до видів житла, призначеного саме для проживання особи, але на такі приміщення поширюються правила недоторканності житла.

За планово-технічною конструкцією житло поділяється на житлові будинки, частини житлових будинків, квартири та жилі приміщення. Ці об'єкти можна поділити на відповідні типи. Житловий будинок може мати такі типи: одноквартирний житловий будинок, котедж, дачний будинок. Типами частини житлового будинку є таунхаус, самостійна частка житлового будинку, прибудова до житлового будинку. Квартири поділяються на звичайні та спеціальні (для проживання осіб похилого віку, інвалідів). Типами жилих приміщень є жилі кімнати у гуртожитках, жилі блоки, жилі секції в гуртожитках і кімнати в багатосімейних (комунальних) квартирах.

За рівнем комфорту та соціальною спрямованістю видами житла є комерційне та соціальне житло. Комерційне житло – це житло з високим рівнем комфортності, обумовленим розміром житлової площі, проектуванням житла, місцем його розташування та рівнем інфраструктури. Соціальне житло – це житло, що відповідає архітектурно-планувальним і технічним нормам і санітарно-гігієнічним вимогам, установленим у державних будівельних нормах щодо такого житла, та придатне для проживання. Різниця між цими видами житла полягає і в їх правовому режимі, зокрема соціальне житло не можна приватизувати та здійснювати з ним будь-які правочини, серед іншого здавати в оренду, піднайом, дарувати та ін.

За видами житлових фондів (за метою користування) варто виокремити такі види житла: житло з фонду соціального призначення (постійне та тимчасове житло, притулки, гуртожитки), житло із спеціалізованого житлового фонду (службове житло, гуртожитки для студентів), житло з індивідуального житлового фонду (житло, призначене для індивідуального проживання особи та її сім'ї), житло з комерційного житлового фонду (житло, призначене для отримання прибутку та передавання іншим особам для платного проживання у ньому). Залежно від форми власності житловий фонд поділяється на приватний, державний і комунальний (житловий фонд органів місцевого самоврядування / власність територіальних громад). Відповідно до цього видами житла є житло з приватного, державного та комунального фондів.

Підсумовуючи викладене, варто запропонувати такі **висновки**. Жоден нормативний акт сьогодні не містить чіткої класифікації видів житла, зокрема не встановлено повну класифікацію житла за

можливими видами житла. Такий стан обумовлено тим, що українське житлове законодавство не отримало повноцінного реформування. Відсутність єдиного підходу до виокремлення видів житла унеможлиблює на законодавчому рівні встановлювати правовий режим конкретного виду житла, що, у свою чергу, відбивається на вимогах придатності та призначення житла. Безумовно, позицій щодо поділу житла може бути декілька, тому ця тематика потребує окремого наукового обговорення.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо переведення садових і дачних будинків у жилі будинки та реєстрації в них місця проживання : закон України від 02.09.2014 № 1673-VII // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1673-18> (дата звернення 20.11.2017). 2. Зайцев А. Ю. Право власності на житло : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2017. 20 с. 3. Бернацький М. В. Житло як об'єкт права власності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2016. 20 с. 4. Житловий кодекс Української РСР : закон УРСР від 30.06.1983 № 5464-X // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10> (дата звернення 21.11.2017). 5. Цивільний кодекс України : закон України від 16.01.2003 № 435-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення 21.11.2017). 6. Податковий кодекс України закон України від 02.10.2010 № 2755-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення 21.11.2017). 7. Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків : закон України від 04.09.2008 № № 500-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-17> (дата звернення 25.11.2017). 8. Про житлово-комунальні послуги : закон України від 24.06.2004 № 1875-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-15> (дата звернення 26.11.2017). 9. Державні будівельні норми України «Житлові будинки. Основні положення». ДБН В.2.2-15-2005. URL: <http://kga.gov.ua/files/doc/normy-derjavny/dbn/Budynky-i-sporudy-ZhYTLOVI-BUDYNKY-OSNOVNI-POLOZhENNJa-DBN-V22-15-2005.pdf> (дата звернення 23.11.2017). 10. Про житловий фонд соціального призначення : закон України від 30.11.2016 № 3334-15 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3334-15> (дата звернення 26.11.2017). 11. Порядок надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання : постанова Кабінету Міністрів України від 31.03.2004 № 422 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/422-2004-%D0%BF> (дата звернення 28.11.2017). 12. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : закон України від 11.12.2003 № 1382-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15> (дата звернення 28.11.2017).

*Надійшла до редколегії 06.12.2017*



### **Аврамова О.Е. Виды жилья**

*Предложена классификация жилья по следующим критериям: 1) по назначению (постоянное, временное проживание) 2) по плано-технической конструкции; 3) по уровню комфорта и социальной направленности; 4) по видам жилищных фондов. Определены также виды жилья согласно соответствующей классификации жилого фонда.*

**Ключевые слова:** жильё, виды жилья, жилищное законодательство, проживание, постоянное жильё, временное жильё, социальное жильё.

### **Avramova O. Ye. Types of housing**

*The urgency of the topic of establishing the types of housing is due to the fact that none of the regulatory act does not contain a clear definition of the types of housing, in particular, a complete classification of housing according to its possible types has not been established. The lack of a unified approach to the types of housing makes it impossible to establish the legal regime of a particular housing at the legislative level.*

*The author has offered the classification of housing according to the following criteria: 1) by designation; 2) according to planned and technical construction; 3) by the level of comfort and social orientation; 4) according to the type of housing stock. Housing by designation is divided into permanent and temporary. Permanent housing is a dwelling that is suitable and intended for permanent residence of a person. Temporary housing is a dwelling intended for a person to reside for a term up to one year and has minimum eligibility conditions that ensure the safe residence of a person. Housing according to planned and technical construction is divided into residential buildings, parts of residential buildings, apartments, residential premises. Commercial and social housing are called as types of housing according to the level of comfort and social orientation. Commercial housing is a dwelling with a high level of comfort, due to the size of the living space, housing design, location, infrastructure level. Social housing is a dwelling that meets architectural and planning, technical norms and sanitary-hygienic requirements established by the state building norms for such housing, and that is suitable for living. The types of housing have been also determined in accordance with the relevant classification of the housing stock.*

**Keywords:** housing, types of housing, housing legislation, residence, permanent housing, temporary housing, social housing.



УДК 336.072.2(477)

### **Л. М. Попова,**

*кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри фінансів та кредиту  
Харківського національного університету будівництва та архітектури*

## МЕТОДИКА КОНТРОЛЬНО-РЕВІЗІЙНОГО ПРОЦЕСУ СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*Визначено основні стадії контрольно-ревізійного процесу, особливу увагу приділено питанням формування ревізійної бригади, попереднього ознайомлення з об'єктом перевірки та першочергових дій на об'єкті контролю. Проаналізовано основні документи, які складають за підсумками контрольно-ревізійної роботи, та порядок реалізації результатів контролю.*

**Ключові слова:** фінансовий контроль, стадії контролю, ревізія, організаційно-методична підготовка, об'єкти контролю, планові та позапланові ревізії, дослідна стадія, контрольно-ревізійний процес, узагальнення та реалізація результатів контролю, підприємницька діяльність.

**Постановка проблеми.** Система фінансово-господарського контролю, яка існує сьогодні в Україні, є досить суперечливою та нелогічною, а її ефективність – досить низькою. В системі фінансово-господарського контролю складно працювати і тим, хто здійснює контроль, і тим, кого контролюють. А єдиної методики проведення контрольно-ревізійної діяльності не існує, що обумовлює необхідність додаткового дослідження методики контрольно-ревізійного процесу в діяльності суб'єктів підприємницької діяльності.

**Стан дослідження.** Питанням організації контрольно-ревізійної роботи присвячені праці таких учених, як О. М. Бандурка, М. Т. Білуха, Ф. Ф. Бутинець, А. В. Гуцаленко, З. Б. Живко, Є. В. Калюга, М. І. Камлик, М. В. Куркін, В. О. Лукін, С. М. Попова, А. Н. Савченко, Б. Ф. Усач, І. В. Ялдин та ін. Однак низка питань, пов'язаних з удосконаленням методики проведення ревізій і перевірок фінансово-господарської діяльності підприємницьких структур у сучасних умовах, як зазначалося, потребують вирішення.

**Метою** статті є аналіз процесу проведення контрольно-ревізійних дій щодо фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємництва на всіх стадіях контролю.

**Виклад основного матеріалу.** Фінансовий контроль ґрунтується на використанні контрольної функції фінансів і є одним із проявів її важливого значення в розширеному відтворенні. За твердженням Є. В. Калюги, фінансовий контроль являє собою діяльність державних і громадських органів, спрямовану на перевірку обґрунтованості процесів формування та раціонального використання коштів з метою встановлення вірогідності, законності й доцільності операцій [1, с. 6].

Фінансовий контроль усіх суб'єктів підприємницької діяльності здійснюється за допомогою певних специфічних прийомів. Сукупність цих методичних та організаційних прийомів, що застосовуються під час проведення перевірок, інспектування (ревізій) та аудиту становить контрольно-ревізійний процес. У цьому процесі виділяють такі стадії: організаційну, дослідну, стадію узагальнення та реалізації результатів контролю [2].

Організаційна стадія включає в себе вибір об'єкта перевірки та її організаційно-методичну підготовку. Вибір об'єкта ревізії (інспектування) зумовлюється нормативними строками проведення контрольних перевірок, а також відхиленнями окремих показників діяльності підприємницької структури від нормативних (встановлення фактів порушення чинного законодавства, розкрадання цінностей тощо), що зумовлює потребу в невідкладних контрольних діях. Враховуючи особливості характеру діяльності цієї структури та змісту контрольної перевірки, визначається склад ревізійної бригади. Після цього видається організаційно-розпорядчий документ – наказ або розпорядження керівника контрольного органу про призначення ревізії чи перевірки. У цьому документі вказують офіційну назву підприємницької структури, яка перевіряється, період, за який перевіряється її діяльність, вид контрольної дії, прізвище, ім'я та по батькові, посаду кожного члена ревізійної бригади та її керівника, визначають строк проведення ревізії. Керівником ревізійної бригади призначають, як правило, фахівця контрольно-ревізійного підрозділу (відділу аудиту), який має спеціальну освіту та практичний досвід роботи.

З метою покращення організації перевірок суб'єктів підприємницької діяльності кожному працівнику контролюючого органу видається посвідчення (направлення), дійсне протягом зазначеного в ньому строку здійснення контрольного заходу. Працівники без належним чином оформленого посвідчення не мають права брати участь у перевірках суб'єктів підприємницької діяльності. Також посадовим особам контролюючого органу забороняється здійснювати контроль суб'єктів підприємницької діяльності, з якими (або зі службовими особами яких) вони мають родинні стосунки.

Організаційно-методична підготовка ревізії або перевірки починається з вивчення об'єкта, що перевіряється. Ревізійна бригада до прибуття на об'єкт контролю вивчає особливості фінансово-господарської діяльності об'єкта підприємства, його виробничу й організаційну структуру, схему управління тощо. Для цього як джерела інформації використовують річну, періодичну бухгалтерську, податкову та статистичну звітність, установчі документи, акти попередніх ревізій, документи тематичних перевірок і прийнятих за ними рішень, аналізують фінансовий стан підприємницької структури та платоспроможність, розрахунково-кредитні операції виконання зобов'язань перед бюджетом та іншу інформацію про фінансово-господарську діяльність [3].

На підставі проведеного попереднього аналізу діяльності об'єкта контролю керівник бригади розробляє програму ревізії (перевірки), що затверджує керівник організації, який призначив ревізію. У ній визначають об'єкти контролю та послідовність їх перевірки, зміст контрольно-ревізійних процедур кожного об'єкта (аналітична

перевірка, раптова інвентаризація, контрольний запуск сировини у виробництво тощо, періоди суцільного та виробничого контролю, методи застосування обчислювальної техніки).

Відповідно до чинного законодавства України контроль здійснюється за місцем провадження фінансово-господарської діяльності підприємницької структури (її відокремлених підрозділів) або у приміщенні контролюючого органу. Усі контрольні заходи повинні проводитися в робочий час суб'єкта підприємницької діяльності, визначений правилами внутрішнього трудового розпорядку [4]. Однак, як підкреслює М. В. Куркін, у випадку призначення ревізії за поданням правоохоронних органів програма перевірки узгоджується з тим органом, який призначив ревізію [5, с. 79].

Об'єктом контролю в кожній підприємницькій структурі є стан грошових коштів і матеріальних цінностей, основні господарські операції та процеси. Зокрема, це готівкові та банківські операції, ефективність використання основних засобів, трудові ресурси й оплата праці, валові доходи та валові витрати, фінансові результати і розподіл прибутку, розрахунки з бюджетом тощо.

Для того, щоб програму ревізії виконати повністю в установлений строк, керівник групи складає план-графік, в якому об'єкти контролю розподіляються між членами ревізійної бригади відповідно до їхніх професійних знань і обсягу роботи. У цьому плані-графіку визначаються граничні строки перевірки окремих об'єктів виходячи зі встановленого часу для проведення ревізії.

Завершується організаційно-методична підготовка ревізії до прибуття на місце її проведення складанням робочих планів ревізорів, де кожному виконавцю встановлюються терміни виконання окремих процедур і видів робіт.

Органи фінансового контролю відповідно до ст. 11 закону «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [6] можуть проводити планові та позапланові ревізії. Плановою виїзною ревізією вважається ревізія в підконтрольних установах, яка передбачена у плані роботи органу фінансового контролю та проводиться за місцезнаходженням юридичної особи, що перевіряється, чи за місцем розташування об'єкта права власності, стосовно якого проводиться така ревізія. Планова виїзна ревізія проводиться за сукупними показниками фінансово-господарської діяльності підконтрольних підприємницьких структур за письмовим рішенням керівника відповідного органу контролю не частіше одного разу на календарний рік. Право проведення такої ревізії надається в тому разі, коли підконтрольним установам не пізніше, ніж за 10 днів до початку зазначеної ревізії, надіслано письмове повідомлення із зазначенням дати початку та закінчення її проведення. Проведення таких ревізій здійснюється одночасно з

іншими органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків та зборів.

Позаплановою виїзною ревізією вважається ревізія, яка не передбачена у планах органу фінансового контролю та проводиться за наявності хоча б однієї з таких обставин:

1) підконтрольною установою подано скаргу про порушення законодавства посадовими особами фінансового контролю під час проведення іншої ревізії, в якій міститься вимога про скасування відповідної ревізії;

2) виникла потреба в перевірці відомостей, отриманих від особи, яка мала правові відносини з підконтрольною установою;

3) проводиться реорганізація (ліквідація) підконтрольної установи;

4) надійшло доручення щодо проведення ревізій у підконтрольних установах від Кабінету міністрів України й інших правоохоронних органів, в якому містяться факти, що свідчать про порушення підконтрольними органами законів України;

5) коли вищестоящий орган фінансового контролю в порядку контролю за достовірністю висновків нижчестоящего органу здійснив перевірку актів ревізії та виявив їх невідповідність вимогам законів.

Позапланова виїзна ревізія може здійснюватися лише на підставі рішення суду.

Тривалість планової ревізії не повинна перевищувати 30 робочих днів, а позапланової – 15 робочих днів. Проведення ревізій органами фінансового контролю не повинно порушувати нормального ходу роботи підконтрольних установ і суб'єктів підприємницької діяльності. Однак зустрічні перевірки не є контрольними заходами та проводяться за потреби на підставі направлення, виписаного керівником контролюючого органу.

Дослідна стадія контрольно-ревізійного процесу здійснюється ревізійною бригадою чи окремим ревізором, як правило, безпосередньо на об'єкті контролю. Ця стадія також складається з двох етапів – переддослідного та дослідного [7]. Переддослідний етап включає в себе процедури організаційного характеру на об'єкті контролю, спрямовані на створення необхідних умов для якісного проведення ревізії (інспектування) чи перевірки. Першочерговими діями на об'єкті контролю є пред'явлення ревізійною бригадою (ревізором) керівнику підприємницької структури своїх повноважень на право проведення ревізії чи перевірки. Посадові особи органу фінансового контролю мають право приступити до проведення ревізії лише за наявності таких підстав:

1) наявність направлення, в якому зазначаються дата видачі, назва органу фінансового контролю, мета, вид, підстави проведення ревізії (перевірки), дати її початку та закінчення;



2) наявність копії рішення суду на проведення позапланової виїзної ревізії, де також зазначаються підстави, дата початку та закінчення, а в разі проведення ревізії суб'єктів підприємницької діяльності, які не є підконтрольними установами, – також номер кримінального провадження, орган, що здійснює досудове розслідування, дата й підстави повідомлення про підозру у вчиненні правопорушення.

При цьому представники контролюючого органу перед початком перевірки повинні обов'язково зробити запис у журналі реєстрації перевірок.

Суб'єкт підприємницької діяльності має право перевірити наявність відповідних повноважень особи, в тому числі зателефонувати до відповідного контролюючого органу. Відмова особи, яка направлена на перевірку, від підпису в журналі є підставою для недопущення її до проведення контрольних дій. При цьому керівник підприємницької структури має право у триденний строк надіслати письмове повідомлення про такий факт керівнику контролюючого органу.

Керівник підприємницької структури, ознайомившись із повноваженнями ревізорів, представляє їх керівникам тих підрозділів, з якими вони будуть взаємодіяти під час проведення контрольних дій. Водночас для ревізорів, як правило, виділяють окреме приміщення і створюють необхідні умови для роботи.

Першочерговими контролюючими діями на об'єкті контролю згідно з принципом раптовості є ревізія каси та вибіркова інвентаризація товарно-матеріальних цінностей. Їх результати оформлюються проміжними актами, які включаються до заключного акта.

На переддослідному етапі проводиться обстеження об'єкта контролю, мета якого полягає у вивченні структури суб'єкта підприємництва безпосередньо в його підрозділах, місця зберігання коштів і товарно-матеріальних цінностей, виробничих і підсобних приміщень. Вивчається також структура управління підприємством і розподіл функцій між керівництвом та спеціалізованими відділами. На підставі такого обстеження керівник бригади коригує програму й уточнює план ревізії, зокрема: конкретизує об'єкти контролю, перерозподіляє ревізорів для виконання конкретних процедур, змінює тривалість перевірки об'єктів.

Дослідний етап охоплює безпосереднє виконання контрольних процедур з перевірки фінансово-господарської діяльності підприємницької діяльності, в тому числі з використанням комп'ютерної техніки. При цьому контрольно-ревізійні процедури здійснюються ревізорами відповідно до програми та плану-графіку ревізії. Виконання процедур залежно від чисельності бригади може здійснюватися як паралельним, так і послідовним способами.

Координацію окремих контрольно-ревізійних процедур здійснює керівник бригади.

Ревізії фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності проводяться шляхом перевірки дотримання чинних законів та інших нормативно-правових актів, уважного та всебічного дослідження наявних облікових й інших документів, перевірки правильності обліку господарських операцій, проведення зустрічних операцій в установах банків, у постачальників і споживачів, перевірки правильності віднесення витрат на виробництво та розрахунків з бюджетом і страховими фондами, перевірки дотримання методики оцінки майна під час його реалізації та приватизації тощо.

Дослідження фінансово-господарських операцій – це перевірка їх достовірності методами як документального, так і фактичного контролю. У процесі перевірки можуть використовуватися загальнонаукові та розрахунково-аналітичні методи, а також власні прийоми фінансово-економічного контролю господарських процесів і операцій. Таке всебічне дослідження фінансово-господарської діяльності дає змогу правильно оцінити економічну діяльність підприємницьких структур та уникнути суттєвих помилок.

Для забезпечення об'єктивності проведення та достовірності результатів порядок проведення ревізії передбачає участь осіб, діяльність яких перевіряється (посадових і матеріально відповідальних осіб), що повинно виключити можливість помилок у висновках ревізії. Зацікавлені особи під час проведення ревізії мають право:

- давати пояснення ревізорам з питань, що стосуються ревізії;
- знайомитися з усіма документами, на яких базуються висновки про недоліки в роботі підприємницької структури;
- ознайомлюватися з актами ревізії та надавати в письмовому вигляді зауваження або незгоду з висновками, зафіксованими в них;
- надавати документи, що спростовують висновки ревізії;
- наполягати на додатковій перевірці фактів, що стосуються виявлених недоліків і порушень законодавства.

З метою забезпечення об'єктивності ревізії зацікавлені особи можуть:

- заявляти відвід ревізору;
- вимагати залучення спеціалістів інших галузей знань для перевірки окремих питань;
- ставити ревізору додаткові запитання, відповіді на які характеризують діяльність підприємства;
- надавати в ході ревізії та після її закінчення будь-які додаткові документи.

Закінчується контрольно-ревізійний процес узагальненням і реалізацією результатів контролю, що полягає в систематизації

виявлених недоліків та порушень у діяльності підприємницької структури. При цьому виявлені недоліки групують, оформлюють результати проміжного контролю, складають аналітичні таблиці, узагальнюють результати в акті ревізії. На підставі цього акта, як зазначає С. М. Попова, протягом 5 робочих днів з дня завершення контрольних заходів складається припис, розпорядження або інший документ про усунення порушень, виявлених під час здійснення заходів [8, с. 6].

Припис – це обов'язкова для виконання у визначені строки письмова вимога посадової особи органу контролю суб'єкта підприємницької діяльності щодо усунення порушень вимог законодавства. Він не передбачає застосування санкцій щодо суб'єкта господарювання.

Розпорядження або інший розпорядчий документ органу державного контролю – обов'язкове для виконання письмове рішення органу державного нагляду (контролю) щодо усунення порушень у визначенні строки. Його видає та підписує керівник органу контролю або його заступник. Розпорядження може передбачити застосування до суб'єкта підприємництва санкцій, передбачених законом.

Завершальним етапом контрольно-ревізійного процесу є реалізація результатів контролю. Ревізійна бригада разом з керівництвом суб'єкта господарювання, де було проведено ревізію чи перевірку, повинні обговорити результати контролю та розробити заходи з усунення виявлених недоліків, визначити причини недоліків і скласти план профілактичних заходів щодо запобігання порушень і недоліків у подальшій роботі.

#### **Висновки.**

1. Основними стадіями контрольно-ревізійного процесу є організаційна, дослідна та стадія узагальнення та реалізації контролю.

2. На організаційній стадії здійснюється вибір об'єкта контролю, формується ревізійна бригада та проводиться попереднє ознайомлення з об'єктом перевірки.

3. Дослідний етап ревізійного процесу включає в себе проведення першочергових невідкладних процедур (інвентаризації), обстеження об'єкта контролю, коригування програми й уточнення плану ревізії, а також безпосереднє виконання контрольних процедур з перевірки фінансово-господарської діяльності.

4. Для забезпечення об'єктивності проведення ревізії та достовірності її результатів до участі в контрольно-ревізійному процесі законодавство України допускає участь зацікавлених осіб.

5. На етапі узагальнення та реалізації результатів контролю розробляються розпорядчі документи щодо усунення порушень

законодавства та відбувається обговорення результатів ревізії у трудовому колективі.

б. За такої організації контрольно-ревізійний процес може системно впливати на фінансово-господарську діяльність підприємницьких структур, об'єктивно встановлювати недоліки в їх роботі та розробляти профілактичні заходи щодо запобігання порушень і недоліків у подальшій їх діяльності.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Калюга Є. В. Фінансово-господарський контроль у системі управління : монографія. Київ : Ельга ; Ніка-Центр, 2002. 360 с. 2. Гуцаленко Л. В., Коцупатрій М. М., Марчук У. О. Внутрішньогосподарський контроль : навч. посіб. Київ : Центр учб. літ., 2014. 496 с. 3. Живко З. Б., Ревак І. О., Живко М. О. Контрольно-ревізійна діяльність : навч. посіб. Київ : Алерта, 2012. 496 с. 4. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : закон України від 05.04.2007 № 877-16 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16> (дата звернення: 10.11.2017). 5. Куркін М. В., Понікаров В. Д. Ревізії та перевірки за зверненнями правоохоронних органів : навч. посіб. Харків : Схід-регіон. центр гуманіт.-освіт. ініціатив, 2003. 412 с. 6. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : закон України від 26.01.1993 №2939-12 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12> (дата звернення: 10.11.2017). 7. Дікань Л. В. Контроль і ревізія : навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків : Вид-во ХНЕУ, 2006. 394 с. 8. Попова С. М., Понікаров В. Д., Кожушко О. В. Організація податкового контролю : наук.-практ. посіб. Київ : Центр учб. літ., 2013. 290 с.

Надійшла до редколегії 21.11.2017



### **Попова Л. Н. Методика контрольно-ревизионного процесса субъектов предпринимательской деятельности**

*Определены основные стадии контрольно-ревизионного процесса, особое внимание уделено вопросам формирования ревизионной бригады, предварительного ознакомления с объектом проверки и первоочередных действий на объекте контроля. Проанализированы основные документы, составляемые по итогам контрольно-ревизионной работы, и порядок реализации результатов контроля.*

**Ключевые слова:** финансовый контроль, стадии контроля, ревизия, организационно-методическая подготовка, объекты контроля, плановые и внеплановые ревизии, исследовательская стадия, контрольно-ревизионный процесс, обобщение и реализация результатов контроля, предпринимательская деятельность.

## Popova L. M. Methodology of control and auditing process of the subjects of entrepreneurship activities

*In the article the author notes that the financial control of all business entities is carried out with the help of certain specific techniques, and the set of these methodological and organizational methods that are carried out during inspections (revisions) and audits is a control and inspection process. The author distinguishes the following stages in this control and inspection process: organizational, research and the stage of generalization and implementation of the results of control. The author notes that the choice of the object of audit (inspection) is determined by the normative terms of conducting checks, as well as deviations of certain indicators of the business structure from the normative, which necessitates urgent control actions. The author pays particular attention to the issues of the formation of an inspection brigade, a preliminary acquaintance with the object of verification and primary actions on the object of control. The author examines the main documents, which are compiled on the basis of control and revision work and the order of implementation of the results of control.*

**Keywords:** financial control, control stages, inspection, organizational and methodical preparation, objects of control, scheduled and unscheduled inspections, research stage, control and inspection process, generalization and implementation of control results, entrepreneurship.



УДК 347.254

**О. М. Соколов,**

суддя Печерського районного суду м. Києва

### ЖИТЛОВІ ПРАВА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

*Визначено, що особливість житлових прав внутрішньо переміщених осіб полягає в їх правовому регулюванні та змісті. Це обумовлено тим, що особи зазнали примусового виселення, а тому їх житлові права потребують відновлення. Запропоновано перелік житлових прав внутрішньо переміщених осіб.*

**Ключові слова:** житло, право на житло, внутрішньо переміщені особи, соціальне житло, примусове виселення.

**Постановка проблеми.** Житлові права внутрішньо переміщених осіб є однією з науково-практичних проблем, яка потребує свого розгляду. Це зумовлено тим, що в Україні законодавство щодо внутрішньо переміщених осіб активно розвивається останні три роки у зв'язку з окупацією частини території держави та збройним конфліктом на сході країни. Серед найбільш уразливих прав опинились житлові права внутрішньо переміщених осіб, оскільки такі особи залишили або втратили житло, а тому опинились у статусі примусового виселення. Остання категорія визначена Комітетом ООН з економічних, соціальних та культурних прав у Загальному коментарі № 7: Право на достатнє житло (стаття 11 (1) Пакту): Примусове

виселення [1]. Закріплення поняття примусового виселення на міжнародному та національному рівнях дає можливість внутрішньо переміщеним особам звертатися до судів України та Європейського суду з прав людини. Наприклад, справа «Антон Васильович Лісний та два інших заявники проти України і Росії», в якій заявник зазначав, що 17 серпня 2014 р. його будинок було зруйновано під час обстрілу; інша заявниця в цій справі стверджувала, що з квітня 2014 р. її місто перебуває під артилерійськими обстрілами, від чого постраждав її будинок [2]. Наведена справа не розглядалась Європейським судом з прав людини, однак свідчить про можливість звернення з аналогічними заявами до цієї установи. Така категорія справ потребує свого дослідження, оскільки порядок відновлення житлових прав внутрішньо переміщених осіб не врегульовано на законодавчому рівні.

**Стан дослідження.** В юридичній науці проблеми прав внутрішньо переміщених осіб є новими, хоча їм уже присвятили свою увагу М. П. Кобець, О. А. Маиновська та інші вчені. Враховуючи події, що відбуваються на сході України, визначення та забезпечення житлових прав внутрішньо переміщених осіб є особливим актуальним напрямом наукових досліджень.

**Мета** статті – визначити й охарактеризувати житлові права внутрішньо переміщених осіб.

**Виклад основного матеріалу.** За даними Міністерства соціальної політики, в Україні нараховується близько 1 млн 800 тис. внутрішньо переміщених осіб [3]. При цьому потреба в житлі для внутрішньо переміщених осіб стає гострішою, оскільки матеріальна допомога, яка їм надається, та власні заощадження не можуть покрити витрат, пов'язаних з довготривалим переміщенням. Відсутність механізму компенсації за пошкоджене або знищене майно погіршило ситуацію та залишається однією з найбільших проблем для населення, що постраждало внаслідок конфлікту (п. 127, 128 Доповіді щодо ситуації з правами людини в Україні від 16 лютого – 15 травня 2017 року) [4]. Визнаючи, що фактичні відносини щодо здійснення житлових прав внутрішньо переміщених осіб є проблемними, здійснимо їх аналіз з точки зору національного права та міжнародних правил і стандартів.

Відповідно до принципу 1 Керівних принципів ООН з питань внутрішньо переміщених осіб внутрішньо переміщені особи на підставі повної рівності користуються тими ж правами та свободами, передбаченими міжнародним правом і національним законодавством, якими користуються інші особи в їхній країні. Вони не повинні піддаватися дискримінації під час здійснення будь-яких прав і свобод на підставі того, що вони є внутрішньо переміщеними особами. Згідно з п. 2 принципу 18 незалежно від обставин і без будь-якої дискримінації компетентні органи влади повинні надавати та

забезпечувати внутрішньо переміщеним особам безпечний доступ до базового притулку і житла [5]. Наведені принципи підкреслюють, що внутрішньо переміщені особи повинні бути захищені від будь-якої дискримінації та бути забезпечені житлом, тимчасовим (притулком) або постійним.

З точки зору житлового законодавства, внутрішньо переміщені особи – це особи, які були примусово виселені. У п. 5 Загального коментаря № 7: Право на достатнє житло (стаття 11 (1) Пакту) Комітету ООН з економічних, соціальних та культурних прав закріплено, що практика примусового виселення може виникати, насамперед, у важко заселених міських районах, а також у зв'язку з примусовим переміщенням населення, внутрішнім переміщенням, примусовим переселенням через збройний конфлікт, масовий виїзд і рух біженців [1]. Виселення у зв'язку із внутрішнім переміщенням і через збройний конфлікт є допустимим з точки зору міжнародного права, але при цьому держава повинна забезпечити відповідні способи захисту права на житло.

Згідно з п. 8 Загального коментаря № 7: Право на достатнє житло (ст. 11 (1) Пакту) [1] під час примусового виселення внутрішньо переміщених осіб необхідно дотримуватися: 1) п. 1 ст. 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права (держава здійснює можливими ресурсами забезпечення поступової повної реалізації визнаних у Пакті прав усіма належними способами, враховуючи, зокрема, вжиття законодавчих заходів); 2) п. 1 ст. 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права (право кожного на достатній життєвий рівень для нього та його сім'ї, враховуючи достатнє харчування, одяг і житло, та на неухильне поліпшення умов життя) [6]. Отже, держава, допускаючи примусове виселення, зобов'язана надавати гарантії здійснення житлових прав, зокрема право на отримання достатнього для проживання житла. При цьому варто підкреслити, що практика примусового виселення є виключенням, хоча й обумовлена об'єктивними фактами.

Житлові права внутрішньо переміщених осіб визначені, як і права інших громадян, у ст. 47 Конституції України: «Кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду» [7]. З наведеної норми варто виділити такі житлові права: право на придбання житла, право на отримання соціального житла, право стабільно володіти власністю. Додатково житлові права закріплені в законі України «Про житловий фонд соціального

призначення», у ст. 2 якого визначено, що громадянам України, які відповідно до закону потребують соціального захисту, соціальне житло надається безоплатно, а користування соціальним житлом є платним [8]. У ст. 9 чинного Житлового кодексу УРСР визначені такі житлові права: право на одержання в безстрокове користування у встановленому порядку жилого приміщення в будинках державного чи громадського житлового фонду; забезпечення постійним житлом громадян, які відповідно до законодавства мають право на його отримання; право на приватизацію жилих приміщень; право на захист від примусового виселення [9]. Житлові права внутрішньо переміщених осіб чітко визначені в п. 6 ч. 8 ст. 11 закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Зокрема, їм надається в тимчасове користування житлове приміщення або соціальне житло, придатне для проживання, за умови оплати ними відповідно до законодавства вартості житлово-комунальних послуг [10]. Умови надання житла внутрішньо переміщеним особам закріплені в Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 31.03.2004 № 422. У п. 5 цього Порядку встановлено, що внутрішньо переміщеним особам надається житло на строк до одного року з можливістю продовження цього строку в разі неспроможності їх набути альтернативного місця проживання [11]. З урахуванням норм можна виокремити такі житлові права внутрішньо переміщених осіб: право на надання тимчасового житла строком на один рік; право на отримання соціального житла для постійного проживання; право на захист житлових прав.

Крім наведених житлових прав слід розглянути деякі інші. Так, принцип 29 Керівних принципів ООН з питань внутрішньо переміщених осіб визначає, що: внутрішньо переміщені особи, які повернулися до своїх домівок або місць постійного проживання чи переселилися в будь-яку іншу частину країни, не підлягають дискримінації внаслідок їх переміщення; відповідні органи влади несуть обов'язок і відповідальність за надання допомоги внутрішньо переміщеним особам, які повернулися та/чи переселилися, в поверненні їхнього майна та власності, які вони залишили або які в них були вилучені після переміщення; якщо повернення такого майна та власності неможливе, то відповідні органи влади мають забезпечити або полегшити цим особам отримання належної компенсації чи справедливого відшкодування в іншій формі [5]. Із цього випливає, що внутрішньо переміщені особи мають право на: повернення до власного житла; зміну місця проживання після внутрішнього переміщення; повернення житла; компенсацію в разі руйнування житла або інших обставин, що унеможливають його повернення.



Право на повернення до житла закріплене також у Правах на повернення біженців та внутрішньо переміщених осіб, закріплених у Резолюції Підкомісії з прав людини 2002/30, в якій указано, що всі переміщені особи мають право повертатися до своїх первісних будинків, місця свого звичайного проживання або на добровільне поселення в іншому місці (п. 2) [12]. Такі права повинні вважатися житловими правами внутрішньо переміщених осіб. Однак при цьому механізмі їх реалізації в чинному законодавстві на сьогодні не існує, тому є необхідність його дослідження. Так, право на повернення до свого житла – це право особи відновити свій природний зв'язок з житлом, в якому відбуватиметься приватне, сімейне життя особи. Складність цього права полягає в тому, що повернення до власного житла для українських внутрішньо переміщених осіб пов'язане із загрозою життю, оскільки збройний конфлікт на території, де залишилося житло, може тривати певний час. І воно може бути повністю гарантоване державою лише в разі повернення Україні контролю над відповідною територіальною одиницею.

Також проблемним для українського законодавства є право на компенсацію в разі руйнування житла або інших обставин, які унеможливають його повернення. Варто зазначити, що право на компенсацію є окремим правом, відмінним від права на отримання соціального житла. Ці права можуть існувати одночасно. Право на компенсацію є елементом гарантії права власності та права на житло, особи можуть отримати соціальне житло та компенсацію за зруйноване житло. Однак механізму виплат компенсації внутрішньо переміщеним особам за зруйноване житло не існує. Наприклад, у Комплексній державній програмі підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1094 [13], такий механізм не закріплений. Це пов'язано з тим, що України перекладає відповідальність за руйнування на агресора, тому заяви до Європейського суду з прав людини подаються як до України, так і до Росії, як це вказано у заяві «Антон Васильович Лісний та два інших заявники проти України і Росії» [2].

Зауважимо, що при наданні тимчасового, соціального житла внутрішньо переміщені особи мають право на отримання безпечного для проживання житла, забезпеченого теплом, освітленням, водопостачанням, водовідведенням тощо.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що житлові права внутрішньо переміщених осіб – це права осіб, які зазнали примусового виселення внаслідок збройного конфлікту. До житлових прав цих осіб слід віднести: право на надання

тимчасового житла строком на один рік; право на отримання соціального житла для постійного проживання; право на захист житлових прав; право на повернення до власного житла; право на зміну місця проживання після внутрішнього переміщення; право на повернення житла; право на компенсацію в разі руйнування житла або інших обставин, що унеможливають його повернення; право на проживання в безпечному житлі. Житлові права внутрішньо переміщених осіб охоплюють і права, закріплені у ст. 47 Конституції України. Отже, житлові права внутрішньо переміщених осіб є спеціальною категорією, яка існує поряд із такими групами житлових прав, як житлові права дітей, житлові права осіб з обмеженими можливостями.

**Висновки.** Житлові права внутрішньо переміщених осіб є спеціальною категорією, яка виокремлюється із загальних житлових прав. Особливість житлових прав внутрішньо переміщених осіб полягає в їх правовому регулюванні та змісті. Це обумовлено тим, що примусового виселення ці особи зазнали поза їх волею, а тому їхні житлові права потребують відновлення. Житлові права внутрішньо переміщених осіб ґрунтуються на Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, Керівних принципах ООН з питань внутрішньо переміщених осіб, Загальному коментарю № 7: Право на достатнє житло (стаття 11 (1) Пакту) Комітету ООН з економічних, соціальних та культурних прав та національному законодавстві. Водночас, незважаючи на те, що право на житло внутрішньо переміщених осіб декларується в нормах публічного права, механізм реалізації житлових прав визначається нормами приватного права.

Перспективним напрямом подальших наукових досліджень залишається проблема класифікації запропонованих житлових прав внутрішньо переміщених осіб.

**Список бібліографічних посилань:** 1. General comment No. 7: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant): Forced evictions. URL: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CESCR\\_GEC\\_6430\\_E.doc](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/1_Global/INT_CESCR_GEC_6430_E.doc) (дата звернення: 21.12.2017). 2. Справа «Антон Васильович Лісний та два інших заявники проти України і Росії». URL: <https://rm.coe.int/16-lisnyu-and-others-v-ukraine-and-russia-uaa/16806b5961> (дата звернення: 21.12.2017). 3. Єдиний реєстр внутрішньо переміщених осіб запрацював у тестовому режимі // Урядовий портал. 01.08.2016. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249225479> (дата звернення: 21.12.2017). 4. Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні, 16 лютого – 15 травня 2017 року / Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з Прав людини. URL: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5940f1b74> (дата звернення: 21.12.2017). 5. Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення / вступ. сл. Ф. М. Денга. URL: [http://www.pereslenci.kh.ua/wp-content/uploads/2017/07/guiding\\_principles\\_on\\_internal\\_](http://www.pereslenci.kh.ua/wp-content/uploads/2017/07/guiding_principles_on_internal_)

displacement\_ua.pdf (дата звернення: 21.12.2017). **6.** Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : від 16.12.1966 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042) (дата звернення: 21.12.2017). **7.** Конституція України : закон України від 28.06.1996 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 21.12.2017). **8.** Про житловий фонд соціального призначення : закон України від 12.01.2006 № 3334-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3334-15> (дата звернення: 21.12.2017). **9.** Житловий кодекс Української РСР : закон УРСР від 30.06.1983 № 5464-Х // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10> (дата звернення: 21.12.2017). **10.** Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : закон України від 20.10.2014 № 1706-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> (дата звернення: 21.12.2017). **11.** Порядок надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 31.03.2004 № 422 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/422-2004-п> (дата звернення: 21.12.2017). **12.** The right to return of refugees and internally displaced persons : Sub-Commission on Human Rights resolution 2002/30, 15 August 2002. URL: <http://www.refworld.org/pdfid/3dda67e77.pdf> (дата звернення: 21.12.2017). **13.** Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року : постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1094 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-п> (дата звернення: 21.12.2017).

Надійшла до редколегії 22.12.2017



### **Соколов А. Н. Жилищные права внутренне перемещённых лиц**

*Указано, что особенность жилищных прав внутренне перемещённых лиц заключается в их правовом регулировании и содержании. Это обусловлено тем, что лица были принудительно выселены, поэтому их жилищные права требуют восстановления. Предложен перечень жилищных прав внутренне перемещённых лиц.*

**Ключевые слова:** жильё, право на жильё, внутренне перемещённые лица, социальное жильё, принудительное выселение.

### **Sokolov O. M. Housing rights of internally displaced persons**

*It has been established that the housing rights of internally displaced persons are based on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the United Nations Guidelines on Internal Displacement, General Comment No. 7: The*

*Right to Affordable Housing (Article 11 (1) of the Covenant) of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and National Legislation.*

*It has been determined that the specificity of housing rights of internally displaced persons lies in their legal regulation and content. This is due to the fact that individuals have undergone a forced eviction, which occurred outside their will, and therefore their housing rights need to be restored. The list of housing rights of internally displaced persons has been offered.*

*It has been established that the housing rights of internally displaced persons are a special category that exists along with such groups of housing rights as housing rights of children and housing rights of persons with disabilities. The housing rights of internally displaced persons are the rights of persons who were forced to expel as a result of an armed conflict and were forced to leave their own homes.*

*These rights include: the right to provide temporary housing for one year; the right to receive social housing for permanent residence; the right to protection of housing rights; the right to return to their own homes; the right to change the place of residence after the internal movement; the right to return a home; the right to compensation in case of destruction of housing or other circumstances that make it impossible to return; the right to live in safe housing. Housing rights of internally displaced persons include the rights enshrined in the Art. 47 of the Constitution of Ukraine. Consequently, the housing rights for internally displaced persons are a special category that exists along with such groups of housing rights as housing rights of children, housing rights of people with disabilities.*

*It has been concluded that, despite the fact that the right to housing of internally displaced persons is declared by the norms of public law, the mechanism of realization of the housing rights is determined by the norms of private law.*

**Keywords:** housing, housing right, internally displaced persons, social housing, forced eviction.



УДК 347.45

**Ю. І. Чалий,**

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри цивільного права та процесу факультету № 6

Харківського національного університету внутрішніх справ;

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3641-0760>

## **ЗАХИСТ ПРАВ ЗАМОВНИКІВ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ**

*Розглянуто проблему допустимості застосування в освітніх відносинах цивільно-правового захисту. Оспорено тезу про невідповідність цивільно-правового режиму потребам упорядкування відносин «навчальний заклад – особа, яка навчається». Наголошено на зобов'язально-правовому характері відносин, що виникають на підставі договору між навчальним закладом та особами, які навчаються. Зроблено подальший висновок про принципову можливість і необхідність застосування цивільно-правового режиму як для позитивного регулювання відносин «навчальний заклад – замовник освітніх послуг (особа, яка*

навчається)», так і для захисту прав (інтересів) учасників подібного юридичного зв'язку.

**Ключові слова:** захист прав, замовники освітніх послуг, захист прав замовників освітніх послуг.

**Актуальність дослідження.** Перед викладом основного матеріалу статті необхідно зазначити, що захисту можуть піддаватися права чи інтереси не лише власне замовників освітніх послуг, а й третіх осіб. Практика укладання та виконання договорів про надання освітніх послуг показує, що найчастіше вони мають вигляд договорів на користь третіх осіб (ст. 636 ЦК України). За такими договорами замовниками послуг є одні особи, а безпосередніми споживачами – інші. Як правило, замовниками виступають батьки чи інші законні представники, які діють в інтересах неповнолітніх дітей. Відповідно, третіми особами, які піддаються освітньому впливу, є неповнолітні діти (принаймні, неповнолітніми вони є на момент укладання таких договорів).

Трапляються й випадки укладання вказаних договорів організаціями або фізичними особами-підприємцями з метою підготовки для своїх потреб майбутніх спеціалістів. У такому разі також замовниками освітніх послуг є одні суб'єкти, а безпосередніми споживачами – інші, що свідчить про реалізацію конструкції договору на користь третьої особи. Щоправда, це не означає, що замовник освітніх послуг і особа, яка безпосередньо їх отримує, не можуть бути однією особою. Досить поширені випадки, коли замовники укладають такі договори у своїх інтересах. Подібними замовниками є фізичні особи з повною цивільною дієздатністю. Для прикладу можна пригадати навчання осіб «без відриву від виробництва», тобто заочно.

Отже, матеріал нашої статті охоплює питання захисту прав чи інтересів не лише замовників освітніх послуг, але й тих, хто в зобов'язанні з надання освітніх послуг набуває роль третьої особи. Таким чином, словосполучення «захист прав замовників освітніх послуг» за текстом статті слід розуміти в більш широкому значенні як захист прав власне замовників освітніх послуг і третіх осіб.

**Постановка проблеми.** Проблема цивільно-правового захисту прав (інтересів) замовників освітніх послуг пов'язана не з казуїстикою застосування певних способів захисту, а, перш за все, з визнанням принципової можливості реалізації таких способів. Тобто постає *проблемне питання про допустимість цивільно-правового захисту у відносинах з надання-здобуття освіти.*

У правовій доктрині поширеною є позиція, згідно з якою взагалі заперечується здатність норм цивільного права впорядковувати освітні відносини. Звідси випливає висновок про неможливість застосування у цих відносинах цивільно-правового захисту.

Зокрема, заперечується застосування для захисту прав (інтересів) замовників освітніх послуг положень законодавства про захист прав споживачів [1, с. 71–72]. Основою аргументації прихильників подібної позиції є вказівка на те, що освітні відносини мають специфіку, яка не може враховуватися жодною з відомих класичних галузей права. Так, нездатність регулювання освітніх відносин цивільним правом пояснюється тим, що: предметно освітні відносини не є в чистому вигляді ні майновими, ні особистими немайновими; учасники цих відносин юридично нерівні; пріоритет інтересів суспільства (публічних інтересів) вимагає імперативно визначати зміст навчання, порядок його проведення тощо, а тому оцінка подібних відносин як різновиду зобов'язань з надання послуг є помилковою тощо [2–4].

Децю на іншу аргументацію спирається відомий російський цивіліст Є. О. Суханов. Він вказує на некоректність розуміння відносин, що виникають між вищими навчальними закладами та студентами, як зобов'язань з надання освітніх послуг. Роль професора буде прирівняна, застерігає вчений, до функцій офіціанта, який обслуговує відвідувачів у закладі харчування. Крім того, визнання освітніх відносин зобов'язально-правовими неминуче призведе до необхідності розповсюдження на ці відносини режиму захисту прав споживачів, що породжуватиме абсурдні ситуації, коли студенти, звертаючись до суду, оспорюватимуть навіть отримані ними незадовільні оцінки. Подібне розширення судового захисту, вважає Є. О. Суханов, є недоцільним [5, с. 63].

Позиція про заперечення відповідності цивільно-правового режиму потребам регулювання відносин «навчальний заклад – особа, яка навчається», знайшла свою підтримку й серед українських дослідників [6, с. 225; 7, с. 261–266]. На наше переконання, подібний підхід, у разі його прийняття законодавцем і судовою практикою, може мати негативні наслідки, оскільки суб'єкти навчання (замовники освітніх послуг) позбавлятимуться дієвих правозахисних важелів. Це призведе до посилення правового дисбалансу, адже суб'єкти навчання (замовники освітніх послуг) у порівнянні з навчальними закладами і без того перебувають у менш захищеному становищі: навчальні заклади одноособово формулюють умови договорів про навчання, до яких замовники послуг лише приєднуються.

**Стан дослідження** наведеної проблеми частково розкрито в огляді позицій тих учених, які не припускають можливості врегулювання відносин «навчальний заклад – суб'єкт навчання (замовник навчання)» нормами цивільного права. Додамо, що ця проблема не піддавалася не тільки вирішенню, але й аналізу її як такої у працях спеціального спрямування. Маються на увазі наукові розробки цивілістичного профілю, де предметно досліджувалися

відносини з надання (здобуття) освіти [8–10]. Ця обставина не свідчить про неповноту таких праць, просто їх автори ставили перед собою інші дослідницькі цілі.

Отже, враховуючи викладене, **метою** нашої статті є розгляд проблеми про принципову допустимість застосування цивільно-правового захисту прав замовників освітніх послуг.

**Виклад основного матеріалу.** Визначення адекватності та дієвості правових режимів упорядкування тих чи інших суспільних відносин не може спиратися на суб'єктивне бачення доцільності або, навпаки, недоцільності застосування певних юридичних конструкцій (аргумент, що використовує Є. О. Суханов). При цьому ми вважаємо, що необхідно виходити з певних принципових позицій, зокрема з виявлення кола інтересів, що реалізуються учасниками освітніх відносин. Нагадаємо, що саме інтерес виступає критерієм поділу норм на приватне та публічне право. Усі інші параметри розпізнання «приватно-правового» чи «публічно-правового», зокрема предмет і метод правового регулювання, є похідними критеріями.

В освітній сфері тісно межують приватні та публічні інтереси. Спір про те, яким інтересам слід надавати перевагу під час визначення специфіки правової регламентації, є непродуктивним, тому що обидва види інтересів мають зазнати належного юридичного оформлення. Безумовно, суспільство зацікавлене в отриманні його членами якісного рівня освіти, особливо професійного спрямування, але це не означає, що суб'єкт навчання, вступаючи з навчальним закладом в юридичні відносини, тим самим виконує певний вид публічного обов'язку. Будь-яка фізична особа при цьому керується бажанням реалізувати свої приватні потреби (інтереси), на що вказує добровільність та ініціативність її участі в освітніх відносинах, а також мотивація щодо подальшого використання результатів власної освіченості – отримати професію та, як наслідок, мати можливість забезпечити себе (інших осіб) матеріально, розвинути свої соціальні якості тощо. Доступ до вказаних майнових та особистих немайнових благ здійснюється, перш за все, через участь у відповідних цивільно-правових відносинах. Отже, фізичні особи, які навчаються в освітніх закладах, здійснюють один з елементів своєї цивільної правоздатності. До речі, навчальні заклади в освітніх відносинах також діють переважно як юридичні особи приватного права. Наявність у таких суб'єктів окремих компетентних повноважень, зокрема щодо контролю успішності навчання та сертифікації рівня здобутої освіти, в цілому не змінює їх приватно-правового статусу. Слід сказати, що не лише навчальні заклади мають подібний подвійний правовий статус, де одночасно наявні цивільна правоздатність як основний статус і публічно-правова компетенція. За приклад можна навести правове положення комерційних банків.

Забезпечення реалізації фізичними особами приватних інтересів в освітніх відносинах можливе лише цивільно-правовими формами. Освітні відносини, на нашу думку, повинні регулюватися правовою формою договірних зобов'язань<sup>1</sup>. Водночас, перебування учнів, студентів, слухачів, аспірантів тощо у навчальних закладах вимагає підпорядкування правилам внутрішнього розпорядку. Однак це не свідчить про те, що освітні відносини потребують упорядкування за допомогою правової форми комплексного характеру (комплексної галузі права), як на тому наполягають деякі дослідники. У цьому випадку відбувається нашаровування правовідносин різного юридичного походження, точніше, одні й ті ж суб'єкти (навчальні заклади та особи, які навчаються) є учасниками різних за природою правовідносин. Одночасний прояв двох видів правовідносин не перетворює їх на «комплексні». Слід розрізняти прошарок відповідних цивільних правовідносин і певний прошарок публічних правовідносин.

Зрозуміло, що суб'єкт навчання не може використовувати цивільно-правові способи захисту в публічних правовідносинах, зокрема оспарювати отримання незадовільної оцінки (нагадаємо, на цю обставину звертав увагу С. О. Суханов). Бажаний для замовника рівень оцінювання його знань і вмінь (отримання бажаної оцінки) не є цивільно-правовим обов'язком виконавця освітньої послуги. Також не може входити до змісту зобов'язання з надання освітньої послуги обов'язок навчального закладу видати атестат, диплом чи інший сертифікат про успішне завершення навчання. Все назване вище є предметною поведінкою навчальних закладів у публічно-правових відносинах, де вони реалізують делеговані їм державою відповідні компетентні повноваження.

Разом із тим, не можна заперечувати можливість здійснення суб'єктами навчання цивільно-правового захисту, в тому числі шляхом звернення до суду, коли йдеться про порушення виконавцем своїх обов'язків зобов'язального походження: ненадання послуги як такої; надання її в менших обсягах; надання освітньої послуги за напрямками (спеціалізацією), відмінними від обумовлених у договорі; порушенням умов про місце виконання навчальним закладом зобов'язаних дій тощо. Замовник освітньої послуги повинен мати право вимагати від виконавця припинення

---

<sup>1</sup> У цьому випадку терміном «освітні відносини» позначено соціальний зв'язок між навчальним закладом та особою, яка в ньому навчається (замовником освітньої послуги) з приводу надання-здобуття освіти.

До речі, аналіз судових справ з розгляду спорів між замовниками освітніх послуг і навчальними закладами вказує на те, що суди різних інстанцій оцінюють такі правовідносини саме зобов'язальними (окремі приклади див: [11; 12]). Отже, наявна суперечлива правова кваліфікація означених відносин представниками судового корпусу з одного боку та науковцями з іншого.



протиправної дії, примусового натурального виконання обов'язку, зміни чи припинення правовідносин, а в разі виникнення збитків – їх відшкодування<sup>1</sup>. Подібні способи захисту використовуються на підставі дії норм цивільного права, а не якої-небудь іншої, в тому числі вигаданої «комплексної», галузі права. Без можливості використання такого захисту замовник освітніх послуг несправедливо ставиться в нерівне становище порівняно з іншою стороною правового спілкування – навчальним закладом. Принагідно відзначимо, що аналіз судової практики опосередковано вказує на таку нерівність. Переважна більшість судових справ пов'язана із захистом прав (інтересів) саме навчальних закладів. Це вказує, хоча і непрямо, на більшу правову активність останніх та надійне функціонування відпрацьованого юридичного механізму захисту прав саме цих учасників відносин з надання-здобуття освіти. Елементами такого механізму є, перш за все, чітко прописані в законодавстві нормативні підстави захисту прав (інтересів) цих суб'єктів та існуюча з цього приводу стабільна судова практика. Вказаної чіткості не спостерігається в механізмі захисту прав (інтересів) замовників освітніх послуг.

**Підсумовуючи** наведене, зазначимо, що ми виходимо із принципової не лише можливості, а й з необхідності застосовувати для захисту прав (інтересів) замовників освітніх послуг цивільно-правовий режим. Обсяги нашої публікації для обґрунтування такої позиції дозволили використати лише один методологічний аргумент – природу інтересів замовників освітніх послуг. Приватний характер інтересів цих суб'єктів, як було зазначено, вказує на необхідність поширення цивільно-правового режиму щодо позитивного регулювання досліджуваних відносин, а також на захист порушених прав замовників освітніх послуг. Принципове вирішення досліджуваної проблеми тягне за собою потребу подальшої розробки дієвих правових інструментів захисту прав (інтересів) таких суб'єктів як менш захищених учасників зобов'язання. Це може стосуватися закріплення в законодавстві України відповідних норм про стягнення з неналежно діючих виконавців освітніх послуг неустойки, застосування так званих оперативних санкцій тощо. На окрему увагу заслуговує питання про можливість відшкодування замовникам освітніх послуг моральної шкоди.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Сырых В. М. О юридической природе образовательного договора с условием оплаты обучающимся стоимости обучения. *Право и образование*. 2002. № 4. С. 68–83. 2. Сырых В. М. Предмет правового регулирования образовательного права. *Право и образование*. 2001. № 3.

---

<sup>1</sup> З огляду на дію відповідних норм ЦК України замовники освітніх послуг де-юре все ж мають подібне право, але проблема полягає у визнанні такої обставини представниками юридичної спільноти.

С. 43–58. 3. Спасская В. В. К вопросу о специфике образовательных правоотношений. *Право и образование*. 2005. № 2. С. 89–102. 4. Южакова О.В. Об определении образовательной услуги. *Право и образование*. 2005. № 5. С. 102–108. 5. Суханов Е. А. Осторожно: гражданско-правовые конструкции. *Законодательство*. 2003. № 9. С. 60–65. 6. Кулініч О. О. Юридична природа освітніх правовідносин як елемента конституційно-правового механізму реалізації права людини і громадянина на освіту. *Форум права*. 2013. № 4. С. 224–231. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2013\\_3\\_39.pdf](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_3_39.pdf) (дата звернення: 04.12.2017). 7. Тицька Я.О. Підстави розмежування понять «освітні правовідносини» та «відносини у сфері освіти». *Актуальні проблеми держави та права*. 2012. Вип. 67. С. 260–267. 8. Карчевський К. А. Платні освітні послуги вищих закладів освіти МВС України: цивільно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2001. 19 с. 9. Загородній С. А. Договір про професійну підготовку у вищому навчальному закладі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2007. 20 с. 10. Давидова Н. О. Проблеми цивільно-правового регулювання відносин у сфері освіти в Україні і США : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2017. 33 с. 11. Рішення Самарського районного суду м. Дніпропетровська від 13.03.2017 : спр. № 206/5420/16ц // Єдиний державний реєстр судових рішень : сайт. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65494134> (дата звернення: 04.12.2017). 12. Рішення Київського районного суду м. Харкова від 10.12.2012 : спр. № 2018/13086/2012 // Єдиний державний реєстр судових рішень : сайт. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28531008> (дата звернення: 10.12.2017).

Надійшла до редакції 20.12.2017



### **Чалый Ю. И. Защита прав заказчиков образовательных услуг**

*Рассмотрена проблема допустимости применения в образовательных отношениях гражданско-правовой защиты. Оспорен тезис о несоответствии гражданско-правового режима нуждам урегулирования отношений «учебное заведение – обучающееся лицо». Указано на обязательно-правовой характер правоотношений, возникающих на основании договора между учебным заведением и обучающимися лицами. Сделан дальнейший вывод о принципиальной возможности и необходимости применения гражданско-правового режима как для позитивного регулирования отношений «учебное заведение – заказчик образовательных услуг (обучающееся лицо)», так и для защиты прав (интересов) участников подобной юридической связи.*

**Ключевые слова:** защита прав, заказчики образовательных услуг, защита прав заказчиков образовательных услуг.

### **Chaly Yu. I. Protection of the rights of customers of educational services**

*The problem of admissibility of applying civil and legal protection within educational relations has been considered. The author has argued the thesis that it is impossible to adequately streamline social communication with the participation of educational institutions and persons who study there (customers of education) by the*

*norms of civil law. The author has indicated on obligatory and legal nature of relations arising on the basis of the agreement between a certain educational institution and persons who study. Such relations according to the object basis are obligations for the provision of educational services. The author has made a further conclusion on the fundamental possibility and necessity of using civil and legal regime both for positive regulation of relations “educational institution – a customer of educational services (a person who studies)” and for the protection of the rights (interests) of the participants of such legal relation.*

*The main methodological approach to formulating the position of the author of the article was the indication that the interests of customers of educational services (those who study) have a private nature. The consequence of the application of this approach is the conclusion on the conformity of civil and legal forms to the needs of regulation of relations, where private interests are realized. The author has criticized the scientific position of some researchers regarding the existence of educational law as a complex and independent branch of law. It has been emphasized on the necessity of further development of problem issues of protecting the rights (interests) of customers of educational services, in particular, the analysis of the application of certain methods of civil and legal protection.*

**Keywords:** protection of the rights, customers of educational services, protection of the rights of customers of educational services.



**Пчелін В. Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади : монографія / В. Б. Пчелін. – Харків : У справі, 2017. – 488 с. – ISBN 978-617-7474-93-6**

У монографії аналізуються правові засади організації адміністративного судочинства України. Визначено сутність, особливості, принципи та завдання його організації, поняття, види та особливості правового статусу учасників, організаційно-правові засади забезпечення, особливості участі правоохоронних органів в цьому судочинстві. Надаються пропозиції щодо вдосконалення законодавства із зазначених питань.

Монографія розрахована на науковців, викладачів, аспірантів, курсантів та студентів вищих навчальних закладів, практичних працівників судових органів, усіх, хто цікавиться проблемами організації адміністративного судочинства України.

**Колеснік Т. В. Забезпечення дисципліни праці в умовах ринкової економіки: теорія та практика : монографія / Т. В. Колеснік. – Харків : У справі, 2017. – 428 с. – ISBN 978-617-74-74-87-5**

Монографія присвячена аналізу правового механізму забезпечення дисципліни праці в сучасних умовах. Розкрито загальнотеоретичні засади забезпечення дисципліни праці, досліджено сучасні способи і методи її забезпечення та особливості їх реалізації.

Значну увагу приділено економічним засобам та організаційним заходам, застосуванню методів примусу і переконання, охарактеризовано значення методів виховання та перевиховання. Розкрито сутність заохочення як основного методу забезпечення дисципліни праці в ринкових умовах. Наведено низку пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства з регулювання дисципліни праці в Україні.

Рекомендовано викладачам, науковцям, аспірантам, студентам, практикуючим юристам, економістам, управлінцям, а також усім, хто цікавиться питанням правового забезпечення дисципліни праці.

**Історія держави і права України : практикум / [М. Ю. Бурдін, О. А. Гавриленко, І. Д. Коцан та ін.] ; за ред. М. Ю. Бурдіна. – Харків : ФОРМ Бровін О. В., 2017. – 444 с. – ISBN 978-617-7256-80-8**

Навчальний посібник призначений для підготовки до семінарських занять з навчального курсу «Історія держави і права України» – обов'язкової дисципліни у вищих навчальних закладах юридичного профілю. Книга містить плани семінарів та методичні вказівки до кожної з тем, а також теми рефератів, перелік літератури для їх написання, тестові завдання, питання для самоконтролю та перелік контрольних питань, які виносяться на екзамен. Значне місце відведено текстам пам'яток права, вивчення яких надасть можливість виявити особливості побудови та функціонування

державних інституцій, з'ясувати специфіку розвитку вітчизняного права на різних етапах його еволюції. Видання орієнтовано не лише на курсантів, студентів, слухачів, але й на тих, хто цікавиться історією вітчизняного права.

**Чишко К. О. Адміністративно-правові кваліфікація правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки : монографія / К. О. Чишко ; за ред. д-ра юрид. наук, проф. О. Ю. Салманової. – Харків : У справі, 2017. – 232 с. – ISBN 978-617-74-74-90-5**

Монографію присвячено комплексному аналізу адміністративно-правової кваліфікації у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. У роботі визначено теоретичне підґрунтя проведення кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. Вироблено загальні та спеціальні принципи здійснення адміністративно-правової кваліфікації, запропоновано правила проведення кваліфікації адміністративних правопорушень та описано процедуру проведення кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, остання поділена на етапи та стадії. Сформульовано напрямки вдосконалення законодавства про адміністративні правопорушення у зазначеній сфері.

Монографія буде корисною науковцям, практичним працівникам правоохоронних органів, викладачам, студентам, аспірантам і докторантам вищих юридичних навчальних закладів, а також всіх хто цікавиться проблемами пов'язаними з адміністративно-правовою кваліфікацією правопорушень, об'єктом посягання яких є громадський порядок та громадська безпека.

**Методология исследования проблем цивилистики : сб. ст., посвящ. памяти проф. А. А. Пушкина / под ред. Ю. М. Жорнокуя и С. А. Слнчченко. – Харьков : Право, 2017. – 432 с. – ISBN 978-966-937-184-3**

Книга посвящена памяти выдающегося УЧИТЕЛЯ, ЦИВИЛИСТА, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Украины Александра Анатольевича Пушкина, известного далеко за пределами Украины и стран постсоветского пространства, внесшего значительный вклад в науку гражданского права, а также в общую теорию права.

Издание представляет собой уникальный научный труд, даже среди великолепных современных украинских работ. Несмотря на то, что эта книга является коллективным произведением – сборником статей, она пронизана единой внутренней идеей. И такое единство обусловлено тематикой сборника, которая охватывает методологию исследования ряда ключевых теоретических и практических проблем гражданского права и процесса. Выбор такой тематики обусловлен стремлением харьковских представителей современного научного сообщества в сфере гражданского права и процесса возродить славные традиции легендарной харьковской

школы цивилистики, связанные с исследованием и разработкой методологии научных изысканий, толкованием и применением гражданско-правовых норм, у истоков которой стоял и Александр Анатольевич Пушкин.

В предложенной читателю книге отражена неразрывная связь между научными воззрениями выдающихся основателей харьковской школы цивилистики о методологии научного исследования, и воззрениями их современных преемников.

Издание предназначено для научных работников, преподавателей, аспирантов, адъюнктов, студентов (курсантов) юридических высших учебных заведений, а также всех тех, кто интересуется проблемами современной цивилистики.

**Литвинов О. М. Концептуальна модель механізму реалізації кримінальної відповідальності : монографія / О. М. Литвинов, І. І. Мітрофанов. – Харків : Золота миля, 2017. – 180 с. – ISBN 978-966-1685-68-9**

У запропонованій монографії в стислому вигляді описується концептуальна модель механізму реалізації кримінальної відповідальності. Використовуючи новітні досягнення юридичної думки у поєднанні з класичними положеннями науки кримінального права автори у доступній формі послідовно викладають основні правові засоби розглядуваного механізму. При цьому за основу береться результат наукового пошуку теоретичних засад механізму реалізації кримінальної відповідальності.

Видання розраховане на студентів, аспірантів, докторантів, науково-педагогічний склад вищих юридичних навчальних закладів, а також на практичних працівників.

**Бандурка І. О. Захист дитинства в Україні: кримінально-правові та кримінологічні засади : монографія / І. О. Бандурка ; за наук. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. М. Литвинова ; Золота миля ; Кримінол. асоц. України. – Харків : Золота миля, 2017. – 432 с. – ISBN 978-966-1685-69-6**

Монографія присвячена комплексній характеристиці та заходам протидії злочинам та злочинності проти дітей та дитинства в Україні. У роботі визначено поняття та сутність цих явищ, надано загальнонаукову характеристику їх зв'язків зі злочинною поведінкою та злочинністю в цілому. Досліджено об'єктивні та суб'єктивні ознаки відповідних складів злочинів, їх кількісні та якісні показники. Здійснено типологію та проаналізовано кримінологічно значущі ознаки осіб, які вчиняють ці злочини, а також потерпілих від них. Охарактеризовано загальносоціальні, спеціально-кримінологічні та індивідуальні заходи протидії злочинам та злочинності проти дітей та дитинства, вироблено пропозиції щодо їх удосконалення.

Для науковців, практичних працівників правоохоронних органів, представників громадськості, політиків і широкого кола

читачів, які цікавляться проблематикою протидії злочинності.

**Запрошуємо читачів ознайомитися також з іншими виданнями, підготовленими працівниками Харківського національного університету внутрішніх справ.** Матеріали про них розміщено на бібліотечному порталі Університету (<http://lib.univd.edu.ua>) і на університетському сайті (<http://univd.edu.ua>) в розділі «Новини».

НОВИНИ НАУКОВОГО ЖИТТЯ

---

**До відома наукової громадськості!\***

У період з 10 жовтня 2017 р. по 26 грудня 2017 р. на базі Харківського національного університету внутрішніх справ відбулися такі заходи:

**27 жовтня 2017 р.** – круглий стіл «**Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми**»;

**2 листопада 2017 р.** – круглий стіл «**Паспорт безпеки України: регіональний вимір**»;

**3 листопада 2017 р.** – всеукраїнська науково-практична конференція «**Напрями розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення**»;

**7 листопада 2017 р.** – круглий стіл «**Національний план дій по виконанню резолюції Ради Безпеки ООН 1325**»;

**8 листопада 2017 р.** – міжнародна науково-практична конференція «**Сучасні тенденції розвитку криміналістики та кримінального процесу**» до 100-річчя від дня народження М. В. Салтевського;

**15 листопада 2017 р.** – всеукраїнська науково-практична конференція «**Актуальні питання протидії кіберзлочинності та торгівлі людьми**»;

**25 листопада 2017 р.** – науково-практична конференція до 100-річчя підготовки охоронців правопорядку у Харкові;

**1 грудня 2017 р.** – VI міжнародна науково-практична конференція «**Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави**»;

**15 грудня 2017 р.** – II всеукраїнський науково-практичний круглий стіл «**Сучасні питання фізичної підготовки працівників підрозділів МВС України в рамках реалізації концепції реформування освіти в МВС України**».

У спеціалізованій вченій раді Д 64.700.01 відбулися захисти таких дисертаційних досліджень:

25 жовтня 2017 р. – КРУТ Катерини Олегівни «**Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю у сфері охорони здоров'я**» на здобуття наукового ступеня (далі – на здоб. наук. ступ.) кандидата юридичних (далі – канд. юрид.) наук за спеціальністю (далі – спец.) 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; ПІНЧУКА Павла Андрійовича «**Адміністративно-правові засади забезпечення прав осіб, які притягуються до відповідальності під час провадження в справах про**

---

\* Електронні версії матеріалів науково-практичних конференцій, семінарів, круглих столів тощо, виданих Харківським національним університетом внутрішніх справ, дивіться також на сайті ХНУВС, режим доступу до розділу: <http://www.univd.edu.ua/uk/dir/401/materialy-naukovo-praktychnykh-konferentsiy-seminariv-toshcho>.



**адміністративні правопорушення»** на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.07;

26 жовтня 2017 р. – СВІДЕРСЬКОГО Олександра Олександровича **«Адміністративно-правовий статус суб'єктів наукової та науково-технічної діяльності в Україні»** на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.07; ШАТРАВИ Сергія Олександровича **«Адміністративно-правові засади запобігання корупції в органах національної поліції України»** здоб. наук. ступ. доктора юридичних (далі – д-ра юрид.) наук за спец. 12.00.07;

21 грудня 2017 р. – ДОБРОВІНСЬКОГО Артема Вікторовича **«Фінансово-правове забезпечення місцевого самоврядування в Україні»** на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.07; КОРШЕНКА Вадима Анатолійовича **«Теоретичні та методичні основи судової телекомунікаційної експертизи»** на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність;

22 грудня 2017 р. – НАДЬОН Олени Вячеславівни **«Адміністративно-правове забезпечення фінансової безпеки банків України»** на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.07; КРАВЧЕНКА Івана Олександровича **«Адміністративно-правові основи організації та діяльності пенсійного фонду України»** на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук за спец. 12.00.07;

23 грудня 2017 р. – КАРПЕНКА Дмитра Олександровича **«Техніко-криміналістичне забезпечення розслідування злочинів, пов'язаних з порушенням правил безпеки руху або експлуатації транспорту»** на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.09; СВІТАЙЧНОЇ Юлії Олександрівни **«Адміністративно-правові засади державного регулювання іноземного інвестування в Україні»** на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук за спец. 12.00.07.

У спеціалізованій вченій раді Д 64.700.02 відбулися захисти таких дисертаційних досліджень:

27 листопада 2017 р. – ЄФРЕМОВОЇ Ірини Олексіївни **«Заходи відповідальності у сімейному праві»** на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право; БАБ'ЮК Марії Петрівни **«Вищі навчальні заклади як учасники цивільних правовідносин»** на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.03.

У спеціалізованій вченій раді Д 64.700.03 відбулися захисти таких дисертаційних досліджень:

3 листопада 2017 р. – ФОМЕНКО Марини Василівни **«Кримінально-правова характеристика перешкодження законній діяльності професійних спілок, політичних партій, громадських організацій (ст. 170 КК України)»** на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право;

4 листопада 2017 р. – АЗАРОВА Євгена Федоровича **«Запобігання корисливим злочинам на пасажирському залізничному транспорті України»** на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец.

12.00.08; КІРІЄНКА Вячеслава Олександровича «**Кримінально-правові та кримінологічні засади запобігання доведенню особи до самогубства або до замаху на самогубство**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.08.

### **Курсантська та студентська наука**

У період з 10 жовтня 2017 р. по 26 грудня 2017 р. курсантами та студентами Університету **взято участь у міжнародних, всеукраїнських, регіональних та університетських конференціях, семінарах, круглих столах:**

у круглому столі «Військово-патріотичне виховання молоді: досвід та перспективи» (Харківський національний університет внутрішніх справ, 11 жовтня 2017 р.) – 11 учасників;

у конференції курсантів та студентів «Актуальні проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності Національної поліції» (Харківський національний університет внутрішніх справ, 12 грудня 2017 р.) – 11 учасників;

#### **Взято участь у конкурсах:**

у I міжнародному конкурсі студентських наукових проектів «Охорона та захист прав людини»;

у міжвузівському науковому квесті «Пошуки скарбів науки»;

у I турі XVIII Міжнародного конкурсу з української мови імені Петра Яцика;

у I турі VIII Міжнародного мовно-літературного конкурсу учнівської та студентської молоді імені Тараса Шевченка;

у конкурсі творчих робіт серед студентів за спеціальністю 081 «Право»;

у всеукраїнському конкурсі студентських наукових робіт пам'яті професора Віталія Кейса.

НАШІ АВТОРИ

---

- Аврамова О. Є.** ➤ доцент кафедри цивільного права та процесу факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ (далі – ХНУВС), канд. юрид. наук, доц.
- Бугайчук К. Л.** ➤ завідувач науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності ХНУВС, канд. юрид. наук, доц.
- Бурдін М. Ю.** ➤ проректор ХНУВС, д-р юрид. наук, доц.
- Василенко В. М.** ➤ заступник декана факультету № 5 ХНУВС, канд. юрид. наук, доц.
- Вінцук В. В.** ➤ старший викладач кафедри оперативно-розшукової діяльності та розкриття злочинів факультету № 2 ХНУВС, канд. юрид. наук
- Гладкова Є. О.** ➤ старший науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності ХНУВС, канд. юрид. наук
- Головко Б. Ю.** ➤ аспірант ХНУВС
- Голубош В. В.** ➤ здобувач наукового ступеня доктора філософії (кандидата юридичних наук) наукової лабораторії з проблем досудового розслідування навчально-наукового інституту № 1 Національної академії внутрішніх справ (м. Київ) (далі – НАВС)
- Греченко В. А.** ➤ завідувач кафедри соціально-гуманітарних дисциплін факультету № 6 ХНУВС, д-р іст. наук, проф., засл. працівник освіти України
- Дем'янчук В. А.** ➤ перший проректор університету, професор кафедри кримінального права і правосуддя Міжнародного економіко-гуманітарного університету імені академіка Степана Дем'янчука (м. Рівне), канд. юрид. наук, доц.
- Дзюба А. Ю.** ➤ молодший науковий співробітник Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса Національної академії правових наук України (м. Харків);
- Дорошенко В. А.** ➤ аспірант кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6 ХНУВС
- Дьякова О. О.** ➤ аспірант кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6 ХНУВС

- Ключко І. О.** ➤ начальник Територіального управління Державної судової адміністрації України в Полтавській області, заслужений юрист України, здобувач Університету сучасних знань (м. Київ)
- Копча В. В.** ➤ доцент кафедри теорії та історії держави і права Ужгородського національного університету (далі – УНУ), канд. юрид. наук, доц.
- Левченко К. Б.** ➤ президент ГО «Ла Страда – Україна», д-р юрид. наук, проф.
- Легенька М. М.** ➤ аспірант кафедри адміністративного права і процесу факультету № 3 ХНУВС
- Легка О. В.** ➤ докторант Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара (м. Дніпро) (далі – ДНУ ім. О. Гончара)
- Лемак В. В.** ➤ завідувач кафедри теорії та історії держави і права УНУ, д-р юрид. наук, проф., член-кор. Національної академії правових наук України
- Макаровець А. М.** ➤ здобувач Університету сучасних знань (м. Київ)
- Максіменцева Н. О.** ➤ докторант юридичного факультету ДНУ ім. О. Гончара, канд. юрид. наук
- Медведенко Н. В.** ➤ ад'юнкт Одеського державного університету внутрішніх справ
- Мозоль С. А.** ➤ доцент кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права НАВС, канд. юрид. наук, ст. наук. співроб.
- Нізовцев Ю. Ю.** ➤ здобувач Національної академії Служби безпеки України (м. Київ)
- П'ятницький А. В.** ➤ здобувач Науково-дослідного інституту публічного права (м. Київ)
- Палагицька Г. С.** ➤ аспірант ХНУВС
- Петренко І. В.** ➤ заступник начальника Територіального управління Державної судової адміністрації України в Сумській області, канд. юрид. наук
- Пономарьов С. П.** ➤ докторант ХНУВС, співробітник Служби безпеки України, канд. юрид. наук
- Попова Л. М.** ➤ доцент кафедри фінансів та кредиту Харківського національного університету будівництва та архітектури, канд. екон. наук, доц.
- Почанська О. С.** ➤ доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 ХНУВС, канд. юрид. наук

**Рунова В. В.**

➤ суддя Господарського суду Сумської області

**Соколов О. М.**

➤ суддя Печерського районного суду м. Києва

- Теремецький В. І.** ➤ професор кафедри університетської освіти і права Університету менеджменту освіти НАПН України (м. Київ), д-р юрид. наук, доц.
- Фельцан І. Ю.** ➤ здобувач кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету УНУ
- Фоміна Т. Г.** ➤ доцент кафедри кримінального процесу та організації досудового слідства факультету № 1 ХНУВС, канд. юрид. наук
- Ходак Є. С.** ➤ аспірант кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6 ХНУВС
- Царікова О. В.** ➤ аспірант Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» (м. Київ)
- Цебинога О. Ю.** ➤ курсант 3 курсу факультету № 1 ХНУВС
- Чалий Ю. І.** ➤ доцент кафедри цивільного права та процесу факультету № 6 ХНУВС, канд. юрид. наук, доц.
- Швець Д. В.** ➤ перший проректор ХНУВС, канд. пед. наук
- Шоптенко С. С.** ➤ доцент кафедри юридичних дисциплін Сумської філії ХНУВС, канд. юрид. наук, доц.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

---

**ПОРЯДОК  
ПОДАННЯ МАТЕРІАЛІВ ДЛЯ ПУБЛІКАЦІЇ  
У ЗБІРНИКУ НАУКОВИХ ПРАЦЬ  
«ВІСНИК ХАРКІВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ»**

**1. МОВА ПУБЛІКАЦІЙ** – українська.

**2. ОФОРМЛЕННЯ.** Матеріали слід подавати у друкованому та електронному варіантах. Весь текст має бути набраний у текстових редакторах «MS Word-97–2010» із використанням стандартного шрифту Times New Roman 14-го кегля з міжрядковим інтервалом 1,5. Графіки, рисунки та діаграми виконуються за допомогою стандартного програмного забезпечення. Відступ зверху, знизу та праворуч має становити 20 мм, ліворуч – 25 мм. При такому форматі обсяг матеріалу має бути 6–12 сторінок, включаючи основний текст, анотації, список використаних джерел та інші елементи, що підлягають опублікуванню. Стаття має супроводжуватися шифром УДК.

**3. СТРУКТУРА ТЕКСТУ.** Стаття повинна містити такі елементи: постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення цієї проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття; формулювання цілей статті (постановка завдання); виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів; висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

**4. СУПРОВІДНІ МАТЕРІАЛИ.** До тексту **обов'язково** додаються:

– рецензія (до якої прирівнюється рекомендація до опублікування, надана головним редактором збірника або його заступником). Матеріали, що надходять, крім поданих докторами наук і професорами, які працюють у Харківському національному університеті внутрішніх справ, підлягають також внутрішньому рецензуванню, яке здійснюють члени редакційної колегії – фахівці відповідної галузі;

– витяг із протоколу засідання кафедри або іншого навчального чи наукового підрозділу про рекомендацію статті до друку;

– авторська довідка (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відомості про місце роботи, посаду, науковий ступінь, за їх відсутності – статус здобувача, ад'юнкта тощо навчального закладу, профіль ORCID (*вказані відомості підлягають опублікуванню*), а також поштову та електронну адреси і номер телефону);

– анотації, що відповідають вказаним нижче вимогам.

Рецензія та витяг із протоколу, що готуються поза межами Університету, підлягають засвідченню за місцем роботи рецензента чи місцем розгляду статті.

**5. АНОТАЦІЇ.** Анотація включає характеристику основної теми, проблеми об'єкта, мети роботи та її результати. В анотації вказують, що нового містить у собі подане дослідження порівняно з іншими, спорідненими за тематикою і цільовим призначенням.

**Мови.** Анотації подають: звичайні – мовою публікації (українською) та російською мовою; розширену – мовою публікації. При цьому розширена анотація повинна бути



розгорнутою інформацією про зміст і результати дослідження, а звичайні – інформацією про основні ідеї та висновки дослідження.

**Обсяг.** Рекомендований обсяг звичайної анотації – 500 друкованих знаків, розширеної – 1800–2000 друкованих знаків, без урахування транслітерації прізвища, ініціалів автора, перекладу назви дослідження та ключових слів.

Анотації друкують відповідно до вимог, встановлених до оформлення основного тексту дослідження.

**Структура.** Анотація в загальному вигляді повинна мати таку структуру: прізвище, ініціали автора, назва дослідження, текст анотації, ключові слова.

*Прізвище, ініціали* автора наводять у тій формі, як їх указано відповідною мовою у відповідному паспорті. За відсутності в паспорті англійськомовного написання використовують правила транслітерації, наприклад, Таблицю транслітерації українського алфавіту латиницею, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 № 55 (розміщена на веб-сайті видання).

*Текст анотації* повинен містити такі структурні елементи:

- 1) предмет, тему, мету роботи;
- 2) метод чи методологію дослідження, відомості, що свідчать про актуальність та наукову новизну роботи;
- 3) основні результати дослідження;
- 4) галузь застосування, практичне значення роботи;
- 5) висновки.

Викладення матеріалу в анотації повинно бути: стислим і точним; інформативним; змістовним; структурованим.

У тексті анотації слід уживати синтаксичні конструкції, притаманні мові наукових і технічних документів, уникати складних граматичних конструкцій; застосовувати стандартизовану термінологію. Необхідно дотримуватися єдності термінології в межах анотації.

Скорочення та умовні позначення, крім загальноновживаних у наукових і технічних текстах, застосовують у виняткових випадках або дають їх визначення при першому вживанні.

Наприкінці кожної анотації наводяться *ключові слова* відповідною мовою. Ключовим словом називається слово або стійке словосполучення із тексту анотації, яке з точки зору інформаційного пошуку несе смислове навантаження. Сукупність ключових слів повинна відображати поза контекстом основний зміст наукової праці. *Кількість* ключових слів становить від 5 до 10. Ключові слова подають у називному відмінку, друкують у рядок, через кому.

**Якість анотацій.** Відповідальність за якість підготовки анотацій (крім літературного редагування і перекладу розширених анотацій, що здійснюють фахівці редакції) покладається одноосібно на авторів. З метою прискорення роботи редакції над рукописами статей та забезпечення правильності перекладу розширених анотацій дозволяється подання до редакції уже перекладених анотацій, при цьому переклад належним чином засвідчується.

У випадку, коли анотації підготовлено із грубими порушеннями встановлених вимог, публікацію результатів дослідження може бути затримано редколегією до їх усунення автором, про що йому повідомляється в письмовій чи усній формі негайно після їх виявлення.

**6. ОФОРМЛЕННЯ СПИСКУ БІБЛІОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ.** При написанні статті обов'язковим є посилання на авторів і джерела використаних або цитованих матеріалів. Список посилань оформлюється у вигляді позатекстового «Списку бібліографічних посилань» у порядку згадування в тексті відповідно до вимог ДСТУ 8302:2015.

*Відповідальність за достовірність поданої інформації, використаних цитат, оформлення списку використаних джерел покладається на авторів.*

*Редколегія залишає за собою право відхиляти подані для публікації рукописи, які не відповідають програмним цілям видання, вимогам Міністерства освіти і науки України, МВС України, містять плагіат, а також повертати матеріали авторам для виправлення виявлених помилок і доопрацювання, скорочувати та редагувати надані тексти.*

**Автори попереджаються про те, що:**

– електронна копія збірника безоплатно розміщується у відкритому доступі на сайті Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського НАН України у розділі «Наукова періодика України», на веб-сайті видання, а також на бібліотечному порталі Університету;

– статті, зміщені у збірнику, безоплатно розміщуються у відкритому доступі в репозитарії Університету (KhNUAIR) і в тих архівах відкритого доступу, в яких Університет зареєстрований;

– на веб-сайті періодичного видання можуть бути розміщені коментарі опублікованих матеріалів, надіслані читачами;

– в рамках заходів, які вживатимуться Університетом щодо включення видання до міжнародних наукометричних баз, репозитаріїв, каталогів тощо, усі опубліковані матеріали після виходу видання у світ за рішенням редакційної колегії можуть бути розміщені в мережі Інтернет згідно з вимогами цих баз, репозитаріїв, каталогів тощо.

Редагування *П. О. Білоуса, С. С. Тарасової,*  
*М. В. Цветкової-Верніченко*  
Комп'ютерне верстання *А. О. Зозулі, П. О. Білоуса*  
Переклад анотацій *Л. О. Осятинської*

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової  
інформації КВ № 13013-1897 ПР від 28.08.2007.

Підп. до друку 26.12.2017. Формат 60x84/16.  
Ум. друк. арк. 18,67. Тираж 100 прим. Зам. № 2017-36.

Адреса редакції, видавця та виготовлювача:  
Харківський національний університет внутрішніх справ,  
просп. Льва Ландау, 27, Харків, 61080;  
тел. 7398-342, факс 7398-181; адреса електронної пошти:  
[visnyk.hnuvs@ukr.net](mailto:visnyk.hnuvs@ukr.net); сайт: <http://visnyk.univd.edu.ua>.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3087 від 22.01.2008.