

ISSN 2311-8040

# НАУКОВИЙ ВІСНИК

ЛЬВІВСЬКОГО  
ДЕРЖАВНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Серія юридична

Випуск 4

Львів  
2018

**Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.**  
Н34 **Серія юридична** / головний редактор Р. І. Благута. Львів: ЛьвДУВС, 2018.  
Вип. 4. 344 с.

Виходить п'ять разів на рік (із них один – спецвипуск).

Засновник – Львівський державний університет внутрішніх справ.

Включено до переліку наукових фахових видань України з юридичних наук (постанова президії ВАК України від 14 жовтня 2009 р. № 1-05/4).

*Свідоцтво про державну реєстрацію від 14 листопада 2014 р. КВ № 21093-10893ПП*

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Інтернет Вченою радою Львівського державного університету внутрішніх справ (*протокол від 26 грудня 2018 р. № 5*).

### РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

**Р. І. Благута**, кандидат юридичних наук, доцент (*головний редактор*); **В. К. Гришук**, доктор юридичних наук, професор (*заступник головного редактора*); **О. М. Балинська**, доктор юридичних наук, професор (*відповідальний секретар*).

**Члени редколегії:** **В. С. Бліхар**, доктор філософських наук, професор; **М. П. Гетьманчук**, доктор історичних наук, професор; **М. С. Долинська**, доктор юридичних наук, доцент; **Л. І. Заморська**, доктор юридичних наук, доцент; **В. П. Захаров**, доктор юридичних наук, професор; **З. Р. Кісіль**, доктор юридичних наук, професор; **А. В. Мовчан**, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник; **В. О. Навроцький**, доктор юридичних наук, професор; **Д. А. Савінова**, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник; **В. В. Серета**, доктор юридичних наук, доцент; **А. С. Токарська**, доктор юридичних наук, професор; **В. А. Яценко**, доктор юридичних наук, професор; **О. В. Авраменко**, кандидат юридичних наук, доцент; **А. В. Баб'як**, кандидат юридичних наук, доцент; **С. С. Гнатюк**, кандидат юридичних наук, доцент; **О. М. Дуфенюк**, кандидат юридичних наук, доцент; **Д. Є. Забзалюк**, кандидат історичних наук, доцент; **Д. І. Йосифович**, кандидат юридичних наук, доцент; **М. В. Ковалів**, кандидат юридичних наук, професор; **В. О. Кучер**, кандидат юридичних наук, доцент; **А. Р. Лещук**, кандидат юридичних наук, доцент; **С. І. Марко**, кандидат юридичних наук, доцент; **Ю. С. Назар**, кандидат юридичних наук, професор; **О. Ф. Пасєка**, кандидат юридичних наук; **В. В. Сенник**, кандидат технічних наук, доцент; **І. Ю. Сковронська**, кандидат філологічних наук, доцент; **Г. В. Смолин**, кандидат юридичних наук, доцент; **Т. І. Созанський**, кандидат юридичних наук, доцент; **Б. М. Телефонко**, кандидат юридичних наук, доцент; **А. Я. Хитра**, кандидат юридичних наук, доцент; **Г. Б. Яновицька**, кандидат юридичних наук, доцент; **Н. В. Медвідь**; *за згодою:* **Н. Алієв**, доцент, доктор філософії (PhD); **С. В. Богданов**, кандидат юридичних наук; **А. Бошкович**, професор, доктор філософії (PhD); **Б. Вішневські (Bernard Wiśniewski)**, доктор габлітований; **З. Вукашиневич-Радоїчич**, доцент, доктор філософії (PhD); **К. Міколайчик (Kazimierz Mikołajczyk)**, доктор габлітований; **П. Станіш**, доктор габлітований; **А. Тибурська (Agata Tyburska)**, доктор габлітований; **М. Фалдовські (Marek Faldowski)**, доктор габлітований.

У публікаціях висловлено позицію авторів, яку не завжди поділяє редакційна колегія. Відповідальність за достовірність фактів, статистичних даних, точність викладеного матеріалу покладається на авторів і рецензентів.

Під час передруку матеріалів посилання на Науковий вісник обов'язкове. Рукописи не повертаються.

## *Розділ 1*

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

УДК 340.1

О. О. Барабаш

## ПРИРОДА ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ

*Досліджено особливості та проблемні аспекти інституціоналізації прав людини. Зазначено, що вона впливає з релігійних постулатів, і це свідчить про розвиток інституту права на захист в країнах релігійної правової сім'ї. Можливість людини захистити свої права тільки на національному рівні трактовано як уповільнення розвитку інституту права на захист та обмеження свободи людини й змоги реалізувати своє право на захист. Констатовано, що фіналом процесу інституціоналізації можна вважати створення відповідно до норм і правил чіткої статусно-рольової структури органів державної влади та міжнародних інституцій із захисту прав і свобод людини та громадянина.*

**Ключові слова:** *людина, суспільство, держава, суспільні інтереси, права людини і громадянина, інституціоналізація прав людини, національні механізми захисту, міжнародні механізми захисту.*

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах розвитку України як демократичної європейської держави ключове місце належить формуванню правової системи, в якій одним з основних елементів є права людини. Права людини в нинішньому світі становлять проблему, розв'язання якої є в центрі практичної діяльності міжнародного співтовариства та кожної держави окремо.

Ступінь сприйняття суспільством сутності прав людини істотно характеризує кожен правову державу. Права людини і громадянина є визначальним чинником статусу людини в суспільстві й цивілізованої діяльності людей, задоволення їхніх потреб та інтересів. Реалізація конституційних прав і свобод людини та громадянина неможлива без ефективної організаційно-виконавчої діяльності державних органів і посадових осіб. Тож важливими є роль і значення держави в забезпеченні прав і свобод людини та громадянина. За ставленням

держави до прав людини можна визначити рівень розвитку свободи і демократії в суспільстві [1, с. 396]. Усе це актуалізує потребу глибокого всебічного дослідження проблеми прав людини і громадянина в Україні та визначення ступеня їх інституціоналізації.

**Стан дослідження.** Права людини стали об'єктом дослідження багатьох і вітчизняних, і зарубіжних учених. Ідеться, зокрема, про роботи таких авторів, як С. П. Головатий, М. В. Давидова, О. В. Зайчук, Р. А. Каложний, А. М. Колодій, М. В. Корнієнко, В. В. Копейчиков, М. І. Козюбра, Г. П. Клімова, Л. А. Луць, С. В. Максимов, А. В. Олійник, Н. М. Оніщенко, Н. М. Пархоменко, О. В. Петришин, Т. С. Подорожна, П. М. Рабінович, О. В. Скрипнюк, Ю. С. Шемшученко, Р. Алексі, В. Н. Хохфельд, Дж. Фейнберг, Дж. Донеллі та ін. Проблеми інституціоналізації прав людини висвітлено у працях С. В. Довгого, Є. І. Головахи, С. О. Макеєва, Н. В. Паніної, Ю. М. Сидорчук.

**Мета статті** – дослідити правову інституціоналізацію прав людини, проаналізувати особливості права на захист на національному та міжнародному рівнях.

**Виклад основних положень.** Інституціоналізація прав людини на національному рівні передбачає їх визнання в конституціях та інших актах законодавства. Приміром, Конституція України 1996 р. містить Розділ II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» і не допускає внесення до нього змін, якщо вони спрямовані на ліквідацію або обмеження прав і свобод людини та громадянина.

Взаємозв'язок людей в суспільстві регулюється багатьма соціальними організаціями і нормативами. Іншими словами, діяльність кожного індивіда інституціоналізована. Під інституціоналізацією зазвичай розуміють процес формалізації соціальних відносин, перехід від неформальних відносин і неорганізованої діяльності до створення організаційних структур з чіткою ієрархією влади [2, с. 340].

Інституціоналізація є еволюцією людської діяльності від невизначених до організованих, від «імпровізованих» до раніше відомих, від розрізаних до узгоджених, від індивідуалізованих до загальноприйнятих форм. Єдність публічної влади як інституціоналізованого виду соціальної влади і права як інституційної підсистеми соціального регулювання утворює базу інституціоналізації в суспільстві.

З огляду на це зрозуміло, чому саме право виступає найбільш інституціоналізованою сферою суспільного буття і свідомості, адже відомо, що у сфері права прагнення до стабільності, точності, гарантованості поведінки сягає своєї вершини.

Процес інституціоналізації охоплює три основні моменти:

1. Соціальний інститут утворюється на основі соціальних зв'язків, взаємодії і відносин конкретних індивідів, соціальних груп та

інших спільнот. Але він, як й інші соціальні системи, не може бути зведений до суми цих осіб і їх взаємодій. До основних елементів інституту належить система цінностей, норм, ідеалів, а також зразків діяльності і поведінки людей.

2. Однією з необхідних умов появи інститутів слугує відповідна соціальна потреба. Інститути покликані організувати спільну діяльність людей для задоволення тих чи інших потреб. Виникнення певних суспільних потреб, а також умови для їх задоволення є першими необхідними моментами інституціоналізації.

3. Адаптація індивідів і колективів до нормативних вимог соціальних інститутів, у процесі якої формуються соціально-психологічні механізми, що забезпечують стабільність і усталеність суспільної організації. Можливі два основні шляхи інституціоналізації: 1) інститути засновуються за рішенням органів публічної влади або формуються соціально активними громадянами; 2) інститути формуються в практиці суспільних відносин, існують у вигляді фактичних моделей поведінки і тільки потім стають загальними правилами. Тобто в першому випадку інституціоналізація є цілеспрямованим і контрольованим процесом, натомість другий спосіб передбачає стихійне зародження інституту. Проте варто зазначити, що на цьому інституціоналізація не завершується. Новостворений інститут мусить пройти перевірку часом, соціальна практика може істотно видозмінити закріплені в ньому моделі поведінки, змінити його структуру та організацію.

Для особи головним результатом інституціоналізації є можливість активної участі в політичному й економічному житті суспільства. Створена внаслідок інституціоналізації система інститутів оберігає індивіда під час його взаємодії з іншими суб'єктами політики від свавілля, формує умови для внутрішньої свободи особи. Щоправда, як буде реалізована ця свобода – уже залежить від внутрішнього змісту правил і процедур, які є в основі того чи іншого інституту.

Наведемо думку С. В. Довгого, який вважає, що процес інституціоналізації має об'єктивно зумовлений характер, спрямований на постійне приведення поточних завдань інститутів у відповідність до суспільних потреб. Тому він ніколи не залишає створені на конкретний момент інститути незмінними, адже це суперечить принципу розвитку політичної системи і перспективам суспільного розвитку загалом [3, с. 15].

Однією зі складових інституціоналізації є встановлення зв'язку з певним соціальним середовищем, у якому інститут одержить свою підтримку. Цей момент має найбільш яскраве вираження саме в державі, заснованій на визнанні людей.

Інституціоналізація сприяє формуванню та підвищенню ефективності соціального механізму, якісному задоволенню політичних й економічних інтересів особистості.

Інституціоналізація трактується як історичний процес виникнення нових соціальних інститутів, а також як процес функціонування інститутів у рамках соціальної системи у зв'язку з процесом адаптації індивідів і колективів до її нормативних вимог, під час якого формуються соціально-психологічні механізми, що забезпечують стабільність і стійкість суспільної організації.

Інституціоналізація може розглядатися в кількох аспектах. У вузькому сенсі інституціоналізація виступає як процес формалізації, організації і легалізації суспільних відносин. У широкому ж сенсі інституціоналізація тлумачиться як типізація взаємодії індивідів, будь-яка (формальна або неформальна) організація їхньої діяльності.

Доречно також виокремити два рівні інституціоналізації. На першому рівні основна увага приділяється процесу формування і розвитку окремих інститутів, установлення механізмів соціалізації індивідів. Другий рівень інституціоналізації передбачає формування інституційної системи суспільства, розвиток ієрархії інститутів. Сфера існування державно-правових інститутів є однією з найбільш формалізованих сфер суспільства. З уваги на це можна сказати, що в юридичній практиці термін «інституціоналізація» має використовуватися у вузькому сенсі.

Інституціоналізація в державно-правовій сфері є одним з ключових механізмів обмеження та демократизації державної влади. Такі державно-правові інститути, як розподіл влади, відокремлення державної і муніципальної влади, перешкоджають концентрації влади. Системний рівень інституціоналізації призводить до зближення основних змістових елементів державної політики і функціонування розвинутої юридичної системи, наслідком чого є реальне втілення концепції правової держави.

Без інституціоналізації, без соціальних інститутів жодне сучасне суспільство не може існувати. Люди завжди прагнули інституціоналізувати свої взаємовідносини, пов'язані з актуальними потребами.

С. Петтерсон і Г. Коупланд (1994 р.) наголошують, що інституціоналізація – це процес досягнення еквілібріуму.

Р. Джефферсон зазначає, що інституціоналізація – це процес створення соціального порядку, який здатний саморепродукуватися. А це означає, що історія того чи іншого соціального інституту не закінчується моментом його інституціоналізації, бо здатність до саморепродукування передбачає розвиток і зміни [4, с. 162].

Своє визначення інституціоналізації як динамічного процесу, впродовж якого інститути набувають таких правил і процедур, які дають їм перспективи і забезпечують незалежність від інших соціальних утворень, у 1996 р. запропонував Л. Лонглі.

Інституціоналізацію як динамічний процес розглядають також представники постмодерного крила організаційної теорії (на відміну від модерної організаційної теорії, яка зосереджувала увагу на статичності – структурі, ієрархії тощо). Вони наголошують на організаційних змінах, які стають швидшими і частішими, а самі організації, відповідно, більш гнучкими. Такі організаційні трансформації, як стверджують постмодерністи, є відповіддю на непевність сучасного світу, котра постійно зростає.

В українському соціологічному словнику інституціоналізація тлумачиться як процес, у ході якого соціальні практики стають регулярними і довготривалими, так що їх можна представити як соціальні інститути.

Г. Спенсер вважав, що соціальні інститути (інституції) є каркасом суспільства і виникають внаслідок процесу диференціації суспільства. Це механізм самоорганізації суспільного життя людей. З погляду Спенсера, соціальні інститути забезпечують перетворення асоціальної за своєю природою людини на соціальну істоту, здатну до спільних колективних дій. Згідно з його підходом, соціальні інститути виникають еволюційно, поза свідомими намірами або суспільними договорами, як відповідь на зростання чисельності популяції.

Соціальні інститути закріплені в усіх сферах нашого життя, вони регулюють усі види нашої діяльності.

Труднощі щодо визначення соціальних інститутів полягають у тому, що цей термін у широкому розумінні можна застосувати до всіх без винятку видів соціальної поведінки, а у вузькому значенні – до тих із них, які явно та ефективно санкціоновані суспільством.

За Е. Дюркгеймом, соціальні інститути – це «кристалізовані способи дії», мислення і почуття, сталі для певної групи, обов'язкові для неї, такі, що відрізняють її від інших. Наполягаючи на примусовому характері, він розглядав соціальні інститути як синонім будь-якої соціальної регуляції: все соціальне – інституціональне, а інститут – інструмент соціального примусу.

За П. Бергером, соціальні інститути змушують людей йти визначеними шляхами, які суспільство вважає бажаними. Це вдається, тому що люди переконуються: ці шляхи – єдино можливі. У межах інституту поведінка людини стає передбачуваною за своїми орієнтаціями та формами здійснення. Навіть у випадках порушення або певної

варіації рольової поведінки основною цінністю інституту є саме нормативні межі.

І. М. Гавриленко трактує соціальні інститути як стійкі утворення, котрі забезпечують відносну стабільність суспільних зв'язків, відносин і форм діяльності в межах суворой внутрішньої (соціальна структура в широкому значенні) та зовнішньої (міждержавний і міжнародний порядок) соціальної організації [5, с. 230–232].

Важливо наголосити, що під час інституціоналізації права на захист виникає чимало проблемних аспектів, які негативно впливають на процес захисту прав кожного. Кожна держава світу керується своєю конституцією, проте в жодній з конституцій чітко не прописано, що кожна людина та громадянин має право на захист. Це, на думку вчених, є однією з проблем сучасних механізмів захисту прав людини, оскільки процес розвитку інституту права на захист взаємозалежний із механізмами захисту прав людини [6, с. 148].

До проблемних аспектів інституціоналізації права на захист юридична доктрина відносить необов'язковий характер конституцій держав, які належать до релігійної правової сім'ї, що унеможливило захист громадянами цих держав своїх прав відповідно до закону. Це є негативним явищем, якщо розглядати процес інституціоналізації права на захист тільки на законодавчому рівні. Право на захист впливає з релігійних постулатів, і це свідчить про розвиток інституту права на захист у країнах релігійної правової сім'ї. На думку вчених, проблемою також є те, що не всі країни світу ратифікували основні міжнародно-правові акти, які передбачають можливість захисту прав кожного, у випадку використання всіх національних способів захисту. Тобто захистити свої права людина може тільки на національному рівні. А це є уповільненням розвитку інституту права на захист та обмеженням свободи людини й можливості реалізувати своє право на захист [6, с. 148–150].

Українські вчені Є. І. Головаха та Н. В. Паніна бачать інституціоналізацію як процес становлення нових соціальних інститутів у трьох аспектах:

- 1) процес становлення і прийняття суспільством нових соціальних правил (законів, нормативних структур, традицій);
- 2) створення організаційних структур, які відповідають за артикуляцію і порядок дотримання цих правил та становлять соціальну структуру інституціоналізованої поведінки;
- 3) формування ставлення масових суб'єктів до соціальних правил і організованих структур, що відображає погодженість людей із цим інституціональним порядком [7].



Як зауважує Ю. М. Сидорчук, з розвитком людського суспільства процес інституціоналізації права на захист буде змінюватися й удосконалюватися, що матиме важливе значення для створення дієвих та ефективних механізмів захисту прав [6, с. 148]. З огляду на це, процес інституціоналізації, тобто формування соціального інституту, є доволі складним і тривалим, він охоплює кілька послідовних стадій, а саме:

- виникнення потреби, задоволення якої вимагає спільних організованих дій;
- урегулювання спільних цілей;
- поява соціальних норм і правил у процесі стихійної соціальної взаємодії, яка здійснюється методом спроб та помилок;
- поява процедур, пов'язаних з нормами і правилами;
- інституціоналізація (регламентація, закріплення, прийняття, практичне застосування) норм і правил, процедур;
- встановлення системи закладів, організацій, заходів (санкцій) для підтримки норм і правил, диференційованість їх функціонування та застосування в різних випадках;
- створення системи функцій, ролей, статусів, які охоплюють усіх членів інституту.

**Висновки.** Отже, фіналом процесу інституціоналізації можна вважати створення відповідно до норм і правил чіткої статусно-рольової структури органів державної влади та міжнародних інституцій із захисту прав і свобод людини та громадянина. Результатом процесу інституціоналізації прав людини є створення міжнародної системи захисту прав людини, її імплементація на національному та наднаціональному рівнях, що зумовлює демократизацію внутрішньої політики національних держав, ратифікацію договорів про права людини та як наслідок – захист прав людини в усіх сферах життя суспільства.

---

1. Подорожна Т. С. Правовий порядок: теоретико-методологічні засади конституціоналізації: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2016. 536 с.

2. Новая философская энциклопедия: в 4 т. / под ред. В. С. Степина; Ин-т философии РАН. М., 2001. Т. 1. 438 с.

3. Довгий С. В. Особливості інституціоналізації політичної влади в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси». Одеса, 2007. 20 с.

4. Kopecký P. Parliaments in the Czech and Slovak Republics. Party Competition and Parliamentary Institutionalization. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2001. 262 p.

5. Гавриленко І. М. Соціологія. Кн. 1. Соціальна статика: навч. посібник. К., 2000. 336 с.

6. Сидорчук Ю. М. Інституціоналізація права на захист у різних правових системах: особливості та проблемні аспекти. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 1. С. 143–150.

7. Головаха Є., Паніна Н. Пострадянська деінституціоналізація і становлення нових соціальних інститутів в українському суспільстві. *Соціологія: теорія, методи, маркетинг*. 2001. № 4. С. 5–22.

**Barabash O. O. The nature of institutionalization of human rights: general theoretical analysis**

*The article deals with the features and problematic aspects of institutionalization of human rights. It was noted that the process of formation and development of the institution for protection of human rights was complex and it gradually improved with the development of human society. The degree of the society's perception of the essence of human rights is an important characteristic of every legal state. Human and civil rights are the determinant factor of the status of a person in society and civilized activities of people, satisfaction of their needs and interests. Implementation of constitutional rights and freedoms of man and citizen is impossible without the effective organizational and executive activities of state bodies and officials. Therefore, the role and significance of the state in ensuring the rights and freedoms of man and citizen are important. The state's attitude to human rights can determine the level of the development of freedom and democracy in society.*

*It is emphasized that the institutionalization process includes three main points: 1. The social institution is formed on the basis of social connections, interactions and relations of specific individuals, social groups and other communities. But it, like other social systems, cannot be reduced to the sum of these individuals and their interactions. The main elements of the institution are the system of values, norms, ideals, as well as patterns of human activity and behavior. 2. One of the necessary conditions for the emergence of institutions is the corresponding social need. Institutions should organize joint activities of people to meet both one and other needs. The emergence of certain social needs and the conditions for their satisfaction are the first necessary moments of institutionalization. 3. Adaptation of individuals and collectives to the normative requirements of social institutions, in the process of which socio-psychological mechanisms ensuring the stability and ascertainment of a social organization are formed. It is concluded that the finalization of the institutionalization process can be considered the creation, in accordance with the rules and regulations, of a clear status-role structure of state authorities and international organizations for the protection of human and civil rights and freedoms.*

**Key words:** *man, society, state, public interests, rights of man and citizen, institutionalization of human rights, national protection mechanisms, international protection mechanisms.*

*Стаття надійшла 22 грудня 2018 р.*

## ДОСУДОВА СТАДІЯ ЦИВІЛЬНОГО ПРОЦЕСУ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ У ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ ст. (до реформи 1864 р.)

*Розглянуто головні аспекти досудової стадії (стадії підготовки до суду) цивільного процесу, які були чинними у першій половині ХІХ століття (до судової реформи 1864 року). Роз'яснено, як міг розпочинатися тоді цивільний процес, які для цього потрібні були умови, в чому полягала роль поліції та судових органів. Зазначено також, яким був термін давності подання позову, які передбачалися санкції за подання необігрунтованих позовів та апеляційних скарг.*

**Ключові слова:** історія права, процесуальне право, цивільний процес, досудова стадія цивільного процесу.

**Постановка проблеми.** Як відомо, наука цивільного процесуального права охоплює *історію* й теорію цивільного процесуального права. Розвиток цивільного процесуального права відбувався у декілька етапів, починаючи з Київської Русі і донині. Кожен із цих етапів мав свої особливості та відмітні ознаки. Одним із таких етапів був період дореформеного розвитку (до 1864 р.) цивільного процесу, який характеризувався впровадженням положень Зводу законів Російської імперії, але водночас свідчив про необхідність змін і реформ у цій галузі процесуального права. Вказаний період є дуже повчальним з погляду досвіду і академічного, і практичного.

**Стан дослідження.** Певні аспекти цієї проблеми містилися в працях дореволюційних учених, таких як В. Г. Кукольник [1], П. І. Дегай [2], Л. Ф. Камбек [3], М. М. Михайлов [4], І. В. Лапинський [5], І. Є. Енгельман [6]. Але їхні роботи були посібниками, а не дослідженнями, які б характеризувалися, власне, не аналізом тогочасного законодавства, а його викладом, компіляцією лише з деякими коментарями. Цій проблемі присвятили свої роботи також сучасні дослідники, а саме: О. В. Гетьманцев [7], С. Ю. Серебреніков [8], Б. Р. Стецюк [9], М. О. Долова [10]. Проте вважаємо, що зазначена тема вивчена не повністю і потребує подальшої розробки й аналізу.

**Мета** – розкрити суть і головні аспекти досудової стадії (стадії підготовки до суду) цивільного процесу на українських землях у першій половині ХІХ ст. до проведення судової реформи 1864 р.

**Виклад основних положень.** У тогочасному законодавстві доволі чітко вказувалося, як повинні відновлюватися порушені цивільні права. У ст. 1 ч. 2 т. X Зводу законів Російської імперії 1857 р. зазначалося, що у справах безспірних вони відновлюються безпосереднім застосуванням закону та його виконанням. Якщо справа небезспірна – тоді застосовується закон і справа вирішується через суд. Перший порядок відновлення порушених цивільних прав називався порядком виконавчим, а другий – порядком судовим [11, ст. 1]. Водночас потрібно зазначити, що у конкретній практиці судочинства, яка також закріплена і в законодавстві, перший порядок називався *порядком поліцейським* або *поліцейським судом*, оскільки він мав і певні судові форми. Поліцейським він називався тому, що головну роль у його провадженні відігравала поліція. Цей процес охоплював насамперед поліцейське слідство, яке завершувалося прийняттям рішення і його виконанням. Отже, це було поєднання трьох стадій цивільного процесу: досудової, судової та стадії виконання рішення. У цьому виявлялася особливість такого порядку процесу, він відображав тогочасний рівень праворозуміння в державі (не найпередовіший), але так здійснювалося правосуддя відповідно до чинного тоді законодавства.

Другий порядок називався *формальним судом*.

Законодавство чітко регламентувало, в яких випадках міг розпочатися цивільний процес. У ст. 7 ч. 2 т. X Зводу законів Російської імперії 1857 р. вказувалося, що справи про образи, збитки та шкоду, насильницьке та самовільне заволодіння майном можуть починатися двома способами: або в поліції, або в судовому місці [11, ст. 7]. Уперше це конкретизовано 1820 р. в указі Сенату «Про провадження справ щодо насильницького заволодіння нерухомим маєтком» [12].

Позов і суд починалися у тому суді, чийї юрисдикції підлягав відповідач [11, ст. 162]. Законом встановлювався термін давності подачі позову щодо нерухомого та рухомого майна – не більше 10 років [11, ст. 213].

Власне, цивільний процес розпочинався після того, як одна з сторін робила подання позовного прохання, складеного за встановленою формою. І. Лапінським 1859 р. у «Практическом руководстве к русскому гражданскому судопроизводству» були сформульовані важливі положення, що стосувалися диспозитивності в цивільному процесі. Він зазначав, що жодна цивільна справа «не починається без прохання, скарги або оголошення, поданого в належне «присутственне місце», – і жодне «присутственне місце» не має права, само собою, без

прохання або скарги, входить в розгляд і судження приватної цивільної справи... Цим, власне, і відрізняються справи цивільні від кримінальних – ці останні, як що мають предметом своїм такі дії, які завдають шкоди не лише приватній особі, але і усьому суспільству (смертовбивство, розбій, підпал тощо), виникають і робляться незалежно від приватних скарг і доносів» [13, с. 247].

Прохання писалося на ім'я імператора на спеціальному гербовому папері з таким звертанням і титулуванням: «Пресветлейший, Державный Великий Государь император Николай Павлович, Самодержец Всероссийский, Государь Всемиловитейший». На саме таке титулування спеціально вказувалося у Зводі законів [11, ст. 243]. Цим документом, зокрема, передбачалося, що прохання повинно викладатися зрозуміло, «істинно», без докорів, без додавання чогось зайвого, з наведенням причин, за якими подається прохання [11, ст. 245]. Це прохання мало переважно обсяг 1–2 сторінки залежно від складності справи. Саме такий обсяг був, наприклад, у прохання на ім'я імператора від вдови генерал-майора О. А. Попандопуло й її сина та двох дочок щодо розподілу маєтку, яке розглядалося 1838 р. в Одеському повітовому суді, де викладалося прохання, щоб суд засвідчив наміри цієї сім'ї щодо виплати позики, виданої під заставу маєтку та деякого іншого майна [14, арк. 1–2].

Однак подача прохання на ім'я імператора була формальністю, адже зрозуміло, що імператор цих прохань не читав і вони до столиці не потрапляли, а зберігалися у судовій справі. Але це давало змогу прийняти відповідну справу до розгляду в суді, чийї юрисдикції воно підлягало. У справі вказувалося, що суд розпочинається по указу імператора, хоча це теж була формальність і реально такого конкретного указу не було.

Окрім того, як зазначає М. М. Михайлов, допускалися словесні прохання, але тільки на додаток до письмового прохання, що знаходиться у провадженні [4, с. 92].

Проте розпочати процес можливо було і за відсутності позовного прохання, передавши відповідну інформацію суду через поліцію чи якийсь орган адміністративної влади. У законі вказувалося, що «усіяка образа або збиток в приватному майні негайно припиняється поліцією» [11, ст. 4]. І далі: «Задоволення образ, винагорода за збиток і шкоду майну, повернення віднятого насильно чи взятого самовільно, і розправа у справах щодо заволодіння перед провадженням їх судовим порядком, належить до обов'язків міської чи земської поліції, залежно від того, в місті чи повіті вчинено насильство, свавілля чи заволодіння» [11, ст. 6]. Слід зазначити, що порядок розгляду скарг щодо незаконного заволодіння нерухомим

і рухомим майном відрізнялися. Скарги щодо незаконного заволодіння нерухомим майном повинні були подаватися в земський суд, а рухомого – становому пристапу [11, ст. 8].

Поліція могла почати справу, якщо вбачала в чийсь діях самоуправство чи насильство [11, ст. 9]. Строк на подачу в поліцію прохання про самовільне або насильницьке заволодіння майном встановлювався в 10 тижнів, якщо він закінчувався, то слід було подавати позов лише в суд [11, ст. 10].

Поліція, прийнявши прохання, повинна була одразу взяти показання позивача та відповідача і «досліджувати на місці через свідків чи іншими можливими способами подію, що дала привід до скарги» [11, ст. 21]. Якщо потрібно було стягнути кошти за зобов'язанням без закладу, термін виконання якого минув, поліція повинна була негайно дізнатися про майно боржника, на яке вкажуть ті, на чію користь повинне бути стягнення й яке виявиться вільним для забезпечення такого стягнення [11, ст. 57]. Після «закінчення дослідження і приведення справи до ясності» поліція мала повернути майно законному власнику [11, ст. 22], тобто, як вказувалося, вона повинна була не лише проводити слідство, але й виконувати своє рішення. Проте поліція могла займатися лише маловажливими справами, коли задоволення претензій не перевищувало 30 руб. сріблом. Такі справи розглядалися у словесній формі, без будь-якого письмового провадження, але з запискою, яка відображала їх зміст і вносилася в протокол [11, ст. 23].

Якщо якась зі сторін була незадоволена рішенням поліцейського суду, то вона могла подати прохання в суд першого ступеня за належністю. Це не вважалося апеляцією, прохач мав лише право розпочати справу через суд. До речі, такий порядок започатковано 1775 р. «Установами для управління губерній Всеросійської імперії» [15] і він був чинним до Судової реформи 1864 р. Незадоволені діями та рішенням поліції могли скаржитися в губернське правління, а далі – в Сенат [11, ст.ст. 26–28].

Треба зазначити, що законодавець чітко регламентував розгляд цивільних справ між державою (казною) та приватними особами. Зокрема, у ст. 102 ч. 2 т. X Зводу законів указувалося, що державні податки, мито і різні збори стягуються без усяляких спорів, тобто без судового розгляду [11, ст. 102]. Усі договори з казною приватними особами виконуються безумовно. Спори на них ні в яких судових місцях не приймаються [11, ст. 104].

Законодавство також визначало, яким повинен бути порядок подання прохання про розгляд справи, якщо боржниками були військові, особи духовного звання чи іноземці. У першому випадку

кредитори повинні були звертатися по належності у цивільні «присутственні місця» або до начальства відповідних осіб. Якщо ж йшлося про іноземного громадянина – то слід було подавати прохання до міністерства закордонних справ, від якого залежало подальше просування справи. Скарги щодо відповідних порушень закону з боку духовних осіб повинні були спрямовуватися до місцевого єпархіального начальства [11, ст.ст. 18, 19].

Цивільне процесуальне законодавство встановлювало правило, відповідно до якого за подання необґрунтованих позовів та апеляційних скарг передбачалося стягнення штрафів. Згідно зі ст. 227 ч. 2 т. X Зводу законів Російської імперії 1857 р., в застереження неправильного вчинення тяжб і позовів з позивачів в суді обвинувачених, встановлювалися грошові штрафи, що ґрунтувалися на відповідних правилах, які визначалися окремо для різних видів проваджень [11, ст. 227].

Так, у ст. 746 вказувалося, що, якщо у позовах у спірних зобов'язаннях обвинувачений буде позивач, то за неправе вчинення стягується при рішенні в першому ступені суду по п'ять копійок з кожного рубля спірної суми. У проханні мали бути конкретно вказані пункти вимоги позивача, водночас спеціально вказувалося, що вони не повинні повторюватися і змішуватися між собою: в проханнях про майно вимагалось встановити його ціну, а щодо нерухомого майна, крім того, – «який з нього прибуток в рік отримати можна» [11, ст.ст. 244, 245, 1066–1068]. Наприклад: 1849 р. Волинська губернська цивільна судова палата ухвалила рішення про стягнення штрафу з поміщиці А. Хоєцької, яка проживала у містечку Веледники, лише за те, що її позов нібито не розкривав суті справи та був складений не на гербовому папері, що було порушенням вимог [14, арк. 4].

У законі вказувалося, що прохання відповідача, який подає у відповідь зворотний позов на позивача, називається зустрічним, а мировими проханнями називаються прохання про припинення спорів між сторонами за їх обопільною згодою [11, ст.ст. 264, 265]. Відповідач у своєму поясненні повинен «очистити усі пункти його, тобто і ті, які він визнає справедливими, і ті, які відкидає» [11, ст. 292]. Якщо відповідач, вислухавши прохання, не відповідає на нього, оскільки не позначена ціна позову, позивач повинен переписати його, але якщо не відповідає «по впертості», то суд наказує тримати його під арештом протягом тижня, після закінчення якого і після неотримання відповіді обвинувачує його без «судомовлення» в позові [11, ст.ст. 1102, 1103].

Слід зазначити, що ініціатива в порушенні справи повітовому суду не належала. Судовий розгляд призначався лише за скаргою чи

позовом приватної особи, або стряпчих, або за вимогою іншого судового чи вищого адміністративного органу (ст. 198 Установ про управління губерніями...) [15, с. 334]. Наприклад, 23 серпня 1840 р. Одеський повітовий суд розглядав справу про продаж будинку одеським міщанином Данилом Волокітіним губернському секретарю Антону Вербицькому. Справа розглядалася на підставі позову («прошення») Д. Волокітіна і цей його позов був зафіксований у спеціальному журналі [13, спр. 2, арк. 4].

Справи у магістраті порушувалися за позовом чи скаргою приватних осіб або за вказівкою вищих інстанцій [16, с. 36].

Такими були головні аспекти досудової стадії цивільного процесу в дореформений період.

**Висновки.** Досудова стадія (стадія підготовки до суду) цивільного процесу в першій половині XIX ст. (до реформи 1864 р.) регламентувалася положеннями, що містилися у томі X Зводу законів Російської імперії. Вона суттєво відрізнялася від такої ж стадії кримінального процесу того часу, оскільки могла розпочатися лише за ініціативою позивача з подання позовного прохання, складеного за встановленою формою, або передачі відповідної інформації суду через поліцію чи якийсь інший орган адміністративної влади. Водночас законодавець дозволяв поліції самостійно розпочинати справу, якщо вона вбачала в чийхось діях самоуправство чи насильство.

1. Кукольник В. Российское частное право. Ч. II: Обряд гражданского судебного делопроизводства. СПб.: Типография Департамента Внешней торговли, 1815. 309 с.

2. Дегай П. Учебная книга российского гражданского судопроизводства губерний и областей, на общих правах состоящих, составленная для Императорского училища правоведения. Изд. 3-е, согласов. с послед. изд. Свода Законов. СПб.: Типография Фишера, 1846. 195 с.

3. Камбек Л. Ф. Опыт начертания гражданского судопроизводства по российским законам. СПб.: Типография И.И. Глазунова и К°, 1859. 170 с.

4. Михайлов М. М. Русское гражданское судопроизводство в историческом его развитии от Уложения 1649 года до издания Свода законов. СПб.: Тип. 2 отделения собств. Е. И. В. канцелярии, 1856. 865 с.

5. Практическое руководство к русскому гражданскому судопроизводству, составленное Иваном Лапинским, преподававшим законоведение в одном из военно-учебных заведений и состоявшим на службе в Правительствующем сенате: Кн. 1. СПб.: Тип. Деп. Ген. штаба, 1859. 843 с.

6. Энгельман И. Е. Курс русского гражданского судопроизводства / заслуж. проф., почет. чл. Ун-тов св. Владимира и Юрьевского. 3-е изд., испр. и доп. Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1912. 646 с.



7. Гетманцев О. В. Цивільний процес і наука цивільного процесуального права в першій половині XIX ст. *Науковий вісник Чернівецького університету*. Серія Правознавство. Вип. 492. 2009. С. 44–51.

8. Серебrenников С. Ю. Развитие гражданского судопроизводства в Российской империи: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений». М., 2010. 25 с.

9. Стецюк Б. Р. Процесуальне право в Україні: тисяча років історії (X ст. – 20-ті рр. XX ст.). Х.: Діса плюс, 2013. 560 с.

10. Долова М. О. Развитие российской науки гражданского процессуального права: монография. М.: Издательский дом «Городец», 2018. 224 с.

11. Свод законов Российской империи. Т. 10. Ч. II. Законы о судопроизводстве и взысканиях гражданских. СПб.: Тип. Второго Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1857. 525 с.

12. О производстве дел о насильном завладении недвижимым имуществом // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Собрание первое. Т. 37. № 28338. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830.

13. Кутафин О. Е., Лебедев В. М., Семигин Г. Ю. Судебная власть в России: история, документы. В 6 т. / научный консультант проекта Е. А. Скрипилев. Т. III: От Свода законов к судебной реформе 1864 г.; отв. ред. А. В. Наумов. М.: Мысль, 2003. 829 с.

14. Державний архів Одеської області (ДАОО). Ф. 23 (Одесский уездный суд). Оп. 1. Спр. 1. Арк. 1–2. Спр. 2. Арк. 4.

15. Учреждения для управления губерний Всероссийской империи // ПСЗРИ. Собрание первое. Т. 20. № 14392. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830.

16. Центральний державний історичний архів України, м. Київ (ЦДІАК України). Ф. 442 (Канцелярія Київського, Подільського і Волинського генерал-губернатора). Оп. 160. Спр. 431. Арк. 4.

17. Кутафин О. Е., Лебедев В. М., Семигин Г. Ю. Судебная власть в России: история, документы. В 6 т. / научный консультант проекта Е. А. Скрипилев. Т. II. Период абсолютизма; отв. ред. С. А. Колунтаев. М.: Мысль, 2003. 848 с.

18. Бармак М. В. Трансформації в системі судустрою на Правобережній Україні наприкінці XVIII ст. *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету ім. Володимира Гнатюка*. Серія Історія. Тернопіль, 2007. Вип. 1. С. 30–36.

**Grechenko V. A., Brusakova O.V. The pre-trial stage of civil procedure on Ukrainian lands of the Russian empire in the first half of XIX of century (before reform in 1864)**

*The science of civil procedural law covers the history and theory of civil procedural law. The development of civil procedural law went through a number of stages, from Kievan Rus to the present, and each of these stages had its own peculiarities and distinctive features. The period of pre-reform development (until 1864) of the civil process was characterized by the implementation of the provisions of the Code of Laws of the Russian Empire, but at the same time, testified to the need*

*for changes and reforms in this area of procedural law. At that time, laws on insults, damages and harm, forcible and arbitrary possession of property could have begun in two ways: either in the police or in a court of law. The lawsuit and court began in the court whose jurisdiction was subject to the defendant. The law established a limitation period for filing a claim for immovable and movable property – not more than 10 years. The civil process began after one of the parties made a lawsuit filed in accordance with the established form. The request was written on the emperor's name on a special stamp paper – this was a necessary formality. Verbal requests were allowed, but only in addition to the written request in the proceedings. However, it was possible to start the process, in the absence of a claim, by passing the relevant information to the court through the police or an administrative authority. The police themselves could start the case, if they saw in someone's actions self-control or violence. The term for filing a request to the police for the unauthorized or forcible possession of property was set at 10 weeks, if it ended, then the claim should only be brought in court. The term for filing a request to the police for the unauthorized or forcible possession of property was set at 10 weeks, if it ended, then the claim should only be brought in court. The civil procedural law established a rule under which fines were imposed for the submission of ungrounded claims and appeals.*

**Key words:** *Ukraine, History Law, judicial right, civil procedure, pre-trial stage of civil procedure.*

*Стаття надійшла 24 вересня 2018 р.*

УДК 340.12:321.011.3](477)«18/20»

**О. В. Забзалюк**

## **ФЕДЕРАЛІСТСЬКІ ТЕНДЕНЦІЇ В УКРАЇНСЬКІЙ ПОЛІТИКО-ПРАВОВІЙ ДУМЦІ ЗАВЕРШАЛЬНОГО ЕТАПУ НАЦІОНАЛЬНО-ВИЗВОЛЬНИХ ЗМАГАНЬ (1919–1921 рр.)**

*Досліджено становлення та розвиток концепцій державного устрою на українських землях в 1919–1921 роках. Проаналізовано основні етапи становлення ідей державного устрою в українській політико-правовій думці зазначеного періоду, а також погляди найвідоміших представників цього напрямку. Акцентовано на історичних особливостях доктрин державного устрою, а також з'ясовано їхній правовий зміст у контексті розвитку ідей державно-правотворення на тогочасних українських землях. Наведено головні конституційні розробки видатних вітчизняних правників у частині поглядів на державний устрій, зокрема О. Ейхельмана щодо ідеї федералізму.*

**Ключові слова:** *державний устрій, автономія, унітаризм, федералізм, федерація, Конституція, конституціоналізм.*

**Постановка проблеми.** Національно-визвольні змагання українського народу за власну державність 1917–1921 років були цікавим, героїчним, однак і доволі трагічним періодом нашої історії. Вони засвідчили відчайдушне бажання побудувати власну незалежну, суверенну українську державу і дали підґрунтя для формування різноманітних політико-правових доктрин, однією з яких була саме ідея федералізму. Цілком логічно виглядає прагнення українців мати власну державу не тільки де-факто, але і створити відповідні правові засади її існування та визнання з точки зору норм міжнародного права. Саме тому для повноцінного функціонування будь-якої держави, забезпечення юридичного змісту правовідносин питання державного устрою набуває важливого значення. Ідея створення ефективної моделі такого устрою була домінантною в середовищі українського політикуму впродовж всього періоду боротьби за свою незалежність.

**Стан дослідження.** Сучасний стан досліджень заданої проблематики представлений у працях Т. Андрусяка, І. Андрухіва, Д. Бондаренка, С. Бостана, В. Верстюка, Л. Винара, С. Гелея, М. Гетьманчука, О. Головка, Я. Грицака, Ю. Древницького, В. Згурської, С. Кащенко, О. Копиленко, Г. Корольова, А. Коцура, І. Кресіної, М. Кугутяка, Б. Кухти, П. Лепісевича, Ю. Левенця, О. Любовець, Р. Метельського, Л. Могильного, Д. Морозова, І. Музики, Н. Попової, В. Потульницького, Т. Приймака, А. Присяжнюка, О. Реєнта, О. Салтовського, О. Скакун, А. Слюсаренка, В. Солдатенка, П. Стецюка, О. Сушинського, І. Терлюка, В. Тихонова, О. Токарчука, М. Томенка, Я. Турчина, І. Усенка, Ю. Фігурного, Ф. Шульженка, Д. Яневського, О. Ярмиша та ін.

**Мета** статті полягає в дослідженні низки конституційних проєктів 1919–1921 рр. у контексті аналізу ідей федералізму в українській політико-правовій думці.

**Виклад основних положень.** Звернення до концепцій державного устрою в українській політико-правовій думці має велику історію. Видатні вітчизняні правники початку ХХ століття свої праці присвячували розробці концепцій федералізму, а саме: випускник юридичного факультету Віденського університету, професор цивільного права Львівського університету, автор проєкту Конституції Західноукраїнської Народної Республіки С. Дністрянський; відомий український правознавець і громадський діяч, один з основоположників історико-правової науки в діаспорі Р. Лашенко; видатний вчений-правознавець, професор Київського університету, автор проєкту Конституції Української Народної Республіки О. Ейхельман; відомий український юрист, дипломат, громадський і політичний діяч, член Української Центральної Ради, генеральний суддя Української

Народної Республіки С. Шелухін; відомий правник, громадсько-політичний діяч, в.о. міністра закордонних справ УНР в 1919–1920 рр. В. Старосольський; доктор права, професор Київського університету О. Жилін та ін.

У лютому 1919 року уряд Української Народної Республіки, яка на той момент після Акту злуки 22 січня того ж року охоплювала і західноукраїнські землі, представив свій перший проект урядової комісії Конституції УНР. Яким уявляла форму державного устрою Директорія, можна побачити, проаналізувавши окремі положення цього проекту.

Приміром, в артикулах 5 і 6 зазначалося, що «частини Української Держави, що виявляють окремі культурно-господарчі інтереси, одержать місцеву автономію з власною краювою радою, що видаватиме закони місцевого значіння... Території Українських земель, що під час нинішньої великої революції утворили у себе окремі державні організми, мають право залучатися на засадах федерації з Українською Народною Республікою в один спільний державний організм...» [1, арк. 7; 2, арк. 1–2]. Отже, ідея федералістського державно-правового устрою була головним постулатом побудови міцної незалежної України.

Окремо слід сказати і про органи місцевого самоврядування, які утворюються відповідно до територіального поділу України та структуруються на громади, волості, містечка, міста та повіти. Кожна зі структурних одиниць самоврядування користується автономним правом у межах своєї території. Крім того, «громади, волости, містечка, міста, повіти і вищі одиниці самоврядування мають свої виборні установи» [3, арк. 15].

Пізнавальним є конституційний проект під назвою «Начерк проекту Державного законодаду для Української Трудової Республіки», який був розроблений доктором права Остапом Копцюхом у червні 1919 року в Чигирині.

Згідно з «Начерком...», Україна повинна була стати федеративною державою, в якій територія держави мала поділятися на окремі краї, що користуються правом самоуправління. В цьому проекті «визначалась система владних органів краю як суб'єкта федерації. Вона мала складатись з крайової народної ради, з крайового народного «довірника» і з крайового народного правління [4, с. 62–63].

Незважаючи на складну політичну ситуацію, яка супроводжувала весь період національно-визвольних змагань і стала особливо загрозливою у 1920 році, уряд Української Народної Республіки продовжував працювати над розбудовою власної держави, шукаючи шляхи збереження суверенітету та незалежності.

У пояснювальній записці до проекту Конституції Директорії УНР 1920 року постало актуальним питання про цілісність і територіальні межі Української Народної Республіки. Особливо це стосувалось територій, де проживала більшість українського населення і які етнічно та географічно були наближеними до України. Йшлося про Крим та Кубань. Зазначимо, що їм відводилось місце автономних утворень у складі федеративної Української держави.

Хочеться згадати і так звану махновську федерацію, яку слід розглядати «як оригінальну форму української державності – мілітарно-беззладну демократію. Махновська федерація передбачала якнайширшу участь населення у вирішенні основних питань і в управлінні суспільством, ініціативу та самоорганізацію, економіку, що функціонує на основі вільних договірних засад та трудової власності» [5, с. 155]. Однак, на нашу думку, з правової точки зору така своєрідна утопічна політична організація була приречена.

Внаслідок появи низки міждержавних угод 1919–1921 років, які були укладені переважно без участі уряду Української Народної Республіки та з порушенням норм міжнародного права, більшість українських науковців, політиків, громадських діячів та правників були змушені виїхати за кордон, продовжуючи надважку справу боротьби за відновлення української державності.

Уже в перші місяці еміграції чимало українських державних, політичних та військових діячів різних ідеологічних напрямів висловлювалися про те, що однією з основних причин поразки у визвольних змаганнях 1917–1921 рр. була відсутність єдності та злагоди в таборі національно-державницьких сил [6, с. 8].

Наприкінці 1920 року видатний український теоретик права, конституціоналіст, політичний та громадський діяч Станіслав Дністрянський розробив проект Конституції Західноукраїнської Народної Республіки, в якому Західноукраїнська держава представлена самостійною і правовою унітарною демократичною республікою.

У своїй відомій праці «Зв'язок та сполука народів» він запропонував концепцію вільного вибору народу та нації за принципом або ж утворення на своїй етнічній території власної національної держави, або ж долучення за згодою іншого народу до його національної держави. Таке можливе федеративне утворення мало формуватись на засадах демократичності, а також виключати авторитаризм і домінування однієї нації над іншою. Кожний народ мусить мати свою державу, кордони якої повинні встановлюватись за етнографічним принципом. В іншій відомій розвідці «Нова держава» Станіслав Дністрянський так розмірковував про принцип федералізму: «Нарід, до котрого належить

національна територія, є «господарем», члени інших народностей («комірники») можуть бути тільки меншістю... «Комірникам» (себто національним меншостям) треба лишити повну свободу в їхнім «мешканню» (значить: повну свободу в їх національних правах); з другого боку, спільні справи ... торкаються цілої «хати» (себто цілої держави), в яких вони мусять підчинитися волі господаря (себто більшості)» [7, с. 17–18].

В еміграційний період концептуалізувалися погляди відомого політичного діяча, ученого-правознавця, автора проекту Конституції Української Народної Республіки Отто Ейхельмана. Своє світобачення держави і права учений пов'язує з ідеями федералізму як ефективним способом вирішення питання розподілу владних повноважень у країні. На його думку, централізація влади у державі є головною причиною політичної кризи і стає на перешкоді ефективному розвитку громадянського суспільства та демократичної правової держави.

У своїх працях він писав про необхідність утворення такої системи державного устрою України, яка б відповідала правовим тенденціям і нормам сучасної цивілізованої державності, а сам проект державного устрою передбачав формування чотириступеневої адміністративно-територіальної структури, – то громада, повіт, земля і федеральний уряд. З огляду на це доречно констатувати, що О. Ейхельман був прихильником ідеї державної автономії повітів в окремих землях України і муніципальної автономії громад.

На думку О. Ейхельмана, сучасна республіка, яка вирізняється великими територіальними межами та значною кількістю населення, мусить функціонувати і розвиватись виключно на федералістських засадах. Це повинна бути союзна держава, в яку мають увійти суверенні суб'єкти, котрі володіють виключним правом здійснювати усю повноту державної влади на власній території. О. Ейхельман «вказує на практику США, Швейцарії, Німеччини, де всі складові союзної держави (кантони, штати, землі тощо) значною мірою зберігають самостійність державної влади, оскільки не є складовими так званою особливою системою союзної влади.

За таких умов функції державної влади виконуються двома типами владних установ: союзними і місцевими. Проте вчений не трактує це як роздвоєння державної влади, а, навпаки, місцевий і союзний рівень називає цілісною загальною системою державної влади, в якій верховна (вища) влада належить владі союзній» [8, с. 193]. Саме такій державній організації притаманні принципи демократії, народного суверенітету та федералізму, що і, зрештою, стало підґрунтям конституційного проекту вченого.

Особливістю напрацювання О. Ейхельмана стало те, що в основі структури державно-правового устрою в Україні були зразки тогочасних ефективних моделей розвитку провідних держав світу – США і Швейцарії.

В основу федеративного державного устрою покладено концепцію установчої влади, яка полягає у наданні народу вирішального права на проголошення суверенітету, зміну Конституції, державно-політичного режиму, адміністративно-територіального устрою.

Розвиток установчої влади в межах федеративної держави пов'язаний із конституційним процесом у державі. Особливу увагу О. Ейхельман приділяв питанню розробки Конституції земель. Назгал стосовно держав із федеративним устроєм учений виокремлював: 1) федерально-державний устрій цілої держави; 2) земсько-державний устрій поодиноких земель, з яких складається федеральна організація. Через те права організація федеративної держави обумовлювала потребу не лише федеральної Конституції, а й Конституції її суб'єктів. У запропонованому О. Ейхельманом проєкті федерально-державної Конституції УНР зазначено, що землі, повіти і громади можуть приймати власні конституції. Однак зміст цих конституцій повинен відповідати встановленим загальнообов'язковим державно-правовим нормам. Федерація і землі, за автором, об'єднуються федерально-державною Конституцією, яка точно розмежовує повноваження двох влад: федерально-державної і поодиноких земель. Запропоновану систему розмежування влади своїм рішенням могла змінити виключно установча влада федерально-державної організації, яка належала всім громадянам федерації і здійснювалася через всенародне голосування – референдум [8, с. 315].

Важливим аспектом конституційного проєкту О. Ейхельмана стали широкі права суб'єктів федерації. В цьому контексті державна територія Української Народної Республіки поділялась на землі, кордони яких повинні бути незмінні та чітко визначені з урахуванням територіальних, етнічних, культурних і топографічних особливостей регіону.

У проєкті Конституції О. Ейхельмана федеративний принцип передбачав істотні повноваження земель у формуванні п'яти гілок системи державної влади Української Народної Республіки: 1. Федерально-державний парламент (вищий законодавчий орган влади [9, с. 54]) мав складатися з двох палат: Земсько-державної палати і Федерально-державної ради. До складу Земсько-державної палати входило по 3–5 представників від кожної землі, залежно від чисельності населення. Федерально-державна рада обиралась всенародним, прямим голосуванням на пропорційній основі. Земельні парламенти мали право роз-

пуску Земсько-державної палати або Федерально-державної ради, але за умови, що таке рішення підтримують 2/3 земель абсолютною більшістю голосів у місцевих парламентах (3/5 від усіх членів парламенту); 2. Федерально-державний голова – вищий орган виконавчої влади УНР, вибирався на Об'єднаному зібранні двох палат парламенту. Земсько-державна палата могла оголосити недовіру чинному голові, що призводило до його відставки; 3. Членів уряду затверджували обидві палати парламенту за поданням Федерально-державного голови; 4. Обрання половини від загальної кількості вищого Федерально-державного суду відбувалося за поданням Земельних парламентів [8, с. 310].

Отже, принцип федералізму був основою не тільки під час розподілу владних повноважень органів державної влади, але й для розмежування структури гілок влади задля вирішення питань у сферах законодавчої, виконавчої і судової влади. Прикметною особливістю такого розподілу компетенцій було те, що за конституційним проектом О. Ейхельмана землі отримували широке коло повноважень, могли активно впливати на розподіл гілок влади у державі, а також здійснювати контролюючі функції за їх діяльністю.

Великого значення у своєму конституційному проекті Отто Ейхельман надавав проблемі реалізації суверенітету земель, який, зокрема, передбачав такі положення:

1) їхнє право на встановлення власного державного устрою на засадах демократичної республіки;

2) запровадження судової системи з умовою її відповідності статутам Російської імперії 1864 року;

3) прийняття Конституції землі без її затвердження органами федеральної влади. Текст Основного закону землі надсилався для ознайомлення Федерально-державному парламенту, Федерально-державному голові, Федерально-державній раді міністрів та Федерально-державному суду Української Народної Республіки. Існував механізм внесення конституційних змін через всенародний референдум, якщо цього вимагали об'єднані збори обох палат Федерально-державного парламенту або Федерально-державний голова Української Народної Республіки. Коли ж Об'єднане зібрання палат парламенту або Федерально-державний голова вважали б запропоновані зміни до Конституції землі недоцільними, то вони, попередньо обґрунтувавши свою позицію, наділялися правом передачі своїх зауважень на референдум цієї землі;

4) механізм розподілу земельної влади між п'ятьма гілками влади (установчою, законодавчою, виконавчою, судовою, контрольною);



5) право укладати міжнародні договори та угоди, а також договори з іншими землями за виключною згодою профільного федерального міністерства. Текст угоди попередньо розглядався і затверджувався Федерально-державним парламентом. Своєю чергою, Федерально-державний голова наділявся правом беззаперечного вето щодо тих договорів, які суперечили загальнодержавним інтересам [10, с. 30–33].

Зважаючи на принципи самоуправління, землі утворювали власну установчу, законодавчу, виконавчу, судову та контрольну систему гілок влади. Однак компетенція органів місцевої влади, їх нормотворча діяльність не мали суперечити загальнофедеративній Конституції та чинному федеративному законодавству.

Перелік уніфікованих обов'язків у сфері державного управління встановлювався для всіх земель. У системі фінансового забезпечення Федерально-державна організація наділялась правом розподілу коштів між окремими землями відповідно до чисельності населення. До повноважень земель належало також визначення натуральних повинностей та грошових податків як засобів, необхідних для здійснення управління у цьому територіальному ступені державної організації УНР. Запровадження податкової системи у повітах та громадах і внесення змін до неї відбувалися шляхом референдуму в межах відповідної територіальної одиниці. Утвердження монополії на виробництво будь-яких предметів споживання належало виключно до компетенції Федерально-державної організації. Між окремими землями не могли встановлюватись митні кордони [11, с. 201–203].

Такий структурований розподіл повноважень давав можливість реалізувати головні засади федеративного державного устрою, що полягав у створенні умов рівності соціально-економічного розвитку для всіх суб'єктів федерації, а також відзначався інтеграційними функціями, які закладали засади фінансово-економічної та політичної стабільності як на рівні земель, так і загалом у державі.

Важливим чинником було те, що, окрім земель як основних компонентів місцевого самоврядування, створювалось ще повітове і громадське самоуправління. В цьому контексті землі передавали окремі управлінські функції повітовим органам державної влади, а ті, своєю чергою, громадським структурам. Розподіл повноважень між загальнофедеральними та місцевими органами державної влади здійснювався відповідно до Конституції земель.

Учений змодлював симетричну форму федерації, коли її суб'єкти мали рівноправний статус і однаковий характер відносин із федеральними органами влади. Федералізм він трактував як засіб

об'єднання роз'єданого, коли центральна влада виникає як представництво територіальних одиниць у процесі їхньої взаємодії. Отже, федералізм для О. Ейхельмана означав не тільки форму державного устрою, а насамперед його політичний принцип, реалізацію ідеї народного суверенітету. Самоуправління громади творило фундамент політичної організації суспільства, а федеративний державно-територіальний устрій України мав забезпечити гармонійне поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, гарантувати безпеку і цілісність державної території [12, с. 20].

Також автор не підтримував принципу дуалістичного федералізму, що став основою американської конституції 1787 р., коли кожен суб'єкт федерації мав свої повноваження і не втручався у справи іншого. На противагу йому, застосовувався принцип корпоративного федералізму, який передбачав взаємне доповнення федерації та її суб'єктів, їхню співзалежність та співробітництво [13].

Тимчасом чимало дослідників проблеми державного устрою вказують і на негативні моменти федералізму. Доволі популярною є думка, що децентралізація владних повноважень не дає змоги чітко визначити їх конкретний обсяг для ефективного управління в державі. Проблемною видається і допустимість рівня децентралізації та його структури у розподілі компетенцій між місцевими, регіональними чи федеральними органами державної влади.

У проєкті Конституції УНР було задекларовано, що Федерально-державна організація Української Народної Республіки здійснює зовнішню безпеку цілої держави і виконує функції, які вимагають співпраці всіх земель і спільних для всіх земель порядків. У решті випадків окремі землі, що входили до складу УНР, встановлювали свої порядки в системі державного управління. Окремий статус землі, а також її територіальні межі могли змінюватись лише за згодою інших земель. Кожна земля наділялась правом ухвалювати власну Конституцію, яка мала відповідати принципам, що об'єднують її зі загальнодержавною організацією Української Народної Республіки.

Федералізм для О. Ейхельмана означав не тільки форму державного устрою, а насамперед його політичний принцип, втілення ідеї народного суверенітету. Самоуправління громади мусить закладати фундамент політичної організації суспільства, де владні повноваження розподіляються між громадою, повітом, землею та державою, бути дієвим механізмом реалізації демократичних цінностей та альтернативою адміністративному централізму. Державно-територіальний устрій України мав забезпечувати поєднання загальнодержавних, регіональ-

них та місцевих інтересів, а також гарантувати єдність і цілісність державної території [8, с. 317].

**Висновки.** Підсумовуючи сказане, доречно стверджувати, що О. Ейхельман запропонував фундаментальні основи запровадження федеративного устрою, чітко обґрунтувавши його юридичну природу та правовий механізм реалізації. Федеративно-державна організація Української Народної Республіки передбачала утворення земель як самостійних адміністративно-правових суб'єктів, які були об'єднані в єдину союзну державу. Землі володіли надширокими повноваженнями та могли створювати власні органи державної влади, які становили собою потужний інститут місцевого самоврядування.

Перебіг подій української революції утвердив домінування автономістсько-федералістських тенденцій в українському визвольному русі. Характерною особливістю федералізму доби національно-визвольних змагань стало те, що поступово зі зовнішнього федералізму акценти зміщувалися в бік обґрунтування внутрішнього федералізму, тобто коли актуальними стали питання державного устрою в середині самої незалежної Української держави.

1. ЦДАВОУ. Фонд 3205. Оп. 1. Спр. 1.
2. ЦДАЛ. Фонд 370. Оп. 1. Спр. 27.
3. ЦДАВОУ. Фонд 1065. Оп. 5. Спр. 6.
4. Присяжнюк А. Й. Конституційний проект О. Копцюха та його роль у державному будівництві в УНР доби Директорії (історико-юридичний аналіз). *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. Т. 20 (59). № 2. 2007. С. 56–63.
5. Савченко В. А. Політичний проект махновського руху жовтня–грудня 1919 р.: матеріали I Міжнародної конференції «Революції в Україні у XX–XXI століттях: співзвуччя епох». Одеса, 2005. 298 с.
6. Українська політична еміграція 1919–1945: Документи і матеріали. К.: Парламентське вид-во, 2008. 928 с.
7. Дністрянський С. Нова держава. Відень–Прага–Львів: Вид-во «Українського Скитальця», 1923. 29 с.
8. Турчин Я. Б. Отто Ейхельман: постать на зламі століть. Політологічний дискурс: монографія. Львів: Вид-во «Львівської політехніки», 2010. 520 с.
9. Бостан С. К. Форма державного правління України в конституційних та законодавчих актах УНР: матеріали I Міжнародної конференції «Революції в Україні у XX–XXI століттях: співзвуччя епох». Одеса, 2005. 298 с.
10. Ейхельман О. Проект Конституції – основних державних законів УНР. К.;Тарнів: В-во С.У.Д., 1921. 49 с.

11. Конституційні акти України 1917–1920: Невідомі конституції України. К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. 272 с.

12. Турчин Я. Б. Державотворчі ідеї О. Ейхельмана: еволюція інституційних вимірів політики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра політ. наук: 23.00.01. Львів, 2011. 35 с.

13. Кашенко С. Г. Правовий статус суб'єктів федерації за проектом Конституції УНР О. Ейхельмана. *Юридические науки*. 2006. Т. 19 (58). № 1.

**Zabzaliuk O. V. Federalist tendencies are in the Ukrainian political and legal thought of the finishing stage of national liberation competitions (1919–1921)**

**Annotation:** *The formation and development of concepts of the state system in the Ukrainian lands during the period of 1919–1921. The main stages of the formation and development of the ideas of the state system in the Ukrainian political and legal thought in the Western Ukrainian lands of the mentioned period, as well as the views of the most prominent representatives of the given direction are analyzed.*

*It is pointed out on the historical peculiarities of the doctrines of the state system in Ukrainian political and legal thought, as well as their legal content in the context of the development of ideas of the state and law-making in Ukrainian lands during the period of 1919–1921.*

*Analyzing the Ukrainian political and legal opinion, it can be noted that the problem of determining the territorial structure of Ukraine was perhaps the most urgent in all ages, and its solution was usually accompanied by the struggle of supporters, autonomous, federalist and unitary approaches.*

*This struggle acquired a significance in the middle of nineteenth and early twentieth centuries, during the period of national and political revival in the Western Ukrainian lands, which at that time were part of the Austrian (Austro-Hungarian) Empire.*

*The article is dedicated to the analysis of the ideas of federalism in the Ukrainian political and legal thought in the context of the development of a number of constitutional projects during the era of national liberation movement competitions in Ukraine.*

*The article analyzes the main constitutional elaborations of prominent Ukrainian lawyers considering their views regarding political system: the constitutional project of the government commission of UPR, the constitutional project of O. Koptsiukh, the project of The Constitution of the West Ukrainian People's Republic by C. Dnistrianskyi.*

*The close attention is paid to the peculiarities of the constitutional project of O. Eikhelman in the chapter dedicated to the analysis of the political system in general and the idea of federalism in particular.*

**Key words:** *state system, autonomy, unitarism, federalism, federation, Constitution, constitutionalism.*

Стаття надійшла 25 жовтня 2018 р.

**ФІЛОСОФІЯ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК  
ТЕОРЕТИЧНОГО ОБҐРУНТУВАННЯ  
СТАЛІНСЬКОГО ТОТАЛІТАРНОГО РЕЖИМУ  
В 20–40 рр. ХХ ст. В СРСР  
(історико-філософський аспект)**

*Досліджено роль і місце філософії як важливого чинника обґрунтування сталінського тоталітарного режиму в СРСР. Розкрито особливості теоретичної та практичної діяльності Й. Сталіна, який зосереджувався на політичній боротьбі завоювання влади і створення власного культу. Розглянуто важливі аспекти тоталітарної ідеології та філософії, які були під контролем і керівництвом вождя та започаткували сталінізацію радянської філософії, котра поступово перетворювалася в знаряддя політики партії більшовиків. Продемонстровано готовність нової філософії прославляти і популяризувати «геніальну» діяльність Сталіна, спрямовану на зміцнення створеного ним тоталітарного режиму. Констатовано, що вона постійно знаходилася під пильною увагою вищого партійного керівництва на чолі зі Сталіним, стаючи знаряддям більшовицької партії, теоретично захищаючи сталінський тоталітарний режим.*

**Ключові слова:** держава, філософія, політика, вороги народу, право, тоталітаризм, влада, марксизм-ленінізм, діалектика, диктатура пролетаріату.

**Постановка проблеми.** Після Жовтневого перевороту в 1917 році, після захоплення влади більшовиками, важливе місце відводилося теоретичному та ідеологічному формуванню в свідомості радянського народу нових комуністичних ідей, де важливе місце займала марксистська філософія.

У березні 1922 року В. Ленін у своїй статті «Про значення бойовничого матеріалізму» наголошує на необхідності наступу та боротьби з буржуазною ідеологією й всіма видами філософського ідеалізму та містики, оголошуючи цю боротьбу «першочерговим обов'язком кожного комуніста» [1, с. 54]. В. Ленін заявляє про необхідність викинути ідеалістичну буржуазну філософію «за борт» історії. Остання оголошувалась антирадянською, ворожою, антинауковою. Так марксистська філософія набуває статусу важливої теоретичної зброї в боротьбі за побудову соціалізму. Зауважимо, що В. Ленін вів

активну боротьбу зі ЗМІ, які, на його погляд, були опозиційними. Вождь обвинувачував журнал «Економіст» в антирадянських публікаціях, заявляючи, що «всі автори журналу, я думаю, майже всі, – законні кандидати на висилку за кордон» [2, с. 538–539].

Ефективною формою боротьби з інакомисленням була висилка за кордон, насамперед, представників інтелігенції, зокрема й відомих філософів. Серед висланих за кордон видатні філософи так званої «старої школи» М. Бердяєв, С. Булгаков, Б. Вишеславцев, І. Ільїн, А. Ізгоев, І. Лапшин, М. Лоський, Л. Карсавин, Ф. Степун, С. Франк. Цей список готував Ленін. Він був ініціатором висилки за кордон близько 200 найвідоміших діячів науки і культури. У цьому аспекті нова матеріалістична філософія повинна була теоретично обґрунтувати роль і місце диктатури пролетаріату в побудові соціалізму; розкривати сутність класової боротьби, рішуче виступати за чистоту ідей марксистсько-ленінізму; боротися з різними антимарксистськими концепціями та ухилами, прославляти і пропагувати геніальні ідеї Сталіна.

**Стан дослідження.** Серед робіт західних авторів, присвячених сталінському тоталітаризму, варто насамперед зазначити дослідження Х. Аренд, Й. Баберовськи, М. Джиласа, Е. Епплабаума, Дж. Кеннана, Р. Конквеста, Д. Рейфільда, П. Соломона, Р. Такера, Л. Шапіро, М. Юнге та ін. Серед російських дослідників історію сталінського тоталітарного режиму аналізували А. Авторханов, А. Антонов-Овсенко, А. Ваксберг, М. Капустін, В. Кудрявцев, Р. Медведєв, Р. Радзинський, О.Тепляков, О. Трусов та ін.

Цю проблему не обійшли і вітчизняні дослідники, серед яких І. Білас, С. Білокінь, Т. Вронська, О. Долженков, В. Золотарьов, О. Лисенко, С. Кульчицький, Й. Надольський, В. Нікольський, В. Сергійчук, Ю. Сорока, О. Хлевнюк, В. Ченцов, Ю. Шаповал, В. Ярош та ін. Найціннішими дослідженнями цієї теми є розвідки таких відомих російських філософів: Д. Волкогонова, А. Ваксберга, Е. Плимака, І. Яхота та ін.

Незважаючи на доволі велику джерельну базу, історія сталінського тоталітарного режиму та його трагічні наслідки – тема надзвичайно актуальна і, по суті, невичерпна. Недостатньо дослідженою до сьогодні є її філософська проблематика.

**Метою** статті є дослідження ролі та місця сталінської філософії в теоретичному обґрунтуванні тоталітаризму.

**Виклад основних положень.** У боротьбі за владу Й. Сталін добре розумів, що політико-організаційні методи хоча й виступають як вагомі чинники, але для створення абсолютної одноосібної влади

потрібно теоретико-ідеологічне обґрунтування, де важливе місце займає марксистсько-ленінська філософія.

Стара дореволюційна російська філософська школа була ліквідована Леніним, а нова радянська хоча й виступала з марксистських позицій, але не влаштувала вождя. Ці філософи не могли зрозуміти таємних намірів Й. Сталіна, які полягали, по-перше, у створенні власної філософської школи, бажанні стати її керівником – видатним марксистсько-ленінським філософом; по-друге, в боротьбі за владу і створенні культу особи, висуненні завдання перед гуманітарними науками і особливо перед філософією вести непримиренну боротьбу з ворожою ідеалістичною буржуазною філософією як теоретичною базою ворогів радянської влади; по-третє, у намаганні створити нову партійну філософію, формувати у радянських людей віру в торжество соціалізму, брати активну участь у захисті та зміцненні радянської держави; по-четверте, в обранні важливого завдання нової філософії – вести активний наступ на так звану «деборінську філософську школу»; по-п'яте, у дотриманні новою філософією в своїй теоретичній діяльності керівних документів ЦК ВКП(б), активному обґрунтуванні політики і практики побудови соціалізму в СРСР.

У підготовці молодих сталінських філософів важливе місце відводилося інституту червоної професури, головне завдання якого полягало в підготовці відданим ідеям Леніна–Сталіна борцям за побудову соціалізму [3, с. 79]. Молоді випускники цього інституту – М. Мігін, В. Ральцевич, П. Юдін – 7 червня 1930 р. опублікували в газеті «Правда» матеріал (так звана стаття трьох), в якій стверджували, що існує пасивність у викритті троцькістів, і що «філософська думка» значно відстає від практичної побудови соціалізму, і що в умовах загострення класової боротьби необхідно вести активний наступ і розкривати вилазки таких ідеалістів, як В. Асмус і А. Лосєв та інших. Так була охарактеризована діяльність цих талановитих філософів [3, с. 79].

Сталінські філософи обвинувачували своїх противників у тому, що вони ігнорували принцип партійності в філософії. «Не є і не може бути сьогодні партійності філософії, – наголошувалося у статті трьох у «Правді», – якщо ця філософія не йде нога в ногу з партією в її боротьбі за дійсну більшовистську партійність» [3, с. 114]. Ці філософи не розуміли ролі партії і її ЦК не тільки як практичного, але і як теоретичного центру. Тому конкретно ставилося завдання перед філософією виконувати роль захисника сталінського тоталітарного режиму.

Поглиблений аналіз філософських проблем вважався формалізмом і ігноруванням принципу партійності, але за те «безглуздий

набір слів стандартних гасел з партійно-політичної літератури і газет вважався віщим проявленням філософської мудрості» [3, с. 114].

Дослідження теоретичних проблем логіки розвитку суспільства людських відносин називалося аполітичністю як антипод партійності, що вважалося найтяжчим гріхом. Так, з ініціативи Сталіна розпочалася боротьба на філософському фронті, де по різні боки барикад опинилися молоді сталінські філософи, а на протилежній – академік Деборін та його школа.

Серед відомих пролетарських філософів особливий авторитет мав А. М. Деборін. Свого часу сам В. Ленін запропонував включити Деборіна до викладачів філософії Комуністичного університету ім. Я. Свердлова. І хоча А. Деборін та його школа визнавали і пропавали марксизм, але у Й. Сталіна була протилежна думка.

У бесіді з членами бюро «парт'ячейки» Інституту філософії 9 грудня 1930 року він дав настанову розворошити, перекопати весь гній, котрий накопичився у філософії і природознавстві», «все викинути, що написано деборинською групою», рекомендуючи застосувати в боротьбі з А. Деборініми і його учнями – Н. Каревим, Я. Стеном, І. Лупполом та іншими – всі види зброї» [3, с. 92].

За що критикували вірні сталінські філософи Деборіна і його учнів? За «меньшовиствующий идеализм», котрий, на думку тирана, був ідеологічним прикриттям контрреволюційного троцькізму як його агентура на філософському фронті. У галузі філософії «меньшовиствующие» ідеалісти всіляко прославляли Г. Гегеля і підміняли діалектичний матеріалізм гегелівською діалектикою, вони прагнули витравити революційну душу марксизму шляхом підміни марксистської діалектики містичною діалектикою Гегеля і просували ідеалізм у свідомість радянських людей ... У наш час всі ці обвинувачення здаються маячною, але в епоху сталінського тоталітаризму – це був практично смертний вирок.

Деборіну вождь надовго приклеїв ярлик «войовничого ідеаліста меншовика», відсторонив його від активної громадської і наукової роботи.

Коли після доповіді Сталіна «Про положення на філософському фронті» у грудні 1930 року його запитали: «На чому слід зосередити свою увагу Інституту в філософській галузі?», – вождь відповів: «Бити – головна проблема. Бити по всіх напрямках і там, де не били, Гегель для деборенців – ікона» [3, с. 292].

Негативно і вороже сприймав вождь характеристику французької революції Гегелем. «Це був час, – писав німецький філософ, – жахливого страхіття, потрясіння, непримиримості по відношенню до



всього особливого» [4, с. 72]. Г. Гегель відкрито засуджує терор і беззаконність яacobінської диктатури і її вождя, партія Робесп'єра яacobінців, зазначав Гегель, керувалась пристрастями, проявляла насильство, викликала підозру. Це була діяльність кліки, котра не виражала загальної думки [4, с. 477]. Добре зрозуміло, що така оцінка аж ніяк не влаштувала вождя, бо це була пряма аналогія зі сталінською диктатурою. Розлючений диктатор оголошує Гегеля реакційним філософом, який негативно висвітлює Велику французьку революцію. Після такої оцінки, Гегеля оголошують апологетом війни, противником демократії та прогресу.

Ця тенденція критики Гегеля як апологета реакції війни досягла свого апогея в спеціальній постанові ЦК «Про недоліки і помилки у висвітленні історії німецької філософії кінця XVIII і початку XIX століття». Гегеля було віднесено до стану реакційних філософів як апологета прусько-юнкерської імперії. Так, Г. Александров в роботі «Історія західно-європейської філософії» зазначає, що однією з найреакційніших рис філософії Г. Гегеля є націоналістичний характер його вчення про суспільство, де він відверто звеличує пруську монархію, що також виражається в прославленні Гегелем реакційної пруської держави. Він зводить прусаків до ролі панів. А всі інші народи – до ролі рабів. У «Філософії права» Гегель обґрунтовує реакційні претензії на завоювання і порабощення Німеччиною і інших націй і народів [5, с. 418]. Проте всі ці обвинувачення німецького філософа є надуманими. Г. Александров повторює ту оцінку, яку свого часу подав Сталін щодо філософії Гегеля.

За філософією Гегеля міцно вкріпилася оцінка: «аристократична реакція на критику Великої французької революції» [3, с. 139]. Як відомо, німецький філософ гостро критикував беззаконня, терор які, мали місце в діяльності керівників революції, а це явно підводило до аналогії зі сталінським тоталітарним режимом. «Гегеля, – зазначає І. Яхот, – перетворили в справжнього прусака, у якого виявили «цинічно-зневажливе» ставлення до міжнародного права і шовіністичні нацистські погляди» [3, с. 130].

У зв'язку з випуском Інститутом філософії АН СРСР III тома «Історії філософії» були піддані критиці такі «реакційні соціально-політичні ідеї німецької філософії, як похвала пруської монархічної держави, звеличення німців як вибраного народу», зневажливе ставлення до слов'янських народів апологетика війни, обґрунтування колоніальної, загарбницької політики. Наголошувалося також, що автори III тому необґрунтовано приписують Г. Гегелю розповсюдження діалектики на суспільне життя» [3, с. 39].

Як відомо, матеріалістична філософія К. Маркса і Ф. Енгельса будувалася на філософії Гегеля, і вони надзвичайно високо цінували його як мислителя. «Він мав тонкий і проникливий розум, – писав відомий англійський історик Вільям Ширер, – а його діалектика надихнула К. Маркса і Ф. Енгельса, отже, додалася до започаткування комунізму» [6, с. 119]. До цього додамо, що А. Деборін вказував, що Гегель застосовував діалектичний метод не тільки при аналізі загальнофілософських проблем, але і в своїй соціальній філософії, і що результати його досліджень не минули безслідно для Маркса.

У 1938 році Сталін написав невелику за обсягом працю «Про діалектичний і історичний матеріалізм», це дало привід оголосити його видатним філософом.

«Товариш Сталін, – говорив М. Мітін, – кращий лєнінець ... і в практиці, і в теорії дає нам надзвичайно чудові зразки творчого, дійсного розуміння марксизму-лєнінізму. Насамперед потрібно зупинитися на тому величезному значенні, які мають роботи Й. Сталіна для постановки, розробки, розуміння лєнінізму» [3, с. 75]. У ролі перших пропагандистів «геніальності» вождя виступили М. Мітін, В. Ральцевич, П. Юдін.

Так, М. Мітін виступає з різкою критикою Д. Рязанова – колишньої довіреної особи Лєніна – редактора перших видань К. Маркса, Ф. Енгельса, Г. Плєханова, Г. Гегеля. За що критикує сталінський філософ Д. Рязанова? «За заперечення лєнінського єтопу, він скотився до прямої допомоги контрреволюційній меншовистській організації, за що був виключений із партії» [3, с. 83]. Після такої критики Д. Рязанов був заарештований і загинув у 1938 році. Свою критику сталінські філософи спрямували на тих, хто не розумів ролі і місця партійності філософії, позаяк така «філософія не йде нога в ногу з партією. Ці філософи не розуміють ролі партії і її ЦК не тільки як практичного, але і яка теоретичного центру» [3, с. 114].

Сталінський філософ П. Юдін був наділений правом «відлучати» від марксизму тих, хто не зрозумів геніальних ідей Сталіна. Так, на сторінках «Правди» 20 січня 1938 року він викрив і розгромив «замаскованого дворушника» видного вченого юриста Е. Пашуконіса, діяльність якого не відповідала марксистським теоретичним концепціям. Зрозуміло, тут не обійшлося без сталінського прокурора А. Вишинського, який прагнув знищити Е. Пашуконіса, і стати в голові сталінської юриспруденції [7, с. 147].

У 1931 році П. Юдін в збірнику «За поворот на філософському фронті» провадить ідею, що праці Й. Сталіна продовжують кращі традиції основоположників марксизму і ці праці члени партії повинні

не тільки персонально глибоко засвоїти, але й активно поширювати геніальні ідеї вождя. Найагресивнішим в боротьбі за чистоту ідей Маркса-Енгельса-Сталіна проявив себе М. Мітін.

А. Деборін згадував, як до його квартири завітали вірні «сталінці» М. Мітін, П. Юдін і В. Ральцевич, «які пред'явили мені «ультиматум»: на публічних зборах я повинен був розгромити своїх учнів, оголосив їх ворогами народу. Самого Сталіна оголосити великим філософом. Добре знаючи, чим я ризикую, я все ж категорично відмовився від виконання цього наказу. Думаю, що Сталіну до того часу потрібно було «благословення» на його злодіяння» [8, с. 91].

Після цього візиту, одностумці А. Деборіна – Н. Карєв, Я. Стен, І. Луппол та інші були репресовані та розстріляні. Сам же Деборін, незважаючи на те що був оголошеним «головою» школи «меньшовиствующих идеалистов», хоча і був відсунутий від справ, але навіть не був заарештованим. «На наш погляд, – зауважує Е. Плимак, – щаслива «іронія долі» полягала в прагматизмі Сталіна-вбивці. Розуміючи, що суспільні науки не слід передавати в руки одних лише титулованих ним, але безграмотних Мітіна, Юдіна, Константинова, Іовчука, Сталін зберіг Деборіну життя – йому потрібен був організаційний досвід, і ерудиція академіка» [8, с. 92].

А. Деборін згадував, що в організованій травлі в 1930-х роках проти нього «особливо дико діяв Мітін, що не зупинявся перед безсоромною брехнею. Мітіну за його активну боротьбу, за чистоту ідей марксизму-ленінізму, зрозуміло і т. Сталіна, «вченому» філософу Мітіну без захисту дисертації було присвоєно ступінь доктора філософських наук, а також звання професора, а потім вождь подарував йому академіка. Сталін вмів не тільки карати, але і заохочувати вірних своїх слуг. На совісті Мітіна і обвинувачення щодо теоретичної діяльності чесного і талановитого філософа Я. Стена, який свого часу навчав філософії самого Сталіна. Стеном для 57 тома «Большой советской энциклопедии» була написана обширна стаття «Філософія». Після арешту Я. Стена, М. Мітін присвоїв рукопис, опублікував статтю за своїм підписом, додав абзац, в котрому назвав дійсного автора статті ідеологом «антипартійної і антирадянської терористичної діяльності троцькістсько-зінов'євської банди».

Все те, що не узгоджувалось з його баченням, з його установками було не тільки підозрілим, але й ворожим. «Вульгаризація, спрощення, схематизм, прямолінійність, безапеляційність надавали поглядам Сталіна примітивно-ортодоксальний характер» [19, с 155].

Спіраючись на капітал Маркса як метод наукового аналізу, який він застосовував при аналізі економічних проблем, що ґрунтував-

ся на гегелівській діалектиці, сталінські філософи «вважали його універсальним і обов'язковим щодо застосування до любої іншої науки» [10, с. 42].

У цьому якраз проявилось догматичне мислення сталінських філософів щодо аналізу соціальних проблем суспільства.

Те, що не вписувалося в межі марксистських положень, сталіністи сприймали як антинаукове, бридке і вороже.

Нові ідеї спрямовані на наукову дискусію, розцінювалися як відступ від марксизму-ленінізму. Це призводило до негативних результатів, бо за «тридцять років радянської влади ніхто із філософів-професіоналів не сформулював ні однієї нової думки, котра б збагатила філософську науку. Деякі з них, будучи академіками, не мали навіть наукового ступеня кандидата наук». Це була система, зауважує В. Біленко, коли нікчеми і кар'єристи нищили все найсвятіше, наймудріше, найморальніше у суспільстві [11, с. 3].

Отож, досягнувши абсолютної влади, диктатор зробив свій внесок у «сталінізацію філософії» і перетворення її в догматизовану, державну ідеологію.

У своїй імперії Сталін вмilo створив атмосферу всезагального напруження, тотального страху, підозрливості, ненависті, яка постійно панувала серед радянських громадян. Всі філософські дослідження спрямовувалися на формування світогляду, однодумності, некритичного сприйняття наявних соціально-політичних, економічних, правових проблем всіх радянських людей. Тільки така модель, побудована на сталінських догмах, могла забезпечити успіх будівництва соціалізму.

Якщо в західноєвропейських країнах, де реально існувала демократія, права і свободи людини для філософії та інших гуманітарних наук відкривався широкий простір для збагачення новими ідеями, то радянська філософія топталася на місці, страх, невпевненість у завтрашньому дні сковували ініціативу філософів і прагнення висувати нові оригінальні ідеї.

**Висновки.** У своїй практичній та теоретичній діяльності Й. Сталін особливу роль відводив ідеології, у якій важливе місце займала філософія.

Після Жовтневого перевороту стара, так звана ідеалістична філософія, була піддана критиці новими більшовицькими ідеологіями на чолі з В. Леніним і була ліквідована, а найбільш відомі й талановиті філософи були насильно вислані з СРСР за кордон. Після смерті В. Леніна Й. Сталін стає на чолі партійного і державного керівництва, поступово зосереджуючи всю повноту влади у своїх руках.

20–30-ті роки XX ст. у СРСР на політико-ідеологічну арену виходить нове «сталінське плем'я» – молоді філософи. Їх діяльність спрямовувалася і контролювалася особисто Сталіним. Він вміло висував на високі пости відданих йому молодих членів партії, методично знищуючи всіх своїх супротивників і опонентів.

Перед молодими філософами вождь поставив завдання: вести активний наступ на так звану буржуазну філософію, рішуче викривати ворожі, антипартійні, антирадянські, філософсько-політичні й ідеологічні концепції ворогів народу, противників сталінської програми побудови соціалізму.

Вождь розпочав створення ореола видатного філософа, а для цього йому потрібно було сформуванню свою «філософську школу» як важливу базу теоретичного обґрунтування тоталітарно-політичного режиму СРСР.

Таким чином, право на існування отримала сталінська філософія, яку офіційно іменують марксистсько-ленінською.

Радянська філософія повинна була насамперед теоретично обґрунтовувати необхідність боротьби з ворогами народу за зміцнення держави диктатури пролетаріату, вести активну боротьбу з буржуазною ідеологією і філософією, бути надійним зняряддя партії у вирішенні проблем побудови соціалізму.

Будь-який поглиблений аналіз філософських проблем вважався формалізмом й ігноруванням принципу партійності, проте безглуздий набір слів стандартних гасел із газет та геніальних ідей «батька всіх народів» вважався найвищим виявом філософської мудрості. Дослідження теоретичних проблем розвитку суспільства, проблем людини і суспільних відносин, етико-моральні цінності вважалися як аполітичні, ворожі, антинаукові, що виступали антиподом партійності філософії. Філософія практично стала зняряддям політики та ідеології партії, теоретично захищаючи сталінський тоталітарний режим.

Боротьба на філософському фронті в підсумку призвела до трагічних наслідків, знівечивши долю багатьох представників науки і культури. На місці розстріляних філософів, які не зрозуміли геніальних прагнень та думок вождя, кермо філософії взяли до рук особи, які не були здатні до формування нових цікавих ідей та нічого нового і прогресивного не внесли в радянську філософію.

---

1. Геллер М. С. Первое предостережение – удар хлыстом (К истории высылки из Советского Союза деятелей культуры в 1922 года). *Вопросы философии*. 1990. № 9. С. 37–66.

2. ВЧК-ГПУ. Документы и материалы / ред.-сост. Ю. Г. Фальшинский. М., 1995. 272 с.
3. Яхот И. Подавление философии в СССР (20–30-е годы). *Вопросы философии*. 1991. № 10. С. 72–138.
4. Гегель Г. В. Ф. Философия права / пер. с нем.; ред. и сост. Д. А. Керимов и В. С. Нерсесянц. М., 1990. 524 с.
5. Александров Г. В. История западно-европейской философии. Л., 1946. 513 с.
6. Ширер В. Злет і падіння Третього Рейху. Історія нацистської Німеччини: в 2 т. / пер. з анг. К., 2007. Т. 1. 704 с.
7. Ваксберг А. И. Царица доказательств. Вышинский и его жертвы. М., 1992. 351 с.
8. Плимак Е. Г. К реабилитации вождя «меньшевистствующего идеализма» (о моей работе референтом у академика А. М. Деборина). *Вопросы философии*. 2002. № 4. С. 89–99.
9. Волкогонов Д. А. Триумф и трагедия: Политический портрет И. В. Сталина: Книга первая. Кемеровское кн. изд-во, 1990. 431 с.
10. Пуцаев Ю. В. Диалектическая логика и философия Мераба Мамардашвили. *Вопросы философии*. 2005. № 12. С. 39–64.
11. Біленко В. Головний конструктор. *Дивосвіт. Всеукраїнський науково-популярний журнал*. 2007. № 1. С. 2–5.
12. Сталин И. Вопросы ленинизма. Издание одиннадцатое. М., 1947. 611 с.
13. Сталин И. О диалектическом и историческом материализме. *Вопросы ленинизма*. М., 1947. С. 535–563.
14. Жданов А. А. Выступления на дискуссии по книге Г. Ф. Александрова «История западноевропейской философии» (24 июля 1947). М., 1953. 32 с.

**Kadykalo A. M., Potsyurko O. Yu., Ryashko O. V. Philosophy as an important factor of theoretical justification of stalin's totalitarian regime in 20s-40s OF THE 20<sup>TH</sup> century in the USSR (historical and philosophical aspect)**

*In Stalin's practical and theoretical work, a special attention was paid to the ideology, where philosophy occupied an important place.*

*After the October Revolution, the old, so-called idealistic philosophy, was criticized by the new Bolshevik ideologies headed by V. Lenin and was eliminated, and the most well-known and talented philosophers were forcedly expelled from the USSR abroad. After Lenin's death, Stalin headed the party and the state, gradually concentrating absolute power.*

*In 20s-30s of the 20<sup>th</sup> century, a new «Stalinist tribe», the young philosophers, emerged in the politico-ideological arena of the USSR. Their activities were directed and controlled personally by Stalin. He skillfully put forward to high posts young members of the party, gradually reducing all his opponents and objectors.*

*The leader set the task before the young philosophers to introduce an active advance on the so-called bourgeois philosophy, to decisively expose the hostile,*

*anti-party, anti-Soviet, philosophical, political and ideological concepts of the enemies of the people, opponents of the Stalinist program of building socialism.*

*The leader resolutely started creating a halo of an outstanding philosopher, and for this purpose he needed to form his «philosophical school» as an important basis for the theoretical justification of the totalitarian-political regime of the USSR.*

*Thus, Stalin's philosophy, which is officially called Marxist-Leninist philosophy, gained the right for existence. Soviet philosophy first of all had to substantiate theoretically the need to fight the enemies of the people in order to strengthen the state of the dictatorship of the proletariat, to actively fight the bourgeois ideology and philosophy, to be a reliable instrument of the party in solving the problems of building socialism. Any in-depth analysis of philosophical problems was considered to be formalism and ignoring of the principle of party spirit, however a senseless set of standard slogans from the newspapers and genius ideas of the «father of all peoples» were considered to be the highest manifestation of philosophical wisdom. The study of theoretical problems of the development of society, human rights and public relations, ethics, moral values, were thought to be apolitical, hostile, anti-scientific, acting as a counterpart to the partisanship of philosophy. The philosophy becomes practically an instrument of the party policy and ideology, theoretically defending Stalin's totalitarian regime. The struggle on the philosophical fighting line eventually led to tragic consequences, having affected lives of many representatives of science and culture. In place of the exterminated philosophers who did not understand the genial aspirations and thoughts of the leader, the wheel of philosophy was taken by the person who were neither able to form new interesting ideas, not introduced anything new and progressive into Soviet philosophy.*

**Key words:** *state, philosophy, politics, enemies of the people, law, totalitarianism, power, Marxism-Leninism, dialectics, dictatorship of the proletariat.*

*Стаття надійшла 10 вересня 2018 р.*

УДК 340.132

**В. В. Новіков,  
В. С. Боровікова**

## **ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ПРАВ ЛЮДИНИ В НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ**

*Досліджено проблему імплементації міжнародних стандартів прав людини, що містяться в міжнародних договорах, у національному праві України. Визначено основні принципи, правила та підходи до тлумачення міжнародних договорів про права людини. Наголошено, що тлумачення норм права – це різновид юридичної діяльності і йому притаманні ознаки, які відрізняють цю діяльність від інших видів. Встановлено, що тлумачення положень*

міжнародного договору – це тлумачення юридичної норми, тому до нього застосовуються всі принципи і прийоми, які відомі в теорії права. Зазначено, головні правила тлумачення міжнародних договорів про права людини визначаються у Віденській конвенції про право міжнародних договорів 1969 р.

Запропоновано систему принципів, які використовуються у міжнародно-правовій практиці тлумачення договорів. Обґрунтовано, що в разі тлумачення положень міжнародних договорів про права людини слід брати до уваги позицію міжнародних судових, квазісудових чи моніторингових органів, юрисдикція яких поширюється на питання тлумачення та застосування відповідних міжнародних договорів.

**Ключові слова:** права людини, міжнародні договори, імплементація, тлумачення, принципи тлумачення, міжнародні стандарти прав людини, інтерпретація, національне законодавство, Європейський суд з прав людини.

**Постановка проблеми.** Україна взяла стратегічний курс на вступ до Європейського Союзу. Виконання цього завдання потребує проведення відповідних реформ і перетворень у соціально-економічній і правовій сферах. Це, своєю чергою, визначає обов'язок держави щодо увідповіднення національного законодавства з нормами міжнародного права. В умовах кардинальних суспільних перетворень важливого значення набувають міжнародні стандарти у галузі прав людини, які мають стати основою розвитку та модернізації національної правової системи. Міжнародні стандарти прав людини – це необхідний мінімум соціально-змістовних ознак (які можна визначити виключно у консенсусно-договірному порядку...), основа широко визнаних загальнолюдських цінностей, які мають поважати у кожному випадку реалізації відповідних прав людини [1, с. 6]. Європейські стандарти прав людини увібрали в себе найвищі досягнення загальнолюдської духовної культури, змістовно виражають принцип правової рівності, закріплюють такі правила поведінки держави з людиною, які не принижують людську гідність [2, с. 10].

В Україні питанням дотримання міжнародних стандартів прав людини приділяють належну увагу з огляду на реформи, що відбуваються в системі державних органів. Імплементація стандартів та їх ефективна реалізація в країні, зокрема у межах національного законодавства, зумовлює нагальність проблематики тлумачення міжнародних договорів про права людини, які становлять основу цих стандартів. Н. М. Раданович слушно зауважував, що особливості міжнародних договорів про права людини зумовлюють не лише їх особливий статус у системі міжнародних договорів загалом, а й відрізняють їх від інших джерел права тієї чи іншої держави, зокрема від інших нормативно-правових договорів, якщо міжнародні договори включаються держа-



вою до складу її законодавства [3, с. 11]. Так, можна стверджувати, що національне правотлумачення, яке задіяне для імплементації даних договорів у національному законодавстві, матиме певну специфіку.

**Стан дослідження.** Проблема імплементації та тлумачення норм міжнародного права з прав людини були предметом дослідження вітчизняних й іноземних учених, таких як С. Алексєєв, Є. Бородін, Е. Бредлі, К. Вонинка, М. Вопленко, В. Гончаров, Л. Гусейнов, М. Дженіс, В. Копейчиков, І. Лукашук, П. Рабінович, І. Сліденко, О. Трагнюк, В. Туманов, Н. Фабер, О. Черданцев тощо. Натомість тлумачення міжнародних договорів про права людини має свої особливості, які потребують подальшого аналізу з погляду гармонізації національного законодавства з міжнародним правом.

**Мета** статті полягає у визначенні місця міжнародних стандартів прав людини в національному законодавстві та основних принципів, способів і правил тлумачення міжнародних договорів, які закріплюють права людини, з урахуванням позицій міжнародних правових органів, юрисдикція яких поширюється на питання тлумачення та застосування відповідних міжнародно-правових договорів із прав людини.

**Виклад основних положень.** Тлумачення норм права – це різновид юридичної діяльності, що має пізнавальний характер. Воно ґрунтується на певних принципах і здійснюється з метою уточнення і з'ясування змісту норм права та їх роз'яснення. Тлумаченню права притаманні такі основні сутнісні риси: 1) це різновид юридичної діяльності; 2) має (інтелектуальний, розумовий, творчий) характер; 3) цільова спрямованість; 4) має уточнювальну (конкретизаційну) суть, що обумовлюється нормативністю права; 5) властива опосередкованість; 6) здійснюється різними суб'єктами, особливості яких визначають види тлумачення; 7) ґрунтується на певних принципах [4, с. 13]. Разом із ускладненням завдань, що виконуються за допомогою права, ускладнюється процес тлумачення його норм. Що складніше є правова система, і що більше проблем, які вона вирішує, то відповідальніші завдання є перед тлумаченням. Із огляду на це складною справою є тлумачення норм такої надскладної макросистеми, яку являє собою сучасне міжнародне право [5]. Доцільно зауважити, що тлумачення норм міжнародного договору має відбуватися на підставі принципів міжнародного права і результати не мають суперечити цим принципам, порушувати суверенітет держав і права людини. Тлумачення, яке порушує принципи міжнародного права, є недопустимим [6, с. 98].

Тлумачення положень міжнародного договору, по суті, це тлумачення юридичних норм, тому мають застосовуватися всі прийоми

тлумачення, що відомі в теорії права і внутрішньодержавній практиці, за винятком таких, що суперечать суті міжнародного права, яке засноване на добровільній угоді суверенних суб'єктів. До цих прийомів відносяться: граматичне (словесне), логічне, історичне, систематичне і казуальне (тобто звичайне, практичне) тлумачення. Крім того, в системі тлумачення міжнародних договорів є спеціальні принципи тлумачення, це загальні правила, яких необхідно дотримуватися як обов'язкових норм при тлумаченні міжнародних договорів [6, с. 95].

О. Я. Трагнюк пропонує систему принципів, які використовуються у міжнародно-правовій практиці тлумачення договорів. У цю систему входять: 1) принципи тлумачення, які безпосередньо закріплені в міжнародно-правових актах і мають юридично-обов'язкову силу (зокрема містяться у Віденській конвенції про право міжнародних договорів 1969 р.); 2) принципи, які ґрунтуються на загальновизнаних принципах і нормах міжнародного права (зокрема принцип єдності тлумачення прямо впливає із принципу суверенної рівності держав); 3) принципи, які існують як звичаєва норма, що закріпилася у практиці (наприклад, принцип ефективності); 4) принципи, які існують як «загальні принципи права, визнані цивілізованими націями», які закріплені у п. «с» ст. 38 Статуту Міжнародного Суду ООН; 5) принципи, які застосовуються у практиці сучасних міжнародних судових органів (принцип «оціночних меж» або «дискреційних рамок», «принцип додаткових (домислюваних) повноважень» тощо), і пов'язані з характерними особливостями цих органів, до юрисдикції яких віднесене тлумачення міжнародних угод і установчого характеру (установчі договори Співтовариств у Суді ЄС), і угод, для контролю за виконанням яких створені судові органи (Європейська конвенція з прав людини 1950 р., Європейський суд з прав людини); 6) принципи, що випливають зі специфіки міжнародних договорів, які укладаються на багатьох мовах, тобто принципи, які використовуються з огляду на багатомовність аутентичних текстів міжнародних договорів; 7) принципи, що застосовуються у практиці держав і відображені в доктрині, вони є виявом справедливості, обґрунтованості та доцільності у провадженні певної юридичної діяльності; 8) принципи тлумачення міжнародних договорів, які є частиною національного законодавства, і які застосовують національні судові органи [7, с. 95].

Основні правила (підходи) до тлумачення міжнародних договорів, зокрема міжнародних угод про права людини, визначені у Віденській конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. До таких правил належать: 1) договір має тлумачитись відповідно до дійсного значення, термінів по контексту договору, а також згідно

з об'єктом і цілями договору; контекст договору охоплює текст, включаючи преамбулу й додатки, угоду, якої досягнуто між усіма учасниками з огляду на укладення договору; документ, який був складений одним або кількома учасниками завдяки укладенню договору і схвалений іншими учасниками як документ, що стосується договору. Поряд із контекстом враховуються: а) угода між учасниками щодо тлумачення договору або застосування його положень; б) наступна практика застосування договору, яка встановлює домовленість щодо його тлумачення; в) будь-які відповідні норми міжнародного права, які застосовуються у відносинах між учасниками договору; г) можливість звернення до додаткових засобів тлумачення, зокрема до підготовчих матеріалів та до обставин укладення договору, якщо тлумачення залишає значення терміна двояким чи нечітким або призводить до результатів, явно абсурдних чи нерозумних (див. ст. 31, 32 Віденської конвенції про право міжнародних договорів).

**Вказані загальні правила** (принципи) тлумачення використовуються при інтерпретації міжнародних угод щодо прав людини, хоча їх застосування має певні особливості. Як вважає Л. Г. Гусейнов, особлива природа міжнародних «правозахисних» договорів, яка визнана і в доктрині, і в практиці міжнародного права, не може не змінюватися через їх тлумачення; зокрема, вона вимагає від інтерпретатора надання вирішального значення їх об'єкту і цілям, з можливим ігноруванням інших засобів і прийомів тлумачення. Тобто специфічна природа зазначених договорів орієнтує процес їх тлумачення на досягнення ефективного захисту прав людини і головне завдання держави – організація найефективнішої реалізації цих прав [8].

Важливу роль при тлумаченні міжнародних договорів щодо захисту прав людини відіграють судові чи квазісудові органи, до юрисдикції яких належить тлумачення та застосування відповідних угод, а також комітети та інші міжнародні інституції, які формують моніторинговий механізм тих чи інших міжнародно-правових договорів. О. І. Вінгловська зазначає, що завданням весвітніх та регіональних міжнародних органів захисту прав людини є, насамперед, вироблення змістовно-визначених принципів і критеріїв, яким у кожному випадку мають відповідати конкретні соціальні можливості людини, а також визначення легітимних меж розсудів органів державної влади при встановленні ними конкретного змісту й обсягу гарантованих прав людини [1, с. 6].

Особливості тлумачення міжнародних договорів із прав людини зумовлені унікальною природою інституту прав людини як предмета інтерпретації, адже останні торкаються основних загальнолюдських

цінностей. Так, *Комітет ООН з прав людини*, створений на підставі *Міжнародного пакту про громадянські та політичні права* для тлумачення Пакту, заявив, що «праву на життя занадто часто дається вузьке тлумачення. Вираз «невід’ємне право на життя» не може бути правильно зрозумілим, якщо його тлумачити обмежено, а захист цього права вимагає від держав прийняття конструктивних заходів» [9]. Подібно до цього П. М. Рабінович висловив занепокоєність, що жоден із міжнародних правових актів не містить загального визначення поняття «людська гідність», що зумовлює неоднозначне розуміння зазначеного поняття і може призвести до його невиправдано звуженого розуміння; його чітке визначення могло б виступати формальною підставою для розширення можливостей забезпечення, охорони й захисту прав людини [10, с. 171].

У межах *Європейського Союзу* Суд ЄС використовує майже усі методи тлумачення, відомі теорії і практиці застосування міжнародних договорів (буквальний, історичний, систематичний, телеологічний). Якщо історичний метод тлумачення має зазвичай обмежене значення, а буквальный використовується для визначення особливостей механізму розгляду спорів у межах ЄС, то систематичному і телеологічному методам надається очевидна перевага [11, с. 13]. Використання цільового тлумачення дало можливість Суду ЄС не лише суттєво розширити межі своєї компетенції, але і виробити певні доктрини (принципи) права ЄС – верховенства права ЄС та безпосередньої дії права ЄС у національних системах права держав-членів. Нині ці принципи є основними юридичними засадами європейської інтеграції. Застосування зазначених методів тлумачення Судом ЄС відбувається під впливом політики ЄС, метою якої є сприяння європейській інтеграції і формування європейського правового простору. Наочним прикладом в Україні є прийняття Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини» від 23.02.06. [12].

У межах *Ради Європи* (далі – РЄ) прийнято низку документів, метою яких є проголошення і гарантування основних прав людини на європейському континенті. Серед таких документів Європейська соціальна хартія (переглянута в 1996 р.). В. Соколов вважає, що для правильного розуміння норм, більшість яких сформульовано як оціночні поняття, важливими стають правоположення Комітету зі соціальних прав, який є єдиним органом офіційного тлумачення цього міжнародного договору [13]. Автор посилається на позицію європейських учених, які вважають, що прикметник «соціальний» має тлумачитись у ширшому розумінні – як «пов’язаний з суспільством»,

а не винятково орієнтований на захист відносин, пов'язаних із працею. Крім того, він слушно зазначає, що однією з особливостей соціально-економічних прав є залежність рівня їх реалізації від можливостей національної економіки. Стандарти соціально-економічних прав людини не мають ототожнюватися з тим чи іншим типом політичного устрою держави, системи економіки або певною стандартизованою інституцією. Отже, під час конструювання стандартів необхідно передбачати можливість тлумачення окремого права людини з урахуванням особливостей того чи іншого суспільства [13].

Важливого значення протягом останнього часу набуло тлумачення Конвенції про захист права людини і основоположних свобод 1950 р. Європейським судом з прав людини як одним із найефективніших органів, який має «право прийому і розгляду індивідуальних скарг (петицій) від громадян і організацій – жертв порушень прав людини [14]. Інтерпретація Конвенції, як зауважує В. Кононенко, передбачає переважно еволютивний і динамічний методи тлумачення, а не статичний та історичний. Водночас автор доходить висновку, що врахуванням Судом принципу «*stare decisis*» («стояти на вирішеному») є своєрідним механізмом стримувань і противаг у практиці Суду: «*stare decisis*» обмежує «динамічність» динамічного тлумачення, а це не дає можливості чітко стояти на позиціях своїх прецедентів, які згодом можуть застаріти й перестати відповідати цілям Конвенції [15, с. 13].

Принципи та підходи, які використовує Суд, не викладені буквально у тексті Конвенції, вони є результатом її динамічного (еволюційного) тлумачення та стосуються передусім змісту гарантованих нею прав і свобод та відповідних обов'язків держави, що дає змогу здійснити їх імплементацію в національному законодавстві та обґрунтувати доцільність їх застосування. Серед принципів та підходів, які використовує Суд при тлумаченні права, доцільно зазначити: врахування національного права європейських країн та міжнародних стандартів; принцип пропорційності та «справедливого балансу»; доктрина «меж розсуду»; доктрина «четвертої інстанції»; принципи ефективного тлумачення; послідовність інтерпретації Конвенції загалом; обмеження в інтерпретації; автономне значення термінів [16, с. 167–169].

*Вішерверн проти Нідерландів (1979 р.)* як приклад обґрунтування динамічного тлумачення Конвенції: «У Конвенції не йдеться про те, що слід розуміти під словом «душевнхворі». Цьому терміну неможливо дати остаточне тлумачення: (...) його значення постійно змінюється разом з розвитком досліджень в галузі психіатрії; більш гнучкими стають методи лікування, і змінюється ставлення суспіль-

ства до душевних захворювань, при цьому в суспільстві зростає розуміння проблем душевнохворих» [17, с. 83].

У справі *Льхаи проти Туреччини (2000 р.)* Суд сформулював принцип ефективного тлумачення Конвенції: «стаття 2 Конвенції, яка охороняє право на життя..., вважається одним з найбільш фундаментальних положень Конвенції, від якої не може бути зроблено ніякого відступу. Разом зі статтею 3 Конвенції вона також закріплює одну з базових цінностей демократичних суспільств держав-учасниць РЄ. Тому перерахування обставин, за яких позбавлення життя може бути виправдане, є вичерпним. Об'єкт і мета Конвенції як інструменту захисту конкретної людини також вимагає тлумачення і застосування статті 2 таким чином, щоб зробити цей захист практичним і ефективним» [17, с. 1041].

Застосування *принципу автономного тлумачення* сприяє уніфікації стандартів правозастосування у різних державах-учасницях РЄ. Автономність понять полягає у незалежності висновків Суду від розуміння того чи іншого терміна, поширеного в окремих державах, однак Суд санкціонує і певний рівень «гнучкості» при здійсненні такої інтерпретації правозастосовними органами країн-учасниць за умови, що їхня інтерпретація терміна видаватиметься такою, що відповідатиме змісту Конвенції. Варто наголосити, що всі доктрини та принципи тлумачення прав людини, гарантованих Конвенцією, є взаємозалежними та взаємодоповнювальними, через що їх системне застосування забезпечує ефективний захист прав людини на національному та європейському рівнях.

**Висновки.** Міжнародні договори про права людини посідають чільне місце у системі міжнародно-правових актів, що обумовлено беззаперечною цінністю, яку становлять права людини для сучасних держав світу, зокрема для України. Взятий Україною стратегічний курс на вступ до Європейського Союзу вимагає гармонізації національного законодавства зі законодавством європейських країн, що, своєю чергою, зумовлює необхідність імплементації норм міжнародного законодавства про права людини в національному законодавстві. На основі проведеного дослідження можна дійти висновку, що імплементація міжнародно-правових договорів, яка містить стандарти прав людини, в національному законодавстві вимагає правильного тлумачення цих договорів, йому притаманна певна специфіка. Тут мають враховуватися і правила та способи тлумачення, вироблені у межах національної теорії права, і принципи тлумачення, визнані у міжнародному праві. Це дасть можливість ефективно застосовувати європейські стандарти прав людини в національному законодавстві. При

тлумаченні положень міжнародних договорів про права людини потрібно брати до уваги позицію міжнародних судових, квазісудових чи моніторингових органів, юрисдикція яких поширюється на питання тлумачення та застосування відповідних міжнародних договорів. Використання загальних принципів інтерпретації, а також спеціальних правил та доктринальних підходів, які вироблені цими міжнародними органами та установами, при тлумаченні обсягу та змісту прав людини на національному рівні мають бути предметом подальших наукових досліджень. Таке тлумачення має забезпечити зважене застосування традиційних підходів і принципів інтерпретації норм міжнародного права, дотримання балансу з національним законодавством та безумовним дотриманням цілей міжнародних договорів про права людини.

1. Вінгловська О. І. Імплементация міжнародних стандартів прав дитини в національному законодавстві України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. К., 2003. 20 с.

2. Еїлас Ю. Ю. Європейські стандарти прав людини в контексті правозастосування сучасної України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.12 «Філософія права». К.: Нац. акад. внутрішніх справ, 2012. 19 с.

3. Раданович Н. М. Національна імплементация міжнародних договорів щодо прав людини: загальнотеоретичне дослідження: (на матеріалах впровадження конвенції про захист прав і основних свобод людини): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. Львів: Б.в., 2006. 19 с.

4. Прийма С. В. Принципи тлумачення норм права: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Х.: Б.в., 2014. 18 с.

5. Лукашук И. И. Современное право международных договоров. Т. 1. Заключение международных договоров. М.: Волтерс Клувер, 2014. URL: <http://pravoznaves.com.ua/books/13/19055/33/#chapter>

6. Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий / сост.: А. Н. Талалаев (коммент.); отв. ред. Н. В. Захарова (предисл.). М.: Юрид. лит., 1997. 336 с.

7. Трагнюк О. Я. Тлумачення міжнародних договорів: теорія і досвід європейських міжнародних судових органів: дис. ... канд. юрид. наук. Х.: Б. в., 2003. 205 с.

8. Гусейнов Л. Особенности толкования международных договоров о правах человека. *Белорусский журнал международного права и международных отношений*. 2010. № 2. URL: <http://ilia.humanrightshouse.org/mod/resource/view.php?id=1355>

9. Роль международных прав человека в национальном законодательстве по охране психического здоровья: Отдел охраны психического здоровья и предупреждения токсикомании Всемирной организации здравоохранения. URL: <http://www.who.int/meirtaniealtWpolicy/versionjTisse.pdf>

10. Права людини: соціально-антропологічний вимір: кол. монографія. Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України / редкол.: П. М. Рабшович та ін. Серія І. Дослідження та реферати. Вип. 13. Львів: Світ, 2009. 280 с.

11. Трагнюк О. Я. Тлумачення міжнародних договорів: теорія і досвід європейських міжнародних судових органів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 «Міжнародне право». Х., 2003. 20 с.

12. Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.

13. Соколов В. Соціально-економічні стандарти та права людини в Європейському Союзі на сучасному етапі його розвитку. *Віче*. 2009. № 8. URL: <http://www.viche.info/jouraal/1638/>

14. Ліщина І. Міжнародні механізми захисту прав людини. *Громадянське суспільство*. 2004. № 2. URL: <http://www.ji.lviv.ua/n211exts/lischyna.htm#p5>

15. Кононенко В. П. Звичаєва природа прецедентного характеру рішень Європейського суду з прав людини: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. К., 2009. 19 с.

16. Кретова І. Тлумачення положень про права людини Страсбурзьким судом: основні принципи та доктрини. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 4. С. 165–175.

17. Сальвіа М. Прецеденти Європейського Суду по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2006 г. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2008. 1072 с.

### **Novikov V. V., Borovikova V. S. International standards' implementation of human rights in national legislation**

*Compliance of standards of the international human rights issue is payed attention in Ukraine, especially in connection with the reforms take place in the system of authorities. Implementation of standards and their effective realization in the country, in particular, under of national legislation, causes the urgency of interpretation of the international human rights treaties which are the basis of these standards.*

*The article analyses international standards' implementation of human rights that are included in Ukrainian international treaties. The independent attention is paid to defining basic principles, rules and approaches to interpretation of international treaties of human rights. The paper emphasizes that interpretation of legal norms is the form of legal activity and correspondent features that distinguish this activities from others. It's pointed out that interpretation of international treaty is the interpretation of legal norms, that's why all principles and methods known in theory of law are applied towards it. It's defined that basic rules of international treaties' interpretation of human rights are defined in Viennese convention*



*of international treaties right of 1969. The system of principles that are applied in international legal practice of interpretation of treaties is suggested in the paper. It's found out that in the process of interpretation of international treaties principle of human rights the attention should be paid to the position of international judicial, quasi-judicial or monitoring bodies, which jurisdiction is spread on issues of interpretation and applying of corresponding international treaties.*

**Key words:** *human rights, international treaties, implementation, interpretation, principles of interpretation, international standards of human rights, national interpretation, European court of human rights.*

*Стаття надійшла 23 жовтня 2018 р.*

УДК 347.513–518(438)/1918–1939 pp./

**О. Б. Онишко**

## **ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ ПОЗА ВИНИКНЕННЯМ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ЗА НОРМАМИ ЦИВІЛЬНОГО ПРАВА ПОЛЬЩІ (1918–1939 pp.)**

*Розглянуто проблему відшкодування шкоди на підставі делікту, тобто протиправних дій, вчинених умисно чи з необережності, відповідно до норм цивільного права Польщі (1918–1939 pp.). Визначено обставини, з настанням яких на винного покладалася відповідальність відшкодування шкоди за спричинені з його вини неправомірні дії. Проаналізовано основні випадки спричинення шкоди поза виникненням зобов'язальних правовідносин, охарактеризовано чинники за наявності яких наставала відповідальність. Акцентовано на особливостях відшкодування матеріальної та моральної шкоди.*

**Ключові слова:** *відшкодування, шкода, зобов'язання, делікт, умови відшкодування, умови настання відповідальності, винна особа, неправомірні дії.*

**Постановка проблеми.** Цивільне право Польщі міжвоєнного періоду, куди і входила частина України – Східна Галичина і Західна Волинь, в особливому порядку здійснювало правове регулювання питань відшкодування шкоди і на підставі договору, і в позадоговірних зобов'язаннях. Притаманні риси відшкодування шкоди у сфері позадоговірних зобов'язань, тобто на підставі вчинення делікту, заслуговують уваги та аналізу, оскільки ця сфера правовідносин у сучасному українському законодавстві потребує доопрацювання, конкретизації та нових наукових пошуків з огляду на історико-правове підґрунтя їх виникнення та функціонування.

**Стан дослідження.** Важливими є наукові розвідки у сфері відшкодування шкоди, спричиненої деліктами у міжвоєнній Польщі, і польських науковців кінця XIX – початку XX ст., і представників сучасності. Найвагомішими, з нашого погляду, вважаємо праці: Ф. Золла, Р. Лонгчампса де Бер'є, Е. Тілла, Я. Васильковського, Г. Коніка, Е. Сковтовської-Боцян, К. Суйки-Зелінської, С. Плази, В. Макарчука, Б. Тищика, Є. Харитонова тощо.

**Мета статті** – проаналізувати правові форми виникнення та функціонування інституту відшкодування шкоди у позадоговірних зобов'язаннях на підставі делікту, що передбачає: аналіз визначених законодавством випадків відшкодування шкоди, спричиненої неправомірними діями відповідачів, або шкоди, спричиненої їх підопічними, власністю та силами природи, наявності чи відсутності вини власника чи третіх осіб, розміри та строки відшкодування.

**Виклад основних положень.** Зобов'язальні правовідносини у міжвоєнній Польщі були одними з найврегульованіших на законодавчому рівні. Предмет виникнення, зміни та припинення зобов'язань не становив особливих ускладнень для повноцінного і швидкого унормування Кодифікаційною комісією Польщі, яка у 1933 році прийняла Зобов'язальний кодекс Польщі (набрав чинності у 1934 році), на відміну від сімейного права, уніфікація та кодифікація якого викликала великий резонанс у тогочасному польському суспільстві.

Із факту виникнення шкоди обов'язок відшкодування не виникав, а виникав тоді, коли причина шкоди зазначалася в правових нормах, і лише з їх настанням винний ніс відповідальність. Такі причини тогочасна правова доктрина поділяла на дві групи. До першої належали випадки спричинення шкоди внаслідок невиконання договірних зобов'язань. До другої групи належало невиконання позадоговірних зобов'язань і потрібно було довести вину боржника іншим способом, ніж наявність договору. Однак наявність шкоди тягнуло за собою не лише факт вчинення особою делікту, а й спричинення шкоди іншими факторами, які могли і не залежати від волі боржника [1, с. 65–67]. Наприклад, спричинення шкоди тваринами, рухомими чи нерухомими предметами, які були у власності боржника, інша діяльність (видобуток руди чи нафти) тощо. Якщо були відсутні фактичні умови обов'язку відшкодування, забезпечення інтересів потерпілого могли бути визначені іншими нормами цивільного законодавства, наприклад нормами, які регулювали неправомірне збагачення, надання неправдивих свідчень тощо.

Зобов'язальний кодекс Польщі окремо визначав норми щодо відшкодування шкоди внаслідок невиконання зобов'язання (ст.ст. 239–

253) та норми щодо неправомірних дій, які спричинили шкоду (ст.ст. 134–167), оскільки неправомірні дії і були джерелом виникнення зобов'язання [2]. Так, відмінною була наявність вини та умов її виникнення.

Випадки спричинення шкоди поза виникненням зобов'язальних правовідносин, де виникав обов'язок відшкодування, виникали за таких умов: спричинення шкоди діями особи; спричинення шкоди особами, за яких винний ніс відповідальність (дітьми, підопічними, недієздатними чи обмежено дієздатними особами); спричинення шкоди тваринами та іншими предметами, діяльність та активність яких не залежала від волі відповідача; спричинення шкоди внаслідок застосування хімічних та електричних процесів (пари, газу, електрики) у зв'язку з діяльністю механічного транспорту та інших підприємств; спричинення шкоди внаслідок шкідливої для життя та здоров'я людини та навколишнього середовища діяльності підприємств (наприклад із видобутку нафти, газу, тощо) [3, с. 134–138].

У кожному із вказаних випадків відповідальною була інша особа. Так, в першому – виконавець, в другому – особа, відповідальна за нагляд, в третьому – власник чи користувач тварин, у четвертому та п'ятому – власники підприємства, закладу чи механічного засобу зв'язку та інших підприємств, діяльність яких спричиняла шкоду оточенню.

Відповідно до чинних у міжвоєнній Польщі норм, відповідальність не наставала лише на підставі наявності вини, а й за інших обставин, наприклад, особливого ризику (ст. ст. 151–153 Зобов'язального кодексу) або умов правомірності (ст. ст. 143, 149 Зобов'язального кодексу) [2]. Отже, наявність вини мала місце у випадках, коли неправомірні дії (умисні чи з необережності) здійснювалися всупереч правилам гідної поведінки в суспільстві та порушенням водночас прав і свобод інших осіб унаслідок нехтування відповідальності за свої дії чи за дії підопічних, помилкою в обранні виконавця того чи іншого правочину, і зрештою осіб – власників чи користувачів тварин. У разі виникнення особливого ризику за спричинену шкоду несли відповідальність особи, які займалися певною легальною діяльністю, однак небезпечною для суспільства на навколишнього середовища, навіть якщо шкода спричинена не з вини відповідача, а внаслідок сил природи. Щодо умов правомірності, то обов'язок відшкодування суд міг покласти на власника тварини, навіть якщо шкода спричинена не з його вини, а тваринами (стадо корів витоптало весь урожай), однак матеріальний стан потерпілого зазнав значних збитків, а власник тварин міг заздалегідь передбачити майбутню шкоду (наприклад, укріпити паркан, щоб завадити стаду перейти на сусіднє поле).

Складовою наявності вини та нанесеної шкоди був утворений між ними причинний зв'язок. Він полягав у тому, що спричиненої шкоди не було б без протиправного правочину, наприклад, від необережно кинутого сірника запалилася солома, від неї – будинок, унаслідок сильного вітру – згоріло все село, а під час гасіння пожежі постраждали люди. Обов'язок цілковитого відшкодування, покладений на одну особу, був би надто суворим, і тому польське зобов'язальне право міжвоєнного періоду накладало обов'язок відшкодування шкоди лише за наявності сукупного причинного зв'язку та встановленням розмірів допустимого відшкодування [4, с. 330–334].

Польська правова доктрина, імплементуючи норми Німецького цивільного кодексу, містила норми щодо відшкодування шкоди не лише фізичними, а й юридичними особами. Так, відповідальність за шкоду, спричинену підприємством, яке здійснювало видобуток сірки, від чого постраждали стічні води навколишніх сіл, несло саме підприємство, тобто юридична особа, а не власник особистим майном.

Вина у суб'єктивному значенні означала і наявність злого умислу, і необережність, недбалість, тобто недокладення максимальних зусиль для правомірної поведінки. У Зобов'язальному кодексі не вказано виміру межі докладення зусиль боржником для виконання зобов'язання, і лише у ст. 240 зазначено, що боржник несе відповідальність за прикладення старань, необхідних для чесного обороту товарів та послуг, або в певних правових відносинах.

В об'єктивному значенні вина, або неправомірні дії в розумінні Австрійського цивільного кодексу 1811 р. та Німецького цивільного кодексу 1896 р., які були чинними у міжвоєнній Польщі до 1934 р., могли вчинятися кожним, однак суб'єктивна вина покладалася на особу, яка володіла необхідним ступенем розуміння та свідомості [5, с. 138, 201–202, 311–313]. Якщо шкоду спричинено неповнолітньою чи недієздатною особою, навіть за наявності суб'єктивної і об'єктивної сторін вини та спричиненої шкоди, вказані особи не несли відповідальності за завдані збитки. На відміну від § 1308 Австрійського цивільного кодексу, який визначав наявність вини особи з 14 років [6, с. 128–130], Зобов'язальний кодекс Польщі факт настання відповідальності покладав на розсуд судді залежно від обставин справи.

Винний не ніс відповідальності за спричинену шкоду, якщо хворів на психічну хворобу, мав ознаки недоумства, а також фізичні вади (сліпота, глухота). За наявності фізичних вад, як і у випадках із неповнолітніми, законодавець залишав на розсуд суду винести правомірне рішення.

Оскільки неосудність винного виключала його відповідальність, то відшкодування шкоди належало його представникам чи опікунам, а через те, що відшкодування шкоди відбулося, то потерпілий не мав права звертатися до суду чи місцевого адміністративного органу з вимогою покарання винного. Однак, у випадку відсутності відшкодування з боку опікунів чи інших представників винного, суд міг зобов'язати винного (за фактом наявності у нього коштів чи майна), навіть і недієздатного чи його представників оплатити спричинені збитки [7, с. 1064]. Відшкодування збитків суд міг призначити і за наявності інших обставин (наприклад, потерпілий не вжив заходів необхідної оборони, щоб знешкодити нападника).

Загалом відшкодування шкоди безпосередньо не здійснювалося особами, які за віком, фактом неосудності чи фізичних вад не володіли повною дієздатністю, і відповідальність за їх поведінку несли треті особи відповідно до закону (батьки, опікуни, куратори), або договору (вчителі, вихователі, медперсонал тощо). Відшкодування здійснювали вказані треті особи, якщо у разі своєї недбалості, умисних дій чи бездіяльності не виконали свій обов'язок щодо нагляду за обмежено дієздатними підопічними чи неповнолітніми дітьми. Відшкодування не здійснювалося у випадках доведення третіми особами повного виконання своїх обов'язків по нагляду, і спричинені їх підопічними негативні наслідки неможливо було передбачити та відвернути.

Якщо шкода спричинена виконанням службових чи професійних обов'язків, і винний не перетинав меж необхідної оборони, то відповідальності така особа не несла. Однак, якщо винний зловживав наданим йому правом, тобто діяв всупереч добрим намірам та з бажанням своєї вигоди, то відповідальність наставала в будь-якому випадку [8, с. 92–95]. Наприклад, власник забороняв використовувати власний човен для порятунку потопаючого, або забороняв перейти через територію власного подвір'я сусідові у випадку надзвичайної ситуації. Зловживання правом з огляду на його мету, щоб спричинити шкоду іншій особі теж несло за собою наслідки відшкодування.

Зобов'язальний кодекс Польщі містив і норми щодо відповідальності за шкоду спричиненою тваринами, оскільки їх поведінка здебільшого не залежала від волі людини. Для відшкодування потрібно встановити зв'язок між твариною та особою, який полягав у наявності права власності у господаря на тварину чи права користування. Так, якщо власник надав право користування твариною іншій особі, і тварина спричинила шкоду, то відшкодування шкоди належало користувачу тварини.

Власники механічного транспорту, який рухався за допомогою сил природи (пару, газу, електрики, води) несли відповідальність за

шкоду, отриману внаслідок використання такого транспорту пасажирами, орендарями та іншими користувачами у випадку, якщо спричинена шкода настала внаслідок несправності транспортного засобу з вини власника.

Щодо власників індивідуальних механічних (автомобілів) або інших (віз, карета) транспортних засобів, то польське право продовжило термін дії німецьких правових норм у цій сфері, де визначалася солідарна відповідальність власника та водія. У випадку, коли транспортним засобом керував військовослужбовець під час несення служби, то відповідальності він не ніс [7, с. 1067].

Розмір відшкодування, якщо наслідком спричинення шкоди була смерть чи каліцтво, зумовлені будь-яким видом транспорту, становив 50 000 злотих, або 3 000 злотих щорічної ренти; якщо шкода заподіяна кільком особам – 10 000 злотих кожному. Позовна давність у вказаних випадках становила шість місяців із дня, коли потерпілий дізнався про шкоду та про відповідальну за це особу, а також три роки з моменту вчинення шкоди, не зважаючи на те чи довідався потерпілий про шкоду чи ні. Також існував обов'язок потерпілого протягом чотирьох тижнів повідомити відповідального за спричинену ним або його майном шкоду.

Якщо особа працювала за довіреністю чи на підставах трудового договору, то відповідальність ніс довіритель чи роботодавець.

Якщо шкода спричинена внаслідок аварії двох автомобілів, то водії несли взаємну відповідальність, а щодо третіх осіб (постраждалих) – солідарну відповідальність.

Стосовно літаючих апаратів (літаків, дирижаблів, аеропланів тощо) у законі чітко вказував на відповідальність власника за спричинену шкоду, однак власник міг її уникнути такої відповідальності, якщо довів, що шкода завдана внаслідок технічних перешкод (наприклад, розірвання трубки у моторі), силами природи чи «вищими силами». Зазвичай, при перевезеннях пасажирів тогочасні авіакомпанії укладали договори, і обов'язок відшкодування був прописаний в умовах договору, а розмір такого відшкодування не міг бути нижчим, ніж 20 000 злотих на одну особу. Угоди, в яких авіакомпанія відмовлялася від відповідальності за життя і здоров'я пасажирів, були нікчемними [9, с. 593–594].

Польська правова доктрина, беручи за основу римське право, розмежовувала два види шкоди: матеріальну та моральну. Матеріальною була втрата майна чи вигоди, яку зазнав чи міг отримати потерпілий внаслідок протиправних дій чи з необережності інших осіб. Від визначення ступеня вини (злий намір, недбалість) залежав розмір відшкодування шкоди.

Зобов'язальний кодекс Польщі не визначав, що будь-яка моральна шкода має бути відшкодована в обов'язковому порядку і повністю. Встановити розмір моральної шкоди було складніше, ніж матеріальної, оскільки він залежав від суб'єктивних особливостей постраждалого. Спосіб відшкодування моральної шкоди теж мав неабиякі труднощі, оскільки відновлення порушеного права було неможливим (наприклад, нанесення публічної образи, втрата єдиної дитини тощо). Так, чинне міжвоєнне законодавство Польщі визначало відшкодування моральної шкоди лише в особливих випадках, тобто розмір моральної шкоди залежав від обсягу фізичних чи моральних страждань, спричинених (умисно чи з необережності) потерпілому.

Розмір відшкодування встановлювався відповідно до обставин справи, а також бралася до уваги й обставина, за якої встановлювався факт причетності до збитків потерпілого. Розмір матеріальної шкоди залежав від ринкової вартості пошкодженої речі чи об'єкта та від об'єктивного значення, яке вказана річ мала для потерпілого (наприклад, предмет колекції, супроводжувальна собака сліпої особи тощо) [10, с. 225–227].

Залежно від виду об'єкта, якому завдана шкода, польська правова доктрина розрізняла шкоду, завдану майну та шкоду, завдану особі. До першого виду належала шкода, порушення майнових прав, втрата заробітку чи вигоди внаслідок хвороби чи перебування у в'язниці, втрата чи відмова у кредиті внаслідок розголошення особистих відомостей про особу тощо. Шкода, завдана особі, охоплювала: пошкодження тіла, розлад здоров'я, що спричинив зменшення продуктивності праці чи можливості працювати, смерть, позбавлення волі, інтимні образи та їх наслідки, втрата утримання (ренти) тощо.

У випадку пошкодження майна розмір відшкодування залежав від його ринкової вартості. Однак Зобов'язальний кодекс Польщі містив особливі норми щодо відшкодування за нанесення тілесних ушкоджень чи спричинення розладу психічного здоров'я, які полягали у: відшкодуванні коштів на лікування, поліпшення харчування, перевезення хворого, оплата протезів, доглядальниці тощо. У разі довготривалої хвороби чи реабілітації – відшкодувати необхідну кількість коштів на майбутнє [2].

Важливим для потерпілого було і призначення ренти чи утримання внаслідок часткової чи повної втрати працездатності, яка встановлювалася за рішенням суду на підставі фахової оцінки стану здоров'я потерпілого. У випадку поліпшення чи погіршення здоров'я потерпілого обидві сторони могли в судовому порядку вимагати збільшення чи зменшення розміру ренти.

Замість ренти суд міг винести рішення щодо одноразового відшкодування шкоди потерпілому. Наприклад, потерпілий прагнув розпочати власну справу, і менше відшкодування становило стартовий капітал, винний одразу був готовий сплатити більшу суму відшкодування, а виплата щомісячної ренти становила б для нього додаткові проблеми (у разі його виїзду чи проживання за кордоном). Розмір відшкодування не міг перевищувати 10-річного розміру щомісячної ренти. Рента, за рішенням суду, могла виплачуватися і за рахунок майна боржника (винного), а також вказувався спосіб виплати (іпотека, депозит тощо) [6, с. 129–132].

Якщо внаслідок спричиненої шкоди настала смерть потерпілого, то відшкодування отримували його спадкоємці за втрату годувальника, якому потерпілий виплачував аліменти чи утримання (дружина, діти, батьки), а також треті особи, які сплачували рахунки за лікування та поховання. Можливість відшкодування моральної шкоди польський законодавець визначав лише в окремих випадках, а саме: пошкодження тіла чи інших розладів здоров'я, які спричинили сильний біль та страждання; смерті близької людини (якщо смерть спричинена протиправними діями чи бездіяльністю); втягнення жінок, неповнолітніх, чи обмежено дієздатних осіб у протиправну діяльність шляхом обману, насильства, підступу, перевищення службових повноважень; образи честі та гідності [8, с. 160].

В останніх двох випадках розмір відшкодування моральної шкоди визначався судом з огляду на психологічний і матеріальний стан потерпілого. Вимогу про вказане відшкодування потрібно було реалізовувати, або хоча б подати судовий позов для такого відшкодування ще за життя потерпілого.

**Висновки.** Не всі види шкоди передбачені тогочасним польським законодавцем. Так, відшкодування шкоди роботодавцями щодо своїх працівників достатньою мірою врегульовано не було, тобто працівник мав доказувати, що він отримав травму чи інший розлад здоров'я на виробництві й у робочий час, тоді як межі робочого часу законодавчо зазначені не були, а якщо і були, то лише в трудовому договорі, а межі самого відшкодування охарактеризовані лише загальною. У будь-якому разі вимога про матеріальне чи моральне відшкодування належала до волі потерпілого. Законодавець наголосив на відшкодуванні шкоди, спричиненої безпосередньо особі чи власності. Однак розмір та строки виплати моральної компенсації він залишив на розсуд суду, залежно від обставин справи.

---

1. Gwiazdomorski Jan, Kosiński Stefan, Wajda Aleks. Kodeks zobowiązań. Kraków: Towarzystwo biblioteki słuchaczy prawa U.J., 1935. 189 s.



2. Kodeks zobowiązań. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. Dz.U. 1933. Nr 82 poz. 598. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/Doc>

3. Zoll Fryderyk. Prawo cywilne w zarysie. Wydanie 2. Warszawa–Kraków: Nakładem drukarni J. Czerneckiego, 1921. XIX. 303 s.

4. *Longchamps de Berier Roman. Zobowiązania. Lwów: Nakładem Gubrynowicz I Syn, 1934. XXIII. 652 s.*

5. Konic Henryc. Prawo o zobowiązaniach. Zobowiązania szczególne: spółka, pożyczka, skład, umowy losowe, pełnomocnictwo, poręczenie, układy pojednawcze i zastaw. Wykład ustaw, obowiązujących w b. Królestwie Kongresowem, b. zaborach niemieckim i austriackim, na kresach wschodnich, oraz kodeksu szwajcarskiego, Warszawa, 1930. 1120 s.

6. Zoll Fryderyk. Zobowiązania w zarysie według polskiego kodeksu zobowiązań. Podręcznik poddany rewizji i wykonczony przy współdziałaniu Stefana Kosińskiego. Warszawa: Geberthner i Wolff, 1945. XVI. 332 s.

7. Encyklopedia podręczna prawa prywatnego polskiego / pod redakcją F. Zolla i J. Wasilkowskiego. T. 2. Kontrakt dziedziczenia – Księgi gruntowe. Warszawa: Nakładem Instytutu wydawniczego «Biblioteka polska», 1936. 1215 s.

8. Till Ernest. Polskie prawo zobowiązań. Część szczególna. Lwów: Nakładem Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej, 1935. 278 s.

9. O prawie lotniczym. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 marca 1928 r. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/>

10. O ubezpieczeniu od wypadków / opracował Józef Janelli. Wydanie trzecie przejrane i uzupełnione. Lwów: Nakładem Związku Urzędników Zakładu Ubezpieczenia od wypadków, 1926. 320 s.

### **Onyshko O. B. Pay back of damage in the absence of appearance of obligations according to the Polish civil law (1918–1939 rr.)**

*The problem of damage reimbursement on the basis of delict, that is unlawful actions committed intentionally or accidentally according to the Polish civil law (1918–1939 rr.) is described in the article. The circumstances in which responsibility for damage reimbursement is imposed on the guilty person for the illegal acts caused by him are defined. The main cases of causing damage in the absence of obligations, conditions of responsibilities are analyzed. The author paid special attention to the characteristic of pay material and moral damage reimbursement.*

*Depending on the type of a damaged object, the Polish legal doctrine differentiated material damage and damage caused to a person. Material damage was considered to be loss property or benefits that a victim could suffer due to illegal actions or negligence of other people.*

*Extent of damage compensation depended on identification of the level of guilt (malicious intent, negligence). The first type was violation of property rights, loss of earnings or benefits due to illness or stay in prison, loss or denial of credit because of disclosure of personal information about a person, etc. The damage to the person included: body damage, health disorder, which caused a decrease in labor productivity or ability to work, death, imprisonment, intimate images and their consequences, loss of maintenance (rent), etc.*

*Possibility of moral damage reimbursement was defined by a polish legislator only in such cases: bodily harm or other health disorders that caused a lot of pain and suffering; death of a loved person caused by illegal activity or inactivity; in case of the involvement of women, underage or disabled persons in illegal activities by the way of violence, deception, excess of official authority; insult of honor and dignity.*

*Damage reimbursement was not carried out by persons who, according to age, the fact of insanity or physical defects, did not have full capacity and responsibility for their behavior was provided to the third persons according to the law (teachers, educators, medical staff, etc.). Reimbursement have been made by the third persons if according to their own negligence, illegal acts or inactivity, they did not fulfill their obligation to supervise disabled or underage persons.*

**Key words:** reimbursement, damage, obligation, delict, conditions of reimbursement, circumstances of responsibility, guilty person, illegal acts.

*Стаття надійшла 17 грудня 2018 р.*

УДК 342:97.351.74(477)

**Ю. Ю. Пайда**

## **НАПРЯМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ПРАВ ЛЮДИНИ І РЕЛІГІЙНОЇ СВОБОДИ У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ**

*Здійснено спробу виявлення найбільш ефективних напрямів імплементації найкращих зразків міжнародного права у сфері регулювання прав людини і релігійної свободи в українське законодавство. З цією метою розглянуто національне законодавство у світлі визнаних нашою державою правових норм, що закріплені у міжнародних нормативно-правових документах. Зроблено висновок, що станом на початок 2019 року Україна приєдналася практично до всіх договорів, які регулюють права людини, і універсального, і регіонального характеру, що зобов'язує модернізувати власне законодавство з увагою на рекомендації ПАРЄ, Венеціанської комісії, регулярно звітувати перед відповідними міжнародними органами про дотримання прав і свобод, які прописані у міжнародних документах.*

**Ключові слова:** релігійна свобода, міжнародно-правові акти, українське законодавство, права людини, імплементація.

**Постановка проблеми.** Після здобуття незалежності в Україні розпочався процес імплементації зарубіжного досвіду у сфері норма-

тивно-правового регулювання захисту прав людини на свободу релігії з метою їх увідповіднення з міжнародними стандартами, які прийняті Організацією Об'єднаних Націй, Радою Європи тощо. Прискорення цього процесу вимагало й укладення у 2014 р. Угоди про асоціацію з ЄС, де одним із пріоритетів визначено забезпечення державою захисту прав і свобод людини, зокрема релігійної свободи.

На сьогодні надважливо знайти правильні методологічні підходи, що зможуть допомогти максимально ефективно адаптувати міжнародні правові норми до внутрішньоукраїнської ситуації. Водночас доцільно зважити, що нашому народу притаманне своєрідне сприйняття й екстраполювання на суспільно-історичну практику значення найважливіших релігійних догм та організаційного оформлення релігійного життя. Доречно погодитися з М. Лубською, яка стверджувала, що протягом своєї історії український народ трактував релігію як засіб збереження власних і загальнолюдських позитивних надбань: родинної моралі, виховання морально розвинутого молодого покоління, глибокої поваги до життя і прав інших людей, милосердя тощо [4, с. 11]. І це не можна не враховувати, характеризуючи напрями імплементації зарубіжного досвіду в українське правове поле. Цей процес вимагає критичного аналізу змісту основних нормативно-правових актів, що регулюють питання, пов'язані з релігійною свободою в інших країнах. Із найбільш корисним для України може бути досвід ментально близьких до неї слов'янських, християнських держав, зі спільними історико-культурними традиціями.

**Стан дослідження.** Проблема науково-теоретичного осмислення напрямів імплементації зарубіжного досвіду нормативно-правового забезпечення системи прав людини і релігійної свободи у законодавстві України, безперечно, привертала увагу вітчизняних фахівців з різних галузей правової науки. Насамперед, вирізняються роботи В. Климова, М. Лубської, В. Опанасюка, В. Сорокуна та ін. [2; 4; 7; 9]. Тимчасом слід констатувати, що бракує праць, автори яких намагались би розглянути задану проблему як з точки зору останніх змін і доповнень в українському законодавстві, яке торкається проблеми регулювання релігійної свободи, так і з точки зору еволюції міжнародно-правових норм стосовно цієї ж проблеми у перші десятиліття XXI ст.

**Метою** статті є виявлення найефективніших напрямів імплементації найкращих зразків міжнародного права у сфері регулювання прав людини і релігійної свободи в українське національне законодавство.

**Виклад основних положень.** Процес імплементації міжнародного законодавства щодо забезпечення прав людини і релігійної

свободи в Україні розпочався ще за радянських часів. Це стало можливим завдяки тому, що УРСР стала одним з фундаторів ООН, коли разом із іншими державами у червні 1945 р. у Сан-Франциско, на заключному засіданні Конференції Об'єднаних Націй, де обговорювалися питання утворення та різних аспектів діяльності нової міжнародної організації, підписала Статут ООН, який офіційно почав діяти з 24 жовтня того ж року [7, с. 36].

Однак справжнє усвідомлення у нашій країні змісту права на релігійну свободу у контексті міжнародного права прийшло після здобуття незалежності та відбувалося паралельно з процесом становлення національного законодавства, що регулювало цю сферу. Відійшло у минуле спотворене сприйняття правових норм щодо релігійної свободи, вже давно притаманних західними країнами, які раніше таврувалися як «буржуазні», «позакласові» та «індивідуалістичні». На початку 1990-х рр. вітчизняне законодавство вже розроблялося з урахуванням ідей, які західна цивілізація поклала в основу організації юридичного захисту прав людини та релігійної свободи, а саме: забезпечення толерантного ставлення до особи незалежно від її релігійних поглядів, підтримання релігійної ідентичності, реалізація на законодавчому рівні захисту прав релігійних меншин, використання соціального потенціалу церкви в інтересах суспільства, засудження будь-яких виявів релігійної дискримінації, недопущення проявів фундаменталізму або екстремізму у релігійному житті, обмеження впливу політиків на релігійні відносини тощо [2, с. 175].

Чинне українське законодавство побудовано з урахуванням визнаних нашою державою правових норм, що закріплені у міжнародних нормативно-правових документах. Це стосується і права на свободу релігії, яке закріплено у Статуті ООН, ст. 18 Загальної декларації прав людини та ст. 18 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Як відомо, Україна ратифікувала обидва ці документи, а Верховний і Конституційний суди України використовують їх у своїй практичній діяльності.

У липні 1997 р. наша держава приєдналася до одного з найбільш значущих на європейському континенті міжнародно-правових документів – Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Її важливість насамперед полягає у комплексному характері та відкритості для внесення доповнень і подальшого удосконалення. Стосовно комплексності, то її слід сприймати як органічне поєднання змісту різних статей цього документа, що є особливо актуальним у розрізі мотивувальної частини кожної зі статей, бо саме від неї залежить, наскільки вагомими є підстави і дієвими принципи, завдяки яким закріплюються

та втілюються основоположні права і свободи. Ця особливість Конвенції має застосовуватися і під час розробки інших міжнародно-правових документів, і з метою оптимізації внутрішніх законодавств у тих країнах, які приєдналися до неї. Не слід також забувати, що наведений у Конвенції перелік основоположних прав і свобод у жодному разі не є вичерпним та впливає на той факт, що на рівні національних законодавств країн-учасниць Конвенції можуть бути вказані й інші права і свободи. Таким чином, автори Конвенції не виключали у майбутньому її розширення і доповнення зазначених у ній прав і свобод за рахунок запозичень із законодавств окремих держав.

На Україну поширюються повноваження механізмів, утворених відповідно до Статуту ООН: Ради з прав людини та спеціальних процедур – Спеціального доповідача зі свободи релігії та віросповідання; утворених відповідно до конвенцій, стороною в яких є Україна: Комітету з прав людини, Комітету з економічних, соціальних та культурних прав, Комітету з прав дитини та Комітету з ліквідації расової дискримінації [9, с. 11].

Також у процесі імплементації зарубіжних нормативно-правових актів наша країна має дотримуватися зобов'язань, які вона взяла на себе у зв'язку з участю у Конференції щодо безпеки та співробітництва в Європі (КБСЄ), і не приймати законів, які б їх порушували. У рамках конференції було встановлено низку міжнародних гуманітарних стандартів, до яких приєдналася і Україна. Крім того, вони були закріплені у низці положень постанов 16 та 17 Заключного документа Віденської зустрічі [3, с. 22]. Краще зрозуміти зміст положень зазначених документів допоможе звернення до практики Європейського Суду з прав людини (ЄСПЛ). Зазначимо, що в Україні його рішення розглядаються як правове джерело.

У квітні 1993 р. ЄСПЛ було прийнято Рішення щодо справи «Коккінакіс проти Греції», де наголошувалося на тому, що стовпами сучасного демократичного суспільства мають бути свобода думки, совісті та віросповідання. З огляду на це, релігійна свобода – це те, що дає можливість віруючим вільно самоідентифікуватися згідно з власними світоглядними позиціями. Так само релігійна свобода є цінною для атеїстів, прибічників агностицизму, не визначених зі своїми релігійними поглядами. Вона забезпечує наявність тієї багатоманітності, без якої неможливо уявити існування демократичного суспільства, – мети, до якої європейська цивілізація йшла протягом століть та заплатила за це чималу ціну [10, с. 3]. На наш погляд, це рішення Європейського суду з прав людини, що стало правовим прецедентом, має бути обов'язково імplementовано у вітчизняне законодавство про

релігійну свободу, позаяк у ньому криються засади оптимальних взаємовідносин між державою та релігійними об'єднаннями, що передбачає більш прозорі процедурні моменти, пов'язані з їх реєстрацію та ліквідацією. Допоможе це і у справі ефективного розв'язання конфліктних ситуацій, які виникають на тлі міжконфесійних непорозумінь.

Серед профільних документів ООН останнього десятиліття доречно згадати резолюцію Ради з прав людини «Дискримінація на основі релігії і переконань та її вплив на здійснення економічних, соціальних і культурних прав» (2009), яка стала черговим орієнтиром для національних законодавств країн, що є членами ООН. У резолюції зазначено, що будь-яка диференціація на офіційному чи правовому рівні щодо різних громад, заснована на їх релігійних переконаннях, буде вважатися зазіханням на свободу релігії та виявом дискримінації. З огляду на це, Рада з прав людини категорично відкидає всі прояви релігійної дискримінації, а також невідворотні у разі її наявності порушення свободи думки, совісті, релігії або переконань [5, с. 136].

Слід визнати, що під час роботи над Конституцією України враховувалися напрацювання провідних країн світу у сфері захисту прав людини і релігійної свободи. Зокрема, держава виступала у ролі основного гаранту повноцінного розвитку релігійної самобутності як представників титульної нації, так і національних меншин. Це було зроблено у повній відповідності до основних норм і стандартів прав людини на свободу совісті та віросповідання, прийнятих на рівні ООН.

Чинна Конституція сприяла закріпленню високих міжнародних стандартів у сфері прав людини, що стосуються релігійної свободи. Вона фактично інкорпорувала до національного законодавства відповідні норми, що містилися у Загальній декларації прав людини та Європейській конвенції про захист прав людини. Зокрема, у повній відповідності до вказаних документів побудовано зміст статей 34 та 35 Основного Закону, де йдеться про право на вільний вибір віросповідання або відмову від релігійних поглядів, безперешкодне здійснення культів та ритуалів одноосібно чи колективно, ведення релігійної діяльності. Так само у цих статтях вказувалися і підстави обмеження релігійної свободи – у випадках, якщо зазначені дії будуть становити загрозу громадському порядку, здоров'ю та моральному стану суспільства, а також посягати на права і свободи інших людей. Такі формулювання не є «ноу-хау» вітчизняного законодавця, вони майже дослівно повторюють зміст ст. 29 Загальної декларації прав людини та п. 2 ст. 9 Європейської конвенції про захист прав людини. Водночас слід мати на увазі, що, як влучно зауважили у своїй статті

дослідники В. Новіков та В. Боровікова, з чим ми цілковито погоджуємося, йдеться про обмеження культової, проповідницької чи іншої релігійної діяльності, але в жодному разі не про заборону певної релігії, релігійної течії, організації тощо [6, с. 30].

Певні гарантії дотримання права на релігійну свободу надає Кримінальний кодекс України. Наявність у ньому відповідних положень щодо захисту релігійної свободи цілком відповідає практиці демократичних країн. Кримінальна відповідальність за неправомірне посягання на релігійну свободу забезпечила створення на державному рівні захисного механізму, який мінімізував вірогідність поширення і релігійної дискримінації, і фанатизму. Отже, можна констатувати, що норми вітчизняного кримінального законодавства щодо захисту релігійної свободи назагал наближені до тих норм, які діють у країнах Європейського Союзу.

Численних змін з моменту свого прийняття у 1991 р. зазнав Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації». У своїй більшості вони були інспіровані бажанням вітчизняного законодавця увідповіднити норми Закону з міжнародними стандартами, які слугують орієнтиром окремим державам, що намагаються створити ефективну систему регуляції правовідносин у сфері захисту прав людини і релігійної свободи.

До того ж, гармонізація чинного вітчизняного законодавства, яке зачіпає питання релігійної свободи, з відповідними міжнародно-правовими актами не тільки надає правові гарантії вільно сповідувати будь-яку релігію та відправляти пов'язані з нею культу, але, що на наш погляд, не менш важливо для сучасного секуляризованого суспільства, не бути причіником жодної з релігійних течій.

Не можна не визнати, що на межі XX–XXI століть український законодавець, спираючись на комплекс міжнародних правових норм, дещо змінив своє ставлення до використання правових обмежень та заборон у сфері релігійних відносин, відчуваючи необхідність їх мінімізації. На відміну від радянських підходів, поширення набули погляди, загальноприйняті у міжнародному праві, що визнають застосування обмежень тільки за умови безпосередньої загрози громадському порядку, фізичному та моральному здоров'ю, правам й інтересам інших членів суспільства. Ці зміни також корелюються з позицією Європейського суду з прав людини, яка полягає в тому, що обмеження прав людини має застосовуватися у разі «нагальної суспільної потреби» і «бути пропорційним тим законним цілям, які при цьому переслідуються» [2, с. 175]. Позитивний вплив, вочевидь, мало й збільшення важелів впливу з боку міжнародного співтовариства,

що зробило більш ефективним контроль за дотриманням Україною міжнародних нормативно-правових актів, які забезпечували права людини та її релігійної свободи. Їх обов'язковий для виконання характер підкріплено у відповідних постановках Верховної Ради України.

Втім, об'єктивний аналіз вітчизняного законодавства переконує, що воно далеко не у всьому дає змогу забезпечити дотримання основних прав і свобод, які вже не одне десятиліття є стандартами для розвинутіших у правовому сенсі держав. Це свідчить про потребу продовження імплементаційних процесів у вітчизняному законодавстві задля його відповідності міжнародним гуманітарним стандартам.

Те, що окремі положення чинного Закону «Про свободу совісті та релігійні організації» потребують суттєвого доопрацювання, розуміють не тільки в Україні. На цьому наголошують і закордонні експерти. Зокрема, представники Парламентської асамблеї Ради Європи, котрі здійснюють постійний моніторинг ситуації зі станом релігійних прав і свобод в Україні, надають інформацію про перманентні випадки порушень чинного законодавства та його недоліки у сфері регулювання релігійних відносин. Ба більше, від тієї ж ПАРЕ неодноразово надходили пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення норм національного законодавства.

Показовою у цьому сенсі є підготовлена у 2005 р. Рекомендація ПАРЕ № 1722 «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною». У ній зверталася увага на те, що українські закони обмежують свободу релігійних організацій, звужуючи форми, у яких вони можуть існувати, а саме: закони не дозволяють створення місцевих або регіональних відділень без набуття статусу юридичної особи. Водночас релігійні об'єднання взагалі позбавлені права отримання згаданого статусу. Крім того, у Рекомендації вказувалося, що релігійній дискримінації піддаються іноземці та особи без громадянства. Окремо зазначалася недосконалість українського законодавства у питанні належного правового забезпечення процесу повернення майна церков і релігійних організацій [5, с. 138]. У цьому випадку слід запропонувати дорожню карту щодо механізмів повернення культового майна. Якщо це за певних обставин неможливо, то рекомендовано альтернативні варіанти, наприклад, виплата компенсації, скориставшись якою, релігійна громада зможе збудувати нову культову споруду. Також формою компенсації може бути відведення земельних ділянок. Попри те що з моменту появи Рекомендації минуло понад десять років, більшість зазначених у ній недоліків вітчизняного законодавства все ще не усунуто.



Не втратили своєї актуальності і рекомендації, які ще понад двадцять років тому Україна отримала від Громадської ради Українсько-американського бюро прав людини. У них містився заклик уникати як механічного копіювання норм та стандартів інших країн на вітчизняні реалії, не враховуючи конкретні наслідки такого екстраполювання реакції на це з боку суспільства та особливостей його сучасного розвитку, так і рефлекторного відкидання міжнародних норм щодо прав людини і релігійної свободи, зумовленого протекціоністськими настроями стосовно «своєї» Церкви, з одного боку, чи інтересів Церкви – з іншого. У цьому ж документі було зазначено, що будь-які спроби влади відкоригувати релігійну ситуацію в Україні є неприпустимі. Лише у виключних випадках втручання світської влади можливе, але тільки за умови, що воно відбуватиметься під контролем судових інстанцій та жодною мірою не загрожуватиме реалізації основних громадянських та релігійних свобод усіх громадян [1, с. 26].

Із-поміж інших невирішених проблем, які викликають занепокоєння міжнародної спільноти, про що свідчать резолюції, висновки та рекомендації не тільки Парламентської асамблеї Ради Європи, але й Комітету Міністрів цієї ж організації, які демонструють авторитетне тлумачення європейських стандартів прав людини, є відсутність можливості отримати безоплатну правову консультаційну допомогу у питаннях захисту прав людини загалом та права національних меншин, права віруючих, релігійних сект та нових релігійних рухів зокрема [7, с. 47]. Ще одним проблемним аспектом є дуже нечасте звернення українських судів, що перебувають під загальною юрисдикцією, до міжнародних нормативно-правових норм з приводу захисту прав людини та застосування ними практики прецедентного права. На цьому тлі дещо позитивніші тенденції характеризують розвиток Конституційного Суду. Втім, і у цьому випадку не можна констатувати існування певної системності. На наш погляд, це наслідок того, що у Конституції України відсутні положення, які б закріплювали пріоритетність міжнародних правових норм, котрі забезпечують захист права на релігійну свободу.

Слід визнати, що наразі у кримінально-виконавчій системі, соціальній сфері та сфері трудових відносин немає дієвих правових механізмів, які би сприяли запобіганню будь-яким проявам дискримінації через релігійні переконання [8].

Окремої уваги заслуговує проблема невідповідності цілої низки вітчизняних положень про право на альтернативну службу міжнародним правовим стандартам. Зокрема, воно надається тільки на підставі релігійних поглядів. Його неможливо отримати через особисті переко-

нання морального чи політичного характеру, скажімо, якщо громадянин вважає себе пацифістом. Правом на альтернативну службу можуть скористатися лише ті громадяни, які входять до складу релігійних організацій, що мають офіційну державну реєстрацію, натомість ця норма суперечить іншому положенню, яке встановлює не обов'язковість реєстрації релігійних організацій. Вочевидь дискримінаційним є правило, за яким проходити альтернативну службу можуть лише учасники тих релігійних організацій, що вказані у відповідній постанові Кабміну. Щоб реалізувати таке право, особа має довести свою належність до тієї чи іншої релігійної організації – подати відповідну довідку, бути готовою пройти перевірку власних релігійних поглядів. Викликає заперечення і той факт, що термін проходження альтернативної служби вдвічі довший за загальний строк служби. На відміну від європейської практики, громадянам, які йдуть на альтернативну службу, пропонують вкрай обмежений вибір місць для її проходження [8].

**Висновки.** Підсумовуючи наведене, підкреслимо, що станом на початок 2019 року Україна приєдналася практично до всіх договорів, що регулюють права людини, як універсального, так і регіонального характеру. Своєю чергою, це зобов'язує нашу країну, якщо вона хоче відповідати міжнародним стандартам у цій сфері: модернізувати власне законодавство з урахуванням побажань ПАРС, Венеціанської комісії, регулярно звітувати перед відповідними міжнародними органами щодо дотримання прав і свобод, які прописані у міжнародних документах, серед підписантів яких є Україна; сприяти проведенню моніторингу стану прав і свобод людини з боку уповноважених на це органів міжнародного контролю, як-то місія ОБСЄ та інші, оперативно реагуючи на висловлені ними зауваження.

Отже, процес імплементації міжнародно-правових норм про захист права людини на релігійну свободу на рівні національного законодавства триває. Вже нині воно є одним із найбільш збалансованих у питаннях дотримання релігійної свободи серед законодавств пострадянських країн. Проте це, як зазначалося вище, не віднімає того факту, що українські закони, особливо у контексті євроінтеграційних прагнень нашої держави, потребують подальшого доопрацювання відповідно до вимог європейських інституцій та ООН. Вітчизняне законодавство у питаннях щодо регулювання прав людини та дотримання релігійної свободи має чітко додержувати всіх положень статей 9 та 11 Європейської конвенції про захист прав людини та враховувати судову практику ЄСПЛ.

Імплементація зарубіжного досвіду нормативного забезпечення прав людини і релігійної свободи у вітчизняну правову систему відбу-

вається за принципами: доцільності; органічного поєднання мети і засобів; розбудови законодавчої бази з урахуванням норм, які фіксуються міжнародними документами з прав людини. Успішність подальшого шляху України до відповідності її законодавства міжнародним гуманітарним стандартам, а саме – свободі думки, віросповідання й релігії напряму залежить від того, як швидко наша країна буде ратифікувати міжнародно-правові акти та використовувати у власному законодавстві вживану в них термінологію, поширювати судову практику застосування норм прецедентного права, контролювати те, як у повсякденному житті суспільства дотримуються основних прав і свобод, проводити відповідні заходи просвітницького характеру.

1. Записка з релігійного питання в Україні, підготовлена Громадською радою Українсько-американського Бюро прав людини. *Права людини в Україні. Інформаційно-аналітичний бюлетень Українсько-Американського Бюро захисту прав людини*. 1996. Вип. 15. С. 26–29.

2. Климов В. Законодавство України про свободу совісті та релігійні організації: зміст та тенденції сучасних трансформацій. *Релігійна свобода. Церква в Україні: уроки минулого, проблеми сьогодення. Науковий щорічник*. 2003. № 7. С. 174–180.

3. Козленко В. Свобода совісті: релігієзнавчо-правові аспекти. *СОФІЯ. Гуманітарно-релігієзнавчий вісник*. 2014. № 2. С. 20–23.

4. Лубська М. Релігієзнавчо-правовий аналіз змісту та реалізації принципу свободи совісті й віросповідання в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філос. наук: 09.00.11 / Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2002. 16 с.

5. Мишак І. Еволюція законодавчого забезпечення прав на свободу совісті та віросповідання в Україні у відповідності до міжнародних стандартів. *Практична філософія*. 2015. № 2. С. 135–140.

6. Новіков В., Боровікова В. Гарантованість свободи совісті та віросповідання в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 4. С. 26–36.

7. Опанасюк В. Законодавство України про релігію і церкву. Суми: Вид-во СумДУ, 2008. 107 с.

8. Права людини в Україні – 2008. 6. Свобода думки, совісті та релігії. URL: <http://khp.org/index.php?id=1245854637>

9. Сорокун В. Міжнародно-правовий захист права на свободу совісті та віросповідання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.11 / Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. Х., 2009. 20 с.

10. Ткаченко Є. Право на свободу віросповідання: судовий захист та деякі проблеми реалізації. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 2 (8). С. 1–20.

**Paida Yu. Yu. Directions of implementation of the foreign experience of normative and legal provision of human rights system and religious freedom in the legislation of Ukraine**

*The article is concerned with the most effective directions of the implementation of the best examples of international law in the field of regulating human rights and religious freedom in the Ukrainian national legislation. A European Union Association Agreement of 2014 also requires increasing this process, one of the priorities of which is to ensure the protection of human rights and freedoms, including religious freedom, by the state.*

*The Ukrainian legislation is considered taking into account the legal norms recognized by our state. The legal norms are fixed in the international normative legal documents: the UN Charter, the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, etc. The implementation of the foreign experience of the normative provision of human rights and religious freedom in the domestic legal system takes place on the principles of expediency; the organic combination of purpose and means; the development of a legislative framework taking into account the norms fixed by international human rights documents. However, an objective analysis of the domestic legislation convinces that it ensures the observance of fundamental rights and freedoms, which for several decades have become standards for more developed states in the legal sense, not fully. This affirms the need to continue implementation processes in the domestic legislation for its compliance with international humanitarian standards.*

*It is concluded that at the beginning of 2019 Ukraine joined practically in all treaties regulating human rights, both universal and regional. In turn, it obliges our country, if it wants to comply with international standards in this field, to modernize its own legislation, taking into account the wishes of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, the Venice Commission, to report regularly to appropriate international bodies on the observance of the rights and freedoms set in the international documents.*

**Key words:** *religious freedom, international and legal acts, Ukrainian legislation, human rights, implementation.*

*Стаття надійшла 21 грудня 2018 р.*

## Розділ 2

# ТРУДОВЕ ТА ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.22

Р. Я. Бутинська

## ОСОБЛИВІСТЬ НАДАННЯ ГАРАНТІЙ ПРАЦІВНИКАМ, ЯКІ ПРАЦЮЮТЬ У ВАЖКИХ ТА ШКІДЛИВИХ УМОВАХ ПРАЦІ

*Досліджено особливості надання гарантій працівникам, які працюють у важких та шкідливих умовах праці. Зокрема, наголошено, що такі гарантії закріплюються у багатьох нормативно-правових актах, які мають різну юридичну силу, що ускладнює можливість їхнього застосування. Крім того, запропоновано з метою дотримання принципу рівності щодо реалізації права на працю особами різної статі внести зміни до ч. 5 ст. 43 Конституції України, де зазначено, що використання праці жінок на небезпечних для їхнього здоров'я роботах забороняється, скасувавши таку заборону. Однак зауважено, що деякі обмеження стосовно жінок доречно залишити.*

**Ключові слова:** гарантії, шкідливі умови праці, важкі умови праці, працівник.

**Постановка проблеми.** Загальновідомо, державна політика України з охорони праці визначається згідно з нормами, закріпленими у відповідних актах нашої держави, зокрема Конституції України. Її основними напрямками є створення належних, безпечних і здорових умов праці. Особлива увага щодо забезпечення таких умов праці має бути зосереджена на зниженні рівня виробничого травматизму та професійних захворювань, зменшенні впливу на організм шкідливих виробничих факторів та скороченні кількості робочих місць зі шкідливими та важкими умовами праці.

Водночас у ч. 3 ст. 24 нашого Основного Закону констатовано, що рівність прав жінки і чоловіка гарантується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пілльг вагітним жінкам і матерям тощо. Тимчасом національне законодавство

інколи по-різному закріплює гарантії, які надаються працівникам-жінкам та працівникам-чоловікам. Зокрема, це стосується заборони жінкам працювати на роботах зі шкідливими умовами праці. Крім того, з огляду на останні зміни у законодавстві з охорони праці, не зрозуміло, як саме впроваджувати на практиці таку гарантію, як безоплатне забезпечення працівників молоком або іншими рівноцінними продуктами, оскільки механізм реалізації відсутній. З 01.03.2018 р. набрало чинності розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 р. № 1022-р, яким постанову Держкомпраці СРСР та Президії ВЦРПС «Про порядок безплатної видачі молока або інших рівноцінних харчових продуктів робітникам і службовцям, які зайняті на роботах з шкідливими умовами праці» від 16.12.1987 р. № 731/П-13 визнано такою, що не застосовується на території України.

**Стан дослідження.** Гарантії, які мають працівники з охорони праці, зокрема й ті, що зайняті у важких та шкідливих умовах праці, були неодноразово предметом наукових розвідок. Приміром, їх вивчали Н. Б. Болотіна, В. С. Венедиктов, Р. І. Кондратьєв, З. Я. Козак, П. Д. Пилипенко, О. І. Процевський, В. Г. Ротань, Б. С. Стичинський, Н. М. Хуторян, І. І. Шамшина та інші. Попри таку чисельність наукових публікацій, дослідження гарантії, які надаються працівникам, що працюють у важких та шкідливих умовах залишається актуальним з огляду на зміни в законодавстві, а також на розвиток та впровадження нових технологій виробництва.

**Метою** статті є з'ясування особливостей надання гарантії працівникам, які працюють у важких та шкідливих умовах праці.

**Виклад основних положень.** Зазвичай охорону праці розуміють як систему правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини під час трудової діяльності. В цьому контексті формується зміст нормативно-правових актів, які містять норми та вимоги з техніки безпеки і виробничої санітарії, норми, що регулюють робочий час і час відпочинку, звільнення та переведення на іншу роботу, норми праці щодо жінок, молоді, гігієнічні норми і правила тощо.

З огляду на спрямованість норм з охорони праці науковці поділяють їх на різні види. Скажімо, О. Ситницька класифікує трудові юридичні гарантії за такими критеріями, як: а) юридична сила – конституційні, міжнародні та галузеві; б) ступінь конкретизації – універсальні (стосуються усіх трудових прав) та спеціальні (стосуються забезпечення реалізації конкретного трудового права); в) сфера дії – загальні (забезпечення трудових прав усіх працівників незалежно від

правового статусу) та додаткові (передбачені для певної категорії працівників за статтю, віком, станом здоров'я тощо); г) форма вираження юридичних гарантій – гарантії-дозволи, гарантії-обов'язки, гарантії-заборони, гарантії-обмеження; г) характер впливу – гарантії-санкції, гарантії-рекомендації, альтернативні гарантії [1, с. 9].

Натомість М. Іншин поділяє їх за: 1) суб'єктом прийняття (застосування); 2) юридичною силою правового акта, яким вони передбачені; 3) правовим становищем службовця, для якого вони надаються; 4) спрямуванням гарантій; 5) формою зовнішнього вираження гарантій; 6) ступенем визначеності; 7) різновидом правових норм, якими вони визначаються; 8) об'єктом охорони та захисту й 9) етапом проходження державної служби [2, с. 177–183].

Попри таку різноманітність класифікацій гарантій з охорони праці у науковій літературі, все ж найпоширенішою залишається поділ таких гарантій на загальні та спеціальні. Водночас загальні гарантії мають всі наймані працівники та всі працюючі, які реалізують своє право на працю, а спеціальні гарантії притаманні тільки певним групам працівників з огляду на їхній вік, стать, а також умови праці. Саме до останніх відносимо гарантії для осіб, які працюють у важких та шкідливих умовах праці.

Гарантії для працівників, котрі працюють у важких та шкідливих умовах праці, закріплені у багатьох нормативно-правових актах, які мають різну юридичну силу. Наприклад, у чч. 4–5 ст. 43 Конституції України закріплено, що кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом. При цьому використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах забороняється. Здавалося б, ця гарантія мала би забезпечувати збереження життя та здоров'я зазначених суб'єктів, не дозволивши роботодавцю їх залучати до такого виду робіт. З цією метою колись було прийнято Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Переліку важких робіт та робіт із шкідливими і небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці жінок» від 29 грудня 1993 року № 256. Проте нещодавно цей перелік втратив свою чинність з посиланням на те, що його зміст суперечить вимогам законодавства Європейського Союзу, міжнародним зобов'язанням України з питань гендерної рівності.

Згідно зі ст. 6 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 8 вересня 2005 р., дискримінація за ознакою статі забороняється. Тимчасом не вважаються дискримінацією за ознакою статі, зокрема, особливі вимоги щодо охорони праці жінок і чоловіків, пов'язані з охороною їх репродуктивного здоров'я.

Проте Україна приєдналася до Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, одна зі статей якої стосується ліквідації дискримінації у сфері зайнятості. У її ст. 11 зазначено про право жінок на охорону здоров'я і безпечні умови праці, зокрема зі збереження функції продовження роду. А у п. 2 ст. 4 написано, що вжиття державами-учасницями спеціальних заходів, спрямованих на охорону материнства, включно зі заходами, що містяться в цій Конвенції, не вважається дискримінаційним.

Думки науковців з приводу залишення заборони жінкам працювати у важких та шкідливих умовах праці розділилися. Одні вважають, що скасування цієї гарантії може підвищити відсоток порушень репродуктивного здоров'я у жінок та зростання професійної захворюваності, а як наслідок – додаткових витрат з державного бюджету на пожиттєве утримання людей, що отримали професійні захворювання, та дітей, які народилися з вадами розвитку [3]. Інші, навпаки, дотримуються позиції, що таке обмеження для жінок порушує принцип рівності щодо доступу до праці, та не дає їм можливості заробляти на життя. Це, зокрема, стосується тих регіонів нашої держави, де заробити в інший спосіб, окрім роботи на шкідливих підприємствах, нема можливості (наприклад, шахтарі).

Також у зв'язку з такою ситуацією Кабінет Міністрів України запропонував Верховній Раді скасувати заборону для жінок на роботу зі шкідливими і важкими умовами праці та на підземних роботах. Зокрема, законопроектом пропонується в Кодексі законів про працю скасувати статтю, якою забороняється застосування праці жінок на важких роботах і на роботах зі шкідливими або небезпечними умовами праці. Також пропонується скасувати норму про заборону залучати жінок до підймання і переміщення речей, маса яких перевищує встановлені для них граничні норми. Крім того, урядом пропонується денонсувати Конвенцію Міжнародної організації праці від 1935 року про застосування праці жінок на підземних роботах в шахтах будь-якого роду №45.

Пропозиції представників Кабінету Міністрів у значній частині є слухними, проте не з усіма ними погоджуємося. По-перше, не внівши змін до ч. 5 ст. 43 Конституції України, де зазначено, що використання праці жінок на небезпечних для їхнього здоров'я роботах забороняється, не можна говорити про скасування заборони праці жінок на важких та шкідливих умовах праці, адже вона є актом, який має найвищу юридичну силу у нашій країні. По-друге, скасування заборони роботи жінок у важких та шкідливих умовах праці та дозвіл до підймання й переміщення речей, маса яких перевищує встановлені



для них граничні норми, не знімає проблеми збереження життя і здоров'я жінки-матері. Тому вважаємо, що деякі обмеження варто все ж таки залишити. Наприклад, брати таких працівниць на строковий трудовий договір на рік, при цьому кожного року зобов'язувати їх проходити медичний огляд, а також залишити заборону для вагітних жінок працювати на таких роботах і у зв'язку з цим зобов'язати роботодавця перевести їх на роботу, виконання якої не пов'язане зі шкідливими та важкими умовами праці, на період вагітності.

Працівникам, які працюють у важких та шкідливих умовах праці, також гарантується надання не тільки щорічної основної відпустки тривалістю 24 календарні дні, а й додаткової щорічної відпустки до 35 календарних днів. Відпустку вони беруть у зручний для себе час із погодженням з роботодавцем, але за своїм бажанням. Проте, з іншого боку, використання відпустки є також і обов'язком працівника, оскільки хто, як не він сам, має потурбуватися про відновлення і зміцнення свого здоров'я.

Конвенція Міжнародної організації праці «Про оплачувані відпустки» від 24 червня 1970 р. № 132 містить ст. 12, згідно з якою угоди про відмову від права на мінімальну щорічну оплачувану відпустку або про невикористання такої відпустки зі заміною її компенсацією чи іншим чином, відповідно до національних умов, визнаються недійсними або забороняються. Нагадаємо, що хоча статтею 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, проте вони можуть застосовуватися тільки у разі несуперечності їх змістові нашого Основного Закону. А оскільки в ст. 45 Конституції України закріплено, що кожен, хто працює, має право на відпочинок, яке забезпечується наданням днів щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки, встановленням скороченого робочого дня щодо окремих професій і виробництв, скороченої тривалості роботи у нічний час, позаяк працівник має право на відпустку, то реалізує він його тільки за своїм бажанням, і роботодавець змушувати його не має права.

Законодавством не передбачено терміну давності, після якого працівник може скористатися правом щодо використання щорічних основних відпусток за минулі роки роботи. Це означає, що відпустки, не використані в минулих роках, зберігаються за працівником і він може використати їх у зручний для себе час за погодженням із роботодавцем. Якщо ж працівник звільняється та має дні відпусток, не використаних ним протягом минулих років і в поточному році, роботодавець виплачує йому грошову компенсацію за всі дні цих відпусток, незалежно від того, за який період вони не використані.

Згідно зі ст. 7 Закону «Про відпустки», щорічна додаткова відпустка за роботу зі шкідливими і важкими умовами праці тривалістю до 35 календарних днів надається працівникам, зайнятим на роботах, пов'язаних із негативним впливом на здоров'я шкідливих виробничих факторів, за Списком виробництв, робіт, цехів, професій і посад, затвердженим Кабінетом Міністрів України. При цьому конкретна її тривалість встановлюється колективним чи трудовим договором залежно від результатів атестації робочих місць за умовами праці, а основою її проведення є гігієнічна оцінка умов праці за показниками та критеріями [4]. Крім того, враховується час зайнятості працівника в цих умовах.

Також слід зважати й на те, що право на щорічну додаткову відпустку працівник має лише у перший рік роботи на підприємстві. А в наступні роки роботи такі відпустки можуть бути надані працівникові в будь-який час відповідного робочого року, однак її тривалість має бути розрахована залежно від часу зайнятості працівника в умовах, передбачених відповідним Списком, пропорційно фактично відпрацьованому часу.

Потрібно враховувати і той факт, що проведення атестації робочих місць за умовами праці здійснюється згідно зі затвердженою Кабінетом Міністрів України Постановою «Про Порядок проведення атестації робочих місць за умовами праці» № 442 та Методичними рекомендаціями для проведення атестації. При цьому якщо за результатами атестації робочих місць тривалість додаткової відпустки перевищує максимальну тривалість відпустки, зазначену у відповідному Списку, відпустку може бути продовжено на кількість днів цієї різниці за рахунок власних коштів підприємства.

Право на отримання цієї відпустки на тих самих підставах мають також працівники, професії та посади яких не передбачено у Списку, але які в окремі періоди робочого часу виконували роботу у виробництвах, цехах, за професіями і на посадах, визначених Списком. Але якщо виробництва, цехи зазначено у Списках без переліку конкретних професій і посад, то правом на додаткову відпустку користуються всі працівники цих виробництв, цехів. Наприклад, розділом III «Хімічне виробництво» Списку передбачено підрозділ «Виробництво соляної кислоти», згідно з яким право на щорічну додаткову відпустку за роботу зі шкідливими і важкими умовами праці мають робітники, керівники і фахівці, тобто всі працівники, зайняті у зазначеному виробництві [5]. Проте у разі, якщо працівник працював у різних виробництвах, цехах, за професіями та на посадах, за роботу в яких надається додаткова відпустка різної тривалості, підрахунок часу

роботи проводиться роботодавцем окремо щодо кожного виду робіт, професій та посад. Натомість працівникам, професії та посади яких передбачені в розділі «Загальні професії за всіма галузями господарства», додаткова відпустка надається незалежно від того, в яких виробництвах чи цехах вони працюють, якщо ці професії і посади спеціально не передбачені у Списку [6].

За чинним законодавством, за умови перебування працівника на лікарняному, на навчанні чи у відпустці без збереження заробітної плати чи, наприклад, якщо він був зайнятий менше половини тривалості робочого дня в передбачених Списком, згідно з додатком 2, умовах певну кількість робочих днів, то ці дні не зараховуються до стажу, що дає право на додаткову відпустку за особливий характер праці.

Отже, для надання працівникові відпустки за роботу у важких та шкідливих умовах праці необхідно провести атестацію його робочого місця за умовами праці та розрахувати час, фактично відпрацьований на роботах зі шкідливими чинниками.

Водночас працівникам, зайнятим на роботах зі шкідливими умовами праці, згідно з п. 2 ч. 1. ст. 51 КЗпП України встановлюють скорочену тривалість робочого часу – не більш як 36 годин на тиждень з огляду на Перелік виробництв, цехів, професій і посад із шкідливими умовами праці, робота в яких дає право на скорочену тривалість робочого тижня, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.2001 р. № 163. Натомість конкретна тривалість скороченого робочого часу визначається у локальних актах, якими є, зокрема, колективний договір та правила внутрішнього трудового розпорядку.

Окрім цього, час зайнятості у шкідливих умовах впливає на тривалість додаткової відпустки, адже її надають пропорційно фактично відпрацьованому часу. У розрахунок часу, що дає право на додаткову відпустку, зараховують дні, коли працівник фактично був зайнятий на роботах зі шкідливими умовами праці не менше половини тривалості робочого дня, встановленого для працівників відповідних виробництв, цехів, професій і посад. Тобто роботодавець має обліковувати, скільки часу впродовж зміни працівник зайнятий у таких умовах.

Поза тим, згідно зі ст. 100 КЗпП України, на важких роботах, на роботах зі шкідливими і небезпечними умовами праці, на роботах з особливими природними географічними і геологічними умовами та умовами підвищеного ризику для здоров'я встановлюється підвищена оплата праці. Перелік цих робіт визначається Кабінетом Міністрів України. Наприклад, таким актом є Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку робіт із шкідливими і важкими та особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, на яких

встановлюється підвищений розмір оплати праці робітників підприємств з виробництва літальних апаратів» від 2 квітня 2009 р. № 307.

Доплата за умови праці розраховується і встановлюється відповідно до Типового положення про оцінку умов праці на робочих місцях і порядок застосування галузевого переліку робіт, на яких можуть установлюватися доплати робітникам за умови праці, затвердженого нині чинною постановою Держкомпраці СРСР і Секретаріату ВЦРПС від 03.10.1986 р. № 387/22-78. Доплата здійснюється працівникам, котрі виконують роботи, передбачені галузевим переліком робіт із важкими та шкідливими, особливо важкими та особливо шкідливими умовами праці, у відсотках до тарифної ставки (посадового окладу) у таких розмірах: на роботах із важкими та шкідливими умовами праці – 4, 8, 12%; на роботах з особливо важкими та особливо шкідливими умовами праці – 16, 20, 24% [7].

**Висновки.** Очевидно, що національне законодавство має свої особливості щодо надання гарантій працівникам, які працюють у важких та шкідливих умовах праці. Проте є й недоліки у наданні таких гарантій, у зв'язку з чим пропонуємо внести відповідні зміни у чинне трудове законодавство, зокрема, дотримуючись принципу рівності, скасувати у значній частині обмеження щодо залучення жінок до роботи із важкими та шкідливими умовами праці, але брати таких працівниць на строковий трудовий договір на рік, при цьому кожного року зобов'язувати їх проходити медичний огляд, а також залишити заборону для вагітних жінок працювати на таких роботах і через це зобов'язати роботодавця перевести їх на роботу, виконання якої не пов'язане зі шкідливими та важкими умовами праці, на період вагітності.

---

1. Ситницька О. А. Юридичні гарантії права на працю та права на відпочинок за трудовим законодавством України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. Львів, 2009. 16 с.

2. Іншин М. І. Класифікація юридичних гарантій службово-трудової діяльності державних службовців. *Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского*. Серія «Юридические науки». 2009. Т. 22 (66). № 2. С. 177–183.

3. Харчук Л. Ще раз про жінок і шкідливі умови праці. *Охорона праці і пожежна безпека*. 2017. № 12. URL: <http://oppb.com.ua/articles/shche-raz-pro-zhinok-i-shkidlyvi-umovy-praci>

4. Про затвердження Порядку застосування Списків № 1 і № 2 виробництв, робіт, професій, посад і показників при обчисленні стажу роботи, що дає право на пенсію за віком на пільгових умовах: Наказ Мінпраці та соціалітики України від 18.11.2005 р. № 383. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1451-05>

5. Чернетенко О. Порядок надання щорічних додаткових відпусток за роботу із шкідливими і важкими умовами праці та за особливий характер праці. *Офіційно про податки*. 2011. № 44 (44). URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/1010>

6. Про затвердження Порядків застосування Списків виробництв, робіт, цехів, професій і посад, зайнятість працівників в яких дає право на щорічні додаткові відпустки за роботу із шкідливими і важкими умовами праці та за особливий характер праці: Наказ Мінпраці та соціалітики України № 16 від 30.01.1998 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0057-98>

7. Генеральна угода про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2016–2017 роки від 23 серпня 2016 р. URL: <https://pon.org.ua/novyny/5024-generalna-ugoda-2016-2017-dokument.html>

### **Butynska R. Ya. Peculiarities of providing guarantees for employees in hard and harmful working conditions**

*The peculiarities of providing guarantees for employees in hard and harmful working conditions are investigated. The author affirms that such guarantees are fixed in many normative and legal acts, which have different legal force complicating the possibility of their application. In addition, with a view to implement the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation, it is proposed to amend the paragraph 5 of Article 43 of the Constitution of Ukraine, which states that employment of women for work hazardous to their health is prohibited, and to abolish such a prohibition.*

*However, some restrictions are still proposed to leave. For example, to employ such workers for a fixed-term contract for a year, obliging them to complete a medical examination each year, as well as to prohibit pregnant women from working and in this regard, to require the employer to transfer them to work, the performance of which is not related to harmful and hard working conditions during pregnancy. In order to provide the employee in hard and harmful conditions with work leave, it is necessary to adhere to a number of provisions, in particular, to carry out attestation of his place of work according to working conditions and to calculate the time actually spent on work with harmful factors.*

*At the same time, clause 2 of paragraph 1 of Article 51 of Labor Code states that workers in harmful working conditions have shortened working hours – no more than 36 hours a week. However, the specific duration of shorter working hours is determined by local acts, which include, in particular, a collective agreement and rules of internal labor regulations. According to Article 100 of Labor Code of Ukraine, employees in hard, harmful or hazardous working conditions, in special natural geographic and geological conditions and in conditions of high risk for health have higher wage rates determined in the current General Agreement, as well as taking into account the content of local legal acts.*

**Key words:** *guarantees, harmful working conditions, hard working conditions, employee.*

*Стаття надійшла 25 жовтня 2018 р.*

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ТА ТІСНО ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ НИМИ ВІДНОСИН ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

*Заналізовано правове регулювання земельних і тісно пов'язаних із ними відносин органами місцевого самоврядування у контексті державної регуляторної політики, визначено межі такого регулювання на відповідній території. Розглянуто найбільш поширені повноваження органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних та пов'язаних із ними відносин в Україні. З'ясовано, що рішення органів місцевого самоврядування нормативного характеру у зазначеній сфері мають здебільшого регуляторний характер, а тому повинні готуватися і прийматися з дотриманням відповідної процедури та з урахуванням принципів державної регуляторної політики з метою забезпечення їхньої якості та ефективності.*

**Ключові слова:** *правове регулювання, нормативно-правовий акт, регуляторний акт, регуляторна діяльність органів місцевого самоврядування, питання регулювання земельних відносин.*

**Постановка проблеми.** Законом України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» [12], Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 р. [3] тощо органи місцевого самоврядування наділені досить широкими повноваженнями (компетенцією) у сфері земельних та тісно пов'язаних із ними правовідносин. Водночас необхідно враховувати, що ці повноваження реалізуються і представницьким органом, і виконавчими органами місцевого самоврядування. Але одним із найважливіших повноважень, яке може реалізуватися виключно радами як представницькими органами місцевого самоврядування, є передбачене п. 34 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин. Власне, це питання є досі дискусійним у юридичній літературі з огляду на природу нормотворчості місцевого самоврядування, меж здійснення такого регулювання, його процедурних аспектів тощо.

Із прийняттям Закону України від 11 вересня 2003 р. «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [11]

нової якості набувають вимоги до локальних нормативно-правових актів, які підпадають під ознаки регуляторного акту, та процедури їх прийняття органами місцевого самоврядування.

Особливої актуальності питання регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування набуває у зв'язку із проведенням в Україні земельної реформи та реформи децентралізації влади, створенням об'єднаних територіальних громад, адже Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року [6], визначила передумови розширення повноважень органів місцевого самоврядування завдяки декларуванню таких важливих принципів, як: принцип повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; сталого розвитку територій та ін.

**Стан дослідження.** Проблеми нормотворчості, зокрема локальної самоврядної, у різний час були предметом дослідження багатьох учених – і теоретиків, і представників інших галузевих юридичних наук (конституційного, адміністративного, земельного права тощо), зокрема С. С. Алексєєва, В. Б. Авер'янова, С. А. Антоненка, Д. М. Бахраха, В. М. Бевзенка, О. О. Борбунюка, Т. О. Гуржія, Я. В. Ковач, О. В. Кузьменко, О. В. Літвінова, В. Я. Малиновського, Р. С. Мельника, А. Г. Мельник, К. І. Наумової, О. Х. Юлдашева та ін. Проте системного дослідження особливостей регуляторних актів у сфері земельних і тісно пов'язаних із ними відносин, що приймаються органами місцевого самоврядування, зокрема в умовах децентралізації, не проводилось.

**Метою** статті є аналіз локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування, якими регулюються земельні питання відповідно до закону у контексті принципів державної регуляторної політики.

**Виклад основних положень.** Земельні відносини є базовими у будь-якому суспільстві. Тому їх правове регулювання є пріоритетним у будь-якій державі. Ефективне правове регулювання у цій сфері сприяє розвитку та добробуту людей, держави та суспільства загалом.

Великий енциклопедичний юридичний словник трактує «правове регулювання» (з лат. *regulare* – спрямовувати, впорядковувати) як один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави [2, с. 715]. Правове регулювання завжди переслідує певну мету – це впорядкування відповідних суспільних відносин. Але впорядкування не є самоціллю. Воно має характеризуватися такими якостями, як доцільність, об'єктивність, корисність, спрямованість на задоволення

загальносупільних потреб та інтересів, на отримання запрограмовано-го у правовій нормі результату тощо.

З огляду на це доречно стверджувати, що правове регулювання своїм результатом має підготовку та прийняття, насамперед, нормативно-правових актів, якими встановлюються загальнообов'язкові правила поведінки та які характеризуються вище означеними якостями.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що до нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовують-ся неодноразово [13].

Згідно з ч. 1 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядуван-ня в Україні», рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених цим Законом.

Приймати нормативно-правові акти уповноважені і виконавчі комітети сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі їх створення) рад в межах своїх повноважень. Проте виконавчі органи місцевого самоврядування не уповноважені вирішувати, відповідно до закону, питання регулювання земельних відносин.

Виходячи з аналізу норм Конституції України [5], Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо, можна ствер-джувати, що в сучасних умовах представницькі органи місцевого са-моврядування, здійснюючи регулювання земельних та тісно пов'язаних із ними відносин, діють як суб'єкти публічної влади, що наділені повноваженнями правостановлюючого (правотворчого) ха-рактеру. Однак лише у випадках, передбачених законом.

По-друге, обов'язковість дії нормативно-правових актів місце-вих рад з питань регулювання земельних відносин у просторі та на відповідне коло осіб обмежена територіально.

По-третє, зважаючи на той факт, що, згідно з ч. 1 ст. 14 Консти-туції України, земля є основним національним багатством, яке перебу-ває під особливою охороною держави, а, згідно з ст. 92 Конституції України, правовий режим власності та засади використання природних ресурсів визначаються виключно законами України, то вирішення пи-тань регулювання земельних відносин представницькими органами місцевого самоврядування матиме обмежений характер.

Крім того, обмеженість органів місцевого самоврядування у правовому регулюванні, зокрема земельних відносин, зумовлена



нормою ст. 140 Конституції України щодо можливості місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Чинним законодавством України не визначено поняття «питання місцевого значення», які можуть належати до різних сфер суспільного життя. Тимчасом спроби з'ясувати зміст цього поняття робляться у юридичній літературі. Зокрема, слушним є уточнення, що адекватне розуміння питань місцевого значення повинно розглядатися крізь призму того, щоб, по-перше, були оптимально враховані місцеві інтереси; по-друге, були враховані (не порушені) інтереси держави; по-третє, не вийти за межі наданих державою повноважень [17, с. 228].

Заслуговує на увагу позиція науковців, відповідно до якої питання місцевого значення – це, насамперед, сукупність «господарських, соціально-культурних і економічних справ, що здійснюються з метою ефективного забезпечення життєдіяльності населення муніципального утворення» [1, с. 13; 16, с. 4–5].

Отже ж, значна кількість нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування матимуть характер регуляторних актів, оскільки їх визначальною рисою є, зокрема, спрямованість на правове регулювання господарських відносин або адміністративних відносин між регуляторними органами чи іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Згідно зі Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», регуляторним актом є:

– прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами чи іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;

– прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами чи іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ, відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом.

Серед найчисельніших рішень, які приймаються відповідними радами у сфері земельних відносин, є рішення про затвердження нормативної грошової оцінки земель, щодо встановлення ставок плати

за землю та пільг стосовно земельного податку, що сплачується на відповідній території, та ін.

Проте, на думку Державної регуляторної служби України (далі – ДРСУ), рішення органів місцевого самоврядування про затвердження нормативної грошової оцінки земель не відповідають ознакам регуляторного акта. Згідно з роз'ясненням ДРСУ, зважаючи на положення Земельного та Податкового кодексів України, законів України «Про оцінку земель», «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні», «Про землеустрій», органи місцевого самоврядування виступають лише замовниками робіт з нормативної грошової оцінки земельних ділянок та на пленарних засіданнях лише затверджують технічну документацію з нормативної грошової оцінки землі, розроблену відповідно до вимог чинного законодавства. Враховуючи викладене, рішення органів місцевого самоврядування про затвердження нормативної грошової оцінки населеного пункту не є регуляторними актами в розумінні Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» за умови, якщо рішення про їх затвердження не містять інших правових норм, зокрема щодо встановлення базової вартості 1 кв. м. землі в грошовому еквіваленті, що не передбачено вимогами законодавства [14].

Але, якщо все-таки рішення відповідної ради про затвердження нормативної грошової оцінки населеного пункту міститиме нормативні приписи, таке рішення набуває ознак регуляторного акта. Так, Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду у справі № 428/7176/14-а [9] погодився з обґрунтованими висновками суду апеляційної інстанції, що спірні рішення Северодонецької міської ради від 12.06.2014 р. № 3980 «Про затвердження нормативної грошової оцінки земель населених пунктів міста Северодонецьк, селища Синецький, селища Павлоград, селища Лісова Дача, села Воеводівка» та рішення Северодонецької міської ради від 25.09.2014 р. № 4119 «Про внесення змін до рішення Северодонецької міської ради № 3980 від 12.06.2014 р. «Про затвердження нормативної грошової оцінки земель населених пунктів міста Северодонецьк, селища Синецький, селища Павлоград, селища Лісова Дача, села Воеводівка» є регуляторними актами, які спрямовані на правове регулювання господарських відносин і на них поширюється дія Закону України від 11.09.2003 р. «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», зважаючи, зокрема, на те, що у них було встановлено базову вартість 1 кв. м землі, тобто такі рішення містили нормативні приписи.

Стаття 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» закріплює принципи державної регуляторної політики. І з-поміж них називає такі:

– доцільність – обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми;

– адекватність – відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

– ефективність – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

– збалансованість – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

– передбачуваність – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проєктів регуляторних актів, що дає змогу суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;

– прозорість та врахування громадської думки – відкритість для фізичних та юридичних осіб, їхніх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їхніми об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їхніх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Саме кризь призму цих принципів, з урахуванням ознак регуляторного акта та меж локальної самоврядної правотворчості доцільно досліджувати регуляторну діяльність органів місцевого самоврядування щодо підготовки та прийняття ними тих чи інших нормативно-правових актів, зокрема у сфері регулювання земельних і тісно пов'язаних із ними відносин.

На наш погляд, одним із найважливіших принципів державної регуляторної політики при підготовці та прийнятті локальних нормативно-правових актів є принцип доцільності. Адже, за відсутності потреби у регулюванні відповідних суспільних відносин органами місцевого самоврядування, відпадає необхідність застосування інших принципів державної регуляторної політики, які тісно корелюються із принципами (засадами) юридичної, зокрема нормотворчої, техніки.

Одними з найпоширеніших прикладів регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування (відповідними радами)

є прийняття ними рішень, якими встановлюється порядок надання земельних ділянок у власність або користування і т. ін. Більшість науковців критично оцінюють таку нормотворчість. Приміром, Н. Кузьменко висловлює зауваження, що, по-перше, у таких рішеннях відповідні місцеві ради переважно дублюють положення Земельного кодексу України, інших законів України; по-друге, поряд із таким «цитуванням» закріплених на рівні закону норм права ради намагаються встановлювати також певні особливості та процедури надання в оренду чи у власність земельних ділянок із земель комунальної власності територіальної громади, хоча земельним законодавством не передбачено можливості органів місцевого самоврядування визначати особливості надання земельних ділянок у власність та користування на території відповідного населеного пункту. Загальний порядок передачі земельних ділянок у власність та надання у користування визначений Земельним кодексом, якого і мають дотримуватися всі суб'єкти земельних відносин, тому, приймаючи зазначені вище рішення, відповідні ради виходять за межі своїх повноважень, особливо в частині запровадження додаткових вимог, обмежень, пільг чи переваг певним категоріям громадян, що не передбачено Земельним кодексом та іншими законами [7, с. 93].

Зауважимо, що така локальна правотворчість суперечить Конституції України, зокрема: ч. 2 ст. 14, за якою право власності набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону; ст. 92, відповідно до якої правовий режим власності та засади використання природних ресурсів визначаються виключно законами України.

Отже, відпадає доцільність регулювання відповідних порядків та процедур набуття прав на земельні ділянки органами місцевого самоврядування.

Не можна також, зважаючи на ч. 1 ст. 14 Конституції України, яка визнає землі основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, стверджувати, що встановлення порядку надання земельних ділянок у власність або користування належить до питань місцевого значення.

Але водночас Основний Закон України визнає матеріальною основою місцевого самоврядування у тому числі рухоме і нерухоме майно, землі, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (ст. 142 Конституції України). Це, на нашу думку, дає підстави для розширення повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема й щодо

регулювання земельних відносин. При цьому таке регулювання мусить мати самостійний характер, здійснюватись у рамках вирішення питань місцевого значення, але з огляду на загальносупільні інтереси, і бути проявом реалізації владних повноважень органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічної влади.

До прикладу, згідно з п. 44 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до виключних повноважень (компетенції) сільської, селищної, міської рад належить вирішення питання встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, а отже, опосередковано регулювання земельних відносин. Згідно із ч. 1 ст. 43 Закону України від 06 вересня 2003 р. «Про благоустрій населених пунктів» [10], Правила благоустрою території населеного пункту – це нормативно-правовий акт, яким установлюються вимоги щодо благоустрою території населеного пункту. Правила розробляються на підставі Типових правил благоустрою території населеного пункту, які затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства, для всіх сіл, селищ, міст і затверджуються відповідними органами місцевого самоврядування. У разі якщо відповідною сільською, селищною, міською радою не прийнято рішення про затвердження Правил, застосовуються Типові правила.

Державна регуляторна служба України роз'яснила, що проекти рішень органів місцевого самоврядування, якими затверджуються правила благоустрою населених пунктів, за своїм змістовим навантаженням мають відповідати Типовим правилам, затвердженим Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27 листопада 2017 р. № 310. А також звернула увагу, що, відповідно до ч. 3 ст. 34 Закону України «Про благоустрій населених пунктів», правила благоустрою не можуть передбачати обов'язок фізичних і юридичних осіб щодо отримання будь-яких дозволів, погоджень або інших документів дозвільного характеру, а також повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, підприємств, установ, організацій, утворених такими органами, видавати зазначені документи [15].

Вважаємо, Правила благоустрою населених пунктів за предметом регулювання, територією дії фактично вирішують регулювання також земельних відносин на місцевому рівні і належать до питань місцевого значення. Водночас законодавець допускає їх прийняття лише на підставі Типових правил благоустрою, які затверджуються

центральною виконавчою влади. Тобто у такий спосіб ставить під сумнів їх значення як самостійного самоврядного рішення органів місцевого самоврядування, які вирішують питання місцевого значення, що, на наш погляд, є втручанням у компетенцію відповідних рад.

Видається, що нині з увагою на реформу децентралізації влади необхідно розширювати повноваження органів місцевого самоврядування у сфері нормативного регулювання земельних і тісно пов'язаних із ними відносин.

У контексті доцільності прийняття органами місцевого самоврядування тих чи інших нормативно-правових актів, важливим є зауваження Т. Калиновської з приводу того, що перед прийняттям місцевою радою нормативно-правового акта важливо найперше з'ясувати, чи можливо вирішити проблему за допомогою вже наявних підзаконних нормативно-правових актів, має бути вивчене питання про необхідність і корисність його появи, про наслідки, які можуть виникнути під час його реалізації, про витрати, які потягне за собою його виконання [4, с. 290]. Згідно зі Законом України «Про засади державної регуляторної політики», неприпустимо приймати регуляторні акти, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють чинні регуляторні акти.

Державною регуляторною службою України відзначається, що до неї на розгляд надходять численні проекти рішень органів місцевого самоврядування, якими встановлюється механізм виявлення, взяття на облік, збереження, передачі до комунальної власності безхазяйного та відумерлого нерухомого майна/спадщини, зокрема і земельних ділянок. З цього приводу ДРСУ наголошується, що процедуру набуття права власності на безхазяйну річ і відумерлість спадщини визначено положеннями Цивільного кодексу України. Додатково звертається увага на те, що, згідно з ч. 10 ст. 18 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», взяття на облік безхазяйного нерухомого майна проводиться в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Зокрема, умови, підстави та процедура взяття на облік безхазяйного нерухомого майна визначено у Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1127. Тому, на думку ДРСУ, необхідності додаткового врегулювання цих питань з боку органів місцевого самоврядування не передбачено [8].

Варто зауважити, що будь-які рішення, котрі стосуються питань регулювання земельних відносин, які приймаються відповідними радами, викликають неабиякий інтерес в громадах. Іноді такі рішення

спричиняють конфлікти та спори. Тому дуже важливо на всіх етапах підготовки та прийняття органами місцевого самоврядування нормативно-правових актів, які регулюють земельні відносини і які є регуляторними актами, дотримуватися принципу прозорості та врахування громадської думки у процесі реалізації ними державної регуляторної політики. У зв'язку із цим важливим є дотримання процедурних аспектів регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування, яка передбачає певні етапи та підетапи. Серед них найважливішими в контексті забезпечення реалізації вище згаданого принципу є етапи: внесення проекту регуляторного акта до Плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів на наступний календарний рік, завдяки чому реалізується також один із основоположних принципів державної регуляторної політики – принцип передбачуваності; підготовки аналізу регуляторного впливу; оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їхніх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю, тощо.

Назагал процедура підготовки і прийняття органами місцевого самоврядування регуляторних актів має певні особливості, передбачені не лише положеннями Розділу V Закону України «Про засади державної регуляторної політики», Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також регламентами відповідних рад, іншими локальними нормативно-правовими актами, що приймаються радами та регламентують процедурні аспекти їхньої діяльності. Недотримання процедури прийняття регуляторних актів органами місцевого самоврядування може мати наслідком визнання їх незаконними та їх скасування у судовому порядку.

**Висновки.** Органи місцевого самоврядування сьогодні наділені дещо урізаними повноваженнями регулювати земельні та тісно пов'язані з ними відносини. В умовах децентралізації влади їхня роль і повноваження у цій сфері повинні бути значно розширені, що випливає з конституційного положення про те, що землі, інші природні ресурси, які є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають у управлінні районних і обласних рад, є матеріальною основою місцевого самоврядування. Межею здійснення регулятивної функції органів місцевого самоврядування є встановлення випадків такого регулювання лише законом; територія, на яку поширюється обов'язковість їх рішень в межах вирішення питань місцевого значення.

Здебільшого локальні правові акти місцевого самоврядування з питань регулювання земельних і тісно пов'язаних із ними відносин

мають регуляторний характер, що посилює вимоги до процедури їх підготовки та прийняття, їхньої якості та ефективності.

1. Антонова Н. А. Правотворчество органов местного самоуправления: автореф. дисс. на соиск. уч. степени д-ра юрид. наук. М., 2009. 38 с.

2. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. К.: Юридична думка, 2012. 1020 с.

3. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III (редакція від 04.11.2018). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

4. Калиновська Т. Вимоги легітимності нормативно-правових актів місцевих рад. *Право України*. 2010. № 12. С. 283–292.

5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (редакція від 30.09.2016 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>

7. Кузьменко Н.А. Межі повноважень органів місцевого самоврядування щодо прийняття нормативно-правових актів у сфері земельних відносин. *Підприємництво, господарство, право*. 2017. № 5. С. 90–95.

8. Позиція стосовно прийняття органами місцевого самоврядування нормативно-правових актів, якими встановлюється механізм виявлення, взяття на облік, збереження, передачі до комунальної власності безхазяйного та відумерлого нерухомого майна/спадщини. URL: [http://www.drs.gov.ua/regulatory\\_policu/pozytsiya-drs-stosovno-pryjnyattya-organamy-mistsevogo-samovryaduvannya-normatyvno-pravovyh-aktiv-yakymy-vstanovlyuetsya-mehanizm-vyavlennya-vzyattya-na-oblik-zberezhennya-peredachi-komunalnoyi-v/](http://www.drs.gov.ua/regulatory_policu/pozytsiya-drs-stosovno-pryjnyattya-organamy-mistsevogo-samovryaduvannya-normatyvno-pravovyh-aktiv-yakymy-vstanovlyuetsya-mehanizm-vyavlennya-vzyattya-na-oblik-zberezhennya-peredachi-komunalnoyi-v/)

9. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 25 вересня 2018 р. у справі № 428/7176/14-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76700849>

10. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 № 2807-IV (редакція від 10.06.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15>

11. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV (редакція від 26.11.2016 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>

12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (редакція від 04.11.2018 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про



місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>

14. Роз'яснення щодо застосування органами місцевого самоврядування вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» при прийнятті рішень про затвердження нормативної грошової оцінки земель. URL: [http://www.drs.gov.ua/regulatory\\_policy/roz-yasnennya-shhodo-zastosuvannya-organamy-mistseвого-samovryaduvannya-vymog-zakonu-ukrayiny-pro-zasady-derzhavnoyi-regulyatornoyi-polityky-u-sferi-gospodarskoyi-diyalnosti-pry-pryinyatti-rishen](http://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/roz-yasnennya-shhodo-zastosuvannya-organamy-mistseвого-samovryaduvannya-vymog-zakonu-ukrayiny-pro-zasady-derzhavnoyi-regulyatornoyi-polityky-u-sferi-gospodarskoyi-diyalnosti-pry-pryinyatti-rishen)

15. Роз'яснення щодо підготовки проектів рішень органів місцевого самоврядування, якими передбачається затвердити Правила благоустрою населених пунктів. URL: [http://www.drs.gov.ua/regulatory\\_policy/roz-yasnennya-shhodo-pidgotovky-proektiv-rishen-organiv-mistseвого-samovryaduvannya-yakymy-peredbachayetsya-zatverdity-pravyla-blagoustroyu-naselenyh-punktiv](http://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/roz-yasnennya-shhodo-pidgotovky-proektiv-rishen-organiv-mistseвого-samovryaduvannya-yakymy-peredbachayetsya-zatverdity-pravyla-blagoustroyu-naselenyh-punktiv)

16. Сергиенко А. М. Правовое регулирование вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения: автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. СПб., 2009. 19 с.

17. Сидор М. Я. Юридична конструкція «питання місцевого значення» як критерій розмежування повноважень місцевих органів публічної влади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 6. С. 226–229.

**Vysotskyi V. M., Yuts O. O. Legal regulation of land and relations of local self-governing bodies connected with them in the context of state regulatory policy**

*The article is devoted to the analysis of legal regulation of land and relations, which are closely connected with local self-government bodies in the context of state regulatory policy, determination of the boundaries of such regulation in the respective territory. Particularly relevant issue of regulation of land relations by local self-government bodies is due to the implementation of land reform in Ukraine and the reform of decentralization of power, the creation of united territorial communities. Acquiring new quality requirements for local normative legal acts, which fall under the signs of a regulatory act, and procedures for their adoption by bodies of local self-government.*

*Thence, a significant number of normative legal acts of local self-government bodies will have the nature of regulatory acts, as their characteristic feature is, in particular, the focus on the legal regulation of economic relations or administrative relations between the regulatory authorities or other bodies of state power and economic entities.*

*The principles of the state regulatory policy are analyzed, whereas it is precisely because of the prism of these principles, taking into account the features of the regulatory act and the local self-governing lawmaking limits. It is expedient to investigate the regulatory activity of local self-government bodies in relation to the preparation and adoption of certain legal acts, including in the field of regulation of land and closely related relations.*

*The evaluation of the most common authority of the local self-government bodies in the field of the regulation of land and related relations in Ukraine was carried out. It is noted that the decisions of local government bodies of the regulatory nature in this area are, in the majority of the cases, of a regulatory nature and should be prepared and adopted in compliance with the relevant procedure and taking into account the principles of the state regulatory policy in order to ensure their quality and efficiency. The management of the regulatory function of local self-government bodies has the establishment of cases of such regulation.*

*The conclusion is made on the need to extend the powers of local self-government bodies in the field of land and closely related relations in connection with the implementation of land reform and the reform of decentralization of power.*

**Key words:** legal regulation, normative legal act, regulatory act, regulatory activity of local self-government bodies, regulation of land relations.

*Стаття надійшла 21 грудня 2018 р.*

УДК 349.412

Л. В. Мелех

## ДО ПИТАННЯ ПРО УМОВИ ЗДІЙСНЕННЯ СУБ'ЄКТИВНИХ ПРАВ НА ЧУЖІ ЗЕМЕЛЬНІ ДІЛЯНКИ В УКРАЇНІ

*Праналізовано сутність питання умов (обставин) виникнення і здійснення прав на чужі земельні ділянки у науці земельного права. Акцентовано, що однією з умов виникнення прав на чужу земельну ділянку є її юридичне оформлення. Розкрито теоретичні аспекти загальних та спеціальних умов виникнення суб'єктивного права власності на земельні ділянки.*

**Ключові слова:** чужа земельна ділянка, здійснення прав, умови виникнення права, суб'єктивне право, набуття у власність земельних ділянок.

**Постановка проблеми.** У демократичній, правовій, соціальній державі право власності та інші речові права на землю є тими соціальними цінностями, які органічно поєднуються з правом на життя особи, з її свободами і тому потребують об'єктивного вираження у законодавстві та правовій регламентації та юридичного захисту їхнього здійснення. В соціальному вимірі права на землю необхідно розглядати і як історичне суспільне та державно-правове явище, в еволюції якого після проголошення незалежності України можна виокремити кілька етапів, кожний з яких характеризується своїми особливостями: від законодавчої заборони речових прав на землю до закріплення їх як системи прав, серед яких вирізняються права на чужі земельні ділянки.

Кардинальні зміни у галузі регулювання відносин з приводу землі, на підґрунті закріпленого у ст. 14 Конституції України права власності на землю, зумовили створення системи речових прав на земельні ділянки, серед яких одним з найближчих за змістом до права власності на земельну ділянку є право користування чужою земельною ділянкою.

**Стан дослідження.** Питання умов (обставин) виникнення і здійснення прав на чужі земельні ділянки у науці земельного права залишається недостатньо розробленим, попри доволі велику увагу до нього з боку науковців, фахівців і у сфері земельного, і у сфері цивільного права. Зокрема О. В. Дзера зазначає, що для виникнення у громадянина права власності необхідно, щоб мали місце певні умови, дії, юридичні факти, які визнаються нормами цивільного законодавства, а в деяких випадках також нормами інших галузей законодавства (сімейного, земельного тощо) [1].

На думку Г. Г. Харченко, на відміну від юридичного факту, умова – це обставина, яка зумовлює появу підстави (юридичного факту) правовідношення, його припинення або від якої залежить здійснення дії, що тягне правові наслідки. Якщо дія (бездіяльність) – це результат діяння, а події виступають підставою (причиною) виникнення, припинення правовідносин, то умова сама собою не зумовлює таких наслідків [2, с. 52].

У науці земельного права умови набуття речових прав на землю розглядаються як самостійна категорія, що із законодавчо визначеними підставами забезпечує здійснення суб'єктивного права на землю [3]. На жаль, у земельному законодавстві України умови набуття прав на чужі земельні ділянки не конкретизовані та не систематизовані. У земельно-правовій літературі також немає загального визначення умов виникнення або набуття відповідних прав, а також їхнього подальшого здійснення [4, с. 368–370].

**Метою** статті є з'ясування сучасного стану умов здійснення прав на чужі земельні ділянки та перспектив правового регулювання суспільних відносин у сфері набуття і реалізації суб'єктивних прав на чужі земельні ділянки сільськогосподарського і несільськогосподарського призначення в Україні.

**Виклад основних положень.** Умови здійснення прав на чужі земельні ділянки – це закріплені у законі обставини, правила, норми, якими встановлюються певні вимоги до суб'єктів, об'єктів і порядку здійснення прав на чужі земельні ділянки. Юридично значущими умовами є обставини, що входять до юридичного (фактичного) складу як елемент останнього, відтак зумовлюючи виникнення (припинення)

правовідносин або здійснення дій, які тягнуть правові наслідки [5, с. 162].

У літературі слушно акцентується на некоректності ототожнення умов і підстав виникнення речових прав, оскільки кожна з цих категорій має самостійне значення: якщо підстави є об'єктивними подіями, а також вольовими діями тих чи інших суб'єктів, то умови набуття слід розглядати крізь призму певних обставин, правил, норм, за наявності яких громадяни, юридичні особи чи держава можуть стати суб'єктами відповідних відносин. У поєднанні з підставами умови забезпечують можливість цим суб'єктам одержати земельну ділянку, наприклад, на праві власності [4, с. 370].

Стосовно умов виникнення і здійснення прав на чужі земельні ділянки, то до них належать конкретні вимоги щодо правового становища суб'єктів, приписи, в яких вміщені дозволи, заборони, правила, норми, стандарти, що забезпечують виникнення зазначених прав. Отож умови виникнення і здійснення прав на чужі земельні ділянки можна визначити як закріплені у законі обставини, правила, норми, дозволи або заборони, що встановлюють певні вимоги до суб'єктів, об'єктів і порядку виникнення і здійснення прав на чужі земельні ділянки, які тягнуть правові наслідки і разом з юридичними фактами входять до юридичного складу, на підставі якого виникають і здійснюються зазначені права.

Оскільки питання класифікації умов набуття і здійснення прав на чужі земельні ділянки не були предметом наукових досліджень, слід звернутися до тих наукових наробок, які існують у літературі зі земельного права стосовно інших видів прав на землю. Так, В. В. Носік, досліджуючи умови набуття права власності на земельні ділянки, пропонує поділити ці умови на два великі види: загальні та спеціальні. До загальних умов виникнення права власності на земельні ділянки для всіх суб'єктів належать правомірність набуття такого права, а також волевиявлення особи чи прийняття органами державної влади і місцевого самоврядування рішення щодо набуття у власність земельних ділянок. Спеціальні умови виникнення суб'єктивного права власності на земельні ділянки можуть бути визначені для всіх елементів земельних правовідносин, а також щодо способів і порядку набуття права власності на землю [4, с. 162].

Вважаємо, що запропонована науковцем класифікація може бути пристосована і до умов виникнення прав на чужі земельні ділянки з певними корективами.

Так, до загальних умов виникнення прав на чужі земельні ділянки можна віднести оформлення прав на чужі земельні ділянки,

правомірність виникнення прав на чужі земельні ділянки (наявність загальної цивільної та спеціальної земельної право-дієздатності, громадянства України, досвіду роботи, статусу підприємця тощо), а також відповідність волевиявлення набувача прав і інших суб'єктів відповідних правовідносин.

До спеціальних умов слід віднести особливі умови виникнення прав на чужі земельні ділянки стосовно суб'єктів, об'єктів, змісту таких прав. Щодо способів і порядку набуття прав на чужі земельні ділянки, ми вважаємо їх окремою категорією, непов'язаною з умовами. Порядок і способи набуття (виникнення) відповідних прав – це певні дії, прийоми або система прийомів, за допомогою яких досягається певна мета. Водночас способи і порядок також не є ідентичними поняттями, оскільки порядок – це певна процедура, яка становить систему дій у певній, встановленій законом послідовності, що має привести до бажаної мети. Ці способи, порядок забезпечують динаміку реалізації об'єктивного права в суб'єктивне, а також механізм переходу прав на чужі земельні ділянки відповідно до законних підстав їх виникнення з допомогою законодавчо закріплених засобів організаційно-правового і процесуального характеру [4, с. 374]. Разом з підставами і умовами способи виникнення прав на чужі земельні ділянки становлять чіткий механізм переходу об'єктивного права на чужі земельні ділянки у конкретне суб'єктивне право.

Отже, однією з умов виникнення прав на чужу земельну ділянку є її юридичне оформлення. У літературі зазначається, що до 1 січня 2013 року єдиною статтею ЗК України, якою визначався зміст поняття «земельна ділянка», була ст. 79 («Земельна ділянка як об'єкт права власності»). Згідно з цією статтею земельна ділянка – це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. Проте з 1 січня 2013 року ЗК України доповнений ще однією статтею, якою уточнюються кваліфікаційні ознаки земельної ділянки, а саме – ст. 79-1 «Формування земельної ділянки як об'єкта цивільних прав». Нею встановлено, що формування земельної ділянки полягає в її визначенні як об'єкта цивільних прав, зокрема, визначення її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру. Крім того, у статті зазначено, що земельна ділянка вважається сформованою з моменту присвоєння їй кадастрового номера. Отже, з положень наведеної статті випливає, що лише сформовані земельні ділянки можуть бути об'єктом цивільних прав – права власності, постійного користування, оренди тощо [6, с. 73]. Тому всі земельні ділянки мають бути поділені на дві великі групи: сформовані та несформовані. Крім того, несформовані земельні

ділянки також мають бути поділені принаймні на дві групи: земельні ділянки, що були передані у приватну власність громадян на підставі Декрету Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 року «Про приватизацію земельних ділянок» [7], та всі інші земельні ділянки, передані громадянам та юридичним особам у власність та користування до 2004 року [6, с. 74]. Формування земельної ділянки передбачає визначення її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру (ст. 79-1 ЗК України). Саме визначення площі і меж земельної ділянки дає змогу відмежувати категорію «земельна ділянка» від категорії «земля», оскільки земля є не оформленою матеріальною субстанцією. Обов'язковою умовою оформлення прав на земельні ділянки називають також наявність юридичного складу, властивого певній процедурі оформлення таких прав. Юридичний склад ідентифікує це право (право власності, право користування чи обмежене речове право) [8, с. 23]. Правовою підставою для здійснення дій з формування земельної ділянки є дозвіл уповноваженого органу державної влади та місцевого самоврядування на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. На підставі цього дозволу землепорядна організація розробляє проект землеустрою, що погоджується з державою в особі органів державної виконавчої влади районного рівня [9, с. 145].

Завдяки формуванню земельних ділянок у літературі навіть висловлена думка щодо «подвійної» фіксації майнових прав на земельну ділянку: визначення на схематичних планах, що закріплюють їх геопросторове розміщення, державне визнання шляхом внесення відомостей про земельну ділянку до Державного земельного кадастру і реєстрація в Реєстрі речових прав на нерухоме майно [10, с. 146]. Формування земельних ділянок здійснюється: в порядку відведення земельних ділянок із земель державної та комунальної власності; шляхом поділу чи об'єднання раніше сформованих земельних ділянок; шляхом визначення меж земельних ділянок державної чи комунальної власності за проектами землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, проектами землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб, проектами землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій; шляхом інвентаризації земель державної чи комунальної власності у випадках, передбачених законом; за проектами землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв). Вже сформовані земельні ділянки підлягають державній реєстрації у Державному земельному кадастрі. Земельна ділянка вважається сформованою з моменту присвоєння їй кадастрового номера

[11, с. 49]. Отож присвоєння кадастрового номера земельній ділянці є необхідною умовою для державної реєстрації земельної ділянки [9, с. 145]. Кадастровий номер є індивідуальним цифровим кодом (номером) земельної ділянки, який не повторюється на всій території України, присвоюється земельній ділянці під час здійснення її державної реєстрації і зберігається за нею протягом усього часу існування такої ділянки. Такий кадастровий номер визначається за результатами складання документації із землеустрою до його узгодження і прийняття рішення про надання земельної ділянки у власність (користування) у встановленому порядку. Тобто якщо раніше такі рішення приймалися лише з вказівкою адреси, площі та цільового призначення земельної ділянки, то тепер кадастровий номер є унікальною індивідуалізуючою ознакою кожної окремої земельної ділянки [12, с. 46].

Для встановлення і здійснення земельних сервітутів, емфітевзису, суперфіцію встановлено й інші умови.

Так, при встановленні та здійсненні прав на чужі земельні ділянки (земельних сервітутів, емфітевзису, суперфіцію) необхідно дотримуватись таких положень.

По-перше, мета встановлення прав на чужу земельну ділянку і передбачувані таким користуванням дії мають бути узгодженими з призначенням земельної ділянки і дозволеними видами діяльності на певній категорії земель, а також цільовим призначенням та наявними обмеженнями щодо конкретної земельної ділянки.

По-друге, слід враховувати потенційну небезпеку для земельних ресурсів. Така небезпека може слідувати з іманентних особливостей певних видів прав на чужі земельні ділянки. Можливою також є небезпека аварій устаткування, що використовується (водопровідних споруд, трубопроводів) при реалізації сервітутних прав. Наявність вимог врахування зазначених небезпек зумовлена ризиком деградації чи забруднення землі, важкістю відновлення землі до попереднього стану, можливістю завдання у зв'язку з цим шкоди власникам чи користувачам земельних ділянок тощо.

По-третє, слід враховувати, що встановлення деяких видів сервітутів може суттєво ускладнити або взагалі унеможливити використання земельної ділянки за цільовим призначенням. У деяких випадках режим здійснення певних видів сервітутного користування має бути підпорядкований нормам законодавства, які є імперативними і не можуть бути скоригованими у договірному порядку. Здебільшого це стосується сервітутів, які дозволяють проведення лінійних комунікацій. Слід зазначити, що саме цього виду земельного сервітуту торкнулися останні зміни законодавства у 2015 році. Як вже зазнача-

лося вище, Законом України від 12 лютого 2015 року № 191-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» було внесено зміни до ст. 99 ЗК України «Види права земельного сервітуту», при цьому право прокладання та експлуатації ліній електропередачі, зв'язку, трубопроводів, інших лінійних комунікацій було замінено правом на розміщення тимчасових споруд (малих архітектурних форм). Такі зміни мали б бути узгоджені з іншими законодавчими актами (яких, навіть з огляду на перелік об'єктів, існує чимало), тому є необхідність аналізу останніх для з'ясування узгодженості внесених у законодавство змін. Так, зокрема, звернення до ЦК України (частина 1 ст. 404) дає змогу зробити висновок, що право користування чужою земельною ділянкою або іншим нерухомим майном полягає у можливості проходу, проїзду через чужу земельну ділянку, прокладання та експлуатації ліній електропередачі, зв'язку і трубопроводів, забезпечення водопостачання, меліорації тощо [13].

Тобто особа має право вимагати від власника (володільця) сусідньої земельної ділянки, а в разі необхідності від власника (володільця) іншої земельної ділянки надання досліджуваного виду земельного сервітуту. І хоча перелік видів права земельного сервітуту, наведений у ст. 99 ЗК України, не є вичерпним, заміна одного з них іншим, замість розширення переліку, вбачається недоцільною. До того ж аналіз норм спеціального закону дозволяє зробити висновок про доволі детальне регулювання саме цього виду сервітуту. Так, відповідно до ст. 14 Закону України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» для будівництва, розміщення та експлуатації об'єктів передачі електричної або теплової енергії земельні ділянки всіх форм власності, за договором з власником чи користувачем земельної ділянки, можуть використовуватися також шляхом встановлення постійних або строкових земельних сервітутів без зміни цільового призначення цих земельних ділянок [13].

А ст. 16 цього Закону чітко встановлює спосіб встановлення сервітуту для розміщення об'єктів енергетики та передачі електроенергії. Так, підприємства, які будують чи експлуатують об'єкти енергетики та передачі електричної енергії, мають право використовувати земельні ділянки за договором про встановлення земельного сервітуту з власником чи користувачем земельної ділянки для розміщення об'єктів, на праві постійних або строкових земельних сервітутів. Останні можуть встановлюватися для: будівництва, реконструкції, капітального ремонту, розміщення споруд опорних конструкцій повітряних ліній електропередачі, трансформаторних підстанцій,



розподільних пунктів та пристроїв; проходу, проїзду, а також перевезення будівельних та інших матеріалів через земельну ділянку для будівництва і експлуатації ліній електропередачі; розміщення на земельній ділянці інформаційних щитів, попереджувальних знаків, які стосуються будівництва та експлуатації ліній електропередачі; проведення вишукувальних, дослідних та інших робіт для будівництва ліній електропередачі. Такі земельні сервітути щодо права будівництва та обслуговування об'єктів передачі електричної енергії встановлюються на підставі договору про встановлення земельного сервітуту між експлуатуючим підприємством та власниками чи постійними користувачами земельних ділянок, укладеного в порядку, встановленому Цивільним кодексом.

Земельні сервітути на земельних ділянках державної та комунальної власності, які не надані у власність чи користування, встановлюються за договором з органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених ЗК України, та експлуатуючим підприємством. У разі недосягнення згоди щодо встановлення земельного сервітуту, земельна ділянка може бути відчужена в порядку, встановленому Законом України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» [14].

У разі, якщо встановлення земельного сервітуту призводить до неможливості використання земельної ділянки (її частини), власник чи користувач земельної ділянки має право вимагати вилучення (викупу) земельної ділянки (її частини) для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, а орендар такої ділянки має право вимагати розірвання договору оренди земельної ділянки. Дія сервітуту зберігається у разі переходу прав на земельну ділянку, щодо якої встановлено сервітут, до іншої особи, а також у разі зміни осіб, на користь яких встановлено сервітут.

У таких випадках до раніше укладених договорів про встановлення сервітутів можуть вноситися відповідні зміни, якщо інше не передбачено договором. Встановлене право земельного сервітуту щодо будівництва об'єктів передачі електричної та теплової енергії є підставою для запровадження обмежень у використанні земельної ділянки, а також отримання дозволу на початок проведення робіт з будівництва таких об'єктів [13]. Як зазначалося, цей Закон доволі детально визначає процедуру та випадки встановлення земельного сервітуту для прокладання та експлуатації ліній електропередачі і саме тому логічним було б зберегти у переліку видів земельних сервітутів у ст. 99 ЗК України і зазначений земельний сервітут.

**Висновки.** Умовами здійснення прав на чужу земельну ділянку шляхом встановлення земельного сервітуту є дотримання певного порядку та форми встановлення залежно від виду сервітуту. Умови здійснення, крім загальних (щодо форми та порядку), можуть бути також і спеціальними та стосуватися обмеження певних дій суб'єктів або заборони на використання земельної ділянки з певною метою.

Так, земельна ділянка, яка передається емфітевті, має використовуватися виключно для сільськогосподарського виробництва, а у договорі емфітевзису має передбачатися перелік видів сільськогосподарського виробництва, які дозволяється здійснювати емфітевті (а саме, чи можна зводити певні будівлі, споруди, наприклад, тимчасовий склад для зберігання сільськогосподарського інвентарю, будову для худоби, зберігання сіна тощо).

Отож, підсумовуюче проведене дослідження щодо умов виникнення і здійснення прав на чужі земельні ділянки, можна зробити висновки про те, що, як і підстави виникнення відповідних прав, умови є багатокomпонентною категорією і можуть бути визначені як закріплені у законі обставини, правила, норми, дозволи або заборони, які встановлюють певні вимоги щодо суб'єктів, об'єктів і порядку виникнення і здійснення прав на чужі земельні ділянки, що тягнуть правові наслідки і разом з юридичними фактами входять до юридичного складу, на підставі якого виникають і здійснюються зазначені права.

Ці умови можна поділити на три або чотири групи – щодо землі як об'єкта, щодо статусу суб'єктів, щодо змісту, щодо порядку набуття таких прав із земель приватної, державної і комунальної власності.

---

1. Дзера О. В. Право приватної власності фізичних осіб (громадян). Цивільне право України: підручник: у 2 кн. К.: Юрінком Інтер, 2002. Кн. 1. URL: <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/686/65/>

2. Харченко Г. Принцип добросовісного набуття речового права. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 1. С. 51–54.

3. Каракаш І. І. Земельно-правові підстави, умови і порядок набуття та реалізації прав на землю. Земельне право України: підручник. К.: Істина, 2003. С. 127–150.

4. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

5. Оборотов Ю. Н. Общетеоретическая юриспруденция. Одеса: Феникс, 2011. 436 с.

6. Кулинич П. Державна реєстрація прав на земельні ділянки: що повинні знати нотаріуси. *Нотаріат для вас*. 2013. № 12. С. 70–74.

7. Про приватизацію земельних ділянок: Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. № 15-92 // Зібрання постанов Уряду України. 1993. № 12. Ст. 15.

8. Настечко К. О. Оформлення прав на земельні ділянки: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2012. 240 с.

9. Бахуринська М. М. Новели правового регулювання державної реєстрації прав на земельні ділянки. *Мала енциклопедія нотаріуса*. 2013. № 5 (71). С. 144–150.

10. Шевчук О. М. Засоби державного примусу у правовій системі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Х., 2003. 187 с.

11. Калініченко А. Який проект землеустрою і коли необхідно розробляти, оформлюючи земельну ділянку. *Землевпорядний вісник*. 2016. № 2. С. 49–52.

12. Софронкова Н. А. Новеллы земельного законодательства. *Вестник Одесской адвокатуры*. 2013. № 1. С. 46–50.

13. Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів: Закон України від 9 липня 2010 р. № 2480-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 1. Ст. 1. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2480-17>

14. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17 листопада 2009 р. № 1559-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 1. Ст. 2. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17>

### **Melekh L. V. On the question of the conditions for the exercise of subjective rights on someone else's land plots in Ukraine**

*The article substantiates the essence of the question of the conditions (circumstances) of the emergence and exercise of rights to other land plots in the science of land law. The attention is focused on the fact that one of the conditions for the rights to a foreign land plot is its legal registration. In this connection, the theoretical aspects of the general and special conditions of the subjective right of ownership to land plots are revealed.*

*In a democratic, legal, social state, property rights and other real rights to land are those social values that are organically combined with the right to life of a person, with its freedoms and therefore need to be objectively expressed in the legislation and legal regulation and legal protection of their implementation. In the social dimension of the rights to land must also be considered as a historical public and state-a legal phenomenon, in the evolution of which after the proclamation of Ukraine's independence it is possible to distinguish several stages, each of which is characterized by its own features: from the legal prohibition of real rights to land to consolidating them as a system of rights, among which the rights of others are distinguished ground section.*

*The fundamental changes in the field of regulation of relations with the land, on the basis of which is enshrined in Art. 14 of the Constitution of Ukraine property*

rights to land, led to the creation of a system of real rights to land plots, among them which is one of the closest in content to the ownership of land the plot is the right to use a foreign land plot.

*The question of the conditions (circumstances) of the emergence and implementation of rights to other land plots in the science of land law remains poorly developed, despite rather high attention from him by scientists, specialists in the field of land law, and in the field of civil law. In particular, O.V. Dzera notes that for the emergence of a citizen's property rights it is necessary that certain conditions, actions, legal facts, which are recognized by the norms of civil law, and in some cases also the norms of other branches of legislation (family, land, etc.), should take place.*

*The purpose of the article is to find out the current state of the conditions for the exercise of rights to foreign land plots and the prospects of legal regulation of the public relations in the field of acquiring and realization of subjective rights on someone else's land agricultural and non-agricultural areas in Ukraine.*

**Key words:** *foreign land, realization of rights, conditions of origin of the right, subjective right, acquisition of land plots.*

*Стаття надійшла 23 жовтня 2018 р.*

### Розділ 3

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.5.009(477)

В. А. Бондаренко,  
Н. О. Пустова

### ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

*Розглянуто організаційні аспекти антимонопольного регулювання в контексті європейської інтеграції України. На підставі аналізу положень законодавства Європейського Союзу, інших нормативно-правових актів розкрито форми правового регулювання у сфері конкуренції, зокрема щодо співвідношення національного та наднаціонального законодавства. Проаналізовано підходи до формування національної моделі антимонопольного законодавства у перехідний період адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу.*

**Ключові слова:** антимонопольне регулювання, європейська інтеграція, національна модель регулювання, Європейський Союз.

**Постановка проблеми.** Відповідно до Конституції України, національне адміністративно-правове антимонопольне регулювання обумовлено міжнародно-правовими нормами та принципами, обов'язковими для національного законодавства. Нині конкурентне регулювання здійснюється не тільки на національному, але й на міжнародному рівні. Водночас міжнародно-правове регулювання конкуренції відбувається в декількох напрямках або в декількох форматах у межах універсальних і регіональних міжнародних організацій, зокрема інтеграційних регіональних економічних об'єднань, а також за допомогою різних не пов'язаних із створенням міжнародних організацій міжнародних договорів між державами, конкурентними відомствами держав й іншими суб'єктами міжнародного права. Реалізація Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу (далі – ЄС) вимагає етапної адаптації національного антимонопольного законодавства до вимог ЄС.

**Стан дослідження.** Питання розвитку антимонопольного законодавства тією чи іншою мірою досліджували у своїх працях такі

вчені, як: В. Б. Авер'янов, Л. Р. Біла, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, Р. А. Калюжний, Л. В. Коваль, Н. Р. Малишева, В. Ф. Опришко, П. М. Рабінович, А. О. Селіванов, В. Ф. Сіренко, О. Ф. Фрицький, В. В. Цветков, В. О. Шамрай, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та ін. Високо оцінюючи внесок учених у висвітленні правового регулювання в антимонопольній сфері, потрібно визнати, що європейська інтеграція України ставить перед дослідником нові завдання, які потребують вирішення.

**Метою** статті є дослідження організаційних аспектів антимонопольного регулювання в контексті європейської інтеграції.

**Виклад основних положень.** Важливе значення для формування балансу інтересів і правових основ його забезпечення в сфері антимонопольного регулювання мають регіональні інтеграційні процеси. Серед об'єднань, що передбачають різні ступені економічної інтеграції, охоплюючи конкурентні аспекти регулювання, можна виокремити ЄС.

Із метою вирішення питань адміністративно-правового забезпечення антимонопольної діяльності виникає необхідність наукового дослідження розвитку економічної інтеграції, формування багаторівневої моделі антимонопольного регулювання, що охоплює національні та наднаціональні інститути. Окремі питання цієї теми стали об'єктом уваги дослідників, окрім того, поступово увагу авторів привертає проблематика конкурентно-правового регулювання у контексті порівняльно-правового вивчення досвіду країн-членів ЄС. Як зазначає О. Бакалінська, основні вимоги до адаптації й імплементації правил конкуренції ЄС у конкурентне законодавство України можна згрупувати відповідно до сфери правового регулювання на: правовий режим антиконкурентних узгоджених дій, контроль за концентрацією, діяльність державних монополій та державну допомогу. Саме з цих позицій слід досліджувати сучасний стан розвитку конкурентного законодавства України [1, с. 98].

Створення регіональних інтеграційних економічних об'єднань відображає наявність складних процесів міжнародної міжнаціональної та міжрегіональної конкуренції, в яких діють інтереси України. Регіональні економічні об'єднання вступають у певну конкуренцію між собою. Особливості правового статусу, насамперед правил, пропонує тим чи іншим інтеграційним об'єднанням у контексті участі держав у декількох інтеграційних регіональних та універсальних організаціях, впливають на формування конкретної моделі наднаціонального та національного антимонопольного регулювання.

На пострадянському просторі набирає значення європейська й євроатлантична інтеграція, на противагу Євразійському економічному

союзу. Важливе місце у функціонуванні ЄС посідає антимонопольне регулювання. Історично європейська інтеграція здійснюється в період, коли накопичений позитивний і негативний досвід країн-членів ЄС, зокрема щодо забезпечення інтересів національних держав, які є учасниками інтеграційного об'єднання, дають можливість уникнути негативних результатів. Феномен ЄС зумовив виникнення нових правових підходів у контексті співвідношення міжнародних і національних правових регуляторів, сформував систему не тільки наднаціональних правових норм, але й системи наднаціональних представницьких, адміністративних і судових органів, які, по суті, автономно від держав-членів приймають свої норми та рішення щодо переданих національними державами функцій і повноважень [2, с. 20].

Процес європейської інтеграції сприяв розвитку міжнародно-національної системи норм, що сприяла виникненню нових теоретичних концепцій і практичних підходів, нових юридичних конструкцій, правових принципів. З огляду на низку авторитетних досліджень феномена ЄС, співтовариство, еволюціонує, щоразу більше виходить за межі цілей і завдань, закріплених в установчих договорах.

Однією з сфер, в яких процеси правової інтеграції виявляються яскравіше та послідовніше, є публічний захист конкуренції.

До моменту підписання Римського договору 1957 р. у різних європейських країнах питання захисту конкуренції регулювалося з неоднаковою інтенсивністю. Факт створення спільного ринку та прийняття зобов'язань країнами-членами, зокрема і в галузі захисту конкуренції, означав початок процесу вирівнювання темпів розвитку конкурентного права на національному рівні в країнах, які раніше не відрізнялися особливою прихильністю розвитку цього сегмента правового регулювання. Наприклад, доцільно розглянути правове регулювання досліджуваної сфери Іспанії (країни, яка за своїми соціально-економічними показниками найбільше подібна до України) [3].

В Іспанії перший антимонопольний закон прийнято лише 1963 р. Тоді країна не входила в ЄС, але, як зауважують в іспанській правовій літературі, за основу закону були взяті положення ст.ст. 85 і 86 Римського договору, що встановлюють регулювання щодо обмежуючих конкуренцію договорів і зловживання домінантним становищем [4, с. 164].

Другий етап розвитку конкурентно-правових регуляторів Іспанії пов'язаний із європейською інтеграцією. У 1986 р. країна стала членом ЄС. Іспанія 1989 р. суттєво поновлює національне антимонопольне регулювання, скасовує закон 1963 р. і приймає новий Закон про захист конкуренції.

Незважаючи на наявність припущень, що впливають із національних процесів розвитку регулювання конкурентних відносин, все-таки важливу роль у наступній стадії оновлення антимонопольного законодавства Іспанії знову відіграли загальноєвропейські реформи регулювання у цій сфері. Прийняття чергового, чинного Закону про захист конкуренції 2007 р. пов'язано з розвитком європейського конкурентного права, зокрема, з прийняттям 2003 р. Регламенту Ради ЄС, що передбачає низку засобів децентралізації процедур застосування норм ст.ст. 81 та 82 Римського договору й деякі інші інновації. Також свідченням прийняття національним законодавцем інститутів, сформованих у праві ЄС в сфері конкуренції, є, зокрема, зміна в порядку участі адміністративного конкурентного органу в судових процесах за конкурентними спорами.

Комісія ЄС наділена правом участі у судових процесах у справах, ініційованих приватними особами, пов'язаними з застосуванням ст.ст. 81, 82 Договору ЄС. Насамперед до приватної особи перед зверненням до торгового суду з позовом про відшкодування збитку висувалася вимога дотримання обов'язкового досудового порядку звернення до антимонопольного органу, який, проводячи розслідування, визначав наявність або відсутність порушення. Тільки при виявленні порушення можна було звернутися до торгового суду з вимогою щодо позову, зокрема про відшкодування збитку. В новому законі це правило скасовано й суди вправі безпосередньо розглядати справи, що виникають зі ст.ст. 1 і 2 Закону про захист конкуренції (антиконкурентні угоди та зловживання у домінуючому положенні на ринку). Однак для єдиної судової практики торговельних судів і квазісудових конкурентних адміністративних органів останнім надають право представляти свої матеріали у судах при розгляді зазначених конкурентних спорів. Цим правом наділені і центральний конкурентний орган – Національна комісія з конкуренції Іспанії, і конкурентні органи автономних співтовариств [5, с. 53].

У розглянутому прикладі є ще одна причинно-последовна логічна лінія в контексті європейської інтеграції та впливу права ЄС на національні інститути. Річ у тім, що до розглянутих змін національні торговельні суди Іспанії мали право приймати напряму, без попереднього звернення до будь-яких адміністративних органів, конкурентні позови лише за правом ЄС – ст.ст. 81 і 82 Римського договору. Однак за аналогічними статтями національного іспанського конкурентного закону сторони повинні були звернутися спершу до адміністративних конкурентних органів. Розширюючи повноваження торговельних судів Іспанії з розгляду справ за ст.ст. 81 і 82 Римського



договору, логіка інтеграційного розвитку зумовила зміну всієї національної юрисдикційної моделі розгляду справ, що виникають із конкурентно-правових відносин, що мали іншу організаційно-правову логіку, оскільки саме за прикладом права ЄС торговельні суди стали прямо розглядати антимонопольні спори [5, с. 54–55].

Наступна тенденція – трансформація європейського конкурентного права в національне, застосування конкурентних норм європейського права національними публічними суб'єктами країн-членів.

В Україні нині діє аналогічна модель – сторони можуть заявити приватні позови з конкурентного права в суди, але суди мають обов'язок повідомляти антимонопольні органи про кожну справу, в якій буде застосоване антимонопольне законодавство, з метою забезпечення захисту антимонопольним органом публічного інтересу в сфері захисту конкуренції.

Доцільно зазначити, що, відповідно до вимог іспанського законодавства, термін для оголошення рішення з конкурентного спору, що розглядається торговим судом, призупиняється, якщо необхідно ознайомитися з позицією, яку має адміністративний конкурентний орган у паралельному судовому процесі з аналогічного питання [6, с. 858]. Згідно з Договором про ЄС, право приймаючими органи щодо застосування норм Договору про ЄС та норм вторинного права є Європейська комісія та Суд ЄС [7, с. 49]. Водночас європейському праву відомі механізми децентралізованого застосування низки конкурентних правил Договору ЄС. З огляду на пряму дію ст.ст. 81 і 82 Договору ЄС європейське право передбачає прерогативи національних судових та виконавчих органів щодо прямого застосування положень ст.ст. 81 і 82 Договору ЄС. Нині ця система набула подальшого розвитку [8].

До 1 травня 2004 р. національні органи мали право застосовувати норми ст.ст. 81 і 82 Договору ЄС, за виключенням положення ч. 3 ст. 81, що передбачає випадки та централізований порядок повідомлення про укладення певних категорій ринкових договорів із метою отримання від Європейської комісії індивідуального дозволу щодо цього договору.

Із прийняттям Регламенту ЄС № 1/2003/420 ця система була замінена на систему правових виключень із переліку заборонених договорів. Водночас поряд із Європейською комісією повноваження визнання відповідності договору юридичним виняткам були також надані національним правоохоронним органам, зокрема судовим і виконавчим. Доцільно зазначити, що, якщо національні суди наділені такими повноваженнями безпосередньо, то виконавчі органи – у випадках, якщо це передбачено національним законодавством.

Ця система сприяє досягненню щонайменше двох цілей. По-перше, залучаючи національні владні органи в процес застосування конкурентного права ЄС, суспільство посилює та збільшує засоби вирішення насамперед своїх транснаціональних завдань за рахунок національного ресурсу. По-друге, національні правозастосовні органи використовують стандарти конкурентно-правового регулювання, прийнятих в ЄС, та механізми нормативно-правового регулювання, запропоновані ЄС на національному рівні, для регулювання конкуренції в масштабі окремої держави. Механізм прив'язки національних конкурентно-захисних систем до стандартів ЄС у цій сфері доповнюється низкою процедурних правил.

Ст. 234 Договору ЄС установила порядок, згідно з яким, якщо національний суддя або конкурентний адміністративний орган при застосуванні конкурентного права ЄС матимуть сумніви та складність у тлумаченні норм, вони можуть направити в Суд ЄС запит інформаційно-правового характеру [8].

Також потрібно розглянути підходи і правила визначення застосовного права при колізіях національних регуляторів та норм права ЄС. Має місце витіснення національних підходів підходами ЄС, що відображає зміну парадигми у підходах до визначення застосовного права при колізіях національних регуляторів і норм права ЄС. У цьому разі доцільно зауважити на думку фахівців про співвідношення національних інтересів й інтересів Співтовариства між собою. Право ЄС є за своєю сутністю сукупністю норм, інститутів і принципів, які слугують вираженням і закріпленням волі й інтересів Союзу як інтересів транснаціональних.

Водночас резюмується, що воля й інтереси держав-членів як первісні на момент створення Співтовариств інтегровані в цей загальний інтерес, але не у вигляді волі й інтересів кожної держави-учасниці, а як загальний зовнішній інтерес. Однак цей принцип має обмежену сферу дії. Він стосується лише випадків, коли національні заборони й європейські правила адресовані ідентичним випадкам. Якщо національний законодавець створює більш жорстке регулювання для господарюючого суб'єкта у межах інших правових інститутів або механізмів, установлених законодавством ЄС, це його суверенне право, ці механізми діють самостійно.

Одним із прикладів відмінностей підходів у публічно-правовому регулюванні конкурентних відносин в ЄС і його країнах-членах є, зокрема, порядок надання інформації в цілях антимонопольного контролю. Для дослідження проблематики правового забезпечення балансу інтересів у сфері антимонопольного регулювання у межах

європейської інтеграції слухним є питання співвідношення в цій сфері права ЄС та права Ради Європи.

Система ЄС і його органів відіграють першочергову роль у взаєминах із системою Європейської комісії з прав людини. ЄС розглядається як головна сила загальноєвропейського масштабу, виконує роль координатора європейської конкурентної політики. Взяти, наприклад, його активну роль у розробці нових стандартів у правовому й етичному розумінні дискримінації.

Приєднання ЄС до Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ) свідчить про прагнення лідерів ЄС забезпечити систему комунітарних інститутів та їх правову політику в різних сферах від визначального або навіть корегуючого впливу в майбутньому з боку інститутів Ради Європи у процесі застосування цієї конвенції при вирішенні спорів з участю ЄС та застосування комунітарного права. Правила участі ЄС в ЄКПЛ, зокрема, введення інституту відповідача, змінюють всю Європейську систему захисту прав людини. ЄС отримує право вступати у справі не як третя сторона, а повноправний відповідач щодо розгляду позову по суті, встановлюючи відповідну процедуру. В цьому разі жодної конкуренції юрисдикцій не виникає. У всіх категоріях справ, у яких зацікавлений ЄС, що впливають із застосування норми права ЄС державами-членами та поданими проти ЄС – Суд ЄС виявляється першою інстанцією.

Досвід інтеграційних підходів ЄС слід враховувати під час формування перехідної національної моделі. Що більш збалансовані будуть підходи до забезпечення соціально-економічних інтересів країн-членів між собою, забезпечення реального балансу інтересів, то ефективніше і стабільніше буде сам процес європейської інтеграції України.

Договором про асоціацію України та ЄС передував складний шлях інтеграційної взаємодії низки держав пострадянського простору, який розпочався майже одразу після розпаду СРСР, з переходом у НАТО країн Балтії. Поступово формується група держав, які є головними учасниками європейської інтеграції. Окремим підсумком інтеграційної динаміки стала Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, що встановлює загальні засади конкуренції [9]. Крім того, конкурентному регулюванню присвячено спеціальні положення.

Організаційно-конкурентне регулювання у державній системі інтеграційного об'єднання набуває багаторівневої структури, що охоплює наднаціональне та національне регулювання. У процесі

економічної та політичної інтеграції відбувається процес передачі на наднаціональний рівень значного обсягу регулюючих і правоохоронних повноважень. Водночас важливо зауважити, що наднаціональне конкурентне регулювання ЄС не скасувало аналогічного регулювання на національному рівні країн-членів. Усі рівні регулювання існують паралельно. Критерії розмежування їх предмета було закладено Римським договором 1957 р., згідно з яким до загальноєвропейської компетенції належать питання захисту конкуренції, що стосуються загального ринку, тоді як національна антимонопольна юрисдикція поширюється тільки на відносини, що впливають на конкуренцію всередині окремої держави-члена. Подібна модель формується у межах перехідного етапу економічної інтеграції. Таку модель можна назвати дуалістичною. Для дослідження дуалістичних моделей важливе значення має вивчення питання взаємовпливу регулюючих рівнів.

Вивчення досвіду ЄС в сфері конкурентного регулювання дало змогу зробити висновок про значну домінацію й імперативний вплив регулюючих підходів ЄС в сфері антимонопольного регулювання на зміст аналогічного регулювання в країнах-членах, на значну залежність останнього від змісту підходів і позицій наднаціональних органів ЄС. Зазначене дає змогу розглянути конкретні дуалістичні моделі регулювання з погляду домінування одного з двох рівнів регулювання.

У теоретичному плані конкретний перехідний етап у правовому регулюванні може характеризуватися в розглянутому контексті як модель пріоритетного національного регулювання, моделі пріоритетного наднаціонального регулювання або моделі паритету регулювання економічних відносин. Пріоритет – змістовне домінування, а не кількісне переважання норм права, тобто домінування, що визначає основну логіку, головний напрям і концепцію регулювання, ключові механізми прийняття рішень загалом. З одного боку, в норми європейського права введена система наднаціональної юрисдикції та регулювання, створено систему антимонопольного регулювання та контролю стосовно транскордонних ринків. Ця юрисдикція не підміняє національну, але діє паралельно, маючи свій предмет регулювання та контролю.

З іншого боку, європейське право встановлює міжнародно-правові засади для країн-членів щодо формування власних національних систем антимонопольного регулювання, встановлюючи обов'язкові принципи та правила конкуренції. Установлені в Договорі про асоціацію принципи та правила конкуренції обов'язкові для України, оскільки Договір має подвійну спрямованість предмета. З одного боку, він формує обов'язкові для національної держави-майбутнього члена правила, з іншого – створює наднаціональну систему регулювання

та правопорядку щодо трансграничних ринків. Тому необхідно зазначити, що завдання балансу інтересів підвищують значення сутності наднаціонального регулювання, обов'язкового для національного антимонопольного регулювання.

Досвід ЄС свідчить, що інтереси національних держав можуть потрапити в залежність і підпорядковане положення від загального антимонопольного регулювання. Тому національні загальноекономічні стратегії повинні пройти чітке узгодження при їх розробці та схваленні на предмет відповідності системі принципів і правил конкуренції, що встановлюється європейським правом. Зокрема, доцільно розробляти юридичні засоби інтеграції цілей і завдань, що визначаються актами стратегічного планування (Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» тощо), з цілями, принципами та правилами конкуренції, що встановлюються не тільки на національному, але й наднаціональному рівні.

Не викликає сумнівів необхідність протидії монополізації ринків, що на світовому рівні усвідомлено в XIX ст. із прийняттям Паризької конвенції 1883 р., що охоплює засоби протидії цьому явищу [10]. Однак водночас світова практика орієнтується не на адміністративний, а на судовий захист від актів недобросовісної конкуренції, забороненої цією Конвенцією. Для протидії недобросовісній конкуренції національна модель передбачає наявність спеціалізованого органу виконавчої влади – антимонопольного органу. Це є радше відступлення від загального правила.

При необхідності створення правових засобів опосередкування рішень концептуальних питань забезпечення стратегічних національних цілей у наднаціональному антимонопольному регулюванні важливу роль відіграє юридична техніка і продуманість логіки й узгодженості, системності змісту конкретних принципів і правил конкуренції, які стають обов'язковими для країн, які мають наміри європейської інтеграції. Недоліки та пробіли адаптації антимонопольного права збігаються з недоліками національного права країн-членів ЄС з пострадянського простору та країн-членів ЄС, які входили до Ради економічної взаємодопомоги. Дослідження адміністративно-правових аспектів у сфері, що розглядається, потребує врахування інтеграційних процесів у європейській економіці відповідно до державної політики, спрямованої на ліквідацію енергетичної залежності держави, забезпечення національної безпеки й обороноздатності в умовах військово-політичного тиску, визначеного Воєнною доктриною України [11]. Необхідно досліджувати пріоритети, тенденції, стратегічні цілі, завдання, принципи та напрями правового регулювання з метою

пришвидшення розвитку механізмів, які сприяють реалізації Угоди про асоціацію України та ЄС й підвищують рівень національної безпеки та обороноздатності держави [12, с. 67].

**Висновки.** Формування національного антимонопольного регулювання в контексті європейської інтеграції України відбувається в умовах міжнародної конкуренції, конкуренції регіональних інтеграційних об'єднань між собою, участі держав одночасно в декількох інтеграційних об'єднаннях, що відрізняються різними організаційними підходами та змістом регулювання. З одного боку, активність держави у цій галузі відображає наявність складних і різноманітних економічних інтересів, що вимагають своєї захищеності, з іншого – порушує складні правові завдання стосовно їх балансу, що обумовлює необхідність змістовної розробки відповідних юридичних питань у концептуальному й юридично-технічному плані, враховуючи імперативність міжнародно-правових норм і принципів у системі національного права.

1. Бакалінська О. Адаптація конкурентного законодавства України відповідно до Угоди про асоціацію Україна–ЄС. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2017. № 5. С. 96–106.

2. Дуцька А. Конкурентні відносини в економіці країн Європейського Союзу. *Вісник КНТЕУ*. 2015. № 4. С. 14–29.

3. Саржинська А. Р., Милашко О. Г. Економічне співробітництво Іспанії та України. Статистика – інструмент соціально-економічних досліджень: зб. наук. праць. Одеса: ОНЕУ, 2016. Вип. 2. С. 61–66.

4. Стадник К. О. Світовий досвід державного контролю за процесами економічної концентрації. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2013. № 3 (14). С. 161–167.

5. Беликова К. Недобросовестная конкуренция в свете законодательства Испании. *Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность*. 2012. № 2. С. 50–56.

6. Гук Г. В. Зловживання монопольним (домінуючим) положенням в антимонопольному законодавстві європейського співтовариства та України. *Молодий вчений*. 2017. № 11 (51). С. 856–859.

7. Смирнова К. Джерела антимонопольного права Європейського Союзу. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2013. № 2 (41). С. 47–51.

8. Договір про Європейський Союз. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029)

9. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021.

10. Паризька конвенція про охорону промислової власності від 20 березня 1883 р. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_123](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_123)

11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 р. «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»: Указ Президента України від 24.09.2015 р. № 555/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>

12. Єсімов С. С., Дитюк В. З. Адміністративно-правове регулювання стандартизації – важливий напрям підвищення обороноздатності України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2016. № 845. С. 61–67.

**Bondarenko V. A., Pustova N. O. Organizational aspects of antimonopoly regulation in the context of European integration**

*In accordance with the Constitution of Ukraine, the national administrative and legal antimonopoly regulation is governed by international legal norms and principles obligatory for the national legislation. At present, competitive regulation is carried out not only at the national level, but also at the international level. Moreover, international legal regulation of competition takes place in several directions or in several formats within the framework of universal and regional international organizations, including integration regional economic associations, as well as through various international treaties between states, competition authorities of states and other subjects of international law.*

*The implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union requires a gradual adaptation of the national anti-monopoly legislation to the requirements of the EU. Regional integration processes play an important role in forming the balance of interests and the legal basis for its provision in the field of antimonopoly regulation. The European Union can be distinguished among the associations that envisage different levels of economic integration, including the competitive aspects of regulation.*

*The formation of the national antimonopoly regulation in the context of European integration of Ukraine takes place under conditions of international competition, competition of regional integration associations with each other, participation of states simultaneously in several integration associations that differ in different organizational approaches and content of regulation. On the one hand, the activity of the state in this area reflects the existence of complex and diverse economic interests that require their protection.*

*On the other hand, the activity of the state sets complex legal tasks regarding their balance, which stipulates the necessity of meaningful development of appropriate legal issues in the conceptual and legal-technical terms, taking into account the imperative of international legal norms and principles in the system of national law.*

**Key words:** antimonopoly regulation, European integration, national model of regulation, European Union.

*Стаття надійшла 2 жовтня 2018 р.*

## ГЕНЕЗИС ТА СУТНІСТЬ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ

*Проаналізовано світову та національну транспарентність у діяльності судової влади. Висвітлено поняття, генезис і сутність транспарентності в діяльності судової влади. Розглянуто історичні аспекти розвитку судової влади, визначено місце транспарентності у системі судової влади. З'ясовано, що транспарентність судової влади впливає на законність та якість роботи судових органів, задовольняє насичення інформаційного порталу громадськості та зменшує ризики застосування громадського контролю.*

**Ключові слова:** транспарентність, прозорість, відкритість, гласність, судова влада, публічна влада, судові органи, громадський контроль, громадськість, інформаційний портал, інформаційне наповнення.

**Постановка проблеми.** Процеси реформування громадянського життя, забезпечення прав і свобод людини, демократичного контролю за діяльністю судових органів створили нові можливості для подальшого політичного розвитку суспільства, ефективної реалізації як внутрішнього, так і зовнішньополітичного курсу держави. Проблема актуалізується й тим, що запровадження демократичного громадського контролю є неодмінною умовою нормального функціонування будь-якої цивілізованої держави, ознакою її просування шляхом набуття якостей сучасного демократичного суспільства.

Чітке розмежування повноважень і відповідальності між органами державної влади, судової влади, правоохоронними органами, достатня відкритість для суспільства процесів обговорення та прийняття сумісних рішень, дієвий громадський контроль за ними, законодавче визначення їхніх функцій та забезпечення можливості їх виконання вважаються загально визнаними критеріями зрілості демократичного громадського суспільства і значною мірою підвищують міжнародний авторитет країни.

**Стан дослідження.** Незважаючи на те що окремі питання поняття, генезису та сутності транспарентності судової влади досліджувались науковцями, комплексних розробок цієї проблематики в нашій державі донині не проводилось. Утім належне законодавче забезпечення є важливим чинником становлення дійсно незалежної судової влади, здатної надійно захистити права та основні свободи людини й громадянина. Усе це обумовлює актуальність теми наукової статті,



оскільки транспарентність судової влади пришвидшить реформування судової влади відповідно до високих європейських стандартів.

Основою для проведення подальших досліджень стали наукові доробки таких вітчизняних і зарубіжних учених, як-от: О. Б. Абросімова, В. І. Анішина, О. В. Афанасьєва, О. В. Білова, О. В. Бурдіна, А. К. Горбуз, В. В. Городовенко, Л. А. Грось, Ю. М. Грошевой, О. І. Єржанова, А. І. Карномазов, В. В. Король, М. В. Косюта, Д. Д. Луспеник, З. В. Макарова, В. Т. Малярєнко, І. Є. Марочкін, А. І. Марущак, О. М. Овчаренко, І. Л. Петрухін, С. В. Праскова, Н. В. Сібільова, А. В. Смірнов, С. Л. Чижков, Л. А. Шушанашвілі та ін.

**Метою** статті є напрацювання науково обґрунтованого визначення поняття, генезису та сутності транспарентності судової влади.

**Виклад основних положень.** Світовий та вітчизняний досвід засвідчує, що просто існування інститутів представницької демократії для формування прозорості в діяльності судових органів недостатньо. Сьогодні нагальним є формування правового механізму, здатного забезпечити оперативний вплив громадськості на судові органи.

Встановлення дієвого демократичного громадського контролю за діяльністю судових та правоохоронних органів є надзвичайно важливим завданням для нинішнього етапу розвитку України – з огляду на потребу реального забезпечення визначеного Конституцією статусу демократичної, соціальної, правової держави та зважаючи на задекларований її політичним керівництвом стратегічний курс на інтеграцію до європейських і євроатлантичних структур.

Україна є демократичною, правовою державою, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Ці положення безпосередньо зафіксовані в тексті Конституції нашої держави та в інших законах, які декларують, що забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. визнається і діє принцип верховенства права. Закріплено розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову. Названі конституційні принципи безпосередньо впливають на формування нормативно-правової бази громадянського суспільства.

Лише транспарентність у діяльності судової влади може забезпечити відкритість процесів обговорення та прийняття відповідних рішень. Транспарентність судової влади впливає на законність і якість роботи судових органів, задовольняє насичення інформаційного порталу громадськості та зменшує ризики застосування громадського контролю [2]. Демократичний громадський контроль надає необхідної легітимності і цим завойовує вищий ступінь сприйняття і більшу

повагу широких кіл суспільства. Значущим елементом стосовно сутності демократичного контролю є усвідомлення тієї істини, що громадський контроль – то неодмінна умова нормального функціонування держави та гарант демократизації всіх державних структур.

Розуміння проблеми прозорості в діяльності судової влади не повинно обмежуватися лише питаннями її відкритості або гласності її роботи, воно є набагато глибшим. Прозорість у діяльності судової влади – це комплекс управлінських і контрольних заходів як з боку самого апарату судової влади, так і з боку громадськості.

Прозорість як ознака адміністративної та політичної комунікації між публічною владою та населенням покликана виявляти зародження або існування негативних явищ судової влади [3].

Практика організації штучної підтримки політичних ініціатив влади і провладних політичних сил та створення громадських структур, керованих представниками виконавчої гілки влади, за умови низького рівня громадянської активності суспільства, створюють ілюзію демократичності влади та існування демократичного громадського контролю за діяльністю судової влади та фактично усувають проблему забезпечення принципу демократичної підзвітності [4].

В Україні проблемам прозорості в діяльності судової влади судових органів приділяється значна увага. З одного боку, це потрібно для того, щоб забезпечити контроль всенародно обраної влади за її діяльністю та запобігти втручанню у політику, а з іншого – щоб запобігти надмірному втручанню партій у судові справи, тому що від зміни влади не повинна страждати безпека держави і громадян [5].

Прозорість у діяльності судової влади забезпечить подолання негативних наслідків, запровадить ефективний громадський контроль, наситить інформаційний портал, підвищить стандарти діяльності судових органів.

Саме поняття «прозорість» має іншомовне походження. З англійської «transparent» перекладається як прозорий, зрозумілий, явний, з французької – прозорий. Етимологічно морфема утворилась від латинської «trans» – прозорий, наскрізь та «pareo» – бути очевидним. Категорія прозорості як ознака адміністративної та політичної комунікації між публічною владою та населенням була розроблена в англо-американській соціальній науці, де прозорість перед об'єктом державного управління визначалось поняттям «transparency», а відкритість влади для участі в державному управлінні з боку членів суспільства – поняттям «openness».

У сучасній вітчизняній літературі термін «прозорість» змістово поєднує у собі і «прозорість», і «відкритість», доволі часто

вони застосовуються як рівнозначні та вживаються поряд з поняттями «гласність» і «публічність». Найчастіше значення поняття транспарентності пов'язується з інформаційною відкритістю соціальних, економічних та політичних процесів [6].

Прозорість і відкритість мають бути взаємно узгодженими, адже неможливо забезпечити стабільне управління за умов, коли високий ступінь прозорості дає можливість громадянам споглядати усі негаразди в діяльності управлінського апарату, а брак відкритості не дає змоги результативно впливати на їх усунення. Гласність – демократичний принцип, загальноправове поняття, яке характеризує:

- максимальну відкритість та правдивість у діяльності державних і громадських організацій;
- дієву та активну форму участі громадськості у вирішенні важливих проблем країни;
- широке інформування про суспільно значущі процеси (діяльність органів представницької та виконавчої влади, судів, органів місцевого самоврядування, порядок обрання чи формування відповідних органів, обговорення законопроектів, вирішення різних суперечливих питань, функціонування суспільних об'єднань тощо).

В юридичній науці транспарентність трактується як правовий інститут та правовий режим, який виникає на його основі і завдяки якому утворюється, зміцнюється легітимність влади. Транспарентність – це інструмент, який налаштовує двосторонній політичний зв'язок між державою та громадянським суспільством [7].

Транспарентність – це засаднича властивість політичної влади, яка забезпечує розвиток демократії, громадянського суспільства шляхом відкритості дій різних гілок влади, процедури прийняття політичних рішень та активізації суспільного контролю над діяльністю органів публічного адміністрування. Умови, принципи та правила використання транспарентності як інструменту демократії мають бути чітко регламентовані законодавством. Розбудова транспарентності судової влади сприяє вирішенню проблем відповідальності та ефективності державного управління.

Транспарентність як соціальний феномен характеризує вплив інформації та медіа на механізми соціальної організації, стан поінформованості (наявність повного, достатнього та достовірного знання) щодо того чи іншого виду діяльності (її об'єктів чи результатів). Нормативно-правова сфера забезпечує правове врегулювання відносин з приводу доступу до інформації та свободи висловлення думок як невід'ємних прав громадянина. Оскільки транспарентність як інформаційний процес є сукупністю відносин, які виникають навколо досту-

пу, передачі та поширення інформації, відповідно правотворчі органи створюють норми, спрямовані на врегулювання цих відносин, ними формується відповідний правовий інститут – інститут транспарентності [8].

Судова практика формується з моменту розвитку цивілізованого суспільства. Ефективні судові системи існують у соціально розвинутих державах, історія їх становлення є унікальною для кожної держави, а становлення судової системи як складника механізму державної влади – поступовим. Разом з еволюцією суспільства відбувалася й еволюція судової влади, тому вкрай важливо простежити процес формування та розвитку транспарентності в ній.

Зазвичай становлення державності на будь-якій стадії розвитку завжди супроводжувалось конфліктними ситуаціями у суспільстві.

Уваги заслуговують такі відомі історичні форми вдосконалення судової влади, як ареопаг і суд геліастів у Стародавній Греції (сьогодні цей процес нагадує суд присяжних) [9]. Історики також зазначають, що функція вирішення приватних спорів протягом довгого часу належала до сфери місцевого самоврядування в Стародавньому Єгипті, Стародавньому Вавилоні [10].

Церковні устави Володимира I і Ярослава Мудрого доручали здійснення правосуддя княжим суддям [11, с. 15–23]. Деякі науковці вбачають у цьому процесі зародження принципу та професіоналізму, коли судовий процес здійснювався ухваленими особами на постійній основі [12, с. 16].

Середньовіччя характеризувалося запровадженням у правосуддя інквізиційних засад. Судовий процес у ті часи відбувався за канонічним правом і був процедурою таємною, побудованою на формальних доказах і найчастіше з використанням фізичних тортур. Спосіб, у який здійснювалося правосуддя, цілком відповідав етапу розвитку суспільства [13].

Згодом розвиток судової влади став набувати державно-правової ознаки і був однією з пріоритетних функцій держави. Розбудовувався перехід від вирішення конфліктів насильницьким шляхом до більш гуманної комунікативної форми [14, с. 17]. На думку М. О. Колоколова, розв'язання конфліктних ситуацій між суб'єктами суспільних відносин на підставі норм права, що здійснюється спеціально уповноваженими органами державної влади, за всіх часів вважалося одним із пріоритетних напрямів державної діяльності [15, с. 20].

Проривом у становленні інституту судової системи стала концепція Ш.-Л. Монтеск'є, в основу якої покладено три принципи організації і діяльності судової влади, які притаманні демократичним

державам – це народне начало, політична незалежність та професіоналізм [16, с. 78].

Отже, названі демократичні принципи були впроваджені прогресивними державами того часу як основоположні і вплинули на систему формування судових стандартів.

Існує безліч наукових точок зору щодо походження судової влади. Проаналізувавши їх, можна сформулювати основну позицію науковців: судова влада походить від запитів суспільства, систематичності та неминучості виникнення конфліктних ситуацій, полягає в незалежному вирішенні спірних питань, діяльність її від початку закріплюється приписами, пізніше законами – з метою зрозумілої процедури розгляду спірних ситуацій.

Саме позадержавна природа судової влади пояснює, що незалежно від ситуації в державі суд повноцінно буде виконувати свої повноваження і вирішувати суперечки, в яких однією зі сторін виступає громадянин, а іншою – держава.

У цьому контексті цікавою може бути відповідь на питання, що є первинним: право чи суд у їх історичному взаємозв'язку. З цим визначилися ще древні римляни у сформульованій юридичній максимі «Ubi jus ibi justitia» («Де є право, там мусить бути суд як засіб його захисту»). Дійсно, право саме по собі не здатне досягти тих соціальних цілей, які для нього передбачені, оскільки для цього потрібні додаткові соціальні інститути. З цього приводу І. Бентам писав, що закони не мали би жодного значення, якщо б законодавець не встановив інші закони, які змушують виконувати перші, – закони судочинства [17, с. 1]. Останні закони він назвав охоронними. Саме у поновленні порушеного права або у захисті права, на яке здійснюється посягання, і полягає зміст судової діяльності.

Спираючись на викладене, ми схильні підтримати цю точку зору щодо позадержавної природи суду і нерозривного зв'язку з правом, що виникає ще на додержавному етапі становлення суспільства. Однак, висловлюючи таку думку, ми розуміємо потребу у додатковості вивчення цього питання, особливо в частині: від якої влади може виступати суд, забезпечуючи свою діяльність.

Ст. 6 Конституції України закріплює принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Судова влада передбачає сукупність державних органів, на які покладено виконання однієї з державних функцій – правосуддя. Судова система віддзеркалює особливості організації судової влади, відповідає рівню соціального, економічного розвитку країни та підтримує чільне місце суду в механізмі державної влади.

Судова система є організаційною формою судової влади, а отже, органічно пов'язана з цим феноменом. Які ж наслідки цього взаємозв'язку? Задля відповіді на це запитання доведеться дещо відхилитися від основної проблеми, що належить до дискусійного питання про природу судової влади.

Судова влада, на нашу думку, притаманна прогресивним державам з розвинутою демократією. Ще не так давно система судів захищала насамперед інтереси держави, а не громадськість. Про транспарентність, як ми її розуміємо, не йшлося взагалі, тому що рішення державних органів могли бути предметом оскарження в суді. Ст. 4 Закону України «Про правонаступництво України» закріплювала, що суди, сформовані на підставі Конституції (Основного Закону) Української РСР, діють в Україні до створення системи судів на підставі нової Конституції України. Отже, навіть на законодавчому рівні використовувався термін «система судів», а не «судова система» чи «система органів судової влади». Вважаємо, що використання терміна «судова система» можливе лише за наявності в країні судової влади.

Для правової та демократичної держави (а саме такою проголосила себе Україна) питання про відкритість влади вже не стоїть – це догма. Відкритість влади дозволяє громадськості наповнювати інформаційний портал необхідною інформацією, формувати адекватне уявлення та формулювати критичні судження з приводу стану суспільства та органів публічної адміністрації, у разі неотримання повної інформації – застосовувати дієвий громадський контроль за діяльністю судової влади. Тобто транспарентність органів державної судової влади є не тільки необхідним елементом здійснення постійного та надійного зв'язку між громадянами та їхніми представниками у владних структурах, а й засобом ефективного функціонування самих органів влади [18].

Ю. Годика та В. Серьогін, ототожнюючи принцип гласності (транспарентності) та розкриваючи його зміст у діяльності органів державної влади, визначили п'ять її основних функцій:

1) гносеологічна (пізнавальна). Громадяни отримують інформацію про нормативно-правові акти, що визначають їхні права та обов'язки;

2) правозахисна. Реалізація цієї функції робить громадян обізнаними щодо шляхів та правових засобів захисту своїх прав і свобод та змушує компетентні органи до інтенсивних дій;

3) комунікативна. Передбачає необхідність налагодження ефективного співробітництва між усіма суб'єктами політичної системи;

4) стабілізуюча. Сприяє налагодженню стосунків між владою та громадськістю;

5) контрольна. Дозволяє громадянам та їхнім об'єднанням контролювати всі форми владної діяльності держави [19, с. 23].

**Висновки.** Отже, відсутність транспарентності в діяльності судових органів у часі розбудови громадянського суспільства призводить до негативних наслідків, таких як: закритість судових структур і масове порушення прав і свобод громадян; падіння авторитету і рівня довіри з боку населення; політизація; неефективне та нецільове використання бюджетних коштів; зловживання та корупція внаслідок залучення судових органів до економічної діяльності; незадовільний морально-психологічний стан працівників цих структур; зниження темпів проведення судової реформи.

У разі сповільнення темпів державний апарат здатен захлинутися у невдоволеннях громадськості і спричинити застосування з її боку громадського контролю, зазвичай у законний спосіб. Розкриті положення не вирішують у повному обсязі всіх аспектів забезпечення транспарентності, і тому наукові пошуки в цій сфері мають бути продовжені.

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141 (зі змінами, внесеними Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 19. Ст. 583).

2. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення // Теоретичні та прикладні питання державотворення: on-line збірник наук. праць ОРІДУ НАДУ при Президентові України. 2007. Вип. № 1. URL: [http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf)

3. Мельниченко В. І. Прозорість і відкритість публічного управління як об'єкт законодавчого регулювання. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej5/txts/07mviozr.htm>

4. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навч. посібник. К.: Юрінком Інтер, 2012. 208 с.

5. Майданик О. В. Парламентський контроль за діяльністю виконавчої влади в Україні: питання теорії. *Право України*. 2012. № 5. С. 105–110.

6. Московець В. І. Громадськість як інститут громадянського суспільства. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2011. № 2 (53). С. 37–43.

7. Наливайко Л. Р. Транспарентність влади в умовах розвитку громадянського суспільства // Національні та міжнародні механізми захисту прав людини: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 26 жовтня 2013 р.) / за ред. В. О. Серьогіна. Х.: Харків. нац. ун-т внутр. справ; Рейтинг, 2013. С. 40–44.

8. Наливайко Л. Р. Транспарентность власти в условиях гражданского общества // Право как один из регуляторов общественных отношений: матери-

алы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Москва, 31 июля 2014 г.). М.: Москов. центр прав. исслед., 2014. С. 18–20.

9. Невважай И. Д. Смысл права в контексте методологического плюрализма // Государство и право на рубеже веков: материалы Всерос. конф. «Проблемы теории и истории» (г. Москва, 18 ноября 2001 г.) / отв. ред. В. С. Нерсесянц. М.: ИГП РАН, 2001. С. 119–125.

10. Петришин О. В. та ін. Теорія держави і права: підручник / за ред. О. В. Петришина. Х.: Право, 2014. 366 с.

11. Богучарский А. В. Публичная политика как репрезентация власти в культурно-историческом процессе. Ростов н/Д: РГБ, 2006. 378 с.

12. Бойкова М. А., Омельченко О. Ф. Діалектична методологія ефективного державотворення і прогнозування розвитку країни: монографія. К.: К.І.С., 2011. 128 с.

13. Вітвіцький С. С. Історико-теоретичні проблеми становлення та розвитку громадського і державного контролю. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. № 4. С. 55–59.

14. Зубарев С. М. Общественный контроль за деятельностью государственных органов в условиях модернизации России: монография. М.: Фин. ун-т, 2011. 184 с.

15. Колоколов Н. А. О праве, суде и правосудии: избранное. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2006. 686 с.

16. Монтескье Ш. О духе законов // Избранные произведения / под ред. М. П. Баскина. М.: Госполитиздат, 1955. 799 с.

17. Бентам И. О судебных доказательствах / пер. с фр. И. Гороновича (по изд. Дюмона). К.: Тип. М. П. Фрица, 1876. 434 с.

18. 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.

19. Тодика Ю., Серьогін В. Конституційний принцип гласності як гарантія основних прав і свобод громадян. *Право України*. 1998. № 6. С. 22–24.

### **Goptarev A. I. The genesis and the contest of transparency in the activities of the judicial authority**

*The article analyzes global and national transparency in the activity of the judiciary. Definition of the concept, genesis and essence of transparency in the activity of the judiciary.*

*The historical aspects of the development of the judiciary are considered, the place of transparency in the system of the judiciary has been determined. It is revealed that the transparency of the judiciary influences the legality and quality of work of the judiciary, satisfies the saturation of the information portal of the public and reduces the risks of applying public control.*

*The processes of reforming public life, ensuring human rights and freedoms, and democratic control over the activities of judicial bodies have created new opportunities for further political development of society, effective implementation of both the internal and foreign policy of the state. The problem is also actualized by the fact that the introduction of democratic public control is an indispensable condi-*



tion for the normal functioning of any civilized state, a sign of its progress by acquiring the qualities of a modern democratic society.

*Clear separation of powers and responsibilities between state authorities, the judiciary, law-enforcement bodies, sufficient openness to the public for processes of discussion and decision-making on joint decisions, effective public control over them, their legislative definition of functions and ensuring their ability to perform them are generally defined criteria of maturity of democratic public society and greatly increases the international authority of the country.*

**Key words:** *transparency, transparency, openness, transparency, judicial power, public authority, judicial bodies, public control, public, information portal, information content.*

*Стаття надійшла 24 вересня 2018 р.*

УДК 342.372.17.316.3+321.01

**М. П. Гурковський,  
С. С. Єсімов**

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ТА МЕТОДИ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІЦІЇ З ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

*Досліджено адміністративно-правові форми і методи взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства в умовах реформування поліції та адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу. Проаналізовано смислове значення та юридичну сутність адміністративно-правових форм і методів взаємодії у контексті чинного законодавства. Закцентовано увагу на нових формах взаємодії, що не мають правової регламентації, зокрема фінансуванні проектів соціальної ініціативи правоохоронної спрямованості.*

**Ключові слова:** *адміністративно-правові форми, методи, взаємодія, Національна поліція, інститути громадянського суспільства.*

**Постановка проблеми.** Нагальні завдання щодо боротьби зі злочинами та правопорушеннями, протидії корупції, екстремістським проявам, покладені на поліцію Законом України «Про Національну поліцію», можуть бути успішно реалізовані лише за умов єднання поліції зі суспільством, довіри і сприяння з його боку. Використання поліцією потенціалу громадянського суспільства залишається на низькому рівні, незважаючи на те що в країні відчувається зростання соціальної активності громадян і їхніх об'єднань – інститутів грома-

дянського суспільства. Для взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства наявні об'єктивні підстави: взаємний інтерес у забезпеченні законності та правопорядку, що для поліції є її призначенням, а для громадянського суспільства – умовою нормального існування. Вимога забезпечення законності та правопорядку – природне право громадянина як платника податків. Водночас природним правом людини є право на участь в управлінні громадськими справами, на вчинення цілком законних дій, спрямованих на забезпечення законності і правопорядку.

**Стан дослідження.** Питання взаємодії інститутів громадянського суспільства та поліції завжди були в центрі уваги науковців і практиків-правоохоронців. Значний внесок у розроблення цієї проблематики зробили вчені О. Бандурка, О. Головка, А. Закалюк, В. Кириченко, О. Клюшніченко, М. Костецький, А. Майдигов, Л. Наливайко, О. Передерій, А. Шульга, О. Ярмиш та інші. В умовах курсу на європейську інтеграцію розпочався процес реформування поліції, створення нового законодавства, виникла потреба вивчення питань взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства.

**Метою** статті є аналіз адміністративно-правових форм і методів взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства.

**Виклад основних положень.** Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки зазначає, що активне, впливове і розвинуте громадянське суспільство є важливим елементом демократичної держави та виконує одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, реалізації ефективної державної політики у різних сферах [1]. Дослідники (М. Гурицька, В. Ладиченко), які вивчають питання взаємодії держави та громадянського суспільства, запропонували кілька варіантів систематизації типових форм і методів взаємодії, які можна розглядати як стійкі типові моделі, характерні для країн ЄС [2; 3]. До них належать нормативна, легітимацийна та інструментальна моделі взаємодії. На нашу думку, назагал взаємодія влади та інститутів громадянського суспільства можлива в трьох варіантах: співпраця, відсутність співпраці та конфронтація.

Співпраця може бути партнерською або побудованою на домінуванні. Партнерська взаємодія має такі моделі: державної ініціативи, яка характеризується тим, що державні інститути приймають нормативно-правові акти, які забезпечують виникнення та розвиток інститутів громадянського суспільства, вживають заходів щодо підтримки розвитку; партнерська модель, реалізація якої здійснюється у формі діалогу; соціальної ініціативи, за якої інститути

громадянського суспільства формують публічний порядок денний, беруть участь у реформуванні державних інститутів.

Варіант домінування представлений патерналістською моделлю, при якій держава допускає певну автономію інститутів громадянського суспільства за умови, що вони не втручаються в справи влади. Підтримка державою інститутів громадянського суспільства виражається в наданні приміщень, пільгових умов оренди, виділення грантів або прямого фінансування. Інша модель отримала назву державної підтримки, коли інститути громадянського суспільства служать для передачі політичної волі влади народу, для роз'яснення політичних рішень, виправдання дій і рішень органів влади.

Модель ігнорування може стосуватися окремих громадських організацій. Відповідно до цієї моделі, держава не помічає інститути громадянського суспільства, не заважає їм та не допомагає. У сучасних умовах така модель, можливо, реалізується у відносинах держави з громадськими об'єднаннями за інтересами, з деякими фондами, що фінансують науку, освіту, культуру, допомагають хворим з рідкісними захворюваннями тощо.

Конфронтаційний варіант вирізняє моделі боротьби з владою та громадянської непокори, що не характерні для України після Революції гідності 2013–2014 років.

На підставі викладеного доречно висновувати, що вищому рівню розвитку інститутів громадянського суспільства відповідає модель соціальної ініціативи, за якої громадянське суспільство впливає на державні інститути, певною мірою формує їх, у такий спосіб безпосередньо реалізуючи права суверена, адже початковим носієм влади в країні є народ.

Комплексний план заходів з формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ України на 2013–2014 роки передбачав взаємодію міліції з інститутами громадянського суспільства, але на засадах домінування, тобто пропонувалась патерналістська модель [4]. На нашу думку, патерналістська модель, незважаючи на всі її зручності для поліцейських і керівників поліції, безперспективна. Вона не містить стимулів для прояву громадянської активності, як наслідок, реалізується практично формально, взаємодія зводиться до проведення круглих столів, семінарів, конференцій, підміни реальної взаємодії суміжними формами – організацією свят, привітаннями ветеранів, відвідуванням освітніх закладів тощо.

На цьому етапі розвитку взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства найактуальнішими залишаються моделі партнерської взаємодії, що доцільно було закріпити у Стратегії розвитку

органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року [5]. Необхідно сприяти розвитку інститутів громадянського суспільства з боку поліції, розуміти важливість функціонування незалежних від держави громадських організацій, поліцейські керівники повинні навчитися чути інститути громадянського суспільства, враховувати їхні позиції при плануванні та організації діяльності.

Кожна модель взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства характеризується власними формами та методами діяльності. Наприклад, для конфронтаційних моделей властиві методи, що передбачають застосування заходів адміністративного примусу, а для моделі державної ініціативи – застосування заходів заохочення.

Різні підходи в літературі призводять до різного тлумачення термінів «форма» та «метод». Ми будемо виходити з того, що взаємодія є видом діяльності, що передбачено Законом України від 2 липня 2015 року № 580-VIII «Про Національну поліцію».

У теорії адміністративного права поняття «форма» вживається для зовнішнього вираження діяльності, меж конкретних управлінських дій, що здійснюються безпосередньо суб'єктами управління, як зовнішній практичний вияв державно-управлінської діяльності. Прийнято розрізняти правові та неправові форми управлінської діяльності. Правову форму вирізняє наявність юридичного змісту, що означає, що вона встановлюється нормативно-правовим актом. Правова форма мусить бути юридично оформленою, відповідати компетенції суб'єкта, який видав акт, і спричинити правові наслідки. Іншими ознаками правової форми управління є її державно-владна природа, підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер. Крім того, як вказано у Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, нині управлінська діяльність в Україні має мінімум правової регламентації, що, природно, тягне за собою такі негативні її характеристики, як мала ефективність, довільність і корупція [6].

З 2016 року в діяльності відбулися важливі зміни: правової форми набули майже всі більш-менш значущі функції органів виконавчої влади. Наказами керівників органів виконавчої влади затверджено адміністративні регламенти здійснення ними державних функцій і надання державних послуг. Водночас функція взаємодії з інститутами громадянського суспільства процесуальної форми досі не набула.

Крім правових і неправових форм управлінської діяльності, розрізняють також форми внутрішньої організаційної роботи та форми реалізації виконавчої діяльності. Зауважимо, що в цю класифікацію взаємодія поліції з громадськими об'єднаннями не вміщається,

оскільки взаємодія забезпечує реалізацію компетенції поліції, але сама по собі не може бути зарахована до виконавчої діяльності. Не є взаємодія і внутрішньою організаційною роботою, позаяк здійснюється у зовнішньому середовищі.

Взаємодія поліції з інститутами громадянського суспільства має правову форму у вигляді укладених двосторонніх актів, здійснення спільних правозастосовних актів щодо третіх осіб. Способи або прийоми управління, способи досягнення цілей, розв'язання завдань, здійснення функцій державного управління трактуються в літературі як методи управління. Методи управління характеризуються, як правило, наявністю зв'язку з цілями діяльності та з керівним впливом на об'єкт управління, спрямованістю на об'єкт управління, відповідністю компетенції суб'єкта управління, вираженням публічного інтересу, наявністю юридичної форми тощо.

З огляду на дослідження П. Бублій, взаємодія може здійснюватися безпосередньо (спільні заходи) і опосередковано (через громадські ради). Автор пропонує класифікацію форм взаємодії. Він виокремлює обмін інформацією, спільне правове просвітництво громадян, участь громадських об'єднань в ухваленні рішень правоохоронними органами шляхом спільного обговорення та вироблення конкретних рішень, добровільної громадської експертизи проектів нормативно-правових актів. У цій класифікації відсутні практичні дії, заходи, що проводяться поліцією за участю громадських об'єднань [7].

Л. Наливайко та А. Орешкова вважають, що форми взаємодії потрібно вибирати залежно від поведінки, рівня активності учасників взаємодії, їхньої політичної орієнтації. Такими формами можуть бути протиборство чи співробітництво, односпрямований вплив або ухилення від взаємодії [8, с. 84].

Громадські ініціативи, громадські та експертні ради, масові акції та листи депутатам, або інформування громадян, на наш погляд, не є формами взаємодії, а представляють форми громадської участі. Такі форми громадської участі, безумовно, створюють умови для взаємодії. Дещо складніше питання, на яке треба дати відповідь, – питання про допустимість віднесення до взаємодії ініціювання державним органом створення інститутів громадянського суспільства.

На думку Ю. Загуменної, залучення поліцією громадян до діяльності у складі громадського формування правоохоронної спрямованості є важливою формою участі держави в розвитку громадянського суспільства [9, с. 5].

В історичному аспекті взаємодія з інститутами громадянського суспільства здійснювалося переважно правоохоронними органами, ба

більше, державні органи завжди прагнули очолити й організувати ініціативу громадян.

Ця позиція знайшла відбиток у Законі України від 22 червня 2000 року № 1835-III «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», відповідно до якого громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону проводять свою діяльність під контролем органів Національної поліції (стаття 11 вказаного Закону).

Особливості форми взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства відображають її організаційно-забезпечувальний характер, спрямованість на досягнення спільних з громадянським суспільством цілей, а особливості методу полягають у тому, що це метод узгодження. На наявність об'єктивних передумов для взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства вказує не тільки історія такої взаємодії в Україні, але й зарубіжний досвід. Ця тема не користується великою популярністю у вітчизняних дослідників, і сучасні матеріали підтверджують цей висновок. Зазначається, що за кордоном впроваджуються нові практики взаємодії, спрямовані на поліпшення взаємодії поліції з населенням. Зокрема, Ю. Загуменна вказує на підхід, іменованій «суспільно-орієнтована діяльність поліції» (community policing), що передбачає передачу частини ресурсів і відповідальності місцевим громадським організаціям та органам місцевого самоврядування, тісну співпрацю поліції з територіальними й етнокультурними спільнотами [9, с. 3–4]. Дослідження досвіду діяльності поліції свідчить про доволі слабкий розвиток зазначених форм взаємодії в Україні.

Зауважимо, що проблеми, які мають місце у практиці взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства, виявляються подібними до тих, які існують у діяльності прокурорів та інших представників органів державної влади. Зокрема, в діяльності прокуратури фахівцями розкриваються такі форми взаємодії: спільна розробка з прийняттям комплексних програм щодо боротьби зі злочинністю та корупцією, їх виконання; взаємний обмін інформацією; експертна оцінка прокурором нормативно-правових актів та їх проєктів, проведення антикорупційної експертизи; участь представників організацій в координаційних нарадах керівників правоохоронних органів.

Схожі форми взаємодії перелічує С. Субота: узгодження планів роботи; взаємний обмін інформацією; проведення спільних перевірок виконання законів; спільна участь у засіданнях комісій і в оперативних нарадах; спільна участь у попереджувальних заходах; спільна підготовка проєктів нормативних актів; методична, консультативна, організаційна допомога та інші [10, с. 12–13].

Громадські організації взаємодіють з органами державної влади в процесі їх реєстрації, здійснення уповноваженими органами контролю та нагляду, здійснення громадського контролю щодо державних органів, у формі звернень, партнерства в боротьбі з корупцією, бюджетного фінансування діяльності громадських організацій, розміщення грантів і державних контрактів. Остання форма взаємодії становить особливий інтерес, оскільки матеріальна підтримка громадських об'єднань здійснюється в нашій країні практично на всіх рівнях: державному, регіональному і місцевому, гранти отримують об'єднання, що займаються діяльністю, яка цікавить поліцію, проте поліція не бере участі в роботі комісій з розподілу грантів.

Часто на форму взаємодії вказує участь представників громадянського суспільства в діяльності громадських рад, що створюються при органах виконавчої влади. З огляду на дослідження С. Рудовської доречно стверджувати, що члени громадських рад можуть добиратися: за моделлю ресурсної залежності – представники зацікавлених інститутів громадянського суспільства; за моделлю ресурсної незалежності, коли в громадські ради запрошуються особи, що представляють інститути, не пов'язані з діяльністю органу виконавчої влади, та змішаною моделлю, коли в громадській раді представлені різні інститути громадянського суспільства.

Розрізняють протестні форми участі громадян у державному управлінні та форми рівноправної, або позитивної участі.

До форм взаємодії відносять громадську експертизу прийнятих і реалізованих владних рішень з метою обліку та захисту інтересів громадян, переговори, розробку та підписання угод, звернення громадян, громадські експертизи, цивільні форуми, обговорення законопроектів у парламентських комітетах і комісіях тощо.

У. Рамазанова пов'язує форми взаємодії з цілями [12, с. 63]. Наприклад, опитування громадян, контакти з представниками громадських об'єднань, передові інформаційні технології можуть використовуватися з метою отримання інформації. Управлінське консультування, громадська експертиза, переговори, посередництво використовуються для отримання згоди суспільства на вирішення тих чи інших питань. Публічні заходи, з'їзди громадських організацій проводяться з метою отримання схвалення та громадської підтримки. З іншого боку, з метою досягнення суспільної злагоди можлива взаємодія в формах інформування, консультування, врахування думки, залучення інститутів громадянського суспільства до моніторингу та виконання рішень. Взаємодію з метою співпраці та узгодження інтересів слід відрізнити від взаємодії, що виникає з ініціативи однієї сторони.

У першому випадку взаємодія здійснюється на паритетній основі, натомість у другому відзначається перевага інтересів, що ініціює взаємодію сторони. Формами паритетної взаємодії можуть бути спільні акції та публічні заходи, посередництво та переговори, консультування, розробка проектів нормативно-правових актів, рекомендаційних документів, лобіювання, громадський контроль, громадські ініціативи, доступ до державних органів, дослідження та формування громадської думки, підтримка громадських організацій, залучення громадських об'єднань до вирішення завдань органів державної влади.

Як видно з викладеного, в наукових роботах найчастіше у ролі форм взаємодії виступають експертні або громадські ради, спільні заходи, експертизи проектів нормативно-правових актів, публічні слухання, опитування громадської думки, фінансова підтримка, рекомендаційні акти, консультування, посередництво, переговори. Згадуються також нові інформаційні технології, суть яких, як правило, не розкривається. Очевидно, йдеться про використання можливостей мережі Інтернет. Прикладом застосування інформаційних технологій є веб-сайти Української гельсінської спілки з прав людини, Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, що дають змогу оцінити громадську думку з різних питань.

Опублікований на веб-сайті громадсько-правового тижневика МВС України «Іменем закону» Комплексний план заходів з формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ України на 2013–2014 роки містить такі форми взаємодії: громадські ради при територіальних органах, робочі групи, зустрічі з представниками національних діаспор, круглі столи, інформаційно-пропагандистські акції, благодійні акції, освітні заходи, навчальні семінари, тематичні олімпіади серед молоді, тематичні автопробіги, «гаряча лінія» для населення, виїзні громадські приймальні, шефство над освітніми організаціями, контроль роботи зі зверненнями громадян та інші [13].

У розглянутій публікації також наведені методи взаємодії, зокрема розробка методичних рекомендацій для громадських об'єднань, чергування представників громадських об'єднань на виборчих дільницях, спільні рейди, спільні профілактичні зустрічі з представниками національних громад, робота молодіжних загонів поліції, консультування, анкетування відвідувачів чергових частин, трансляція інформаційно-пропагандистських роликів у громадському транспорті тощо. Таке уявлення про форми та методи взаємодії не витримує критики.

Якщо систематизувати запропоновані форми взаємодії, отримаємо такі типові форми: спостереження з боку інститутів громадянського суспільства за діяльністю поліції; спільне вирішення питань, узгод-



ження; зустрічі; круглі столи, семінари, конференції, які також є зустрічами; навчання; інформаційно-пропагандистські акції; благодійні акції; конкурси, вікторини, олімпіади, змагання; інформування; виїзний прийом населення; шефство над освітніми організаціями з боку поліції; контроль реєстрації заяв і звернень у черговій службі органів і підрозділів Національної поліції з боку інститутів громадянського суспільства.

Не можна відносити до форм взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства шефство над освітніми організаціями, в яких навчаються діти поліцейських. Це форма турботи про дітей. Тут немає обов'язкової сторони взаємодії – інституту громадянського суспільства.

Виїзний прийом громадян, навчання дітей і підлітків, проведення інформаційно-пропагандистських акцій, благодійних заходів, конкурсів, олімпіад, змагань школярів, тематичних автопробігів теж недоречно відносити до форм взаємодії інститутів громадянського суспільства з поліцією.

Функціонування «гарячої лінії», проведення виїзних прийомів громадян, надання їм психологічної або юридичної допомоги, опитування громадської думки є взаємодією з окремими громадянами, але не з їх організаціями. Крім того, це приклади односторонньої, односторонньої взаємодії, коли громадяни або отримують допомогу, послуги, або діляться інформацією, думками.

Фактично з перелічених форм до взаємодії можуть бути віднесені лише такі: спостереження, контроль діяльності поліції з боку інститутів громадянського суспільства; спільне вирішення питань, узгодження проведення заходів; зустрічі, круглі столи, семінари, конференції [14, с. 298].

Серед інструментів взаємодії органів державної влади, інститутів громадянського суспільства і громадян вирізняють: консультації з громадськістю – участь в обговоренні нормативно-правових актів, проектів обласних цільових програм, звітів головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік; участь у роботі Громадської ради при облдержадміністрації, спільних робочих групах (складаються із представників органів виконавчої влади, законодавчої влади, місцевих органів влади); проведення громадських експертиз діяльності обласної державної адміністрації; участь у конкурсах на отримання фінансової підтримки на реалізацію своїх програм (проектів, заходів); участь у навчальних тренінгах та публічних заходах; інформаційна підтримка [15].

На нашу думку, форми взаємодії залежать від багатьох чинників, скажімо, від напряму взаємодії, від категорії суб'єктів взаємодії.

Взаємодія при охороні публічної безпеки здійснюється між підрозділами поліції та громадськими формуваннями з охорони громадського порядку або групами громадян, які стихійно збираються, в разі ускладнення оперативної обстановки. У таких випадках основні форми взаємодії – спільне патрулювання території, узгодження, планування, навчання, надання методичної допомоги тощо. Якщо взаємодія здійснюється з групами, які стихійно формуються, поліції доцільно вжити заходів щодо організації таких груп громадян, виділення керівників з найбільш активних або авторитетних громадян. Подібні форми взаємодії застосовуються під час спільних пошуків загублених людей, дітей. Як правило, в заходах беруть участь волонтерські організації, що не мають членства, тобто в їхній діяльності можуть брати участь будь-які зацікавлені громадяни, хоча координаційні функції в них виконують певні активісти. З ними здійснюється взаємодія. У таких випадках практикується спільне планування, узгодження дій (розстановка сил і засобів), матеріально-технічне забезпечення, спільне патрулювання.

Віднедавна щораз більшого поширення набуває така форма матеріальної підтримки інститутів громадянського суспільства, як виділення грантів-коштів, призначених для витрат на реалізацію соціальних програм. Планом заходів на 2018 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки передбачено розробку за участю представників інститутів громадянського суспільства та подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо запровадження електронних процедур проведення конкурсів з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка; скорочення адміністративних бар'єрів у сфері діяльності інститутів громадянського суспільства [16].

У частині 2 статті 21 Закону України від 22 березня 2012 року № 4572-VI «Про громадські об'єднання» зазначено, що громадське об'єднання може здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність безпосередньо, якщо це окреслено статутом громадського об'єднання, або через створені в порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства, підприємства), якщо така діяльність відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню. У цьому разі можуть бути види діяльності, що належать до відання поліції, наприклад, надання юридичної допомоги на безоплатній або на пільговій основі громадянам та громадським організаціям; правова просвіта населення, діяльність щодо захисту прав і свобод людини та громадянина; профілактика соціально небезпечних форм поведінки

громадян; формування громадської нетерпимості до корупції; розвиток міжнаціональних відносин, інтеграція, соціальна та культурна адаптація мігрантів; медична та соціальна реабілітація, соціальна та трудова реінтеграція осіб, які страждають на наркотичну залежність.

Попри очевидну правоохоронну спрямованість подібної діяльності громадських організацій, органи поліції виключені з процесу розміщення державного замовлення за цими напрямками. Незважаючи на це, територіальні органи поліції можуть брати участь в розміщенні державного та місцевого замовлення щодо надання населенню соціальних послуг і проведення заходів, спрямованих на попередження злочинів та адміністративних правопорушень.

**Висновки.** Дослідження форм і методів взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства дає можливість сформулювати такі висновки:

1. Взаємодія поліції з інститутами громадянського суспільства в Україні здійснюється за різними моделями. Найпоширеніша – патерналістська модель, яка характеризується тим, що представники поліції прагнуть керувати інститутами громадянського суспільства та контролювати їхню діяльність.

2. Найбільш поширеними формами взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства є різноманітні зустрічі (круглі столи, семінари, конференції, зустрічі з представниками діаспор тощо), робочі групи за участю представників інститутів громадянського суспільства, спільна діяльність, спостереження.

3. Найпоширенішими методами взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства є: консультування; інформування; узгодження; обговорення; опитування; анкетування; координація; спільне планування; спільне патрулювання.

4. У країнах ЄС використовують різні форми та методи взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства, що передбачають формування громадських організацій правоохоронної спрямованості за ініціативою поліції у контексті Community Policing (CoP). Увагу зосереджують на інформаційній взаємодії з окремими громадянами. Водночас реалізується ідея зближення поліції з народом.

5. Найбільш затребуваними є партнерські моделі взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства, які характеризуються активними формами та методами взаємодії (діяльність робочих груп, спільна практична робота, взаємний контроль; координація, узгодження, спільне патрулювання).

6. Правова регламентація вимагає нових для поліції форм взаємодії з інститутами громадянського суспільства – йдеться про фінансову підтримку на конкурсній основі соціально орієнтованих

громадських організацій, що здійснюють діяльність правоохоронної спрямованості.

1. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>

2. Гурицька М. С. Основні моделі взаємодії громадянського суспільства і держави: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси». К., 2009. 14 с.

3. Ладиченко В. Проблеми взаємодії держави і громадянського суспільства. *Публічне право*. 2016. № 4 (24). С. 18–25.

4. Комплексний план заходів з формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ України на 2013–2014 роки. Тимчасовий веб-сайт Національної поліції. URL: <http://old.npu.gov.ua/mvvs/control/main/uk/publish/article/839714>

5. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 р. № 1023-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80>

6. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

7. Бублій М. П. Основні характеристики взаємодії громадянського суспільства та держави. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2013-2/doc/4/01.pdf>

8. Наливайко Л., Орешкова А. Взаємодія інститутів громадянського суспільства та національної поліції України: теоретико-правовий аспект. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2016. Vol. 3. Iss. 6. С. 81–86.

9. Загуменна Ю. О. Партнерська модель взаємодії поліції та громадянського суспільства: міжнародний досвід. Публічне управління у забезпеченні сталого розвитку країни: збірник тез науково-практичної конференції (м. Харків, 24 листопада 2016 р.). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2016-5/doc/2/05.pdf>

10. Субота С. І. Національна поліція України та її взаємодія з громадянським суспільством: теоретико-правове дослідження: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 12.00.01. Харків, 2017. 23 с.

11. Рудовська С. І. Організаційно-правові засади діяльності громадських рад в Україні на сучасному етапі. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 8. С. 142–148.

12. Рамазанова У. В. Головні напрями взаємодії громадських організацій з Національною поліцією України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія Юридичні науки. 2016. Вип. 1. Т. 3. С. 61–64.

13. Круглий стіл. Комплексний план заходів з формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ України на 2013–2014 роки. *Іменем закону*;

Моменти: об'єднане Інтернет-видання. URL: <http://www.imzak.org.ua/articles/article/id/3081>

14. Ковалів М. В. Основи управління в органах внутрішніх справ України. Львівський державний університет внутрішніх справ. 2010. 340 с.

15. Громадянське суспільство. Львівська обласна державна адміністрація. URL: <http://loda.gov.ua/hromadyanske-suspilstvo>

16. Про затвердження плану заходів на 2018 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 р. № 297-р. URL: [www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-na-2018-rik-shodo-realizaciyi-nacionalnoyi-strategiyi-spriyannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva-v-ukrayini-na-20162020-roki](http://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-na-2018-rik-shodo-realizaciyi-nacionalnoyi-strategiyi-spriyannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva-v-ukrayini-na-20162020-roki)

**Hurkovskiy M. P., Yesimov S. S. Administrative and legal forms and methods of interaction between the police and institutions of civil society**

*The urgent tasks of combating crimes and offenses, countering corruption and extremist manifestations, which are imposed on the police by the Law of Ukraine «On National Police», can be successfully solved only if the police and the society are united.*

*The application of the potential of civil society by the police remains low, despite the fact that the country increases social activity of citizens and their associations – institutions of civil society.*

*There are objective reasons for interaction of the police with institutions civil society – it is a mutual interest in maintenance of law and order, which is the function of the police, and a condition of normal existence for civil society. The requirement to ensure law and order is a natural right of a citizen as a taxpayer. At the same time, the natural human right is the right to participate in administration of public affairs, to commit quite legitimate actions aimed at ensuring law and order.*

*The interaction of the police with institutions of civil society in Ukraine is carried out according to different models. A widespread model of interaction is the paternalistic model, which is characterized by the fact that police representatives seek to administer institutions of civil society and control their activities. The most common forms of interaction between the police and institutions of civil society are different types of meetings, working groups with the participation of representatives of civil society institutions, joint activities, and monitoring.*

*The most common methods of interaction between the police and institutions of civil society are counseling; informing; coordination; discussion; poll; questionnaire; joint planning; joint patrolling. Different forms and methods of interaction between the police and institutions of civil society are used in EU countries, including the establishment of Community Policing (CoP). At present, a great attention is paid to the informational interaction with individual citizens; the idea of rapprochement of the police with the people is implemented.*

**Key words:** administrative-legal forms, methods, interaction, National police, institutions of civil society.

Стаття надійшла 22 жовтня 2018 р.

## КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

*Проаналізовано конституційні основи адміністративно-правового режиму інформаційної безпеки. Розглянуто конституційні принципи у контексті нормативно-правового регулювання інформаційної безпеки і адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу та Доктрини інформаційної безпеки України, спрямованих на забезпечення інформаційної безпеки особи, суспільства, держави.*

*Досліджено вплив конституційних принципів на адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки.*

**Ключові слова:** інформаційна безпека, конституційні принципи, адміністративно-правовий режим, інформаційні права.

**Постановка проблеми.** Адміністративне право ґрунтується на конституційному праві, оскільки останнє визначає місце органів державної влади в механізмі держави, основи їх взаємовідносин, компетенції, основні права й обов'язки громадян, які більшою мірою реалізуються в процесі діяльності органів публічної влади. З огляду на це можна стверджувати, що низка питань, які стосуються публічного управління, охоплюються й конституційним, й адміністративним правом.

Якщо норми конституційного права закріплюють загальні, єдині для всіх державних органів демократичні принципи організації та діяльності, то норми адміністративного права деталізують зазначені принципи стосовно розмаїтої системи органів публічної влади, регулюючи їх на основі практичної управлінської діяльності цих органів. Конституційні принципи мають вищий ступень нормативної узагальненості, зумовлюють зміст конституційних прав людини, носять універсальний характер і, зважаючи на це, надають регулювальний вплив на всі сфери суспільних відносин.

Характеристику основ адміністративно-правового режиму інформаційної безпеки потрібно почати з аналізу конституційних підходів до регулювання інформаційних відносин, які зумовлюють цілі, завдання, повноваження органів державної влади у сфері забезпечення інформаційної безпеки. Сьогодні зростає потреба вдосконалення конституційних основ регулювання процесів у сфері забезпечення інфор-

маційної безпеки, оскільки питання теорії конституції та конституційного права мають відповідати вирішенню практичних завдань реформуванню суспільства та держави. Відповідно до цього логічно розглянути конституційно-правові основи адміністративного режиму інформаційної безпеки.

**Стан дослідження.** Науковими дослідженнями удосконалення інформаційного законодавства займалися такі вчені, як: В. Авер'янов, І. Арістова, А. Баранов, В. Белевцева, Д. Біленська, Н. Бортник, В. Брижко, М. Граб, Е. Додін, О. Дзьобань, В. Колпаков, В. Ліпкан, О. Олька, О. Остапенко, В. Ортинський, О. Селезньова й ін. Водночас швидкі темпи розвитку інформаційного законодавства потребують постійного аналізу проблем нормативно-правового регулювання інформаційної безпеки у контексті Доктрини інформаційної безпеки України.

**Метою** статті є дослідження конституційних основ адміністративно-правового режиму інформаційної безпеки.

**Виклад основних положень.** Конституція України формулює важливі принципи діяльності держави в інформаційній сфері: право на інформацію; право вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію; свободи інформаційної діяльності; єдності інформаційного простору.

Зусиллями юристів США та країн Європейського Союзу (Німеччини, Франції, Іспанії, Італії, Португалії) створена теоретична конструкція, вбудована в систему конституційного права, яка намагається пояснити, як Конституція регулює інформаційні відносини. Вона дала змогу зв'язати в єдине ціле такі різноманітні та суперечливі явища, як свобода інформаційної діяльності та забезпечення інформаційної безпеки. Будучи пов'язаною з концепцією соціальної, правової держави, Конституція перетворюється в конституційно-правову основу соціально орієнтованої інформаційної економіки та є основою забезпечення інформаційної безпеки держави, суспільства та людини.

Як зазначає І. Діордіца, правові норми, визначаючи конкретний зміст прав і свобод людини та громадянина, не дають їх вичерпного переліку. Розвиток міжнародного та національного законодавства, юридичної доктрини сприяє перманентному розширенню спектра прав і свобод людини та громадянина [1, с. 117–118].

Інформаційні права є можливістю, а не зобов'язанням людини. Особа на свій розсуд визначає обсяг і міру реалізації свого права. Відповідно, правове регулювання права на інформацію та інших інформаційних прав в Україні не обмежується тільки нормами консти-

туційного права, а є міжгалузевим інститутом, оскільки воно охоплює норми адміністративного, цивільного, фінансового, екологічного, кримінального та іншого законодавства, які в своїй структурі містять власні інститути [2, с. 158].

Конституційні принципи інформаційної діяльності та інформаційної безпеки в Україні становлять загальну частину підсистеми конституційних норм і спеціального нормативно-правового масиву, містяться в чотирьох найважливіших нормах: право на інформацію; свобода інформаційної діяльності; єдність інформаційного простору; забезпечення інформаційної безпеки.

Частина норм Конституції України (наприклад, статей 32, 33, 34) охоплює норми, що встановлюють конституційний, інформаційний, публічний порядок.

Загальною тематикою об'єднані положення Конституції України, що стосуються національної безпеки держави і її самостійної частини – інформаційної безпеки. Важливою складовою є положення конституційного права, що передбачають гарантії громадського контролю з боку інститутів громадянського суспільства в сфері забезпечення інформаційних прав людини та громадянина.

Удосконалення контрольних механізмів над державним апаратом з боку інститутів громадянського суспільства та інформаційний аутсорсинг – це реалії сучасного конституціоналізму [3]. У цьому аспекті слід звернути увагу на кореляцію сучасної методології адміністративно-правових досліджень, зокрема повноваження державних органів у сфері забезпечення інформаційної безпеки, передбачені Конституцією України.

Еластичність конституційно-правових норм і принципів, що регулюють інформаційну безпеку, як характерна риса її моделі, зумовлює межі судової активності в процесі судового конституційного контролю, здійснюваного Конституційним Судом України щодо правових норм, що втілюють інформаційну політику і забезпечують інформаційну безпеку. Сприймавши європейську конституційно-правову концепцію, в Україні додали їй специфічні, характерні для нашої країни риси.

Визнаючи за Основним Законом країни чільне місце в законодавстві в плані визначення основних завдань щодо створення умов розвитку сучасної системи економіки й інформаційної безпеки та громадських цінностей, слід зазначити, що завдання, закладені в Конституції України, ідентичні з національними інтересами, що містяться в Стратегії національної безпеки України [4]. Водночас Основний Закон визначає напрям розвитку країни, а Стратегія кібербез-



пеки України та Доктрина інформаційної безпеки визначають, які заходи необхідно вжити, щоб рух в обраному напрямі був максимально безпечним [5; 6]. Сьогодні в найкоротші терміни необхідно вирішувати завдання з правового забезпечення інформаційної безпеки.

Основні завдання інформаційної безпеки держави, на наш погляд, випливають з аналізу статей Конституції України з позицій забезпечення безпеки і підтримки стабільності інформаційних основ держави та суспільства. Обмеження адміністративно-правового регулювання торкнулося не тільки сфери господарських відносин, а відобразилася на більш загальному рівні в реалізації основних прав і свобод, закріплених у Конституції України, конкретизація яких на галузевому та міжгалузевому рівнях стосується інформаційної сфери. Конкретно йдеться про те, що визначальною ідеєю щодо адміністративно-правового регулювання став примат основних прав і свобод людини та громадянина (стаття 3 Конституції України), які обмежують адміністративно-правове втручання в будь-яку сферу життєдіяльності, зокрема в сферу інформаційної діяльності, оскільки їх захист є обов'язком держави.

Якщо взяти до уваги, що окремі аспекти діяльності суб'єктів господарювання є безпосереднім вираженням основних прав і свобод людини (наприклад, право вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію, закріплена статтею 34 Конституції України), то стає очевидним, що межі адміністративно-правового регулювання в сфері забезпечення інформаційної безпеки визначено основними правами та свободами громадян, тобто втручання органів виконавчої влади у встановлення вимог інформаційної безпеки щодо інформаційної діяльності обмежено. Конституція України зобов'язує органи державної влади підтримувати єдиний інформаційний простір. Про це свідчить низка законодавчих актів.

Як наслідок, такий підхід дає можливість створити всі умови для формування ефективної інформаційної економіки та стимулювання розвитку ефективного виробництва. Наприклад, здебільшого цілі Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року спрямовано на підвищення рівня інформаційного забезпечення [7].

Серед них: розвиток суб'єктів малого та середнього підприємств із метою формування конкурентного середовища в економіці України; гармонізація законодавства у сфері технічних регламентів та оцінки відповідності (сертифікації) з європейськими вимогами тощо [7].

Конституція України формує концепцію розвитку соціально орієнтованої економіки, закріплюючи такі основні права та свободи громадянина, як визнання та гарантування свободи інформаційної діяльності, що є необхідним елементом конституційно-правового регулювання інформаційних відносин, властивих суспільству. Свобода інформаційної діяльності зазвичай розглядається як сутність ринкових відносин і підстава для саморозвитку та саморегулювання в межах сучасної економіки. Свобода інформаційної діяльності визначається також як відносини, що опосередковують вираз вільної волі власників-учасників господарських відносин, спрямованих на отримання прибутку або іншої вигоди. Загалом свобода інформаційної діяльності може бути представлена як свобода підприємництва та вибору власників інформаційних ресурсів використовувати або реалізовувати ці ресурси на свій розсуд.

Відзначимо, що всі зазначені загальні принципи державного управління – це основні ідеї, закріплені в правових нормах, відповідно до яких організовується та функціонує механізм державності. Однак у процесі встановлення адміністративно-правового режиму забезпечення інформаційної безпеки слід враховувати конституційні принципи ринкової економіки. Конституційні принципи ринкової економіки утворюють основи інформаційного ладу сучасної України, що являють собою ґрунт стійкого соціально-економічного розвитку усіх сфер життя держави, зокрема інформаційної. Як зазначає К. Бабенко, гарантовані Конституцією України принципи розвитку економічної системи України покликані гармонійно поєднати позитивний ринковий досвід з об'єктивними потребами реалізації моделі соціальної держави, адже головною метою розвитку економічної системи є не абстрактні економічні показники, а насамперед добробут усіх громадян, їх можливість забезпечувати гідне життя для себе та своїх близьких [8].

Реалізація положень щодо інформаційної безпеки є під впливом і внутрішньополітичних, і міжнародно-правових чинників.

І. Валушко зауважує, що Конституція стала основним правовим базисом подальшої нормотворчості в інформаційній сфері. Втім ця нормотворчість, поряд з певними позитивами розвитку інформаційного поля, свободи та захисту інформації, не виявила необхідної дієвості в умовах інформаційної війни. Головне, що ця нормотворчість не забезпечила реалізацію статті 17 Конституції, яка ставить інформаційну безпеку до низки найважливіших функцій держави, таких як захист суверенітету та територіальної цілісності [9, с. 81].

У результаті відбулася деяка зміна уявлень, розуміння тих чи інших конституційних принципів, що регулюють інформаційні відно-

сини. У сфері конституційного права обґрунтуванням цієї тенденції могла б бути ідея про те, що нині з'являється новий суб'єкт конституційно-правових відносин – це майбутні покоління громадян України, які, зокрема, мають мати право на передбачуваність та безпеку інформаційного становища.

Цікаві результати отримані Конституційним Судом при поєднанні конституційних принципів, що регулюють інформаційні відносини, з універсальними конституційними принципами, зокрема з принципом правової держави. Взяті воедино, в системному зв'язку, вони зумовлюють такий конституційно-правовий імператив, як необхідність поваги принципу правової визначеності в інформаційних відносинах [10, с. 191].

Важливе значення з огляду на це має Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України [11].

Головною ланкою в цьому обґрунтуванні є посилання про властиву кожному індивіду сукупність природних прав. Наприклад, права на свободу інформаційної діяльності, інформаційну та іншу безпеку тощо. Реальний стан справ щодо забезпечення і захисту інформаційних прав громадян справедливо розглядається як ключовий індикатор реалізації положень Конституції України. У рішеннях Конституційного Суду обґрунтована необхідність визнання того, що зі сукупності конституційності положень шляхом їх своєрідного агрегування впливає конституційний принцип свободи інформаційної діяльності, про який в тексті Конституції не зазначено.

Оскільки темою розгляду є не свободи інформаційної діяльності загалом, а забезпечення інформаційної безпеки, звернімося до статті 17 Конституції України, згідно з якою захист суверенітету та територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави.

Із огляду на це забезпечення безпеки має спрямовуватися не тільки на запобігання загрозам державі та суспільству, а й на здійснення комплексу заходів щодо розвитку та зміцнення прав та свобод особи, духовних цінностей суспільства, конституційного ладу, суверенітету та територіальної цілісності держави, зокрема на основі Доктрини інформаційної безпеки України.

Із наукового погляду інформаційна безпека – багатогранне явище, яке породжує різнопланові підходи до дослідження. Зокрема, інформаційну безпеку можна розглядати як сукупність норм Конституції

України, що закріплюють основи забезпечення різних видів безпеки. Конституція України лише опосередковано регламентує таке складне явище, як безпека. Насамперед вона закріплює правові основи безпеки особи: фізичної, інформаційної, санітарно-епідеміологічної, екологічної тощо. Вона також встановлює основи безпеки суспільства та держави.

У Конституції України йдеться про окремі елементи безпеки особи, суспільства, держави, закріплюється умова обмеження прав і свобод людини та громадянина. Водночас конституційні положення є основою для розвитку в галузевому законодавстві правового регулювання відносин щодо забезпечення і безпеки загалом, і окремих її видів.

У Конституції України немає норм, що прямо регламентують зміст діяльності щодо забезпечення безпеки (засоби, форми і методи), також не виділені принципи безпеки, умови та межі повноважень владних органів, оскільки це прерогатива адміністративного законодавства. Але з метою підвищення ефективності правового регулювання в цій сфері на конституційному рівні необхідно визнати забезпечення безпеки обов'язком держави, викласти суть такої діяльності й основні вимоги до порядку її реалізації. Конституційні принципи інформаційних прав утворюють основи інформаційного ладу України, являють собою основу стійкого соціально-економічного розвитку. При відсутності достатнього конституційно-правового регулювання суспільних відносин щодо забезпечення безпеки головну регулятивну роль виконує галузеве законодавство. Окремі види безпеки нормативно закріплені в Законі України від 5 жовтня 2017 року № 2163-VIII «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» [12]. З огляду на це звернімо увагу, що відповідно до Конституції України людина, її права і свободи є найвищою цінністю, а їх визнання, дотримання і захист – першочерговий конституційно-правовий обов'язок держави.

Специфіка адміністративно-правового регулювання виражається в тому, що однією з базових характеристик ефективності правового регулювання є те, що в процесі реалізації правових засобів можуть виникати нові суспільні відносини [13, с. 158–159]. Встановлення адміністративно-правового режиму інформаційної безпеки – це не тільки вимоги до стійкості економіки та захищеність інформаційних відносин, а й суб'єктивне право громадян на інформаційну безпеку. Доктрина інформаційної безпеки України виділила пріоритетні напрями в забезпеченні інформаційної безпеки, основні завдання та напрями державної інформаційної політики на основі положень Конституції України, які відображають гостроту реальних проблем,

їх значення для інформаційної стабільності країни та сталого прогресивного розвитку.

**Висновки.** Встановлення адміністративно-правового режиму інформаційної безпеки може бути інтерпретовано як критерій безпеки особи, суспільства та держави в інформаційній сфері на основі конституційних принципів і норм. У ст. 1 Конституції України, відповідно до якої Україну проголошено правовою державою, на всі органи державної влади, правові, адміністративні й економічні інститути покладено обов'язок відповідності основним принципам, закладених в ідею формування правової держави. Водночас головною метою проведення в Україні інформаційної, правової та адміністративної реформи є підвищення якості життя населення та інформаційної стабільності суспільства, тобто забезпечення його інформаційної безпеки.

1. Діордіца І. Класифікація інформаційних прав і свобод людини та громадянина. *Підприємництво, господарство, право*. 2016. № 7. С. 116–122.

2. Вакарюк Л. Основні підходи до розуміння поняття «інформаційні права людини». *Підприємництво, господарство, право*. 2018. № 2. С. 155–159.

3. Александріна Т. О., Білоусько Т. М. Інформаційний аутсорсинг як новітня бізнес-модель на інформаційному ринку України. *Збірник наукових статей ПУЕТ*. Полтава: ПУЕТ, 2017. С. 4–9.

4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України: Указ Президента України від 15.03.2016 № 96/2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/96/2016>

6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України: Указ Президента України від 25.02.2017 № 47/2017. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017>

7. Деякі питання реалізації Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 292-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/292-2018-%D1%80>

8. Бабенко К. А. Конституційні основи розвитку економічної системи України. Веб-сайт Київського апеляційного адміністративного суду. URL: <http://kaas.gov.ua/law-library/articles/b/211-konstitutsijni-osnovi-rozvitku-ekonomichnoji-sistemi-ukrajini.html>

9. Валюшко І. О. Інформаційна безпека України в контексті російсько-українського конфлікту: дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.04. К.: Дипломатична академія України при МЗС України, 2018. 210 с.

10. Ковалів М. В. Місце Конституційного суду України у системі судових органів. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2013. Вип. 10. С. 190–193.

11. Рішення Конституційного Суду України від 20.01.2012 № 2-рп/2012 у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12>

12. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 05.10.2017. № 2163-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 45. Ст. 403.

13. Бондаренко В. А. Ціннісний аспект підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2016. № 1. С. 152–160.

**Yesimov S. S., Borovikova V. S. Constitutional foundations of the administrative and legal regime of information security**

*Administrative law takes its starting principles in constitutional law, since constitutional law determines the place of state authorities in the mechanism of the state, the basis of their relations, competences, fundamental rights and duties of citizens, which are more widely implemented in the process of activity of public authorities. In this regard, we can assert that a number of issues relating to public administration are covered both by constitutional and administrative law.*

*If the norms of constitutional law establish general, common to all state bodies' democratic principles of organization and activity, then the norms of administrative law detail these principles concerning the various system of public authorities by regulating them on the basis of practical administration of these bodies. Constitutional principles have a higher level of normative generalization, determine the content of constitutional human rights, they are universal by nature and have a regulatory impact on all spheres of public relations.*

*Establishment of the administrative-legal regime of information security can be interpreted as a criterion for the safety of individuals, societies and states in the information sphere, based on constitutional principles and norms. Article 1 of the Constitution of Ukraine, which proclaimed Ukraine a state under the rule of law, imposes on all bodies of state power, legal, administrative and economic institutions the duty of compliance with the basic principles laid down in the idea of the formation of a law-governed state.*

*Moreover, the main goal of conducting informational, legal and administrative reforms in Ukraine is to improve the quality of life of the population and increase information stability of the society, that is, to ensure its information security.*

**Key words:** *information security, constitutional principles, administrative-legal regime, information security.*

Стаття надійшла 22 жовтня 2018 р.

## ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

*Проаналізовано особливості організації, функціонування системи органів виконавчої влади та стан реалізації ними основних функцій державного управління. Розкрито концептуальні засади модернізації ролі, функцій держави та виконавчої влади за умов трансформаційного періоду. Вказано, що оптимізація центральних органів виконавчої влади – процес приведення їх до стану, який давав би їм можливість найефективніше виконувати свої завдання, функції, зокрема надавати адміністративні послуги. Визначено мету реформування міністерств.*

**Ключові слова:** адміністративна реформа, оптимізація, публічна адміністрація, центральні органи виконавчої влади, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, Президент України.

**Постановка проблеми.** Успішна діяльність держави пов'язана з ефективним функціонуванням виконавчої влади, створенням оптимальної системи її органів, що здійснюють державне управління. Подальший розвиток і реформування діючої в Україні системи органів виконавчої влади має забезпечити дієвість виконавчої влади, її ефективний вплив на керовані сфери суспільного розвитку країни [1, с. 39].

Найактуальнішою науковою проблемою українського державотворення, що потребує системного аналізу та невідкладного вирішення, є поліпшення організації та функціонування виконавчої влади. Загальновизнаним є те, що органи виконавчої влади реалізують найважливіші функції держави. З огляду на це теоретичне обґрунтування оптимізації функцій управління – головного чинника ефективного функціонування органів виконавчої влади – має важливе значення і з теоретичного, і з практичного погляду.

Підвищення ефективності та результативності функціонування системи державного управління, уточнення закономірностей розвитку суспільних процесів, а також вирішення проблем реформування систем (інститутів), що забезпечують належний рівень її життєдіяльності, є важливим чинником забезпечення національної безпеки. Саме тому останніми десятиліттями в різних країнах акцентовано на дослідженнях, спрямованих на пошук нових моделей систем державного управління в контексті сучасних процесів глобалізації, врахування специ-

фічних культурно-історичних, суспільно-політичних й економічних особливостей національного розвитку [2, с. 2].

Як відомо, найліпші результати діяльності ієрархічно організаційної соціальної системи зазвичай забезпечуються за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови. Тобто за умови, коли всі структурні ланки системи підлягають керівному впливу з одного, а не з кількох владних центрів. Натомість встановлена Конституцією України республіканська форма державного правління змішаного, напівпрезидентського типу закономірно пов'язана з так званим дуалізмом виконавчої влади. Він означає, що повноваження вищого суб'єкта виконавчої влади певною мірою поділені між Президентом України і Кабінетом Міністрів [1, с. 40].

**Стан дослідження.** І вітчизняний, і зарубіжний досвід свідчать, що реформування державного управління має бути органічно вбудованим у процеси суспільних перетворень, спрямованих на прогресивний розвиток суспільства. Успіхи країн Центрально-Східної Європи в проведенні адміністративних реформ значною мірою обумовлені чітким розумінням реформ не як самодостатнього процесу, а як забезпечувальної діяльності зі створення адміністративної системи, що спроможна здійснити весь комплекс необхідних суспільних перетворень для досягнення стратегічної мети – вступу до ЄС [3, с. 5–10].

Автори монографії «Реформування державного управління в Україні» [4, с. 67–69] на основі досвіду перших років незалежності України зробили висновок про те, що неможливо кардинально реформувати економіку без суттєвих змін у політичній сфері, насамперед у сфері державного управління. Водночас Я. Гонцяжа і Н. Гнидюк у праці «Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості: Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи?» показують, що цілі, масштаб і послідовність кроків проведення адміністративної реформи мають визначатися кінцевими завданнями і заходами економічної, політичної та соціальної реформ [5, с. 92].

В. Я. Малиновський у авторефераті дисертації «Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади» зазначає, що нерозробленість зазначеної наукової проблеми значною мірою стримує проведення функціональної та структурної реформ системи виконавчої влади, позбавляє політико-управлінську діяльність необхідної організуючої спрямованості та ефективності [6].

Автори монографії «Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи» констатують, що однією з причин затримки реформи публічної адміністрації є недостатня опрацюва-



ність окремих проблем, перманентний пошук оптимальної моделі організації системи державного управління [7, с. 8].

**Мета** статті – на підставі наукових джерел і нормативних актів вітчизняного законодавства окреслити коло проблем та шляхи реформування органів виконавчої влади.

**Виклад основних положень.** Притаманна будь-якій бюрократичній системі схильність до самовідтворення викликала надмірну багатофункціональність органів виконавчої влади. Недостатній розподіл функцій у цій системі та відсутність чіткого зв'язку між ними доволі часто провокували внутрішній конфлікт інтересів у діяльності багатьох органів виконавчої влади, що відобразалось у перевищенні обсягу державного контролю у сфері своєї діяльності над його доцільністю та ускладненні адміністративних послуг. Діяльність цих адміністративних структур у сфері суспільних відносин зводилася до видачі дозволів і накладення штрафів за невиконання правил, що встановлювалися [2, с. 2].

Наявна в Україні модель виконавчої влади є складним суперечливим явищем із багатьма бюрократичними деформаціями, недоліками. Апарат державного управління не може забезпечувати суспільні реформи. Перш ніж перейти до розгляду та порівняння наявних пропозицій щодо реформування мережі зазначених органів, потрібно висловити пропозицію урахування вимог принципу децентралізації, зокрема щодо використання поділу (функціональна децентралізація) за основними видами публічних, зокрема адміністративних послуг, що надаються органами. Такий підхід сприятиме увідповідненню правового статусу вітчизняних центральних органів виконавчої влади до сучасних вимог забезпечення адміністративної здатності органів публічних адміністрацій країн – членів ЄС (важливо враховувати також і процес прийняття рішень в ЄС, де реалізація принципу децентралізації отримує додатковий аспект тлумачення, – як принцип децентралізованого прийняття рішень національними публічними адміністраціями). Це сприятиме «відходу» від практики створення центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, доцільність якої обумовлюється переважно політичними, а не науково обґрунтованими чинниками. Йдеться зокрема про те, що послуги мають надаватися на такому рівні, де вони найбільш наближені до споживачів цих послуг [1, с. 42].

Відповідно до вимог, які поставлені перед Україною у процесі її вступу до ЄС, найважливішим завданням адміністративної реформи є вдосконалення інституційної та адміністративної спроможності України, реорганізація системи органів виконавчої влади. У 2010 р.

Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085/2010 від 09.12.2010 р. започатковано системну реформу державного управління та розпочато реформування вищих органів виконавчої влади. Необхідність реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації як складової нової регіональної політики в Україні, її стратегічні завдання, пріоритети та концептуальні засади визначені в основних чинних документах стратегічного характеру – Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року та у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Програма діяльності Кабінету Міністрів України, схвалена 14 квітня 2016 р., серед основних завдань діяльності уряду визначила децентралізацію та реформу публічної адміністрації, підтвердивши незворотність курсу на продовження реалізації цієї важливої реформи.

Проведення адміністративної реформи, метою якої є побудова ефективної моделі врядування на загальнодержавному та регіональному рівнях, стала нині одним із короткострокових пріоритетів держави. Її реалізація серед іншого має оптимізувати систему органів виконавчої влади.

Оптимізація центральних органів виконавчої влади – процес приведення їх до стану, який давав би їм можливість найефективніше виконувати свої завдання, функції, зокрема надавати адміністративні послуги [2, с. 3].

В Указі Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» № 1572 від 15.12.1999 р. порушені й інші питання, зокрема:

1) визначено порядок затвердження положень про центральні органи виконавчої влади, структури та граничної чисельності працівників їх центрального апарату, штатного розпису та кошторису;

2) для управління окремими підгалуззями або сферами діяльності, забезпечення здійснення контрольно-наглядових, регулятивних і дозвільно-реєстраційних функцій щодо фізичних і юридичних осіб КМУ в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, надано право створювати урядові органи в складі центрального органу виконавчої влади;

3) встановлено розмежування політичних та адміністративних посад. Посади Прем'єр-міністра, першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів та міністрів належали до політичних посад [8].

В Указі Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» № 1573 від 15.12.1999 р. визначено

організацію та взаємодію центральних органів виконавчої влади, наданий вичерпний перелік міністерств, державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, статус яких прирівнювався до державного комітету, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, а також перелік центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовувалася та координувалася КМУ через відповідних міністрів.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів» № 965 від 13.06.2000 р. діяльність центрального органу виконавчої влади провадилася міністром шляхом формування державної політики у відповідній сфері та контролю за її реалізацією центральним органом виконавчої влади, внесення на розгляд уряду розроблених центральним органом виконавчої влади нормативно-правових актів та погодження проектів нормативно-правових актів цього органу, що підлягають державній реєстрації, внесення пропозицій щодо призначення на посаду та звільнення з посади керівників центральних органів виконавчої влади, а за поданням зазначених керівників – їх заступників, визначається порядок обміну інформацією між міністерством і центральним органом виконавчої влади, затверджувалася структура центрального органу виконавчої влади [9].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» № 950 від 18.07.2007 р. прийнято Регламент КМУ, завдяки якому засоби розробки політики та формат політичних документів запроваджені як процедури і стандарти прийняття політичних документів. Аналіз практики свідчить, що урядові рішення мають ухвалюватися на засіданнях КМУ, в яких мають брати участь тільки члени КМУ. Інші особи можуть запрошуватися для розгляду конкретних питань. Загалом засідання КМУ мають бути закритими з метою забезпечення вільного й відвертого обговорення питань. Для розгляду найважливіших для суспільства і держави питань доцільно проводити спеціальні засідання уряду за участю Президента України. Процедура погодження та візування проектів урядових рішень має провадитися за допомогою електронного документообігу, коли кожний учасник має можливість подавати свої зауваження та пропозиції до проекту рішення і бачити зауваження та пропозиції інших [2, с. 5].

До початку проведення адміністративної реформи до системи вищих органів виконавчої влади належали органи різних організаційних форм: міністерства, державні комітети, державні комісії, служби, інспекції, фонди, адміністрації.

Багатоманітність форм центральних органів виконавчої влади не була достатньо обґрунтованою, окремі органи поєднували функції, несумісні з погляду належного врядування (формування політики, нормативно-правове регулювання, контроль), існували органи, які не виконували функцій державного управління, але мали статус вищих органів виконавчої влади. Зазначене, а також невідповідність інституційної структури державного управління рівню розвитку суспільних відносин, потребам громадян, бізнесу, національним інтересам України, наявність нерегульованого конфлікту інтересів і на рівні окремих державних службовців, і на рівні інституцій, низька якість, доступність та прозорість надання адміністративних послуг, слугувало поштовхом до реформи системи вищих органів виконавчої влади.

В основі вдосконалення структури органів виконавчої влади була ідея реорганізації виконавчих органів за функціональною ознакою та ідея ієрархічності центральних органів виконавчої влади. Для початку виділено чотири типи функцій: формування політики та нормативно-правове регулювання, контроль та нагляд, управління державним майном, надання адміністративних послуг.

Реформа передбачає також оптимізацію кількості державних службовців та ієрархічне підпорядкування міністерствам служб, агентств та інспекцій. Започаткована реформа передбачає такі складові:

- стандартизація і регламентація. Запровадження стандартів якості та доступності державних послуг, впровадження процедур контролю та оцінки діяльності органів виконавчої влади, розробка і впровадження адміністративних процедур;

- протидія корупції. Ґрунтується на прийнятті антикорупційних нормативно-правових актів, запровадженні антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів, розробці антикорупційних регіональних програм, детальній регламентації процедур взаємовідносин державних службовців із фізичними та юридичними особами;

- удосконалення взаємодії органів виконавчої влади і суспільства. Передбачається впровадження механізмів публічного обговорення значущих рішень, взаємодії органів виконавчої влади та громадянського суспільства, підвищення відкритості діяльності органів державної влади. Участь представників громадянського суспільства у процесі підготовки та прийняття державними органами рішень із подальшим здійсненням моніторингу [10, с. 7].

Кабінет Міністрів України 27 грудня 2017 року затвердив Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади,

що містить загальну рамку реформи. У документі зазначається, що раніше робота з реформування центральних органів виконавчої влади, головно, зосереджувалася на здійсненні заходів, спрямованих на посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування і координації державної політики та позбавлення їх невластивих повноважень. Але, переконані в уряді, реформування міністерств доцільно проводити комплексно та послідовно. Це не може бути виокремлено з-поміж інших питань реформування державного управління та оптимізації системи органів виконавчої влади загалом [11].

Прийняття такого рішення обумовлено необхідністю посилення інституційної спроможності міністерств щодо стратегічного планування та формування державної політики на основі її ґрунтовного аналізу, забезпечення максимальної ефективності та результативності діяльності центральних органів виконавчої влади з підготовки та реалізації головних національних реформ, наближення організації системи таких органів до європейських стандартів та кращих європейських практик.

Нагадуємо, що зазначене рішення прийнято в межах реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рр., затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474 від 24.06.2016 р. [12].

Із моменту схвалення Стратегії робота з реформування центральних органів виконавчої влади, головно, зосереджувалася на здійсненні заходів, спрямованих на посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування і координації державної політики та позбавлення їх невластивих повноважень.

Із цією метою в рамках реалізації Концепції запровадження посад фахівців із питань реформ, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 905 від 11.11.2016 р., провадилися заходи щодо утворення у визначених Кабінетом Міністрів України міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади та Секретаріаті Кабінету Міністрів України відповідних структурних підрозділів (директоратів та генеральних департаментів).

Питання реформування міністерств також пов'язано зі завданнями Стратегії щодо скорочення загальної кількості працівників центральних органів виконавчої влади щороку не менш як на 2,5 відсотка чисельності працівників таких органів станом на 1 січня 2016 р., оновлення персоналу, зокрема шляхом відбору фахівців із питань реформ, а також забезпечення надало конкурентоспроможного рівня оплати праці для всіх державних службовців.

У 2017 році почалася реформа десяти пілотних міністерств першої хвилі. Мета реформи – перетворити міністерства на потужні

аналітичні центри з формування політики. Восени почалися конкурси на посади фахівців із питань реформ, які відбуваються за оновленою конкурсною процедурою [13]. Мета реформування міністерств – посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування державної політики у визначених Кабінетом Міністрів України сферах, реалізацію якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України, а також за потреби розмежування функцій з формування та реалізації державної політики. Зазначене сприятиме підвищенню ефективності функціонування всієї системи центральних органів виконавчої влади.

Реалізація Концепції дасть змогу залучити на посади державної служби кваліфікованих фахівців, які зможуть на високому рівні та ефективно виконувати завдання з підготовки та реалізації головних національних реформ, впливати на тенденції і розвиток державної служби, запровадити аналіз державної політики та стратегічне планування у діяльність міністерств [12].

**Висновки.** Аналіз сучасного стану переконливо свідчить про наявні проблеми та необхідність суттєвого реформування органів виконавчої влади в Україні. Позитивні результати ще не набули тієї критичної маси, яка б дала змогу досягти якісного, ефективного та результативного перелому у функціонуванні системи державного управління, більш повного забезпечення потреб громадян, значного підвищення їх життєвого рівня. Недостатнє правове забезпечення, законодавча невизначеність щодо відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб, відсутність механізму взаємодії та колективної роботи, ефективних управлінських інноваційних технологій, недостатнє фінансове забезпечення, мала інформованість населення – це ще не весь перелік проблем, що заважають створити ефективне державне управління [2, с. 9].

Реформування державного управління має перетворювати систему центральних органів виконавчої влади на керований механізм із чітким розподілом повноважень та відповідальності, оптимізований за змістом і переліком державних функцій, кількістю державних службовців і зорієнтований на задоволення потреб суспільства. Саме такий необхідний інструментарій має застосовуватися за призначенням і на довгострокову перспективу. Він здатний підвищити ефективність державного управління та суттєво зменшити використання коштів державного бюджету на утримання державного апарату.

---

1. Авер'янов В., Дерезь В., Пухтецька А. Організація виконавчої влади потребує реформування. *Право України*. 2009. № 12. С. 39–46.

2. Западинчук О. В. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи. С. 1–10. URL: <http://academy.gov.ua>
3. Аналітично-інформаційне забезпечення проблем реформування органів виконавчої влади та підвищення ефективності механізмів державного управління (світовий та вітчизняний досвід): Звіт про другий етап НДР / наук. кер. В. Д. Бакуменко. К., 2004. С. 5–10.
4. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / наук. кер. В. В. Цветков. К.: Оріяни, 1998. 364 с.
5. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості: Як знайти конструктивний шлях для реалізації осн. компонентів адмін. реформи? / Центр економічного розвитку. К.: Міленіум, 2002. С. 92.
6. Малиновський В. Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. політ. наук: 23.00.02 / Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. Чернівці, 2002. 24 с.
7. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за ред. Н. Р. Нижник та Н. Т. Гончарук. К.: Моноліт, 2009. С. 10.
8. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>
9. Про затвердження порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 черв. 2000 р. № 965. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>
10. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. *Науковий вісник*. 2012. Вип. 9 «Демократичне врядування». С. 1–9.
11. Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади від 27 грудня 2017 року. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2384568-kabmin-opriludniv-koscerciu-reformi-vikonavcoi-vladi.html>.
12. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів від 24 червня 2016 р. № 474. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-koncepciyi-optimiz>
13. Реформа десяти министерств завершиться до середини 2018 года. URL: <https://ua.censor.net.ua/n3043436>

**Yosyfovych D. I., Andrusyshyn R. M. Problems of reforming executive bodies in Ukraine**

*The article analyzes the peculiarities of organization, functioning of the system of executive power bodies and the state of implementation of their main functions of state administration. The conceptual bases of modernization of the role, functions of the state and executive power in the conditions of the transformation period are revealed. It is indicated that optimization of central executive bodies is a process of bringing them to a position that would enable them to perform*

*their tasks most efficiently, in particular, to provide administrative services. The purpose of the ministries reformation is to strengthen the institutional capacity of the ministries to formulate the state policy in the areas defined by the Cabinet of Ministers of Ukraine, the implementation of which is entrusted to the Cabinet of Ministers of Ukraine by the Constitution and laws of Ukraine, as well as, if necessary, the delimitation of functions in the formation and implementation of state policy.*

**Key words:** *administrative reform, optimization, public administration, central executive authorities, Cabinet of Ministers of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine.*

*Стаття надійшла 17 грудня 2018 р.*

УДК 342.95(477)

**Д. І. Йосифович,  
В. М. Братковський**

## **АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ КЕРІВНИКІВ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ЗА НЕЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОПОВІЩЕННЯ ВІЙСЬКОВОЗОВОБ'ЯЗАНИХ ПРАЦІВНИКІВ ПРО ЇХ ВИКЛИК У ВІЙСЬКОВІ КОМІСАРІАТИ В ПРОЦЕСІ МОБІЛІЗАЦІЇ**

*Розглянуто проблемні питання притягнення керівників підприємств, установ та організацій до адміністративної відповідальності за незабезпечення оповіщення військовозобов'язаних працівників про їх виклик у військові комісаріати в процесі оголошеної мобілізації.*

*Доведено, що в Україні немає єдиної судової практики вирішення порушеного питання. Запропоновано вважати, що у період оголошеної мобілізації за невиконання законодавчо закріплених обов'язків, які визначені у Законі України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», адміністративна відповідальність для керівників підприємств, установ та організацій повинна наставати виключно за ст. 210-1 «Порушення законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію» Кодексу України про адміністративні правопорушення.*

**Ключові слова:** *мобілізація, адміністративна відповідальність, керівник юридичної особи, адміністративне стягнення, військовий комісаріат, військовий обов'язок.*

**Постановка проблеми.** Для виконання мобілізаційних планів з набору військовозобов'язаних на військову службу в процесі



мобілізації держава в особі компетентних органів державної влади застосовує різноманітні важелі впливу на громадян для їх виклику у військові комісаріати. На практиці задля повноцінного виконання мобілізаційних планів військові комісари часто залучають керівників юридичних осіб для виконання покладеного на них обов'язку щодо оповіщення працівників, які працюють на відповідних підприємствах, в установах та організаціях, про їх виклик у військові комісаріати.

Наприклад, військовий комісар Харківської області Д. Маліцький у інтерв'ю газеті «Слобідський край» зазначив, що з початку оголошення мобілізації, станом на початок 2015 р., подано заяви на розшук 646 громадян, які ухиляються від мобілізації. Із них по Харкову – 379, по районах – 267. Тих, хто напругу відмовився отримувати повістки, – 54. Вісім у Харкові та 46 в області. З метою поліпшення цієї статистики військові комісаріати вручають повістки на підприємствах, але й тут трапляються випадки ухилення [1].

На практиці у схожих правових ситуаціях суди неоднозначно вирішують питання щодо притягнення керівників юридичних осіб до адміністративної відповідальності за незабезпечення оповіщення працівників про їх виклик у військові комісаріати в період оголошеної мобілізації. Тому нині проблемним і не до кінця вирішеним залишається питання стосовно можливості притягнення керівників або інших відповідальних за військово-облікову роботу посадових осіб, що працюють на підприємствах, в установах та організаціях, до адміністративної відповідальності за ст. 210-1 «Порушення законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію» Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [2] за незабезпечення оповіщення працівників юридичних осіб про їх виклик у військові комісаріати в процесі мобілізації.

**Стан дослідження.** Окремі проблемні питання, що стосуються притягнення керівників підприємств, установ та організацій до адміністративної відповідальності за незабезпечення оповіщення військовозобов'язаних працівників про їх виклик у військові комісаріати, у своїх працях досліджували такі науковці: П. П. Богуцький, О. С. Володавська, Г. О. Гозуватенко, Є. І. Григоренко, Я. І. Євсюкова, М. І. Іншин, Р. А. Калюжний, В. М. Комарницький, В. В. Крутов, В. А. Ліпкан, О. М. Морозов, В. І. Пашинський, С. В. Петков, М. М. Прохоренко, О. М. Сарнавський, Д. В. Талалай, М. М. Тищенко, М. С. Туркот, О. М. Хімич, Ю. С. Хоббі, М. І. Шопіна та ін. Однак питання, що стосуються притягнення керівників юридичних осіб до адміністративної відповідальності за незабезпечення оповіщення військовозобов'язаних працівників про їх виклик у військові

комісаріати у процесі оголошеної мобілізації, досліджувалися недостатньо.

**Метою** статті є комплексне дослідження проблемних питань, що стосуються притягнення керівників та інших відповідальних за військово-облікову роботу посадових осіб до адміністративної відповідальності за незабезпечення оповіщення військовозобов'язаних працівників про їх виклик у військові комісаріати у процесі оголошеної мобілізації.

**Виклад основних положень.** Відповідно до українського законодавства, керівників або інших відповідальних за військово-облікову роботу посадових осіб, що працюють на підприємствах, в установах та організаціях будь-якої форми власності за невиконання належно розпоряджень військових комісарів щодо оповіщення підлеглих працівників про їх виклик до військових комісаріатів, можна притягнути і до адміністративної, і до кримінальної відповідальності.

В. О. Навроцький правильно зазначає, що у чинному законодавстві трапляються непоодинокі випадки, коли за певні діяння відповідальність передбачена водночас і в КУпАП за адміністративне правопорушення, і в Кримінальному кодексі України – за злочин [3, с. 495].

Не конкретизуючи особливості притягнення посадових осіб, які працюють на підприємствах, в установах та організаціях, до кримінальної відповідальності за ст. 114-1 «Перешкоджання законній діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань» Кримінального кодексу України [4], пропонується виокремити проблемні питання, що регламентуються ст. 211-4 «Незабезпечення сповіщення військовозобов'язаних і призовників про їх виклик у військові комісаріати, перешкода їх своєчасній явці на збірні пункти чи призовні дільниці» КУпАП [2], та запропонувати шляхи їх вирішення.

Основним нормативно-правовим актом, що регулює порядок проведення мобілізації, є Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію». У ст. 21 цього закону визначено обов'язки підприємств, установ і організацій щодо проведення мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «підприємства, установи і організації зобов'язані забезпечувати своєчасне прибуття працівників, які залучаються до виконання обов'язку щодо мобілізації, на збірні пункти та до військових частин» [5].

Необхідно зазначити, що в судовій практиці немає однозначності щодо вирішення питання про можливість притягнення за недо-

тримання вимог п. 6 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» керівників та відповідальних за військово-облікову роботу посадових осіб, що працюють на підприємствах, в установах і організаціях будь-якої форми власності, до адміністративної відповідальності лише за ст. 211-4 «Незабезпечення сповіщення військовозобов'язаних і призовників про їх виклик у військові комісаріати, перешкода їх своєчасній явці на збірні пункти чи призовні дільниці» КУпАП. В судовій практиці трапляються випадки, коли за аналогічні правопорушення керівників юридичних осіб притягають до адміністративної відповідальності за ст. 210-1 «Порушення законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію» КУпАП, санкція якої для посадових осіб підприємств, установ та організацій встановлюється у вигляді накладення штрафу в розмірі від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та є значно суворішою за санкцію ст. 211-4 КУпАП, яка регламентує накладення на керівників юридичної особи штрафу в розмірі від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Так, відповідно до змісту постанови Орджонікідзевського районного суду м. Харкова від 17 вересня 2015 р., позивач, ОСОБА\_3, звернувся до суду з адміністративним позовом до відповідача, в якому просив суд визнати дії військового комісара Орджонікідзевського РВК полковника ОСОБА\_4 щодо складення постанови від 20.07.2015 р. № 223-1п стосовно притягнення ОСОБА\_3 до адміністративної відповідальності за порушення ст. 211-4 КУпАП та накладення штрафу в розмірі 51,00 грн незаконними; скасувати постанову військового комісара Орджонікідзевського РВК від 20.07.2015 р. № 223-1п щодо притягнення ОСОБА\_3 до адміністративної відповідальності за порушення ст. 211-4 КУпАП та накладення штрафу в розмірі 51,00 грн.

Судом зазначено, що керівники або інші відповідальні за військово-облікову роботу посадові особи підприємств, установ, організацій і навчальних закладів, зобов'язані проводити оповіщення військовозобов'язаних щодо виклику останніх до військового комісаріату у зв'язку із мобілізацією.

Показання свідків не спростовують доводів позивача. Позивач у позові не заперечує, що 24.06.2015 р. о 10-30 год на прохідній ПрАТ «Хладопром» завідуючою сектором було отримано листа з проханням забезпечити оповіщення військовозобов'язаних працівників указанного підприємства та забезпечити їх явку до 26.06.2015 р. до Орджонікідзевського РВК. Явка працівників не була забезпечена, повідомлення від 25.06.2015 р. про неможливість забезпечити явку спрямовано на адресу військового комісара лише 30.06.2015 р., як

вбачається з копії квитанції. Тобто директором ПрАТ «Хладопром» не було забезпечено на вимогу військового комісаріату сповіщення військовозобов'язаних і призовників про їх виклик у військові комісаріати. Тому суд доходить висновку про наявність у діях позивача складу адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 211-4 КУпАП [6].

Схожою є позиція Личаківського районного суду м. Львова, який своєю постановою від 03 липня 2015 р. зазначив, що позивач ОСОБА\_4 звернувся до суду з адміністративним позовом до Галицько-Франківського об'єднаного районного військового комісаріату м. Львова про скасування постанови №116 від 18.05.2015 р. у справі про адміністративне правопорушення.

Свої вимоги позивач мотивує тим, що ним як керівником підприємства належно виконано вимогу військового комісаріату про оповіщення військовозобов'язаних і призовників про їх виклик у військові комісаріати з числа військовозобов'язаних працівників ВАТ «Троттола», шляхом видання та оприлюднення наказу № 22 від 24.04.2015 р. про забезпечення своєчасного прибуття працівників ВАТ «Троттола», які залучаються до виконання обов'язку щодо мобілізації.

Як вбачається з протоколу про адміністративне правопорушення, позивача притягнуто до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 211-4 КУпАП, у зв'язку з незабезпеченням на вимогу військових комісаріатів сповіщення військовозобов'язаних про їх виклик.

Судом підтримано позицію військового комісара про те, що в період мобілізації адміністративна відповідальність за несвоєчасне сповіщення керівниками юридичних осіб військовозобов'язаних працівників повинна наставати за ст. 211-4 «Незабезпечення сповіщення військовозобов'язаних і призовників про їх виклик у військові комісаріати, перешкода їх своєчасній явці на збірні пункти чи призовні дільниці» КУпАП [7].

Необхідно зазначити, що в судовій практиці є й інші правові позиції щодо вирішення питання про притягнення керівників або відповідальних осіб за військово-облікову роботу, що працюють на підприємствах, в установах та організаціях будь-якої форми власності, до адміністративної відповідальності за незабезпечення оповіщення працівників про їх виклик у військовий комісаріат у період проведення мобілізації.

Так, постановою Іллічівського міського суду Одеської області від 20 квітня 2016 р. встановлено, що ОСОБА\_1 звернувся з позовом

до військового комісара Іллічівського міського комісаріату С. В. Довганя, в обґрунтування якого вказав, що від 26.02.2016 р. він був притягнений до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 210-1 КУпАП та накладено стягнення у вигляді штрафу в розмірі 170 грн.

Дослідивши матеріали справи та вислухавши пояснення сторін, судом встановлено такі факти і відповідні їм правовідносини.

На адресу ПАТ «АДМ» 20.01.2016 р. направлено лист Іллічівським міським військовим комісаріатом № 1/78 щодо оповіщення восьми працівників зазначеного підприємства. До листа надані повістки про виклик військовозобов'язаних до ІМВК. У повістках був зазначений строк явки – 25.01.2016 р.

27.01.2016 р. на адресу ІМВК надійшов лист за підписом технічного директора (уповноваженої особи за довіреністю) ОСОБА\_1, згідно з яким підприємство в особі технічного директора повернуло повістки без їх фактичного вручення.

За вказані дії 15.02.2016 р. стосовно ОСОБА\_1 було складено протокол про адміністративне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 210-1 КУпАП.

Суд вважає, що в діях ОСОБА\_1 формально є склад адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 210-1 КУпАП, однак, враховуючи викладені позивачем обставини вчинення правопорушення про те, що фактично повістки до ІМВК не повернуто та те, що воно є малозначним, то вважає за необхідне провадження по адміністративній справі закрити [8].

Як бачимо, у цьому випадку суд вважає, що керівники підприємств, установ, організацій у період проведення мобілізації зобов'язані нести адміністративну відповідальність за ст. 210-1 «Порушення законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію» КУпАП за неоповіщення працівників про їх виклик у військові комісаріати.

Схожою є позиція Кривоозерського районного суду Миколаївської області від 06 серпня 2015 р., який своєю постановою встановив, що 01 липня 2015 р. ОСОБА\_1 звернувся до суду з адміністративним позовом до Кривоозерського районного військового комісаріату Миколаївської області, оскарживши постанову № 34 від 23 червня 2015 р. у справі про адміністративне правопорушення, якою його притягнуто до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 211-4 КУпАП та накладено адміністративне стягнення в вигляді штрафу.

23.06.2015 р. приблизно о 11 год мобілізаційна група в складі військового комісара Кривоозерського РВК ОСОБА\_2, солдата

РВК ОСОБА\_3, представника Кривоозерського РВ УМВС України ОСОБА\_4 прийшли за місцем здійснення підприємницької діяльності позивача по вулиці Поштової, 41 в смт. Криве Озеро для оповіщення працівників, які працюють у позивача за трудовими угодами й є військовозобов'язаними, про виклик їх у районний військовий комісаріат шляхом вручення їм повісток, які мали виписуватись на місці.

Указані обставини в судовому засіданні підтвердили свідки ОСОБА\_3, ОСОБА\_4, які також стверджували, що на пропозицію військового комісара повідомити прізвища, ім'я та по батькові найманих працівників позивач відреагував грубо, із застосуванням нецензурних слів вимагав надати нормативні документи, інформації про працюючих у нього найманих працівників не надав, що унеможливило залишити йому як керівнику сповіщення про виклик останніх до районного військового комісаріату, вручення яких він як керівник повинен був забезпечити, внаслідок чого військовим комісаром на позивача був складений протокол про адміністративне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 211-4 КУпАП.

Відповідно до даних протоколу № 34 від 23.06.2015 р., суть правопорушення полягало в тому, що ОСОБА\_1 не забезпечив сповіщення військовозобов'язаного ОСОБА\_5.

Окрім того, суть правопорушення, викладена у протоколі про адміністративне правопорушення і в постанові № 34 у справі про адміністративне правопорушення, різняться між собою, не зазначено конкретно, які дії позивача підтверджують незабезпечення ним як керівником сповіщення військовозобов'язаного, та якого саме, про виклик його у військовий комісаріат, що свідчить про те, що об'єктивна сторона адміністративного правопорушення не розписана відповідно до вимог закону, крім того, в постанові є посилання на порушення нормативного акта – Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», за що адміністративна відповідальність передбачена ст. 210-1 КУпАП.

Водночас суд зазначає, що дії позивача були протиправними, однак їх кваліфікація проведена неправильно [9].

Як бачимо, в судовій практиці немає єдиної позиції щодо вирішення питання про притягнення до адміністративної відповідальності в період проведення мобілізації керівників підприємств, установ, організацій будь-якої форми власності за незабезпечення оповіщення військовозобов'язаних працівників про їх виклик у військові комісаріати.

Так, за аналогічні за своїм складом адміністративні правопорушення, суди та військові комісаріати накладають штрафи, що передба-

чені ст. 210-1 «Порушення законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію» КУпАП або ст. 211-4 «Незабезпечення сповіщення військовозобов'язаних і призовників про їх виклик у військові комісаріати, перешкода їх своєчасній явці на збірні пункти чи призовні дільниці» КУпАП.

Така ситуація є неприпустимою, тому вважаємо, що у період оголошеної мобілізації за невиконання законодавчого обов'язку, який визначений у Законі України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», адміністративна відповідальність повинна наставати виключно за ст. 210-1 «Порушення законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію» КУпАП.

Враховуючи, що пп. 5, 6 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» передбачено, що підприємства, установи і організації зобов'язані сприяти військовим комісаріатам у їх роботі в мирний час і під час мобілізації; забезпечувати своєчасне прибуття працівників, які залучаються до виконання обов'язку щодо мобілізації, на збірні пункти та до військових частин [5], то, на нашу думку, адміністративна відповідальність за незабезпечення оповіщення військовозобов'язаних працівників про їх виклик у військові комісаріати в період оголошеної мобілізації повинна наставати виключно за ст. 210-1 «Порушення законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію» КУпАП.

**Висновки.** Нині в судовій практиці немає однозначності стосовно вирішення питання про притягнення керівників і відповідальних осіб за військово-облікову роботу, що працюють на підприємствах, в установах та організаціях, до адміністративної відповідальності за незабезпечення оповіщення військовозобов'язаних працівників про їх виклик у військові комісаріати в період проведення мобілізації. За аналогічні за своїм складом адміністративні правопорушення в одних випадках винних осіб притягають до адміністративної відповідальності за ст. 211-4 «Незабезпечення сповіщення військовозобов'язаних і призовників про їх виклик у військові комісаріати, перешкода їх своєчасній явці на збірні пункти чи призовні дільниці» КУпАП, в інших – за ст. 210-1 «Порушення законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію» КУпАП.

Для уникнення спірних ситуацій, запропоновано встановити, що за невиконання законодавчо закріплених обов'язків, які визначені у Законі України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», адміністративна відповідальність для керівників підприємств, установ та організацій повинна наставати виключно за ст. 210-1 «Порушення

законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію» КУПАП.

1. Пирлик І. Які підприємства Харкова ухиляються від мобілізації. Інформація облвійськомату. Матеріали з газети «Слобідський край». URL: <http://www.slk.kh.ua/news/vlada/yaki-pidpriyemstva-kharkova-ukhilyayutsya-vid-mobilizatsiyi-informatsiya-oblviyskomata.html/sortUp/print>

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 80731-X. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

3. Новроцький В. О. Основи кримінально-правової кваліфікації: навч. посібник. К.: Юрінком Інтер. 2006. 704 с.

4. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>

5. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 р. № 3543-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3543-12>

6. Постанова Орджонікідзевського районного суду м. Харкова від 17 вересня 2015 р. у справі № 644/7876/15-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/50588222>

7. Постанова Личаківського районного суду м. Львова від 03 липня 2015 р. у справі № 463/2504/15-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/46402665>

8. Постанова Іллічівського міського суду Одеської області від 20 квітня 2016 р. у справі № 501/536/16-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57511260>

9. Постанова Кривоозерського районного суду Миколаївської області від 06 серпня 2015 р. у справі № 479/716/15-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/48016761>

**Yosyfovych D. I., Bratkovsky V. M. Administrative responsibility of the leaders of legal entities for not providing a notification of people liable for military service about their summons to the military commissariats in the process of mobilization**

*It is noted that according to the Ukrainian legislation, the heads or other officials responsible for the military record-keeping of officials working in enterprises, institutions, organizations of any form of ownership for failing to comply properly with the instructions of military commissars regarding the notification of subordinate workers about the call to military commissariats can be drawn both to the administrative and to the criminal liability.*

*In the article the problem questions of attracting of leaders of enterprises, establishments and organizations, are considered to administrative responsibility for unproviding of notification of liable for military service workers about their call in soldiery commissariats in the process of the declared mobilization.*

*It is proved that Ukraine has no common jurisprudence to resolve this issue, because there are cases when the leaders of legal entities are brought to administra-*



*tive liability for similar offenses according to the Article 210-1 «Violation of legislation on defense, mobilization training and mobilization process» and of Article 211-4 of Code of Ukraine on Administrative Offenses.*

*This sanction is established in the form of imposing a fine for officials of enterprises and organizations in the amount from thirty to one hundred non-taxable minimum incomes, and is considerably stricter than the sanction of Article 211-4 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, which regulates the imposition of fines on the heads of legal entity in the amount from one to three non-taxable minimum incomes of citizens.*

*It is suggested to assume that in the period of declared mobilization for non-fulfillment of legally stipulated duties, which are defined in the Law of Ukraine «On mobilization preparation and mobilization», administrative responsibility should come exclusively under Article 210-1 «Violation of legislation on defense, mobilization training and mobilization process» of the Code of Ukraine on Administrative Offenses.*

**Key words:** *mobilization, administrative responsibility, the head of the legal entity, administrative penalty, military commissariat, military duty.*

*Стаття надійшла 24 жовтня 2018 р.*

УДК 342.95

**М. В. Ковалів**

## **ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ ТА ЗМІСТ ЇЇ ЕЛЕМЕНТІВ**

*Розглянуто питання державної служби в правоохоронній сфері. Загально охарактеризовано систему державної служби в правоохоронній сфері як єдиного соціально-правового явища.*

*Зазначено, що сутність і зміст системи державної служби в правоохоронній сфері, її соціальне призначення детерміновані насамперед зовнішнім середовищем функціонування, яке охоплює специфічні суспільні відносини, пов'язані з захистом інтересів особи, суспільства та держави від різних загроз адміністративно-деліктного, кримінального, природного й техногенного характеру.*

*Водночас у структурі суспільних відносин, урегульованих нормами права й охоронюваних державою, виокремлено групу суспільних відносин, що мають особливе соціальне значення та охороняються спеціальними правовими заходами. Розкрито зміст діяльності правоохоронних органів держави, уповноважених на здійснення контролю за дотриманням законодавства.*

**Ключові слова:** *державна служба, правоохоронні органи, правоохоронна система, державна безпека, правопорядок, органи державної влади.*

**Постановка проблеми.** Розуміння державної служби в правоохоронній сфері як складного соціально-правового явища, що має інституційну природу, обумовлює необхідність характеристики системи її принципів. Цю систему становлять конституційно-правові положення, які регламентують право доступу громадян до державної служби; основи організації та діяльності публічної адміністрації; повноваження вищих органів державної влади в цій сфері; принципи здійснення державної служби; обмеження та правила несумісності для державних службовців; контроль законності актів і дій державних органів та їх посадових осіб і встановлення їх відповідальності, а також організації службової діяльності, зокрема проходження служби, навчання та виховання службовців, соціального захисту службовців і членів їх сімей.

**Стан дослідження.** Питання державної служби в правоохоронній сфері зумовили підвищений інтерес у представників різних галузей права і відображено в роботах представників науки адміністративного права, зокрема в працях В. Авер'янова, І. Бородіна, О. Бандурки, Ю. Битяка, С. Гречанюка, Є. Додіна, С. Єсімова, Р. Калюжного, В. Колпакова, Т. Коломонець, О. Кравченко, О. Кузьменко, Н. Нижник, О. Остапенка, В. Ортинського, М. Тищенка.

**Метою** статті є висвітлення питань державної служби в правоохоронній сфері.

**Виклад основних положень.** Розгляд державної служби в правоохоронній сфері як єдиної правової категорії дає змогу розкрити її сутність і характерні ознаки як соціальної системи, науково класифікувати її зіставні елементи і розкрити їх адміністративно-правовий зміст.

Найефективніше вирішити поставлене завдання на основі застосування інтеграційного підходу, який дає змогу виявити та розкрити не тільки загальні ознаки системи державної служби в правоохоронній сфері, а й усвідомити особливості її елементів, їх груп, що об'єднуються в окремі підсистеми, визначити особливості, що має принципове значення з погляду формування нової моделі державної служби в правоохоронній сфері з огляду на прагнення України стати членом Європейського Союзу й увійти у єдиний європейський правовий простір.

Тому розгляд державної служби в правоохоронній сфері як соціально-правової системи передбачає:

- дослідження її функціонального середовища, виявлення взаємних залежностей з іншими соціальними системами (системою державної служби, правоохоронною системою, державою та суспільством, функціональним середовищем, громадянським суспільством);

- вивчення внутрішньої структури та змісту складових і зв'язків між ними, їх правового регулювання;
- виявлення головних соціально-гуманістичних засад служби й їх позитивацію в чинному законодавстві, що, на думку Н. Луман, «стає відчутним на рівні законодавства, констатуючи нове особливого» [1].

На цій основі може бути дано загальну характеристику системи державної служби в правоохоронній сфері як єдиного соціально-правового явища.

У структурі правопорядку, тобто в структурі суспільних відносин, що врегульовані нормами права й охороняються державою, можна виокремити групу суспільних відносин, які мають важливе соціальне значення і охороняються спеціальними правовими заходами.

Йдеться про суспільні відносини, що охороняються законодавством про адміністративні правопорушення та кримінальним законодавством. Розгляд законодавцем окремих видів суспільних відносин як об'єктів адміністративно-правового та кримінально-правового захисту є основним критерієм розуміння змісту і структури правоохоронної діяльності й державної правоохоронної служби.

Загалом зовнішнє функціональне середовище правоохоронної діяльності може бути визначено як сукупність різних суспільних відносин, урегульованих нормами права й охоронюваних спеціальними правовими заходами та засобами на основі правових методів переконання і примусу.

Функціональне середовище правоохоронної діяльності складається з особливих груп суспільних відносин, що мають найвищу соціальну цінність і потребують посиленого захисту з боку держави, а саме з громадських відносин, правовий захист яких передбачається особливими частинами Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та Кримінального кодексу України (далі – КК України) [2; 3].

Ці суспільні відносини мають специфічні об'єкти, охорона і захист яких здійснюються в межах правоохоронної діяльності в її вузькому розумінні. З огляду на аналіз ст. 1 КУпАП та ст. 1 КК України, які визначають завдання законодавства про адміністративні правопорушення та кримінального законодавства, можна виокремити перелік об'єктів юридичного захисту, які є пріоритетними для держави та суспільства: особа (людина і громадянин), її права та свободи; здоров'я громадян; санітарно-епідеміологічне благополуччя населення; суспільна мораль; довкілля; встановлений порядок здійснення державної влади; громадський порядок і громадська безпека; власність; еко-

номічні інтереси фізичних і юридичних осіб, суспільства та держави; конституційний лад України; мир і безпека людства та міжнародний порядок.

Саме необхідність захисту цих об'єктів передбачає застосування широкого спектра правових заходів профілактики, припинення, забезпечення провадження у справах, залучення до відповідальності, правовідновлення, які, своєю чергою, обумовлюють зміст правоохоронної діяльності держави й її основні функції в цій сфері. Вказані заходи, відповідно до чинного законодавства, є специфічними засобами охорони та захисту, розглянутих нами об'єктів і не можуть застосовуватися для захисту інших об'єктів правовідносин.

Тому як основна функція правоохоронної діяльності держави може розглядатися протидія злочинності й адміністративним правопорушенням, загальний сукупний об'єкт яких становить предмет правоохоронної діяльності в її вузькому розумінні [4, с. 8].

Головна правоохоронна функція держави може мати різні підвиди. Ю. Назар, А. Годяк та інші відносять до них: конституційний контроль; правосуддя; прокурорський нагляд; виявлення, розслідування і попередження правопорушень (злочинів); організаційне забезпечення діяльності судів; забезпечення державної і суспільної безпеки; надання юридичної допомоги [5, с. 11].

Схожу позицію займає М. Бурбика, М. Уткіна, на думку яких, до правоохоронних функцій держави належать: конституційний контроль; відправлення правосуддя; прокурорський нагляд; розслідування злочинів; виконання судових рішень; попередження злочинів та інших правопорушень; оперативно-розшукова діяльність; надання юридичної допомоги та захисту в кримінальних справах [6, с. 8–9].

До функцій, які безпосередньо стосуються правоохоронної діяльності державних органів у її вузькому значенні, можна віднести такі, як: відправлення правосуддя; прокурорський нагляд; боротьба з злочинністю (або протидія злочинності); захист власності; забезпечення особистої та публічної безпеки; виконання рішень про притягнення до юридичної відповідальності судових й інших органів у межах провадження в кримінальних справах і справах про адміністративні правопорушення.

Вважаємо, що функції конституційного контролю та надання юридичної допомоги не входять безпосередньо до предмета правоохоронної діяльності в її вузькому розумінні, а характерні правоохоронній діяльності в широкому загальнодержавному значенні. Водночас функції здійснення правосуддя, прокурорського нагляду через специфіку, обумовлену наявністю особливого конституційно-правового

регулювання та дією спеціального законодавства, повинні розглядатися за межами правоохоронної діяльності в її вузькому значенні.

Загалом до правоохоронної діяльності у вузькому розумінні потрібно віднести: боротьбу зі злочинністю, включаючи профілактику правопорушень, а також розкриття (виявлення) злочинів; охорону публічного порядку; безпеку, виконання рішень судових і контролюючих органів. Указані правоохоронні функції здійснюються спеціалізованими правоохоронними органами виконавчої влади, які, своєю чергою, утворюють відповідну галузеву правоохоронну підсистему.

Слід зазначити, що нині система правоохоронних органів держави (правоохоронна система) в організаційно-правовому аспекті сформована найвиразніше й її функціонально-цільова ідентифікація в системі державного управління не викликає помітних розходжень у поглядах учених.

Чимало дослідників, мовлячи про правоохоронну систему держави у вузькому значенні, мають на увазі насамперед органи судової влади, органи прокуратури і безпосередньо правоохоронні органи виконавчої влади. Водночас проблемою є законодавча невизначеність основних понять, які належать до правоохоронної діяльності, її цілей, завдань, функцій, системи.

З огляду на це складно сперечатися з позицією С. Єсімова, який обґрунтував необхідність прийняття відповідного Закону України «Про правоохоронну діяльність».

Найточнішу класифікацію державних органів з погляду структури правоохоронних органів країн-членів Європейського Союзу, що входять до системи правоохоронних органів держави, дають П. Каркач, М. Копетюк. На їхню думку, в структурі поряд із органами, що володіють особливим конституційно-правовим статусом (суд, прокуратура), потрібно виокремити безпосередньо правоохоронні органи виконавчої влади – систему органів виконавчої влади, що здійснюють правоохоронну діяльність у її вузькому значенні [7, с. 48].

Розуміючи під системою сукупність елементів і відносин, закономірно пов'язаних один із одним у єдине ціле, яке має особливі інтегративні властивості, котрих немає в окремих елементах і відносинах, можна дати таке визначення правоохоронної системи держави.

Правоохоронна система держави – це сукупність державних органів, наділених у встановленому порядку повноваженнями в галузі здійснення правосуддя, прокурорської та слідчої діяльності, виконавчо-розпорядчими повноваженнями у сфері захисту прав й інтересів громадян від протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, охорони публічного порядку, забезпечення особистої та громадської безпе-

ки, виконання рішень про притягнення до юридичної відповідальності, за допомогою застосування правових заходів переконання та примусу, інших соціальних функцій у межах здійснення адміністративної, оперативно-розшукової, кримінальної процесуальної та кримінально-виконавчої діяльності.

Запропоноване визначення збігається з функціями органів віднесених Законом України від 23 грудня 1993 року № 3781-ХІІ «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» до таких, що здійснюють правоохоронну функцію відповідно до Закону України від 23 лютого 2014 року № 767-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення норм законів, схвалених 16 січня 2014 року» [8; 9].

Чільне місце в структурі правоохоронної системи держави посідають правоохоронні органи виконавчої влади, які безпосередньо спеціалізуються на здійсненні правоохоронної діяльності в її вузькому розумінні. Правоохоронна діяльність визначає не тільки зміст і структуру правоохоронної системи держави, а й зміст державної правоохоронної служби.

Тому на основі аналізу правоохоронних функцій держави слід визначити види державної служби в правоохоронній сфері. Вихідним постулатом такої класифікації може слугувати вислів про те, що система державної правоохоронної служби похідна від правоохоронної діяльності держави. Слід зазначити, що нині правоохоронні функції закріплені за різними державними органами, які мають відмінний правовий статус і не завжди однозначно ідентифікуються з певною гілкою державної влади.

Ця проблема проглядається стосовно органів прокуратури та слідчих органів, які володіють особливим правовим статусом, передбаченим Кримінальним процесуальним кодексом України [10].

Стосовно визначення правового статусу органів прокуратури, то слід погодитися з поглядом, що прокуратура, здійснюючи прокурорський нагляд, є самостійним і незалежним державним контрольно-наглядним органом, зокрема і за правоохоронною діяльністю, є самостійним державним органом, який не належить ні до однієї з гілок влади, перелічених у Конституції України [11].

У спеціальних дослідженнях, присвячених аналізу світової практики визначення правового становища органів прокуратури в державах Європейського Союзу, наводяться приклади їх віднесення до різних гілок влади [12, с. 200].

В Україні органи прокуратури, з погляду на Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру», щодо вирішува-

них завдань і реалізації низки виконавчо-розпорядчих функцій відносять до правоохоронних і близькі за характером своєї діяльності до правоохоронних органів виконавчої влади [13]. Однак ці органи мають особливий конституційно-правовий статус, що обумовлено функціями органів прокуратури, які забезпечують верховенство закону, єдність і зміцнення законності, захист прав людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, що охороняються.

Тому нині в органах прокуратури сформувався особливий вид державної служби, в основу якої покладено спеціальний порядок проходження служби, характерний державній службі. Ця обставина, однак, не виключає можливості віднесення служби в органах прокуратури у зв'язку правоохоронною специфікою до різновиду правоохоронної служби.

Водночас слід зауважити, що реалізація функції розслідування справ про окремі види злочинів як особливої правоохоронної функції прокуратури донедавна належала до відання органів прокуратури, а нині передана до Національної поліції. Детально не аналізуючи статус прокуратури та подальші перспективи розвитку цього відомства, позаяк ці проблеми є самостійним напрямом наукових досліджень, зауважимо на неоднозначність і багатоваріантність можливих шляхів їхнього практичного вирішення.

Водночас загальним напрямом розвитку органів прокуратури в Україні як самостійного контрольно-наглядового органу та органу, що підтримує обвинувачення в суді, захищає права та свободи громадян від протиправних посягань, має стати поступове позбавлення її від нехарактерних функцій, насамперед у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності, і поетапна передача їх у відання органів виконавчої влади, наприклад Міністерству юстиції України та Міністерству внутрішніх справ України.

Аналіз стану правоохоронної системи дає змогу виокремити такі головні функціональні ознаки державних органів, діяльність в яких є правоохоронною, – державно-владний характер діяльності. У розглянутому випадку йдеться про державні органи, що володіють владними повноваженнями в галузі правоохоронної діяльності.

Це передусім органи держави, які спеціалізуються на виконанні правоохоронної функції, що є головним напрямом їх діяльності та наділення виконавчо-розпорядчими (адміністративними) повноваженнями.

З-поміж державних органів, які здійснюють правоохоронну діяльність, важливе місце посідають органи виконавчої влади, що утворюють основний масив правоохоронних органів держави та виконують найбільш значний обсяг правоохоронних функцій.

Поряд із правоохоронними органами виконавчої влади є й інші органи, що виконують державні правоохоронні функції: органи конституційного контролю, прокурорського нагляду, правосуддя, які мають особливий конституційно-правовий статус і в яких повинні бути передбачені спеціальні види державної служби, що мають особливе функціонально-цільове призначення.

Побудова демократичної правової держави та розвинутого громадянського суспільства, де людина та громадянин безперешкодно можуть користуватися всіма своїми правами і свободами, можлива тільки за умови дотримання законності, беззастережного виконання всіма членами суспільства своїх обов'язків. Саме за таких обставин діяльність у сфері забезпечення прав і свобод дедалі більше орієнтуватиметься на вжиття заходів переконання. Однак доки існують порушення закону, доти є потреба у застосуванні примусових заходів до правопорушників [14, с. 180].

Правоохоронні органи, в яких може здійснюватися державна правоохоронна служба, мають особливе функціонально-цільове призначення. Передусім вони виконують функції в галузі боротьби зі злочинністю, охорони публічного порядку, забезпечення особистої та громадської безпеки; вжиття спеціальних заходів правового впливу на основі застосування методів переконання і примусу. Власне, ця ознака є головною в розкритті змісту правоохоронної діяльності й дає змогу виокремити правоохоронні органи із органів держави загалом.

**Висновки.** Наявність указаних системних (функціонально-цільових) ознак у діяльності державних органів є підставою для віднесення їх до правоохоронних і віднесення служби в них до правоохоронної, оскільки державна правоохоронна служба є похідною від компетенції правоохоронних органів. Водночас практичне вирішення питання про віднесення державної служби у державному органі до правоохоронної ускладнене відсутністю належного законодавчого визначення правоохоронної діяльності держави, правоохоронних функцій державних органів, системи державних органів, які виконують правоохоронні функції.

---

1. Луман Н. О политической и юридической подсистемах общества. URL: [http://society.polbu.ru/luman\\_society/ch02\\_i.html](http://society.polbu.ru/luman_society/ch02_i.html)

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

3. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 13.



4. Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.: 12.00.01. Львів, 2016. 24 с.

5. Ковалів М. В., Назар Ю. С., Годяк А. І., Бліхар М. М. та ін. Судові та правоохоронні органи України: навч. посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2016. 388 с.

6. Бурбика М. М., Уткіна М. С. Судові та правоохоронні органи (у схемах і таблицях): навч. посібник. Суми: Сумський держ. ун-т, 2016. 123 с.

7. Каркач П., Копетюк М. Особливості нормативно-правового регулювання координації діяльності правоохоронних органів держав-членів Європейського Союзу. *Історико-правовий часопис*. 2015. № 1 (5). С. 46–50.

8. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення норм законів, схвалених 16 січня 2014 року: Закон України від 23.02.2014 № 767-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 17. Ст. 593.

10. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–13. Ст. 88.

11. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

12. Омельчук Л. В., Клітинська А. Р. Європейський досвід організації органів прокуратури. *Міжнародний юридичний вісник: зб. наук. праць Нац. ун-ту держ. податкової служби України*. 2016. Вип. 1 (3). С. 199–204.

13. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 15.

14. Гурковський М. П., Єсімов С. С. Основні форми та методи діяльності поліції у сфері забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2016. № 4. С. 171–186.

### **Kovaliv M. V. Public service in law enforcement and content of its elements**

*Understanding of public service in law-enforcement as a complex social and legal phenomenon, which has an institutional nature, preconditions the necessity to characterize the system of its principles. This system consists of the constitutional and legal provisions regulating the right of citizens to access the public service; bases of the organization and activity of public administration; powers of the higher bodies of state power in this sphere. The essence and content of the public service system in law-enforcement, its social purpose is primarily determined by the external environment of functioning, which covers specific social relations connected with the protection of the interests of the individual, society and the state from all kinds of threats of administrative, tort, natural and technological nature.*

*At the same time a group of social relations, which are of special social importance and protected by special legal measures, can be distinguished in the*

structure of law and order, that is, in the structure of public relations regulated by law and protected by the state.

*The point is that public relations are protected by the legislation on administrative infractions and criminal law. The legislator's consideration of certain types of social relations as objects of administrative and criminal law protection is the main criterion for understanding of the content and structure of law-enforcement activity and the state law-enforcement service.*

*The article deals with the issues of public service in law-enforcement. The general description of the public service system in law-enforcement as a united social and legal phenomenon is considered. The essence of law enforcement agencies authorized to control compliance with the laws is revealed. They perform duties in the field of combating crime, public order, personal and public security; application of special measures of legal influence based on the use of methods of persuasion and coercion.*

**Key words:** public service, law enforcement agencies, law enforcement system, state security, law and order, state authorities.

Стаття надійшла 24 жовтня 2018 р.

УДК 342.95

М. М. Прокоф'єв

## КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ В ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ: ПРОБЛЕМИ ВИЯВЛЕННЯ ТА ПОДОЛАННЯ

*Розглянуто конфлікт інтересів на державній службі як один з антикорупційних механізмів, який слугує реалізації принципу відкритості та публічності в діяльності правоохоронних органів. Аргументовано, що запровадження обмежень стосовно конфлікту інтересів прав до осіб, які вступають на державну службу, сприяє забезпеченню ефективної професійної діяльності з виконання повноважень державних органів, встановлення перешкод можливим зловживанням державних службовців.*

**Ключові слова:** державна служба, конфлікт інтересів, правоохоронна сфера, запобігання корупції.

**Постановка проблеми.** Державна служба, будучи публічним видом професійної діяльності, заздалегідь виокремлює державного службовця з-поміж інших посадових осіб, що компенсується з боку держави наданням службовцю, а в деяких випадках і членам його сім'ї додаткових гарантій. Тимчасом саме на державній службі формуються

механізми конфлікту інтересів, коли у службовців виникає особиста чи групова зацікавленість у досягненні певної мети, яка впливає або може впливати на розгляд питань при виконанні ними своїх посадових (службових) обов'язків. Запобігання або врегулювання конфлікту інтересів у системі державної служби, у контексті європейської інтеграції України, є профілактикою корупційних правопорушень та одним з напрямів боротьби з корупційними проявами у сфері державного управління.

**Стан дослідження.** Питання конфлікту інтересів на державній службі неодноразово вивчали провідні вітчизняні науковці, зокрема: В. Авер'янов, Т. Василевська, В. Галунько, С. Дубенко, О. Єшук, О. Онишук, Т. Коломоєць, В. Колпакова, І. Лопушинський, М. Мельник, Р. Мельник, С. Рівчаченко, В. Тимошука, Г. Ткач, О. Томкін, О. Токар-Остапенко, І. Яцків та ін.

Як показує досвід проведених державно-правових реформ і практика правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції, в системі державної служби конфлікт інтересів виникає в тих сферах діяльності органів державної влади та їх посадових осіб, де їхній статус детально не визначено, не сформовані адміністративні процедури надання послуг громадянам і юридичним особам. Корупція процвітає в тих сферах, де державні службовці реалізують організаційні, виконавчо-розпорядчі, контрольно-наглядові, юрисдикційні та дозвільні повноваження. З огляду на це, потрібно вдосконалювати механізм вирішення конфліктів інтересів.

**Мета** статті – дослідження конфліктів інтересів на державній службі, їх виявлення та подолання.

**Виклад основних положень.** Відповідно до Конвенції ООН, проти корупції кожна держава-учасниця прагне, згідно з основоположними принципами національного права, створювати, підтримувати та зміцнювати системи, що сприяють прозорості та попереджають виникнення колізії інтересів. Україна, ратифікувавши цей міжнародний документ, взяла на себе зобов'язання з урегулювання та попередження конфлікту інтересів на державній службі.

Стратегія розвитку МВС України до 2020 року, схвалена 15 листопада 2017-го Кабінетом Міністрів України, одним зі стратегічних пріоритетів визначає розвиток кадрового потенціалу за рахунок розроблення механізмів забезпечення прозорості відбору кадрів і кар'єрного зростання; розроблення та впровадження програм безперервного професійного розвитку персоналу; впровадження сучасних методів мотивації та уникнення конфлікту інтересів; розроблення ефективних підходів до оцінювання роботи персоналу і заохочення до підвищення її якості [1, с. 135].

Конфлікт інтересів у сфері державного управління зумовлюється двома чинниками. Перший полягає у зростанні фактів деструктивної поведінки службовців під впливом конфлікту інтересів. Виразно це проявляється в тенденції реалізації чиновниками особистих інтересів на шкоду суспільним і державним, прагненні використовувати владу в корисливих цілях. Однак виникнення ситуацій з конфліктом інтересів у структурах управління – це не випадки зловживання повноваженнями конкретної посадової особи, а комплексна проблема системно організованого соціального явища, пов'язаного з деформацією суспільних відносин.

У дослідженнях минулих років чітко фіксується проникнення стереотипів тіньової поведінки в різні сфери суспільного життя, включаючи структури влади. Соціальні умови, за яких виникають і розвиваються ситуації з конфліктом інтересів у професійній діяльності державних службовців, призводять до неефективного функціонування інститутів суспільства, зрощення кримінальних елементів з системою управління державою, створення негативного іміджу і, як наслідок, падіння довіри до представників влади.

Інший чинник конфлікту інтересів обумовлений тим, що на теоретичному рівні підходи до дослідження заданої тематики обмежуються рамками корупційної складової і правової регламентації. Тому ситуації з конфліктом інтересів трактуються як прояв низького рівня професіоналізму чиновників і справа особистої відповідальності людини. Обмеженість розуміння цього комплексного явища тільки як індивідуального феномена полягає в тому, що тут не враховуються закономірності та причини розвитку конфлікту. В такий спосіб ігнорується безліч динамічних чинників, безпосередньо пов'язаних зі сутністю цього феномена як правового та соціального.

Отже, обмеження, пов'язані з державною службою в правоохоронній сфері, для громадянина, згідно з якими він не може перебувати на державній службі, наприклад, у разі втрати представником наймача довіри до державного службовця, а також у випадках недотримання обмежень і заборон, вимог щодо запобігання або врегулювання конфлікту інтересів і невиконання обов'язків, установлених з метою протидії корупції, належним чином компенсуються державою цілою низкою організаційних і матеріальних гарантій.

Реальне впровадження в законодавство інституту конфлікту інтересів почалося тільки тоді, коли до Закону України від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ «Про державну службу» було введено ст. 16-1 «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» [2].

Конфлікт інтересів є ситуацією, за якої особиста зацікавленість державного службовця впливає або може вплинути на об'єктивне виконання посадових обов'язків, коли виникає або може виникнути протиріччя між особистою зацікавленістю державного службовця та законними інтересами фізичних і юридичних осіб, що здатне призвести до заподіяння шкоди цим законним інтересам.

Поняття «конфлікт інтересів» є для юридичної науки новим. У сучасному його розумінні в національній правовій науці воно було відсутнє до початку ХХ століття. Однак варто зазначити, що таке поняття траплялося в певних нормативно-правових актах стосовно окремих випадків у публічній і в приватній сфері.

Вперше воно було вжито в законах про підприємницьку діяльність та в Законі України від 12 липня 2001 року № 2664-III «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [3].

Стаття 10 цього Закону України каже: «Керівник або службовець або призначений експерт фінансової установи не можуть брати участь: у підготовці та прийнятті рішення щодо прийняття фінансовою установою будь-якого зобов'язання на їх користь; у підготовці та прийнятті рішення на користь установи або підприємства, в якому вони, їх близькі родичі або підприємство, яким вони володіють, мають діловий інтерес.

Особа, яка є членом органу управління або службовцем фінансової установи, може укладати договори з цією фінансовою установою щодо надання такій особі відповідних фінансових послуг на умовах, що не відрізняються від звичайних.

Особа, яка є членом органу управління фінансової установи, не може укладати договори щодо надання цій фінансовій установі професійних послуг (робіт), якщо загальні збори власників не нададуть попередньої згоди на укладення такого договору» [3].

Під конфліктом інтересів при здійсненні професійної діяльності на ринку цінних паперів розуміється протиріччя між майновими та іншими інтересами професійного учасника ринку цінних паперів та його працівників, які здійснюють свою діяльність на підставі трудового або цивільно-правового договору, та клієнта професійного учасника, в результаті якого дії професійного учасника та його працівників завдають збитків клієнту і тягнуть інші несприятливі наслідки для клієнта.

Н. Янюк зазначає, що в основі конфлікту інтересів завжди лежить певне протиріччя між приватними та публічними інтересами уповноваженої на виконання завдань держави чи місцевого самоврядування особи [4, с. 151].

У публічній сфері поняття «конфлікт інтересів» було вжито у Законі України від 07 червня 2001 року № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5].

М. Ковалів зазначає, що прийняття управлінських рішень у сфері правоохоронної діяльності, в яких зацікавлені фізичні та юридичні особи, може здійснюватися лише посадовими особами органів правоохоронної сфери, що безпосередньо пов'язане з розпорядженням владою матеріальними та людськими ресурсами [6, с. 190].

У сфері державної служби серед нормативно-правових актів, які вперше використали поняття «конфлікт інтересів», були Загальні правила поведінки державного службовця, затверджені наказом Головного управління державної служби України від 23 жовтня 2000 року № 58. Пункт 21 наводив дефініцію цього поняття: «Конфлікт інтересів впливає із ситуації, коли державний службовець має приватний інтерес, тобто переваги для нього або його родини, близьких родичів, друзів чи осіб та організацій, з якими він має або мав спільні ділові чи політичні інтереси, що впливає або може впливати на неупереджене та об'єктивне виконання службових обов'язків. Будь-який з таких конфліктів має бути вирішений до прийняття на державну службу чи призначення на нову посаду» [7].

У Загальних правилах поведінки державного службовця, виданих у 2010 році, констатовано: «Державний службовець зобов'язаний у межах своїх повноважень вживати заходів щодо недопущення конфлікту інтересів, а саме суперечності між особистими інтересами та службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих йому службових повноважень» [8].

Доцільно зазначити, що Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби № 158 від 05 серпня 2016 року, не містять посилання на конфлікт інтересів [9].

У статті 14 Закону України від 07 квітня 2011 року № 3206-VI «Про засади запобігання і протидії корупції» було окреслено шляхи подолання конфлікту інтересів, але не дано легального визначення, не названо ознаки й умови ситуацій з конфліктом інтересів, не передбачено механізми подолання та можливі правові наслідки [10].

Зараз чинними є поняття, закріплені у пунктах 9 та 13 статті 1 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції», де визначено поняття потенційного конфлікту інтересів і реального конфлікту інтересів [11].

У Методичних рекомендаціях щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів складовими конфлікту інтересів (реального, потенційного) названо приватний інтерес (будь-який майновий чи немайновий), службові/представницькі повноваження (безпосередні та загальнослужбові), а співвідношення вказаних складових спричиняє виникнення:

– реального конфлікту інтересів – приватний інтерес суперечить службовим/представницьким повноваженням, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;

– потенційного конфлікту інтересів – у сфері службових/представницьких повноважень наявний приватний інтерес, що може за настання певних обставин у майбутньому вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [12].

Під конфліктом інтересів у Методичних рекомендаціях щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів розуміється ситуація, під час якої особиста зацікавленість (пряма або непряма) особи, що заміщує посаду, заміщення якої передбачає обов'язок вживати заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, впливає або може вплинути на належне, об'єктивне та неупереджене виконання нею посадових обов'язків.

Порівнявши визначення поняття «конфлікт інтересів» у Методичних рекомендаціях щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, прийнятих у 2017 році, та в Загальних правилах поведінки державного службовця 2010-го, можна зробити висновок, що нормативне визначення конфлікту інтересів практично не змінилося. Конфлікт інтересів можна констатувати в випадках:

– особистої зацікавленості державного службовця в здійсненні дій, які можуть послужити основою для конфлікту інтересів;

– появи протиріч між особистою зацікавленістю та законними інтересами фізичних і юридичних осіб;

– здатності та можливості заподіяння шкоди певним законним інтересам.

Доречно наголосити, що нормативне визначення поняття «конфлікт інтересів» охоплює собою не тільки протиріччя, які вже існують в реальному часі, а й ті, які ще не існують, але можливі. Коли це поняття використовується в законодавстві, воно завжди має виключно негативне забарвлення та корупційну природу. У науковій літературі конфлікт інтересів характеризується певною двоїстістю, тлумачиться не так однозначно і вважається оціночною категорією.

На практиці визначення факту наявності конфлікту інтересів є дуже складним. Це пов'язано здебільшого з тим, що ситуації, в контексті яких розглядається конфлікт інтересів, можуть тлумачитися абсолютно по-різному. Скажімо, часто виникають складнощі з визначенням поняття «близькі родичі».

До ситуацій, пов'язаних з виникненням або можливістю виникнення конфлікту інтересів на державній службі, може бути віднесено, наприклад, участь державного службовця, його родичів або осіб, з якими він підтримує стосунки, що засновані на моральних (їдеться про фактичні шлюбні, інтимні, дружні та інші відносини) або майнових зобов'язаннях (далі – родичі та інші особи), в діяльності комерційної організації або здійснення родичами та іншими особами підприємницької діяльності, якщо ці функції державного управління певною організацією або у відповідній сфері діяльності належать до посадових обов'язків державного службовця.

Запобігання можливому конфлікту інтересів у державному та недержавному секторах досягається, найперше, покладанням на державних службовців, службовців місцевого самоврядування і співробітників приватних організацій обов'язку надавати відомості про свою діяльність, яка може призвести до конфлікту інтересів.

Способи недопущення конфлікту інтересів передбачені у Законі України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» і становлять закритий перелік.

Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки передбачає, що в системі державної служби мають бути створені механізми подолання конфліктів інтересів, коли у державних службовців виникає особиста або групова зацікавленість в досягненні певної мети, яка впливає або може вплинути на об'єктивний та неупереджений розгляд питань при виконанні посадових обов'язків.

У правовій науці вивчається проблема, яка пов'язана з тим, що застосування перелічених способів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у низці випадків буде ускладнено через особливий статус осіб, що заміщають державні посади.

Особи, які заміщають державні посади України і посади місцевого самоврядування, повинні розглядатися як суб'єкти, що самостійно вживають заходи, спрямовані на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. У зв'язку з цим пропонується не обмежувати вказаний в Законі України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» перелік способів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів щодо розглянутої категорії осіб, надавши можливість застосовувати інші заходи, скеровані на запобігання та



врегулювання конфлікту інтересів. Нині відчувається гостра потреба у виробленні нових способів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Стосовно категорії осіб, що заміщають державні посади України та посади місцевого самоврядування, може бути запропоновано створення механізму, який дає змогу фіксувати особисті інтереси, а також обмежувати участь посадових осіб цієї категорії в прийнятті рішень, які зачіпають особисті інтереси.

До додаткових способів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у осіб, що заміщають державні посади, посади місцевого самоврядування, пропонується віднести:

- розкриття конфлікту інтересів при призначенні на посади державної служби, посади місцевого самоврядування;
- відсторонення від прийняття рішень щодо громадян і організацій, щодо яких під час вступу на державну службу розкривався конфлікт інтересів;
- продаж цінних паперів і / або майна, що веде до конфлікту інтересів чи має потенціал для виникнення такого конфлікту;
- делегування повноважень щодо прийняття рішень стосовно фізичних і юридичних осіб, щодо яких виникає особиста зацікавленість, підлеглим посадовим особам.

У науці адміністративного права неодноразово висловлювалася думка вчених про необхідність вдосконалення чинного порядку регулювання конфлікту інтересів та діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби та Комітету з дисциплінарних проваджень щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А».

Незважаючи на те що у заданій сфері прийнято низку нормативно-правових актів, механізми вирішення конфлікту інтересів у законотворчому процесі досі не сформовані, а взаємодія осіб, котрі намагаються відстояти інтереси бізнесових структур та представників державної влади, має непрозорий і багато в чому кулуарний характер. У цій сфері потрібно чимало змінити: від розробки поняття лобізму до створення правової моделі узгодження інтересів різних політичних, економічних і соціальних груп.

Для попередження конфліктів інтересів у публічній сфері великим потенціалом володіє технологія оцінки регулюючого впливу, яка дає змогу розробнику регулятивних рішень у процесі підготовки законопроектів розглянути максимально широкий спектр можливих регулятивних заходів, а також оцінити імовірні наслідки, витрати і вигоди як адресатів регулювання (підприємців, громадян).

В Україні поза сферою конфлікту інтересів залишаються багато питань підприємницької діяльності, що визначають умови інве-

стиційного клімату країни. Доцільно поширити поняття «конфлікт інтересів» на сфери, щонайперше пов'язані зі захистом публічних інтересів держави, життя та здоров'я людей.

**Висновки.** Корупція – явище міждержавне, через що рівень корупції в одній країні може впливати на рівень корупції, режим законності та правопорядок в інших. У зв'язку з цим задля протидії корупції потрібне об'єднання зусиль багатьох держав і міжнародних організацій.

Сьогодні необхідно: оптимізувати форми та методи здійснення взаємних консультацій з проблеми конфлікту інтересів; скласти банк даних у сфері антикорупційного законодавства, щодо засобів протидії корупції в системі державної служби; сприяти в підборі та підготовці кадрів, які могли би брати участь у заходах з протидії корупції, а також у розробці антикорупційних стандартів поведінки державних службовців.

1. Гурковський М. П., Єсімов С. С. Зміст і методологія роботи з кадровим резервом у системі МВС України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 1. С. 134–145.

2. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 491.

3. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 р. № 2664-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 1. Ст. 1.

4. Янюк Н. Поняття «конфлікт інтересів» у міжнародно-правових актах та адміністративному законодавстві України. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2018. Вип. 66. С. 147–154.

5. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.

6. Ковалів М. В. Основи управління в органах внутрішніх справ України: навчально-практичний посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2010. 340 с.

7. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Головного управління державної служби України від 23.10.2000 р. № 58. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0783-00>

8. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Головного управління державної служби України від 04.08.2010 р. № 214. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>

9. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>

10. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 40. Ст. 404.

11. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

12. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.09.2017 р. № 839. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0839884-17>

**Prokofiev N. N. Conflict of interests in public service of law-enforcement sphere: problems of detection and overcoming**

*The public service as a public kind of professional activity predetermines a certain refusal of a public official from some constitutional rights, and it is compensated by providing an official, and in some cases, members of his family, with additional guarantees on the part of the state.*

*At present, the conflict of interests in public service remains one of the instruments of prevention system of public service. The mechanism of conflicts of interests in public service is formed when officials have a personal or group interest in attaining a certain goal that affects or may influence the consideration of issues concerning performance of their official duties.*

*Preventing or resolving conflicts of interests in public service system, in the context of European integration of Ukraine, is measures for the prevention of corruption offences and one of the ways of combating corruption in the field of public administration.*

*Corruption is an intergovernmental phenomenon; therefore, the level of corruption in one country can affect the level of corruption and the rule of law in other states. In this regard, consolidating the efforts of a number of states and international organizations is needed to counter corruption.*

*At present, it is necessary to optimize the forms and methods for the implementation of mutual consultations on the issue of conflict of interests; to compile a data base on the anti-corruption legislation, measures of combating corruption in the public service system; to assist in the selection and training of personnel who could take part in anti-corruption measures, as well as developing anti-corruption standards for public servants.*

*The article states that the conflict of interests in public service of law-enforcement is one of the anti-corruption mechanisms, which indicates the principle of openness and publicity in the activities of law-enforcement bodies.*

*The establishment of restrictions on conflicts of interests in the rights of persons who enter the public service ensures effective professional activities in the exercise of the powers of state bodies, and the imposition of obstacles to possible abuse of public officials.*

**Key words:** public service, conflict of interests, law enforcement, prevention of corruption.

Стаття надійшла 24 жовтня 2018 р.

## ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ОСНОВ ПОБУДОВИ КОМПЛЕКСНИХ СИСТЕМ ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЇ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ У ПІДРОЗДІЛАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

*Розглянуто організаційно-правові засади побудови комплексних систем захисту інформації з обмеженим доступом у діяльності підрозділів Національної поліції України. На підставі аналізу наявних теоретико-правових досліджень організаційних принципів створення комплексних систем захисту інформації, з огляду на чинні державні нормативно-правові документи та міжнародні стандарти у цій галузі запропоновано розділити побудову таких систем на одинадцять логічних етапів. Для кожного з етапів визначено основний перелік заходів, які необхідно реалізувати для забезпечення захисту інформації на достатньому рівні.*

**Ключові слова:** інформація, захист інформації, організаційні заходи, етапи побудови, комплексна система захисту інформації.

**Постановка проблеми.** Сьогодні до інформації, як до продукту діяльності людини та об'єкта її власності чи власності держави, встановлюються дедалі жорсткіші умови щодо захисту. Основи цього захисту розробляються та постійно вдосконалюються відповідними державними органами з урахуванням умов дотримання інформаційної безпеки, зокрема й національної безпеки України. Закон України «Про інформацію» [1] у статтях 20 та 21 визначає, що вся інформація за порядком доступу класифікується на відкриту та інформацію з обмеженим доступом. Водночас інформація з обмеженим доступом поділяється на таємну, службову та конфіденційну. Віднесення інформації до того чи іншого виду часто є запорукою вибору і встановлення рівня її захисту.

Чинне законодавство України, зокрема згаданий Закон України «Про інформацію», Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [2], Закон України «Про захист персональних даних» [3] та Закон України «Про державну таємницю» [4] вимагають забезпечення захисту інформації, яка становить власність держави і є інформацією з обмеженим доступом. А оскільки в діяльності підрозділів Національної поліції України циркулює інформація з обмеженим доступом усіх перелічених вище видів, виникає

необхідність не лише забезпечення її захисту, а й постійного його вдосконалення.

**Стан дослідження.** Вивченню організаційних засад забезпечення захисту інформації з обмеженим доступом в Україні присвячено низку робіт В. Л. Бурячка, В. Б. Дудикевича, В. О. Хорошка, В. Б. Тулубка, В. М. Максимовича, М. П. Карпінського, фахівців державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України К. В. Пестова, В. В. Кравчука та інших. Заданим питанням у діяльності Національної поліції значну увагу у своїх розвідках приділили В. Г. Хахановський В. С. Цимбалюк, Т. В. Рудий, В. А. Ліпкан. Однак швидкий розвиток технологій ставить нові вимоги до застосування науково обґрунтованих підходів до удосконалення питань організаційних засад побудови систем захисту інформації з обмеженим доступом.

**Мета** статті – дослідити наявні підходи до побудови систем захисту інформації та запропонувати осучаснений організаційно-правовий підхід щодо порядку його впровадження.

**Виклад основних положень.** Аналіз проведених досліджень засвідчує, що для захисту інформації, надто з обмеженим доступом, як правило, застосовують комплексну систему, під якою розуміють сукупність організаційних та інженерно-технічних заходів, які спрямовані на забезпечення захисту інформації від розголошення, витоку і несанкціонованого доступу [5]. Під час побудови такої системи використовують організаційні та інженерно-технічні заходи, комплекси технічного захисту інформації, захисту від витоку інформації через побічні електромагнітні випромінювання та наведення, а також комплекс засобів захисту від несанкціонованого доступу.

Основним компонентом організаційних заходів є розробка політики інформаційної безпеки. Окрім цього, сюди відносять і заходи, які передбачають: складання посадових інструкцій для обслуговуючого персоналу та користувачів; розробку правил для адміністрування інформаційної системи (порядку обліку, зберігання, розповсюдження, розмноження, знищення носіїв інформації, ідентифікації користувачів); порядок дій у випадку виявлення спроб несанкціонованого доступу до інформаційних ресурсів системи, несправностей засобів захисту, виникнення явищ стихійного лиха чи надзвичайних ситуацій. Окреме місце в цьому займає навчання користувачів щодо безпечної роботи в інформаційній системі.

Наступним важливим компонентом у побудові комплексної системи захисту інформації є використання інженерно-технічних заходів, під якими розуміють використання спеціальних технічних засобів для захисту інформації. Вибір таких технічних засобів залежить від рівня

захисту інформації, який необхідно забезпечити. До таких заходів належать, зокрема, застосування захищеного підключення до мережі, використання міжмережевих екранів, встановлення розмежування інформаційних потоків між частинами мережі. Нині важливим аспектом щодо використання інженерно-технічних заходів є застосування методів і засобів шифрування та захисту від несанкціонованого доступу.

Не слід також забувати про можливість, а деколи і про необхідність установа охоронної сигналізації, систем контролю та управління доступом, обладнання приміщень засобами захисту від витоку мовної (акустичної) інформації та від витоку інформації каналами побічних електромагнітних випромінювань.

Створення комплексу технічного захисту інформації, захисту від витоку інформації через побічні електромагнітні випромінювання та наведення обов'язково передбачено, якщо в інформаційній системі обробляється інформація, що становить державну таємницю (1–3 категорій об'єктів, відповідно до ТПКО-95 [6]), або у разі, якщо потребу в цьому визначено власником інформації [7]. Встановлення комплексу засобів захисту також здійснюється у випадку, якщо в інформаційно-телекомунікаційній системі опрацьовується інформація, що є власністю держави (може містити різні види інформації), необхідність захисту якої визначається законодавством, а також інформаційно-телекомунікаційні системи, де таку необхідність установив власник інформації. Цей комплекс має забезпечувати захист інформації з обмеженим доступом від витоку технічними каналами, насамперед каналами побічних електромагнітних випромінювань та наведень.

Під час створення комплексу технічного захисту інформації має застосовуватися сукупність організаційно-правових, інженерно-технічних заходів та засобів, до яких вдаються з метою захисту від витоку інформації з обмеженим доступом технічними каналами. Створення та випробовування комплексу технічного захисту інформації проводиться відповідно до положень НД ТЗІ 1.1-005-07 [8], НД ТЗІ 1.6-003-04 [9], НД ТЗІ 3.1-001-07 [10], НД ТЗІ 3.3-001-07 [11], НД ТЗІ 2.1-002-07 [12]. Задля з'ясування потреби запровадження заходів захисту інформації від витоку технічними каналами проводиться спеціальне дослідження персональних комп'ютерів, під час якого визначаються можливі канали витоку інформації. За результатами такого аналізу приймається рішення про необхідність встановлення активних та пасивних технічних засобів захисту інформації.

З метою створення єдиного підходу до питань побудови комплексних систем захисту інформації в Україні розроблено та запроваджено низку нормативних документів. Приміром, створення ком-

плексної системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах здійснюється відповідно до нормативного документа системи технічного захисту інформації НД ТЗІ 3.7-003-05 «Порядок проведення робіт із створення комплексної системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційній системі» [13] на підставі технічного завдання, розробленого згідно з вимогами нормативного документа системи технічного захисту інформації НД ТЗІ 3.7-001-99 «Методичні вказівки щодо розробки технічного завдання на створення комплексної системи захисту інформації в автоматизованій системі» [14].

Вище було наголошено, що науковці в плані організації побудови комплексної системи захисту інформації по-різному виокремлюють етапи її створення. Проаналізувавши їхні роботи, а також врахувавши вимоги сьогодення щодо побудови комплексних систем захисту інформації, зокрема з використанням міжнародних стандартів [15], вважаємо, що найоптимальнішим на сьогодні є поділ на такі етапи [16]:

1. *Підготовка, створення та затвердження організаційної документації.* Під час виконання цього етапу проводиться аналіз організаційно-розпорядчих та нормативно-правових документів зі захисту інформації. До організаційно-розпорядчих документів, зазвичай, належать: організаційна структура, штатний розклад, положення про відділи і посадові інструкції співробітників, пов'язаних з експлуатацією інформаційно-телекомунікаційної системи тощо. За результатами аналізу створюються проекти документів, які визначатимуть організаційну складову комплексної системи захисту інформації, проект положення про службу захисту інформації, проекти посадових інструкцій, функціональних обов'язків тощо.

2. *Обстеження інформаційної інфраструктури.* Для кожної конкретної інформаційно-телекомунікаційної системи структура і вимоги до систем комплексного захисту інформації обумовлюються властивостями інформації, яка буде оброблятися, класом інформаційної системи й умовами її експлуатації. На цьому етапі має проводитися аналіз архітектури системи, її складових елементів та топології побудови, а також визначатися типи користувачів системи, типізуватися інформація, що обробляється в інформаційно-телекомунікаційній системі. За результатами виконання цього етапу мають бути підготовлені: акт обстеження інформаційно-телекомунікаційної системи, який включає опис, принципи побудови та архітектуру інформаційно-телекомунікаційної системи, та перелік об'єктів інформаційно-телекомунікаційної системи, які підлягають захисту.

3. *Розробка технічного завдання на створення комплексної системи захисту інформації.* Цей нормативний документ має визначити

всі основні вимоги до комплексної системи захисту інформації та можливі способи реалізації її складових сегментів. У цьому ж документі встановлюються вимоги до складу і порядку розробки та впровадження технічних засобів, які забезпечують безпеку інформації у процесі її обробки в обчислювальній системі, а також вимоги до організаційних, фізичних та інших заходів захисту, що реалізуються поза інформаційно-телекомунікаційною системою з метою доповнення до комплексу програмно-технічних засобів захисту інформації.

4. *Розробка плану захисту інформації.* Після обстеження інфраструктури (див. другий етап), ґрунтуючись на переліку об'єктів інформаційно-телекомунікаційної системи, що підлягають захисту, слід розробити такі документи: «Модель загроз інформації. Модель порушника»; «Положення про Службу захисту інформації»; «Політика безпеки інформації».

5. *Розробка технічного проекту на створення комплексної системи захисту інформації.* Узгодивши технічне завдання на створення комплексної системи захисту інформації, розробляється технічний проект на створення комплексної системи захисту інформації. Цей проект є комплектом документів, до якого входить частина документів, розроблених на попередніх стадіях, а також нові документи, в яких описано порядок створення, експлуатації та модернізації комплексної системи захисту інформації. Проект розробляється відповідно до технічного завдання на створення комплексної системи захисту інформації. Під час його розробки обґрунтовуються і приймаються проектні рішення, які дають можливість реалізувати вимоги технічного завдання, забезпечити сумісність і взаємодію різних компонентів комплексної системи захисту інформації, а також різноманітних засобів і заходів захисту інформації. За результатами цього етапу створюється комплекс експлуатаційної і робочої документації, яка необхідна для забезпечення тестування, проведення робіт з налагодження, випробувань комплексної системи захисту інформації та управління нею.

6. *Приведення інформаційної інфраструктури у відповідність із технічним проектом на створення комплексної системи захисту інформації.* Особливістю цього етапу є те, що на момент ухвалення рішення про створення комплексної системи захисту інформації не відома вартість самого проекту. Тому на цьому етапі існує велика ймовірність підключення до його виконання інших виконавців. Тут також можуть виконуватися будівельні, монтажні, пусконаладжувальні роботи, роботи, пов'язані зі встановленням належних технічних або криптографічних засобів захисту інформації, засобів фізичного захисту елементів інформаційно-телекомунікаційної системи тощо.



7. *Розробка документації для експлуатації на комплексну систему захисту інформації.* На цьому етапі виконавець комплексної системи захисту інформації послідовно має розробити пакет документів, у якому міститься:

- інструкції з експлуатації комплексної системи захисту інформації та її елементів;
- процедури регламентного обслуговування комплексної системи захисту інформації;
- правила і положення з проведення тестування й аналізу роботи комплексної системи захисту інформації;
- документація для адміністраторів і користувачів;
- формуляр комплексної системи захисту інформації інформаційно-телекомунікаційної системи.

8. *Впровадження комплексної системи захисту інформації.* Під час цього етапу слід виконати усі пусконалагоджувальні роботи, провести навчання та інструктаж обслуговуючого персоналу, узгодити правила та режими експлуатації комплексної системи захисту інформації. Цей етап також має передбачати проведення й інших заходів, зокрема:

- організацію захисту інформації від несанкціонованого доступу;
- організацію антивірусного захисту інформації;
- розробку програми і методики попередніх випробувань;
- проведення попередніх випробувань.

9. *Випробування комплексної системи захисту інформації.* На цьому етапі потрібно провести попередні випробування комплексної системи захисту інформації з метою підтвердження результативності її роботи і відповідності положенням, визначеним технічним завданням на створення комплексної системи захисту інформації. У процесі випробувань виконуються тестові завдання і контролюються отримані результати, які і є індикатором працездатності спроектованої комплексної системи захисту інформації. За результатами випробування комплексної системи захисту інформації робиться висновок стосовно можливості подання її на державну експертизу. Під час проведення випробувань:

- відпрацьовуються технології обробки інформації, облік машинних носіїв інформації, управління засобами захисту, розмежування доступу користувачів до ресурсів інформаційно-телекомунікаційної системи й автоматизованого контролю за діями користувачів;
- обслуговуючий персонал набуває практичних навиків з використання технічних і програмно-апаратних засобів захисту інфор-

мації, засвоює вимоги організаційних і розпорядчих документів з питань розмежування доступу до технічних засобів та інформаційних ресурсів;

- проводиться (за потреби) доопрацювання програмного забезпечення, додаткове налаштування і конфігурація комплексу засобів захисту інформації від несанкціонованого доступу;

- здійснюється (за потреби) коректування робочої та експлуатаційної документації.

10. *Проведення державної експертизи комплексної системи захисту інформації та отримання атестата відповідності.* На цьому етапі потрібно здійснити:

- підготовку комплексної системи захисту інформації до проведення державної експертизи в Адміністрації Держспецзв'язку;

- узгодження з Адміністрацією Держспецзв'язку результатів експертизи й отримати атестат відповідності.

Державна експертиза проводиться з метою визначення відповідності комплексної системи захисту інформації технічному завданню на її створення, вимогам нормативної документації та з'ясування можливості введення комплексної системи захисту інформації в експлуатацію в інформаційно-телекомунікаційній системі.

Для кожної конкретної інформаційно-телекомунікаційної системи структура, вимоги і склад визначаються властивостями інформації, яка у ній циркулює, класом та умовами експлуатації інформаційно-телекомунікаційної системи.

11. *Супровід комплексної системи захисту інформації.* На цьому етапі мають виконуватися роботи з організаційного забезпечення функціонування комплексної системи захисту інформації та управління засобами захисту інформації відповідно до плану захисту та експлуатації, гарантійного та післягарантійного технічного обслуговування засобів захисту інформації.

**Висновки.** Таким чином, за результатами аналізу наукових досліджень учених з питань забезпечення інформаційної безпеки та захисту інформації в Україні загалом та в діяльності Національної поліції зокрема, а також з огляду на міжнародні стандарти у цій сфері, вимоги сьогодення щодо захисту інформації, запропоновано в організаційному плані процес створення комплексних систем захисту інформації розділити на одинадцять логічних етапів їх побудови та експлуатації. Для кожного з них передбачено основний набір заходів, які потрібно провести.

Також слід звернути увагу на те, що під час побудови комплексної системи захисту інформації необхідно неухильно дотримувати

тися нормативно-правових засад їх проектування, побудови, експлуатації та розвитку.

1. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/>.

2. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 05.07.1994 р. № 80/94-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80/>.

3. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2297-17/>.

4. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-ХІІ. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12/>.

5. Що таке комплексна система захисту інформації (КСЗІ). URL: <http://altersign.com.ua/korysna-informacija/pobudova-kszi/shcho-take-kompleksna-systema-zahystu-informaciji-kszi>.

6. Тимчасове положення про категоріювання об'єктів ТПКО-95: наказ Державної служби України з питань технічного захисту інформації від 10.07.1995 р. № 35. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0035267-95>.

7. Положення про державну експертизу в сфері технічного захисту інформації: наказ Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України від 16.05.2007 р. № 93. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0820-07>.

8. НД ТЗІ 1.1-005-07. Захист інформації на об'єктах інформаційної діяльності. Створення комплексу технічного захисту інформації. Основні положення: затверджено наказом Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України від 12.12.2007 р. № 232. К., 2007.

9. НД ТЗІ 1.6-003-04. Створення комплексів технічного захисту інформації на об'єктах інформаційної діяльності. Правила розроблення, побудови, викладення та оформлення моделі загроз для інформації: затверджено наказом ДСТСЗІ СБ України від 10.03.2004 р. № 04. К., 2004.

10. НД ТЗІ 3.1-001-07. Захист інформації на об'єктах інформаційної діяльності. Створення комплексів технічного захисту інформації. Передпроектні роботи: затверджено наказом Адміністрації Держспецзв'язку від 12.12.2007 р. № 232. К., 2007.

11. НД ТЗІ 3.3-001-07. Захист інформації на об'єктах інформаційної діяльності. Створення комплексу технічного захисту інформації. Порядок розроблення та впровадження заходів із захисту інформації: затверджено наказом Адміністрації Держспецзв'язку від 12.12.2007 р. № 232. К., 2007.

12. НД ТЗІ 2.1-002-07. Захист інформації на об'єктах інформаційної діяльності. Випробування комплексу ТЗІ. Основні положення: затверджено наказом Адміністрації Держспецзв'язку від 12.12.2007 р. № 232. К., 2007.

13. Порядок проведення робіт із створення комплексної системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційній системі. НД ТЗІ 3.7-003-05: наказ Департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту ін-

формації Служби безпеки України від 08.11.2005 р. № 125. URL: [http://www.dsszzi.gov.ua/dsszzi/control/uk/publish/article?art\\_id=46074&cat\\_id=38835](http://www.dsszzi.gov.ua/dsszzi/control/uk/publish/article?art_id=46074&cat_id=38835)

14. НД ТЗІ 3.7-001-99. Методичні вказівки щодо розробки технічного завдання на створення комплексної системи захисту інформації в автоматизованій системі: наказ Департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації СБ України від 28.04.1999 р. (зі зміною № 1, затвердженою наказом Департаменту СТСЗІ СБ України від 18.06.2002 р. № 37 та із змінами згідно з наказом Адміністрації Держспецзв'язку від 28.12.2012 р. № 806). URL: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj1x\\_Cyrc\\_eAhWBo4sKHRKVD94QFjAAegQICBAC&url=http%3A%2F%2Fwww.dsszzi.gov.ua%2Fdsszzi%2Fdccatalog%2Fdocument%3Fid%3D106349&usq=AOvVaw244WydoNtjePKusx4FbJ9](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj1x_Cyrc_eAhWBo4sKHRKVD94QFjAAegQICBAC&url=http%3A%2F%2Fwww.dsszzi.gov.ua%2Fdsszzi%2Fdccatalog%2Fdocument%3Fid%3D106349&usq=AOvVaw244WydoNtjePKusx4FbJ9)

15. Рудий Т. В., Захарова О. В., Сенік В. В., Сенік С. В., Ізьо М. І. Організаційно-правовий супровід захисту інформаційних систем підрозділів Національної поліції України на основі міжнародних стандартів. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2017. Вип. 2. С. 213–225.

16. Сенік С. В. Етапи побудови комплексних систем захисту інформації у підрозділах Національної поліції України // Проблеми застосування інформаційних технологій правоохоронними структурами України та закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання: зб. наук. статей за матеріалами доповідей учасників Всеукраїнської науково-практичної конференції (21 грудня 2018 року) / упоряд. Т. В. Магеровська. Львів: ЛьвДУВС, 2018. С. 87–90.

**Senyk S. V. Investigation of organizational principles for the construction of integrated systems for the protection of information with restricted access in the units of the National Police of Ukraine**

*The organizational and legal principles of construction of integrated systems for the protection of information with limited access of the activities of the units of the National Police are considered. On the basis of the analysis of available theoretical and legal research of the organizational principles for the creation of integrated information security systems, taking into account the current state legal documents and international standards in this field, it is proposed to organizationally divide the construction of such systems into eleven logical stages: preparation, creation and approval of organizational documents; survey of information infrastructure; development of a technical task for the creation of a comprehensive information security system; development of information protection plan; development of a technical project for the creation of a comprehensive information security system; bringing the information infrastructure in line with the technical project to create a comprehensive information security system; development of documentation for operation on an integrated system of information security; introduction of integrated information security system; testing of integrated information security system; conducting state expertise of a comprehensive information security system and obtaining a certificate of conformity; maintenance of integrated information security system. For each of the stage defined a basic list of measures that need to be implemented to ensure the*

protection of information at an adequate level is determined. Also, pay attention to the fact that during the construction of an integrated information security system, the legal and regulatory framework for their design, construction, operation and development should be strictly adhered to.

The list of the main current legal documents on information protection in Ukraine is given in the references to this publication. Compliance with these regulatory and legal principles, as well as carrying out the specified list of organizational measures (stages) during the construction of integrated information security systems will allow to achieve the necessary level of information security in the information and telecommunication systems of the National Police.

**Key words:** information, information protection, organizational measures, stages of construction, complex information security system.

Стаття надійшла 21 грудня 2018 р.

УДК 351.741.078.3(477)

**В. В. Серeda,  
Ю. А. Хатнюк**

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ АНАЛІТИЧНУ РОБОТУ**

*Розкрито зміст діяльності підрозділів Національної поліції України, що здійснюють аналітичну роботу. Аргументовано, що підрозділи організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування відіграють центральну роль в інформаційно-аналітичному забезпеченні органів Національної поліції, оскільки виконують функції з координації, аналізу, планування, контролю й узгодження дій територіальних органів (підрозділів) поліції з реалізації державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини й протидії злочинності.*

**Ключові слова:** підрозділи Національної поліції, аналітична робота, організаційно-аналітичне забезпечення, ситуаційний центр, оперативна обстановка, інформаційні технології.

**Постановка проблеми.** Курс на розбудову в Україні правової держави, яка забезпечує охорону прав, свобод і законних інтересів громадян, верховенство права в усіх сферах суспільного життя, залишається одним із головних напрямів державного будівництва й інтеграції до європейської спільноти. Подальший розвиток демократії, забезпечення прав і свобод громадян нерозривно пов'язані з підвищен-

ням якості й ефективності діяльності правоохоронних органів щодо запобігання та розслідування правопорушень, в якій провідна роль належить органам Національної поліції України. Саме ці органи мають найбільші серед інших правоохоронних структур можливості з протидії злочинності й докладають значні зусилля, спрямовані на поліпшення криміногенної ситуації.

Розробка та запровадження проактивної моделі протидії злочинності, в основу якої закладається послідовний, комплексний превентивний вплив на базові елементи злочинності, зокрема й ті, що мають високий ступінь латентності, виявлення осіб, які готують і вчиняють правопорушення, значною мірою залежать від ґрунтовності аналізу ситуації, його якості та дає змогу розглядати аналітичне забезпечення процесу запобігання та розслідування правопорушень як фактора, що визначає ефективність діяльності органів Національної поліції.

**Стан дослідження.** Недавніми роками опубліковано низку праць, які характеризують основи аналітичного забезпечення діяльності правоохоронних органів. Серед вітчизняних і закордонних учених, які займалися вивченням цієї проблеми, можна назвати К. В. Антонова, О. М. Бандурку, О. А. Бережного, А. О. Дегтяря, В. М. Дрешпака, В. П. Захарова, Р. А. Ковалю, І. В. Ковтуна, В. Н. Кудрявцева, Л. Ф. Кузнеця, А. М. Кузьменко, А. В. Мовчана, В. В. Негодченка, Ю. Ю. Орлова, С. В. Пенькова, В. М. Плішкіна, М. В. Стащак, В. В. Яременка. Водночас деякі аспекти зазначеної проблеми і надалі є не розробленими або дискусійними, не всі спірні проблеми вирішені, насамперед з урахуванням сучасної ситуації у сфері реформування поліції та протидії злочинності.

**Метою** статті є вивчення й аналіз змісту діяльності підрозділів Національної поліції України, що здійснюють аналітичну роботу на сучасному етапі їх реформування.

**Виклад основних положень.** Ефективне виконання головних завдань органів Національної поліції України щодо боротьби із злочинністю, забезпечення конституційних прав громадян та публічного порядку неможливе без належної організації й ефективного виконання низки внутрішньоорганізаційних функцій (матеріального, кадрового, медичного, фінансового, документального, інформаційного та аналітичного забезпечення).

Змістом аналітичної роботи є комплекс організаційних методів і методичних прийомів, метою яких є вивчення інформації про стан злочинності та публічного порядку, аналіз результатів практичної діяльності органів поліції, а також тих умов, в яких вони функціонують.

Ця робота забезпечує цілеспрямоване управління, його ефективність. Завдяки цій роботі можна виявити та дати оцінку проблемам, що виникають, сформулювати цілі, визначити об'єктивно необхідні функції, обґрунтувати структуру та підвищити ефективність діяльності системи [1, с. 78].

Нині аналітичне забезпечення є самостійною системою, яка характеризується певними принципами організації й управління, що має притаманні їй функції та чітко сформульовані цілі розвитку і на найближчий, і на перспективний періоди, та складається, своєю чергою, з підсистем, між якими є стійкі структурні зв'язки [2, с. 68].

Також важливим питанням у контексті досягнення мети дослідження є визначення підрозділів Національної поліції України, що здійснюють аналітичну роботу. В цьому контексті варто погодитись із висновками В. М. Плішкіна, який зазначає, що аналітична робота в органах Національної поліції здійснюється всіма підрозділами всіх рівнів, їх галузевими службами, працівниками цих служб у межах їхньої компетенції (функціональних обов'язків) із метою якісного виконання поставлених їм завдань. Вимоги до організації аналітичної роботи для кожного рівня системи різні через різні завдання цих органів і їх неоднакові можливості [3, с. 354].

Підрозділи організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування (далі – ОАЗОР) посідають центральне місце в інформаційно-аналітичному забезпеченні органів поліції, що охоплює також забезпечення обігу інформації. Це підрозділи, що забезпечують і виконують у межах своєї компетенції функції Національної поліції України з координації, аналізу, планування, контролю й узгодження дій територіальних (міжрегіональних) органів, структурних (відокремлених) підрозділів поліції з реалізації державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави та протидії злочинності.

Водночас варто зазначити, що обіг інформації тим чи іншим способом забезпечується всіма підрозділами й органами Національної поліції. Проте для низки підрозділів завдання та функції у сфері забезпечення обігу інформації є центральними; до таких, поряд із підрозділами ОАЗОР, можна віднести чергові частини й інші підрозділи Національної поліції, які залучені до забезпечення обігу інформації. Розглянемо ці функції детальніше.

1. Збір інформації про криміногенну ситуацію на території обслуговування Національної поліції. Підрозділи ОАЗОР забезпечують обіг інформації з метою подальшої оцінки й аналізу такої інформації

в межах закріплених функцій. Зокрема, відповідно до Положення про Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції України, затвердженого Наказом Національної поліції України від 27 листопада 2015 року № 126, цей Департамент здійснює збір, оцінку, аналіз інформації про криміногенну ситуацію в Україні, резонансні кримінальні правопорушення, порушення публічної безпеки й порядку, інші надзвичайні події та заходи реагування на них [4].

Схожа функція на регіональному рівні закріплена також за управліннями ОАЗОР, які повинні проводити збір, оцінку, аналіз інформації про криміногенну ситуацію на території обслуговування, кримінальні правопорушення, порушення публічної безпеки і порядку, інші надзвичайні події та заходи реагування, що вживаються підрозділами головних управлінь Національної поліції (далі – ГУНП) для усунення недоліків [5].

2. Підготовка інформаційних документів. Має на меті забезпечити зберігання інформації в діяльності підрозділів інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів Національної поліції. Так, Департамент ОАЗОР готує: а) оперативні зведення й інформаційні документи про кримінальні правопорушення, події та в установленому порядку здійснює обмін такою інформацією з іншими правоохоронними органами; б) комплексні аналітичні матеріали про стан оперативної обстановки в державі, проекти управлінських рішень щодо підвищення ефективності діяльності поліції з протидії злочинності та зміцнення правопорядку; в) за дорученням Голови Національної поліції України аналітичні, інформаційні, довідкові та інші матеріали для Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони, Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, керівництва Національної поліції України та інших зацікавлених органів виконавчої влади із залученням у разі необхідності структурних підрозділів апарату Національної поліції України, з питань, що належать до компетенції Національної поліції України; г) інформаційно-аналітичні матеріали керівництву Національної поліції України та Департаменту ОАЗОР з питань виконавської дисципліни в структурних підрозділах Національної поліції України та її територіальних органах [4].

На управління ОАЗОР покладено підготовку з урахуванням пропозицій і матеріалів підрозділів ГУНП: а) комплексної оцінки криміногенної ситуації на території обслуговування за півріччя і рік; б) узагальнених матеріалів за підсумками роботи засідань колегії та нарад керівництва ГУНП; в) аналітичних довідок про оперативну



обстановку на території обслуговування і заходи, що вживаються підрозділами ГУНП з метою зміцнення правопорядку; г) доповідних записок керівництву ГУНП з проблемних питань діяльності підрозділів ГУНП [5].

3. Обмін інформацією з правоохоронними органами й іншими органами державної влади. Так, Департамент ОАЗОР в установленому порядку здійснює обмін інформацією про кримінальні правопорушення й події з іншими правоохоронними органами; виявляє, вивчає, узагальнює й упроваджує в діяльність поліції передовий і позитивний досвід з питань управлінської діяльності [4]. Своєю чергою, однією з функцій управлінь ОАЗОР є обмін інформацією про кримінальні правопорушення й інші не пов'язані з ними події з іншими державними органами влади [5]. Варто зауважити, що в цьому разі для Департаменту ОАЗОР та управлінь ОАЗОР встановлені дещо відмінні положення. Так, якщо Департамент ОАЗОР здійснює обмін інформацією з іншими правоохоронними органами, то управління ОАЗОР здійснюють обмін інформацією із ширшим колом суб'єктів, органами державної влади. Схоже положення, вочевидь, має відображати підвищення активності територіальних органів поліції на місцевому рівні. Однак у такому разі доцільним є доповнення переліку суб'єктів, з якими управління ОАЗОР здійснюють обмін інформацією, органами місцевого самоврядування, що перебувають на території обслуговування [6, с. 151–152].

4. Інформування керівництва про стан виконання підрозділами Національної поліції покладених на них завдань. Так, за управліннями ОАЗОР закріплена функція інформування керівництва ГУНП про стан виконання підрозділами ГУНП покладених на них керівництвом завдань у сфері забезпечення публічної безпеки й порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, а також надання поліцейських послуг [5]. Водночас схожа функція за Департаментом ОАЗОР не закріплена. Місце Департаменту ОАЗОР у системі апарату Національної поліції робить доцільним закріплення за ним функції інформування керівництва Національної поліції про стан виконання підрозділами Національної поліції покладених на них завдань [6, с. 152].

5. Формування та ведення інформаційних ресурсів. Згідно зі ст. 25 Закону України «Про Національну поліцію», поліція формує бази даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України [7].

В умовах сьогодення, а саме стрімкого зростання інформаційних потоків і дуже короткого терміну для прийняття рішень, критично

важливим стає створення для керівників усіх рівнів, насамперед державних органів влади та органів місцевого самоврядування, сучасного технологічного середовища, яке сприяє оперативному аналізу інформації та прийняттю ефективних управлінських рішень і у поточних (планових), і в надзвичайних (позапланових) кризових ситуаціях. Найважливішим елементом цього середовища є побудова ситуаційних центрів (далі – СЦ) різних рівнів. Залежно від галузі застосування назва «Ситуаційного центру» може трансформуватися у «центр командування і управління» (command and control center), «кризовий центр» (crisis center), «надзвичайний центр» (emergency center), «залу нарад» (corporate boardroom, conference room). Під центром розуміється не лише спеціально обладнане приміщення, але й відповідні інформаційні, телекомунікаційні, програмні та методичні засоби, що забезпечують процес доставки, агрегації інформації з метою формування відповідного управлінського рішення [8, с. 119].

Ситуаційні центри є невід'ємною складовою інформаційної інфраструктури електронного урядування, спрямованої насамперед на підвищення ефективності діяльності органів влади завдяки оперативному формуванню обґрунтованіших управлінських рішень. Ситуаційні центри містять інформаційний простір для ефективного моніторингу, прогнозування, прийняття рішень і контролю за їх виконання, що дає змогу реалізувати новий формат управління в умовах жорсткого дефіциту часу та ресурсів, оцінювати можливі стратегічні, політичні, економічні, соціальні, екологічні ризики, які можуть виникати при різних сценаріях управлінських ситуацій. Для мінімізації ризиків використовують довгострокове прогнозування розвитку управлінських (кризових) ситуацій, розробку та моделювання різноманітних сценаріїв їх розвитку [8, с. 119].

Ситуаційний центр – це служба створена на базі чергової частини Управління ОАЗОР ГУНП для взаємодії всіх підрозділів ГУНП із метою забезпечення координації й управління силами і засобами ГУНП та в разі ускладнення оперативної обстановки або виникнення надзвичайних ситуацій. Працівники СЦ Управління ОАЗОР ГУНП у цілодобовому режимі забезпечують моніторинг оперативної обстановки, збір, накопичення, обробку й аналіз інформації, необхідної для підготовки та прийняття управлінських рішень у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності та забезпечення публічної безпеки і порядку, запобігання терористичній діяльності, забезпечують введення ступенів готовності та спеціальних оперативних планів у ГУНП [8, с. 121].

Нині важливим під час прийняття управлінського рішення є: швидкість реагування на динаміку характеристик і показників стану

об'єкта управління; високий ступінь відповідальності за результат управлінського впливу; взаємодія органів влади різного рівня; ефективні комунікації між державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування щодо стану об'єкта управління за допомогою сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій [9, с. 3].

Утворені в системі Національної поліції ситуаційні центри – це підрозділи зі збору, опрацювання й аналізу інформації щодо рівня, структури і динаміки злочинності по всій Україні. Є ситуаційний центр Національної поліції, де проводиться лише збір та опрацювання інформації, і ситуаційні центри в місті Києві та областях, у складі яких працює служба «102». Робота СЦ ГУНП здійснюється позмінно в цілодобовому режимі. Контроль та організацію СЦ ГУНП забезпечує начальник Управління ОАЗОР через начальника СЦ ГУНП.

Створення системи ситуаційних центрів почалося разом зі створенням Національної поліції України. По-перше, було зрозуміло, що колишні чергові частини не відповідають сучасним вимогам, і, як результат, правоохоронці суттєво програють у швидкості реагування. По-друге, збільшилася кількість звернень громадян. Кілька років тому протягом року до поліції зверталось близько 3 млн осіб, 2017 року ця цифра перевищила за 7 млн [10].

Діяльність СЦ ГУНП реалізується за допомогою спеціальних програмно-технічних інструментальних засобів, що забезпечують роботу працівників із застосуванням інформаційних технологій. Технологічною основою діяльності СЦ ГУНП є інформаційно-аналітична система, до якої регулярно надходить інформація з визначених джерел і забезпечується її експертно-аналітична обробка [8, с. 126].

Нині на основі інформаційних технологій упроваджуються потужні інформаційно-пошукові системи, вдосконалюється система управління та інформаційно-аналітичного забезпечення Національної поліції, розробляються нові методи збирання й аналізу інформації, розширюються можливості спеціальних технічних засобів тощо [11, с. 149]. Водночас професійний рівень працівників підрозділів ОАЗОР Національної поліції повинен відповідати сучасним вимогам.

Головне завдання полягає у перетворенні системи вищої освіти Міністерства внутрішніх справ на високоефективну мобільну систему, здатну оперативно реагувати на потреби практичних підрозділів щодо підготовки фахівців у галузі інформаційних технологій для підрозділів Національної поліції, підвищення кваліфікації та перепідготовки поліцейських, проведення наукових досліджень із актуальних проблем застосування сучасних інформаційних технологій у правоохоронній діяльності [11, с. 158].

**Висновки.** Аналітична робота в органах (підрозділах) Національної поліції – це постійна дослідна діяльність (функція процесу управління), що охоплює своїм змістом широкий комплекс організаційних заходів і методичних прийомів для вивчення й оцінки інформації про стан злочинності, публічного порядку та безпеки, результати практичної діяльності органів (підрозділів) поліції з виконання поставлених їм завдань, а також про умови, в яких ці завдання виконуються.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що головними завданнями підрозділів Національної поліції України, що здійснюють аналітичну роботу, є:

а) забезпечення безперервного моніторингу й оцінки оперативної обстановки і результатів службової діяльності;

б) систематичне інформування органів влади, центрального апарату Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції України, ГУНП та територіальних органів поліції про фактичний стан злочинності, публічного порядку та безпеки і прогнози щодо його змін;

в) внесення пропозицій для своєчасного прийняття управлінських рішень щодо посилення боротьби зі злочинністю, забезпечення публічного порядку та безпеки;

г) підготовка обґрунтованих пропозицій, на підставі яких можливе прийняття нових чи вдосконалення чинних правових актів щодо діяльності органів Національної поліції України.

1. Ковтун І. В. Організаційно-аналітичне забезпечення діяльності кримінальної міліції: проблемні аспекти. *Вісник Академії управління МВС України*. К., 2009. № 3. С. 71–80.

2. Пеньков С. В. Аналіз організації інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності Національної поліції України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. Х., 2017. № 3 (78). С. 66–73.

3. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 702 с.

4. Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції України. URL: <http://old.npu.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1815135>

5. Про затвердження Типового положення про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві: Наказ МВС України від 22 січня 2016 р. № 39. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0216-16>

6. Негодченко В. Зміст адміністративно-правових способів і засобів забезпечення обігу інформації підрозділами інформаційно-аналітичного забез-

печення та оперативного реагування органів Національної поліції України. *Підприємство, господарство і право*. К., 2017. № 3. С. 149–154.

7. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 58-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

8. Гладун Ю. Побудова типового центру забезпечення публічної безпеки на прикладі ситуаційного центру Головного Управління Національної поліції у Львівській області. *Ефективність державного управління: фахове видання Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*. Львів, 2016. Вип. № 4 (49). Ч. 1. С. 119–128.

9. Семенченко А. І., Клименко І. В., Журавльов А. В. та ін. Ситуативні центри органів державної влади: наук. розроб. / за заг. ред. А. І. Семенченка. К.: Національна академія державного управління при Президентові України, 2013. С. 3.

10. Сергєєв О. Ситуаційний центр Нацполіції: аналіз злочинності, оперативної обстановки та координація підрозділів. URL: <https://ua.112.ua/statji/sytuatsiinyi-tsentri-natspolitysyu-analiz-zlochynnostioperatyvnoi-obstanovky-ta-koordinatsii-pidrozdiliv-431302.html>

11. Мовчан А. В. Модель підготовки фахівців у галузі інформаційних технологій для органів Національної поліції України. *Інформаційні технології і засоби навчання: фахове видання Національної академії педагогічних наук України*. К., 2018. Т. 66. № 4. С. 149–161.

### **Sereda V. V., Khatnyuk Yu. A. Organizational and Legal Basis of the Activity of Units of the National Police of Ukraine Conducting Analytical Work**

*The article deals with the content of the activities of the units of the National Police of Ukraine conducting analytical work. It is grounded that the units of organizational and analytical support and operational response play a central role in information and analytical support of the National Police Units, since they provide and carry out within the scope of their competence the functions of the National Police of Ukraine in coordinating, analyzing, planning and controlling the actions of territorial bodies, structural police units to implement state policy in the field of public safety and order, security and protection of human rights and freedoms and crime counteraction.*

*It is noted that in the current conditions, namely, the rapid growth of information flows and a very short period for decision-making, the creation of situational centers for managers of all levels is very important. Such centers contain information space for effective monitoring, forecasting, decision-making and control over their implementation, which allows to realize a new management format in the conditions of a severe lack of time and resources, to assess possible strategic, political, economic, social, environmental risks that may arise at different scenarios of managerial situations. The technological basis of the activity of such centers is the information and analytical system to which information from certain sources regularly arrives and its expert and analytical processing is provided.*

*It is determined that the main tasks of the units of the National Police of Ukraine carrying out analytical work are: 1) ensuring continuous monitoring and*

evaluation of the operational situation and results of official activities; 2) systematic informing the authorities, the central apparatus of the Ministry of Internal Affairs, the National Police of Ukraine, the main departments and territorial bodies of the police on the actual state of crime, public order and security and forecasts for its changes; 3) making proposals for the timely adoption of managerial decisions on strengthening the fight against crime, ensuring public order and safety; 4) preparation of substantiated proposals on the basis of which it is possible to adopt new or improve existing legal acts on the activities of the National Police.

**Key words:** the National Police Units, analytical work, organizational and analytical support, situational center, operational situation, information technologies.

Стаття надійшла 22 грудня 2018 р.

УДК 351.74

Р. О. Ткаченко

## СТАН ТА РОЗВИТОК ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Здійснено аналіз стану й розвитку громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції. З'ясовано, що важливим механізмом формування інституту громадського контролю є звернення громадян, позаяк саме завдяки зворотному зв'язку вибудовуються правосвідомі стосунки, покращується рівень надання сервісних послуг, зростає рівень ефективності громадського контролю за діяльністю поліції. Висвітлено питання здійснення громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції, закріплені на законодавчому рівні. Обґрунтовано головний принцип діяльності поліції – служити і захищати. Констатовано, що рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції.

**Ключові слова:** громадський контроль, стан і розвиток громадського контролю, громадський контроль за діяльністю органів Національної поліції, звернення громадян, ефективність громадського контролю, сервісні послуги.

**Постановка проблеми.** Ефективному громадському контролю завжди передують глибока аналітична робота, яка дає змогу вивчити стан справ у цій сфері стосунків, виявити проблемні питання та встановити зв'язок органів публічної адміністрації з громадськістю.

Застосування саме такої практики наситить інформаційний портал у системі органів державного управління і громадськості та умож-

ливить підвищення рівня громадського контролю за діяльністю цих структур. Основними етапами підготовки до взаємодії мають бути: глибокий аналіз стану; дослідження проблемних питань та їх чітке формулювання; підготовка програмного документа; супровід програми; моніторинг результату; підбиття підсумків та аналіз необхідності внесення змін.

Для насичення інформаційного порталу органи публічної адміністрації, правоохоронні органи мають інтенсивно, мобільно проводити комунікаційну політику і своєчасно забезпечувати обмін інформацією у системі державного управління. Завдяки цьому підвищується рівень громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації та органів поліції як її складової.

Це є свідченням того, що лише ефективні форми громадського контролю можуть виходити на новий рівень взаємовідносин – партнерські відносини, побудовані на принципі транспарентності та відкритого діалогу влади з громадянським суспільством. Реальне представництво громадськості в органах публічної адміністрації забезпечує контроль громадськості за публічною адміністрацією, до яких належить і Національна поліція. За таких умов можна говорити про розподілення повноважень у процесі переговорів громадськості з державними інституціями.

**Стан дослідження.** Окремі питання стосовно стану, розвитку громадського контролю в Україні, безумовно, досліджувались у нашій державі, але комплексних розвідок з урахуванням реформування правоохоронних органів і Національної поліції зокрема не проводилось.

Підґрунтям для написання статті стали наукові розробки таких авторів, як-от: В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, В. Беляєв, О. Боровський, С. Братель, М. Бурбика, В. Гаращук, С. Ківалов, Я. Клейменов, В. Кобринський, М. Ковтун, Т. Коломонець, П. Лютіков, О. Майданник, О. Макаренко, О. Петришин, В. Писаренко, О. Полінець, Д. Приймаченко, Г. Россіхіна, О. Рябченко, О. Скакун, І. Солошкіна, Л. Сушко, А. Тарасов, В. Чернадчук, Ю. Шемшученко, В. Шестак, О. Ярмиш та ін.

Тимчасом законодавством окреслено не всі питання, які вирішуються в практичній площині своєчасно, тому важливим є проведення наукових розробок та досліджень задля вирішення всіх питань громадськості щодо органів Національної поліції.

Наведене обумовлює актуальність теми наукової статті, оскільки громадський контроль нині є тією рушійною силою, яка здатна впливати на процес реформування правоохоронної системи, тим самим забезпечуючи в такий спосіб прогресивний процес державотворення.

**Мета** статті – дослідити стан громадського контролю та на основі науково-практичного аналізу громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції України, запропонувати можливі шляхи подальшого розвитку.

**Виклад основних положень.** Громадянське суспільство дає можливість у своїх межах функціонувати громадськості як активному суб'єкту цих правовідносин. Ця позиція є доволі відповідальною, тому що громадськість наділяється правами та засобами впливати на процес державотворення. Дуже важливо, щоб до цього процесу були залучені активні та правосвідомі громадяни, з високим рівнем підготовки для виконання місії напрацювання державної політики. Громадські організації як основа громадянського суспільства є потужною рушійною силою громадян і основою демократії.

Громадські організації створюються з метою можливості вільно висловлювати свої думки кожним громадянином, членом цієї організації та відповідно бути причетним до громадського контролю з можливістю впливати на процес державотворення. Такі організації створюються за принципом єдності інтересів та з метою досягнення спільного блага.

Діяльність органів Національної поліції в період реформування не позбавлена громадського інтересу і громадського контролю. Громадська діяльність спрямована на підвищення якості здійснення поліцейських послуг на території обслуговування як найважливішого критерію оцінки роботи органів поліції з метою її покращення та створення безпечного для існування середовища.

Сьогодні для нашої держави важливим механізмом громадського контролю органів Національної поліції залишається реформування інституту звернення громадян. У теоретичному розрізі такий інститут повинен слугувати задоволенню потреб громадськості та бути головною умовою забезпечення ефективності державної влади і посилення контролю громадян за діяльністю органів поліції, а відповідно, і можливості для участі громадян у творенні державної політики у цій сфері [1].

У руслі цієї позиції потрібно чітко сформулювати основні механізми та критерії, з якими листами та запитамі і в які терміни громадськість може звертатись до органів поліції, не «заха-ращуючи» її діяльність, а дійсно впливати на вирішення суспільних проблем.

Відповідно до ст. 40 Конституції України, громадяни мають право на індивідуальні та колективні звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, які зобов'язані розглядати ці звер-



нення у встановлений законом термін і давати обґрунтовану відповідь. Ст. 55 Конституції гарантує кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [2].

Суттєво розширює кордони в цьому питанні Закон України «Про звернення громадян», який безпосередньо врегульовує питання механізмів реалізації громадянами права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян пропозиції про поліпшення їхньої діяльності [3].

Досвід європейських держав з розвинутою демократією дає змогу громадськості висловлювати поради, надавати рекомендації, оскаржувати дії посадових осіб публічної адміністрації, правоохоронних органів, вирішувати питання щодо суспільних умов життя та вдосконалення правового забезпечення державного і громадського життя, інших соціальних, культурних сфер діяльності держави та суспільства [4, с. 34].

Не менш важливим є положення ч. 2 ст. 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яке передбачає, що громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється, зокрема, особисто громадянами шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо [5]. Без реальної можливості громадян отримувати інформацію про діяльність публічної адміністрації існування будь-яких демократичних інститутів громадської участі є лише декларацією.

Створення ефективного механізму громадського контролю дає можливість вчасно оновлювати нормативно-правову базу, в якій чітко прописувати технологію надання державно-управлінських послуг, процедуру взаємовідносин з громадськістю та ступінь відповідальності службовців, що відповідають за надання послуг, з метою якісного та професійного задоволення потреб громадян на основі високих європейських стандартів [6, с. 13].

Ці стандарти змінюють стосунки і переводять їх у цілком іншу площину. Сьогодення вимагає кардинальних змін у підходах взаємодії між громадськістю та державними органами, що, своєю чергою, покращить ефективність громадського контролю. Принциповою є позиція у зміні підходу до самого громадянина з особи, котра звертається з проханням про надання послуги, на клієнта сервісного органу. І, відповідно, з особи, що замовляє послугу, – на споживача цих послуг. Це мусить повністю змінити підходи в наданні сервісних послуг і одночасно підвищити ефективність надання послуг органами публічної адміністрації.

Громадянське суспільство розвивається динамічніше, ніж змінюється нормативно-правова база в частині задоволення потреб населення, тому дуже актуальним залишається питання залучення громадян до вирішення питань на території обслуговування органів Національної поліції [7, с. 4].

Для розвитку громадського контролю за органами Національної поліції потрібно підготувати повноцінну програму розвитку цієї сфери. Це можливо зробити шляхом створення платформи з метою проведення відкритого спілкування громадськості з представниками органів поліції, серед яких визнати пріоритетним комфортне та безпечне мешкання на території обслуговування.

У процесі реформування ця програма буде необхідною, тому що завдяки збору інформації, побажань відбувається певна розвідка загального стану справ у цій сфері. Відсутність чіткого механізму громадського контролю гальмує процес реформування. Держава повинна вчасно реагувати на запити громадськості, а для цього потрібна розвинута система накопичення інформації та постійне її опрацювання і оновлення [7, с. 74].

Політика державних структур мусить постійно змінюватися, рухаючись разом із запитамі суспільства. Змінюючи основні принципи роботи структурних підрозділів держави, надто органів Національної поліції, ми змінюємо систему взаємозв'язків з центральними органами виконавчої влади, оскільки більшість проблем пов'язані з виконанням нею своїх повноважень у цьому пласті. Органи поліції першими стикаються з проблемами соціальної захищеності, правосвідомістю та іншими, вагомішими проблемами суспільства. Громадський контроль повинен постійно підштовхувати органи поліції системно розвиватись, оновлюючись зісередини [6].

Сутність громадського контролю полягає у пошуку нових методів виявлення ефективності надання послуг, забезпечуючи безперервний громадський контроль. Більшість послуг органами поліції надається безкоштовно на неприбутковій основі, не маючи ринкових складових, за якими можливо з'ясувати попит та якість надання цих послуг, тому громадський контроль за органами, які здійснюють надання саме таких послуг, є дуже актуальним [7, с. 71].

Ефективність роботи органів Національної поліції вимірюється не тільки якістю надання сервісних послуг, а й рівнем виявлення суспільних проблем та потреб, можливістю перейти від невіршених у категорію проблемних [8].

Ефективна публічна адміністрація вивчає суспільні потреби завчасно, а не тільки їх залагоджує. В ідеальному варіанті діяльність

адміністрації спрямовується на вивчення пріоритетів та задоволення людських потреб.

Ж. Бержель з цього приводу зауважив, що «коли люди жорстко контролюють свій уряд, то його діяльність кардинально насичується пошуком більш ефективних технологій надання таких послуг» [9, с. 419]. Доречно в цьому контексті вказати на практику урядового консалтингу, яка надзвичайно розвинена на Заході і яка є однією з форм громадського контролю у громадянському суспільстві. Це простежується у великій консультативній мережі, яка надає консультації органам державної влади і системі приватних консультантів, яка також надає їм послуги [10].

Ефективність державно-управлінського сектору в Національній поліції забезпечується завдяки створеній та активній громадській раді при МВС України, пріоритетними цілями й завданнями якої є:

1) створення безпечного середовища життєдіяльності людей, що забезпечене орієнтованою на потреби населення діяльністю органів системи МВС, їх швидким і компетентним реагуванням на надзвичайні ситуації і події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, їх превенцією та активною участю громадян;

2) зміцнення громадської безпеки і правопорядку в державі завдяки реалізації превентивних програм і підвищенню спроможностей органів системи МВС у протидії злочинності;

3) мінімізування порушення прав людини і основних свобод у діяльності органів системи МВС, забезпечення швидкого доступу людей до дієвих механізмів відновлення порушених прав.

Тобто йдеться «про створення нової філософії урядової політики, спрямованої на раціоналізацію та координацію власної діяльності» [11]. Характерним прикладом цього слугує досвід консультативних комісії та ради, які успішно функціонують за рахунок держави, проте вони мають повну незалежність.

Це пов'язується, зокрема, з тим, що уряд потребує таких консультацій, яких не в змозі надати йому внутрішня консультативно-експертна рада. До компетенції такої самостійної консультативної структури також належить сприяння взаємодії між різними урядовими структурами та безпосередньо вивчення громадської думки, здатної впливати на розв'язання конкретних державно-управлінських проблем. До того ж, створення такої громадської структури, уповноваженої, з одного боку, надавати урядові експертну оцінку, а з іншого – безпосередньо контролювати його діяльність свідчить про вироблення високоєфективної технології громадської експертизи при органах державної влади. Особливою формою здійснення громадського контролю

є діяльність так званих регулятивних агентств, які, на відміну від суто консультативної ради, наглядають за дотриманням законодавства.

Громадські утворення, аналізуючи громадську думку на замовлення органів публічної адміністрації, вивчають потреби громадян, забезпечуючи таким чином надання ефективних послуг громадськості.

Отже, з огляду на трактовану позицію та досвід європейських країн, держава в особі своїх органів повинна співпрацювати з громадським блоком на основі децентралізації, передаючи частину своїх повноважень громадським організаціям. Ця взаємна робота сприятиме вирішенню спірних або недопрацьованих аспектів та надаватиме актуалізації питанням у контексті творення державної політики.

**Висновки.** Отож неодмінними заходами підвищення ефективності громадського контролю за органами Національної поліції є: подальше створення та вдосконалення нормативно-правових засад громадського контролю за діяльністю цих органів; забезпечення загальнодоступності громадського контролю; вивчення громадської думки; захист громадян від переслідування з боку органів поліції у зв'язку з їх участю в проведенні громадського контролю; удосконалення форм реалізації громадського контролю; відповідальність представників органів поліції за невиконання покладених на них обов'язків; підтримка самоорганізації громадських об'єднань.

Про розвиток ефективного громадського контролю та взаємодії поліції, органів місцевого самоврядування та населення свідчать проекти, що успішно функціонують, підписані меморандуми з навчальними закладами, численні парламентсько-громадські платформи за підтримки Консультативної місії Європейського Союзу, Червоного Хреста, ОБСЄ, ПРООН, які спрямовані на продовження розвитку України як безпечної європейської держави. На наше переконання, ці заходи дадуть змогу ефективно розвивати громадський контроль у сучасній правовій державі.

1. Аверьянов В. Б. Органы исполнительной власти в Украине. М.: Ин Юре, 1997. 48 с.

2. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін. 2-ге вид., переробл. і доп. Х.: Право, 2011. 1128 с.

3. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р (зі змін та допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

4. Reexamining democracy. Essays in honor of S. M. Lipset / Ed. by G. Marks, L. Diamond. Newbury Park: Sage Publications, 1992. 365 p.

5. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. (зі змін. та допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
6. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К.: Наукова думка, 2004. 302 с.
7. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2007. 269 с.
8. Гарашук В. М. Доктрина контролю та нагляду у сфері організаційно-управлінських відносин. Х.: Право, 2013. С. 175–192.
9. Бержель Ж. Л. Общая теория права / пер. с фр.; под общ. ред. В. И. Даниленко. М.: Nota Bene, 2000. 574 с.
10. Schmitter P. C. An introduction to Southern European transitions from authoritarian rule // *Transitions from authoritarian rule: Southern Europe*. Baltimore: Johns Hopkins U. P., 1986. P. 3–10.
11. Садохина Н. Е., Липунцова А. В. Формы взаимодействия государственного и общественного контроля. *Вестник Тамбовского университета*. Серия: гуманитар. науки. 2012. № 8 (112). С. 292–298.

**Tkachenko R. O. State and development of public control by the activities of bodies of the National police of Ukraine**

*The article analyzes the state and development of public control over the activities of the National Police. An important mechanism for the formation of the institution of public control is the appeal of citizens. It is thanks to feedback that law-based relationships are built up, the level of service provision is improved, and the level of effectiveness of public control over the police activity increases.*

*Effective public control is always preceded by in-depth analytical work that allows us to study the state of affairs in this area of affairs, identify problematic issues and establish a link between public administration bodies and the public.*

*Application of this practice will fill the information portal in the system of public administration and the public and will allow to increase the level of public control over the activities of these structures. As for the main stages of preparation for interaction, they should be: a deep analysis of the state; research of problem issues and their clear formation; preparation of the program document; program support; monitoring the result; summing up and analyzing the need to make changes.*

*In order to saturate the information portal, public administration bodies, law enforcement agencies must intensively, mobile and informatively have a comprehensive communication policy and timely exchange of information with the public administration system. This increases the level of public control over the activities of the public administration and the police as a component of it.*

**Key words:** *public control, the state and development of public control, public control over the activities of the National Police, citizens' appeals, the effectiveness of public control, service.*

*Стаття надійшла 22 грудня 2018 р.*

## ТАКТИЧНІ МЕТОДИ, ЯКІ ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИМИ ЩОДО ЗМЕНШЕННЯ РІВНЯ НАПРУЖЕНОСТІ ТА ПОДОЛАННЯ КОНФЛІКТІВ ВІДПОВІДНО ДО СКАНДИНАВСЬКОЇ МОДЕЛІ ОХОРОНИ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ ТА БЕЗПЕКИ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ

*Досліджено тактичні методи, котрі застосовуються поліцейськими для зменшення рівня напруженості та подолання конфліктів за скандинавською моделлю охорони публічного порядку та безпеки під час проведення масових заходів. Обумовлено, що через потребу протистояти агресивній поведінці з використанням насильства поліція може визнати за необхідне застосовувати силу. Обґрунтовано важливість наявності в запасі різних варіантів тактики для забезпечення правопорядку під час публічних зібрань. Наголошено, що, приймаючи рішення про необхідність застосування сили, поліція завжди повинна пам'ятати про розмаїтість учасників заходу і про диференційований підхід до різних груп у складі учасників зібрання.*

**Ключові слова:** *поліцейський, тактичні методи, охорона публічного порядку і безпеки, свобода мирних зібрань, кліщі-лещата, патрулювання секторів, шлюз.*

**Постановка проблеми.** Підхід, заснований на дотриманні прав і свобод людини та громадянина, має бути в основі повсякденної діяльності поліцейських. Оскільки поліція під час виконання своїх завдань несе відповідальність за вжиття розумних і належних заходів, які дають змогу людям реалізовувати свої права, то вона не повинна неправомірно втручатися в процес здійснення прав і завжди мусить діяти неупереджено.

Всі мають право збиратися мирно, і поліція зобов'язана сприяти реалізації права на свободу зібрань усіх груп у суспільстві, для того щоб кожна людина могла брати участь у різноманітних формах вираження думки в громадських місцях. Однак характер зібрання або склад його учасників може передбачати присутність деяких осіб, яким потрібна особлива увага під час здійснення ними фундаментального права на мирні зібрання. Забезпечення проведення зібрань у безпечній і мирній обстановці означає, що поліція мусить володіти інформацією про ймовірних учасників і особливу увагу зосередити на тому, яким

чином сприяти різним групам, що прагнуть висловити свою думку. Для цього необхідно використовувати відповідні способи комунікації до, під час і після зібрань. Також важливо, аби всі задіяні співробітники поліції усвідомлювали різницю між групами учасників і між окремими особами й могли диференційовано підходити до присутніх на зібранні.

Доволі часто поліції потрібно протистояти агресивній поведінці з використанням насильства, вона може визнати за необхідне застосувати силу. Застосування сили завжди мусить бути співрозмірним і має обмежуватись мінімально необхідними діями, що забезпечать відновлення порядку. За будь-яким застосуванням сили або використанням спеціальних засобів поліції мають швидко слідувати дії, спрямовані на деескалацію (тільки-но ситуацію взято під контроль). Поліцейські служби завжди мусять мати в запасі різні варіанти тактики для забезпечення правопорядку під час публічних зібрань. Приймаючи рішення про необхідність застосування сили, поліція завжди повинна пам'ятати про розмаїтість учасників заходу і про диференційований підхід до різних груп у складі учасників зібрання. Не можна використовувати силу проти мирних учасників зібрання, а також для розгону мирного зібрання, навіть якщо воно є незаконним чи має вигляд надмірного, але не небезпечного втручання в життя інших людей. Поліція завжди повинна зважати на той факт, що в разі застосування сили існує ризик ескалації, що призведе до ще гірших наслідків.

Поліція завжди мусить повідомляти про намір застосувати силу і пояснювати його причини до вжиття таких заходів, щоб забезпечити прозорість і зберегти довіру суспільства. Будь-яке застосування сили щодо учасника зібрання може мати серйозні наслідки. Якщо це можливо, сила не повинна використовуватися проти дітей, людей похилого віку або людей з обмеженими можливостями. Однак якщо не вдається уникнути застосування сили, її рівень має відповідати обставинам. У деяких ситуаціях поліції може знадобитися використовувати силу для захисту учасників зібрання, якщо їм протистоять ворожо налаштовані або агресивні контрдемонстранти. У таких випадках поліція мусить намагатися розмежувати агресивно налаштованих осіб та осіб, проти яких ця агресія спрямована. Слід пам'ятати, що поліція зобов'язана захищати права осіб, які здійснюють своє право на мирні зібрання.

**Стан дослідження.** Дослідженням тактичних методів, які застосовуються поліцейськими щодо зменшення рівня напруженості та подолання конфліктів відповідно до скандинавської моделі охорони публічного порядку та безпеки під час проведення масових заходів,

займались О. Аданг, А. Бінерт, Т. Цезар, І. Чеппел, М. Гамільтон, Е. Хендрікс, С. Джарман, А. Конце, З. Місіч, А. Оссі та чимало інших. З огляду на процес реформування Національної поліції України, котрий і надалі активно триває, він спонукає до постійних наукових пошуків шляхів вирішення проблем, які виникають під час виконання практичних обов'язків працівниками поліції в ході забезпечення права громадян на мирні зібрання.

**Метою** статті є дослідження та характеристика тактичних методів, які застосовуються поліцейськими щодо зменшення рівня напруженості та подолання конфліктів відповідно до скандинавської моделі охорони публічного порядку та безпеки під час проведення масових заходів.

**Виклад основних положень.** Тактичні методи, котрі застосовуються поліцейськими щодо зменшення рівня напруженості та подолання конфліктів відповідно до скандинавської моделі охорони публічного порядку та безпеки під час проведення масових заходів, такі як, наприклад, «щільна охорона із посиленням контролем» або «шлюз», були запозичені з Данської концепції проведення поліцейської операції мобільними підрозділами.

Для того щоб ці методи отримали бажану та очікувану від них поліцією ефективність, вирішальне значення має те, аби люди, на яких спрямовані дії поліцейської операції або стосовно яких здійснюються певні заходи, сприймали їх як законні, справедливі та легітимні. Імовірність або можливість того, що все буде саме так, підвищується у разі, якщо підхід поліції до застосування цих методів повністю відповідає принципам зменшення та подолання конфліктів.

Це означає, що жоден з цих методів сам по собі та поодиноці не допоможе зменшити або подолати конфлікт. Проте вони можуть посприяти та допомагати у збереженні ситуації у стані «зелений» (спокійний) або повернути до нього, якщо їх (ці методи) будуть застосовані у продуманий та мудрий спосіб. Однак ставляться дуже високі вимоги до того, аби кожний співробітник поліції, котрий бере участь в операції, використовував ці методи у кожній відповідній ситуації. Своєю чергою, це вимагає ретельного та максимально якісного проведення планування роботи, доброї поінформованості кожного співробітника в організації, а також ідеального володіння цими методами.

«Кліщі-лещата» є важливим принципом, який постійно має застосовуватися протягом усього часу здійснення поліцейської операції з підтримання порядку. Він полягає у тому, що поліція втручається у ситуацію та контролює з багатьох сторін та напрямків з метою



отримання ідеального або достатнього простору для своїх дій (виконання роботи) [1].

«Патрулювання секторів» використовується для отримання інформації про або безпосередньо від тих людей, які знаходяться у певній зоні (на підставі власного спостереження чи отримання повідомлення). Контакт з цими особами також має мати своєю метою повідомлення поліцією або подання через перехожих інформації, призначеної для учасників цього публічного заходу. Патрулювання секторів як перед проведенням свята або публічного заходу, так і під час нього надає можливість поліцейським встановити контакт з (імовірно) учасниками та створити певні відносини, побудовані на діалозі та спілкуванні.

«Клин» призначається для того, аби відокремити певну групу людей від іншої групи. В такий спосіб можна віддиференціювати всіх цих осіб один від одного, а не «стригти всіх під одну гребінку» [2].

Щільна охорона із посиленням контролем може мати на меті чимало цілей, а саме: поспілкуватися з учасниками у цьому людському зібранні, обмежити їхні можливості у скоєнні правопорушення, захистити їх від нападу супротивників або опонентів (що мають протилежну думку), створити плацдарм для проведення затримання поодиноких правопорушників, а також управляти цим людським натовпом суто фізично. Завдяки цьому під час проведення щільного захисту із посиленням контролем реалізується багато принципів.

Тактичні методи можуть також використовуватися із метою встановлення межі – кордону та відокремлення. Йдеться про вказування шляху (супроводження), щільну охорону з посиленням контролем, розділення (розбиття, розосередження), блокування певного місця – створення загородження та покази сил. Вдаються до таких методів у тій ситуації, коли треба встановити кордони та обмежити дії масових зібрань чи таких осіб, що перейшли до явно деструктивної поведінки (стали поводитися деструктивно), застосовують насильство, заподіюють численні травми та ушкодження, провокують бійки, або вирішили не дотримуватися домовлених правил та умов для проведення публічного заходу чи події, самовільно вносячи корективи у хід свята та порушуючи домовленості із поліцією. Тимчасом у цій ситуації надважливо, аби методи, застосовувані поліцією, сприймалися особами, стосовно яких буде застосовуватися затримання, іншими учасниками людського зібрання (або демонстрації) та звичайними перехожими (або глядачами), як законні та легітимні, для того щоб хід проведення урочистої або публічної події поліція змогла повернути у спокійний (зелений) стан [3, с. 219–220].

«Кліщі-лещата» є основним тактичним методом під час застосування перелічених тактичних методів особливої тактики дії поліції. Зводиться він до того, щоби завжди рухатися так, аби тактичні одиниці (підрозділ, група тощо) мали можливість втрутитися у ситуацію та провести затримання правопорушника, порушника спокою або нападника (супротивника), що почав застосовувати силу проти оточуючих, – водночас з декількох напрямків.

Цей принцип можна прив'язати до процесу мислення, що входить до основної практики, де ми намагаємося підлаштувати процеси під противника та за допомогою цього ускладнити його дії (зашкодити йому діяти вільно) і допомагати самим собі у ризикованій ситуації за участю протилежної сторони. Якщо ми проводимо затримання своїх супротивників або якимось іншим чином втручаємося в цю ситуацію із участю протилежної сторони, з багатьох напрямків, то потрібно слідкувати за усіма зонами ризику, що призводить до того, що (якщо говорити про людські зібрання) ми послаблюємо можливість його учасників діяти узгоджено з одного напрямку.

«Кліщі-лещата», які бачить протилежна сторона, можуть також мати запобіжний або стримуючий ефект. І у цьому випадку з протилежної сторони, яка має намір скоїти правопорушення або здійснити напад, буде набагато складніше простежити, де саме знаходиться співробітник поліції, і таким чином ризик для них бути виявленим та схопленим, стає набагато вищим.

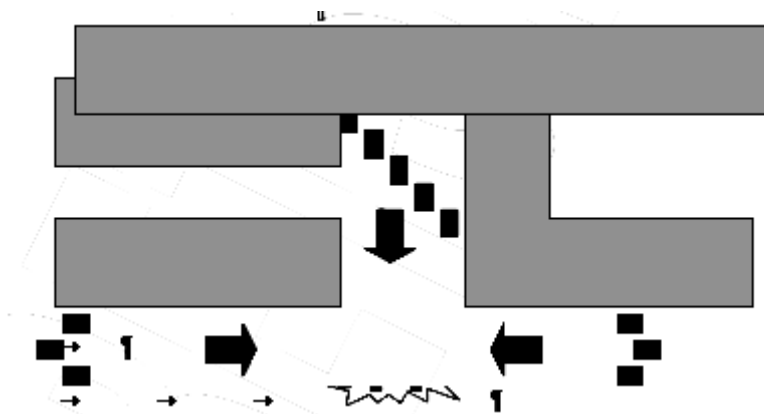
Отже, продумати маневр «кліщі-лещата» під час тактичного планування як перед проведенням операції, так і в момент планування тактики під час операції є дуже важливо. Тактичний принцип «кліщі-лещата» дає можливість бути на крок попереду та зберігати максимальну гнучкість. Кожен керівник або командувач мусить увесь час домагатися таких тактичних моделей, у яких буде застосовуватися (тобто одним із рішень яких повинен стати) принцип «кліщі-лещата» [4, с. 562–563].

Командувач поліцейської операції зобов'язаний подумати про те, що може трапитися у будь-який момент часу у найгіршому випадку (за найгіршого розвитку ситуації). Якщо командувати наперед у такий спосіб, то розміщення одиниць поліцейських сил (підрозділів на машинах) за принципом «кліщі-лещата» завжди буде створювати вигідний тактичний простір для віднайдення виходу зі складних ситуацій. Водночас важливо, аби кожен керівник або командувач в організації, відповідно до принципів тактики віддання наказів та доручень, намагався якомога довше самостійно брати на себе відповідальність рухатися у такий спосіб, щоб поліцейські у маневрі

«кліщі-лещата» трималися разом з іншими одиницями, що виконують поліцейську операцію, та не відставали від них. Це може відбуватися завдяки тому, що підрозділи та поліцейські одиниці будуть постійно рухатися паралельно демонстрації.

З певних причин або у зв'язку з певною ситуацією може бути прийнято стратегічне рішення, яке полягатиме в тому, що тактичні резерви повинні бути розміщені поза полем зору демонстрантів (так, аби не бути видимими демонстрантами) і тому бути відтягнутими (триматися трохи далі). У разі, коли дорожній рух чи стан дороги ускладнюють або унеможливають одночасне переміщення підрозділів або одиниць, що призводить до того, що створюється можливість здійснення навмисного заздалегідь запланованого нападу на одиницю, що рухається попереду, то для того, щоби запобігти цьому, тактичний резерв розділяється на групи по три одиниці, які весь час розміщуються та рухаються у найвигідніший спосіб стосовно демонстрації або зібрання людей (згідно з темпом руху демонстрантів). Дві з наведених одиниць імовірно матимуть можливість рухатися одночасно та забезпечувати виконання «кліщів-лещат».

Мета їх – мати ідеальну стартову/вихідну позицію на випадок потреби використання інших, більш наступальних тактичних методів, для того щоби вплинути на хід ситуації та змінити його (рис. 1).



*Рис. 1. Розташування поліцейських підрозділів поза демонстрантами*

Під час демонстрацій з підвищеним ступенем загрози, наприклад, перед воротами посольств, підрозділи можуть розташовуватися

перед об'єктом загородження (доступ до якого заплановано заблокувати та перегородити), використовуючи для цього транспортні засоби (фургони) як захист. Навпроти цієї шеренги шикування, але за спинами демонстрантів, можуть розміщуватися додаткові підрозділи, утворюючи таким чином «кліщі-лещата». При такому розташуванні, яке описано вище, існує також можливість розмістити тактичний резерв, який у цьому випадку можна використати як «поршень» і який під час проведення поліцейської операції зі застосуванням сил поліції разом із шеренгами, що знаходяться попереду та позаду демонстрантів, може проводити затримання або розбиття протестувальників на групи під час можливого розсіяння (розрідження) демонстрації чи людського зібрання [5].

У тих випадках, коли поліція має намір внести ясність у загальну картину стану або отримати інформацію під час виконання службового завдання, або має на меті поінформувати громадськість про свої наміри та плани безпосередньо до або під час проведення події, поліцейські можуть скористатися таким методом, як «патрулювання секторів».

Зона проведення поліцейської операції розділяється на сектори та контролюється певною кількістю поліцейських, яка залежно від числа секторів або означеного ступеня ризику може коливатися від однієї групи до декількох підрозділів чи відділень. Патрулювання секторів переважно здійснюється легко захищеними підрозділами [6].

Патрулювання секторів проводиться перед вказаною значною подією або святкуванням. Це також може стосуватися заявленої демонстрації, футбольного матчу і т. ін. Після закінчення цих публічних заходів або значних подій поліція продовжує патрулювання секторів доти, доки демонстранти, глядачі, пересічні громадяни, що спостерігають за подією, та інші не покинуть зони або вже більше не буде існувати ризику масових заворушень та порушення громадського порядку.

Патрулювання секторів проводиться також у зв'язку зі спонтанними порушеннями правопорядку та масовими заворушеннями з тією ж самою метою, що описано вище.

Дуже важливою частиною поліцейської роботи в разі проведення особливої тактики є присутність під час зібрань людей та поміж ними піших патрулів, коли контакт і спілкування між патрульним (або постовими, що працюють по одному) та звичайними людьми – публікою, як вважається, сприяє зменшенню імовірності виникнення конфліктів.

Патрулювання секторів, як правило, полягає у тому, щоб бути постійно на виду та знаходитися у постійному русі під час проведення

більш масштабних людських зібрань, а також, водночас із цим, спілкуватися з окремими учасниками та перехожими і проводити спостереження. У разі потреби практикується перевірка особистих речей та поклажі перехожих, скажімо, сумок, валіз, рюкзаків тощо, згідно з пунктом 2 ст. 19 Закону про поліцію. Виходячи повністю з оцінки наявних ризиків, загальної картини стану та імовірності виникнення загрози, таке патрулювання секторів може здійснюватися парними (подвійними) патрулями або групою [7].

Після проведення Чемпіонату Європи з футболу у Португалії у 2004 році було складено звіт про велику кількість випадків позитивного досвіду, коли патрульна поліція в уніформі у парах взаємодіяла між собою у людських зібраннях та їй вдавалося швидко реагувати на сутички, які щойно зав'язувалися, незначні заворушення або правопорушення громадського порядку на початковій стадії. Подібний досвід було застосовано також і в Швеції.

Зазвичай командувачу підрозділу виділяється обмежена зона, у якій він (або вона) має проводити посекторне патрулювання. Залежно від того, скільки груп має командувач підрозділом (відділенням) у своєму розпорядженні, він/вона може розділити свою зону на декілька менших секторів. Під час розподілу важливо, щоб межі цих менших секторів біли чітко позначені та відділені один від одного природними кордонами, наприклад, проспектами або автошляхами (вулицями достатнього розміру). Це допоможе окремим патрулям, групам чи підрозділам краще вивчити та зрозуміти, як поділено сектори.

Якщо загальна картина імовірності виникнення загрози є очевидною, патрулювання секторів може здійснювати окрема/одинична група на машині. Це означає, що район патрулювання групою охоплює сектори 1, 2, 3 та 4 (рис. 2).

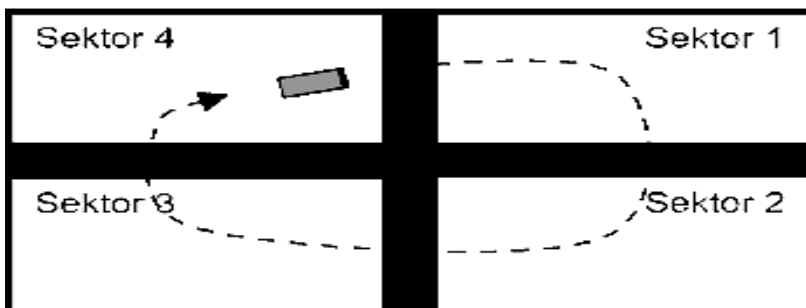
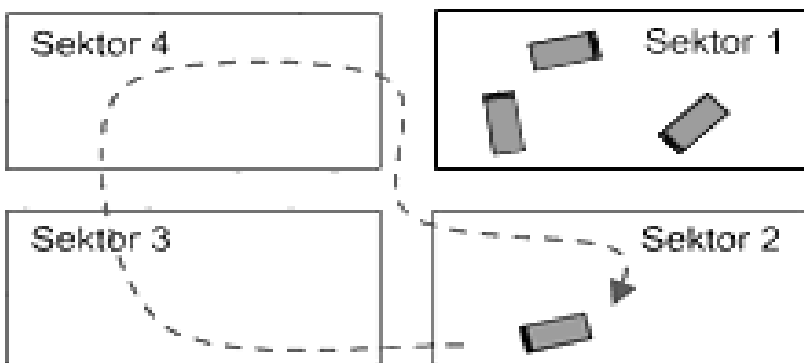


Рис. 2. Схема руху окремої групи на патрульній машині

У випадку, якщо група буде заблокована або оточена, дуже важливо, щоб її командир негайно повідомив про це своєму командувачу підрозділу (відділення) з метою, аби той зміг вислати йому на допомогу іншу машину з групою підкріплення.

Посилене (сконцентроване) патрулювання секторів відбувається у тій зоні, де поліція очікує виникнення заворушень та порушення громадського порядку (у нашому випадку це сектор 1). Залежно від того, де очікуються ці сутички та заворушення, на патрулювання сектору 1 може бути виділено, таким чином, 3 машини з групами, натомість одна група на машині продовжує патрулювання секторів 2, 3 та 4 (рис. 3).



*Рис. 3. Особливості патрулювання секторів кількома машинами*

Якщо виникнення заворушень та порушень порядку очікується також в інших секторах, то можна проводити патрулювання зазвичай зі взаємним перекриттям цих секторів, щоб у такий спосіб поліцейські сили концентрувалися там, де найперше очікуються масові порушення порядку.

З уваги на принципи економічного використання своїх сил, інтенсивність патрулювання секторів посилюється відповідно до наявної інформації, процесу публічного проведення заходу та розвитку подій на його місці, рівня загрози.

Під час патрулювання секторів такого типу кожна група вишиковується та пересувається таким чином, щоб її було чітко видно. Командувач групи розміщується у машині так, аби йому було зручно вести спостереження та швидко проводити можливе затримання.

Водії залишаються в машинах та ставлять їх відповідно до запланованої тактики або згідно з інструкціями командувача підрозділу чи групи.

**Висновки.** Аналізуючи вищенаведену інформацію, можна підсумувати, що за скандинавською моделлю охорони публічного порядку та безпеки під час проведення масових заходів вирізняють такі тактичні методи, як «щільна охорона із посиленням контролем», «клин» та «кліщі-лещата». Для того щоб ці методи отримали бажану та очікувану від них поліцією ефективність, вирішальним є те, аби люди, на яких спрямовані дії поліцейської операції або стосовно яких здійснюються поліцією певні заходи, сприймали їх як законні, справедливі та легітимні. Імовірність того, що все буде саме так, підвищується, якщо підхід поліції до застосування цих методів цілком відповідає принципам зменшення та подолання конфліктів. Це означає, що жоден з цих методів сам по собі та поодиноці не допоможе зменшити або подолати конфлікт. Однак вони здатні посприяти збереженню ситуації у стані «зелений» (спокійний) або повернути до нього, якщо їх буде застосовано у продуманий та мудрий спосіб. Також ставляться дуже високі вимоги того, аби кожен співробітник поліції, який бере участь в операції, використовував ці методи у відповідній ситуації. Так само слід домагатися ретельного та максимально якісного проведення планування роботи, доброї поінформованості кожного співробітника в організації, а також досконалого володіння цими методами.

---

1. Райхер С., Стотт К., Дурі Дж., Аданг О., Кронін П., Лівінгстоун А. Підтримання та збереження громадського порядку шляхом проведення поліцією роботи, що ґрунтується на знаннях та інформації / англ.; зі швед. 2007.

2. Управління Королівської поліції Швеції. ОТП-проект. 2010; Особлива тактика дій поліції – польові дослідження. 2009.

3. Hoggett and C. Stott. Crowd psychology, public order police training and the policing of football crowds. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. 2010. Vol 33. № 2. P. 218–235.

4. Reicher S., Stott C., Cronin P. & O-Adang. An integrated approach to crowd psychology and public order policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. 2004. P. 558–572.

5. Policing Assemblies, Amnesty International. 2013. URL: [https://www.amnesty.nl/sites/default/files/ainl\\_phrp\\_short\\_paper\\_policing\\_assembli\\_s.pdf](https://www.amnesty.nl/sites/default/files/ainl_phrp_short_paper_policing_assembli_s.pdf).

6. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, UN GA A/HRC/20/27. 2012. May.

7. Gothenburg Committee, Report (SOU 2002:122). 2002. Pdf-Summary in English. URL: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/38/16/6d1e4dcc.pdf>.

**Tyz N. D. Tactical Methods Applied by Police Officers for Decreasing Tension Level and Solving Conflicts According to Scandinavian Model of Public Order Protection and Safety During Carrying out Mass Events**

*The article deals with tactical methods applied by police officers for decreasing tension level and solving conflicts according to Scandinavian model of public order protection and safety during carrying out mass events as police frequently resist aggressive violating behavior and it can use power as the necessary measure. Using power has to be proportionate and be limited by minimum necessary actions, which can provide restoration of order. After applying any means of power or special tactical police measures actions directed on de-escalation should be followed very fast (under the conditions that situation is taken under control). Police bodies should always have different variants of tactic measures for providing public order during public meetings. Making decision concerning applying power, police should always remember about various participants of meetings and differentiated approach to different groups of meetings. Tactical methods applying by police officers for decreasing tension level and solving conflicts according to Scandinavian model of public order protection and safety during carrying out mass events such as «tight protection with reinforced control» or «lock» were borrowed from Danish concept of carrying out police operation of mobile bodies.*

*For getting desirable and productive effectiveness from these methods, decisive in such a case is that people to whom such police actions are directed or police measure are taken perceive them as legal, fair and legitimize. Possibilities or probabilities that it could be like that increase in case if police approach for applying such methods completely correspond principles of decreasing and solving conflicts.*

**Key words:** *police, tactical methods, public order protection and safety, freedom of peaceful meeting, clutch, patrolling of sectors, lock.*

*Стаття надійшла 22 жовтня 2018 р.*

УДК 342.95:351.72

**М. В. Шевчук**

**ВІДНОСИНИ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ  
БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ  
ЯК ВИД БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН**

*На підставі дослідження поняття «використання бюджетних коштів (фінансових ресурсів)» та структури видаткових бюджетних правовідносин проаналізовано зміст і місце відносин щодо використання бюджетних коштів у системі бюджетних правовідносин.*

*Констатовано, що відносини щодо використання бюджетних коштів передбачають взяття розпорядниками та одержувачами бюджетних зобов'язань, отримання товарів, робіт і послуг, здійснення платежів відповідно*



до взятих бюджетних зобов'язань, а також використання товарів, робіт і послуг для виконання заходів бюджетних програм. З'ясовано, що відносини щодо використання бюджетних коштів становлять окремий вид правовідносин у структурі видаткових бюджетних відносин, передумовою їх виникнення є відносини щодо фінансування з бюджету, а необхідною умовою належного функціонування – бюджетний контроль.

**Ключові слова:** використання бюджетних коштів, бюджетні правовідносини, видатки бюджету, бюджетне зобов'язання, фінансування, бюджетний контроль.

**Постановка проблеми.** Закон України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» [1] визначив видатки Державного бюджету України у сумі 1 112 129 997,6 тис. гривень, зокрема видатки загального фонду Державного бюджету України – у сумі 1 005 767 548,6 тис. гривень та видатки спеціального фонду Державного бюджету України – у сумі 106 362 449 тис. гривень. Ці видатки будуть здійснені за допомогою сукупності бюджетних правовідносин, із-поміж яких одне з чільних місць відведено відносинам щодо використання бюджетних коштів. Важливість належного функціонування цих відносин важко переоцінити, адже саме за допомогою взяття та виконання бюджетних зобов'язань реалізуються заходи бюджетних програм, що дозволяє виконувати бюджетним установам свої завдання та функції. У зв'язку з цим та зважаючи на необхідність активізації боротьби з нецільовим використанням публічних коштів наукове дослідження відносини щодо використання бюджетних коштів як виду бюджетних правовідносин є актуальним у сучасних умовах.

**Стан дослідження.** Окремі аспекти відносини щодо використання бюджетних коштів висвітлено у роботах О. П. Гетманець, Е. С. Дмитренко, А. Б. Дмитрик, А. М. Касьяненко, О. А. Музики-Стефанчук, Ю. С. Назара, Є. С. Овсяннікова, І. М. Проць, Л. А. Савченко, І. А. Сікорської, А. Ю. Таранова, В. Д. Чернадчука, Д. С. Шутіліва, Н. Я. Якимчук та інших науковців. Однак комплексного аналізу відносин щодо використання бюджетних коштів як виду бюджетних правовідносин з урахуванням сучасного законодавства здійснено не було.

**Метою** статті є визначення змісту та місця відносин щодо використання бюджетних коштів у системі бюджетних правовідносин.

**Виклад основних положень.** Поняття «використання бюджетних коштів (фінансових ресурсів)» є одним із ключових понять бюджетного права. За його допомогою законодавець визначає бюджет, принципи функціонування бюджетної системи України, повноваження головних розпорядників бюджетних коштів, контроль та аудит

у бюджетному процесі тощо. Приміром, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України (далі – БК України), бюджет детермінується як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються, відповідно, органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Під час визначення іншої важливої категорії бюджетного права – управління бюджетними коштами законодавець також оперує цим поняттям, трактуючи процес управління як сукупність дій учасника бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов'язаних з формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів (п. 49 ч. 1 ст. 2 БК України).

Використання бюджетних коштів як правова категорія активно застосовується й у сучасних умовах реформування бюджетних відносин, що здійснюється шляхом переходу до формування середньострокового бюджету за допомогою програмно-цільового методу (передбачає складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди). Відповідно до п. 42 ч. 1 ст. 2 БК України, цей метод у бюджетному процесі визначено як метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету зі застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу. З 2017 року обов'язковість застосування цього методу передбачено і для державного бюджету, і для більшості місцевих бюджетів (згідно з п. 18 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» БК України, програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають зв'язок із державним бюджетом, застосовується починаючи зі складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік, а щодо інших місцевих бюджетів – з 2019 року). Одними зі засадничих складових програмно-цільового методу є бюджетні програми та паспорти таких програм, як документи, що окреслюють мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів.

На законодавчому рівні відносини, пов'язані з контролем за використанням бюджетних коштів, окрім БК України, також регулює й Закон України «Про відкритість використання публічних коштів». З метою громадського контролю, відповідно до ст. 2 та ст. 3 цього Закону, інформація про використання коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів

(обсяги проведених видатків бюджету та наданих кредитів з бюджету за звітний період; відомості про укладені за звітний період договори; відомості про стан виконання договорів, укладених у попередні звітні періоди, вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), процедура закупівлі чи обґрунтування її відсутності з посиланням на закон, обсяг платежів за договором у звітному періоді, наявність або відсутність претензій і штрафних санкцій, що виникли в результаті виконання договору, акти виконання договору тощо) оприлюднюється на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів щоквартально не пізніше як за 35 днів після закінчення звітного кварталу, та зберігається в режимі вільного доступу протягом трьох років з дня оприлюднення [2]. Ці ж відносини регулюються й законодавчими актами, що регламентують діяльність суб'єктів бюджетного контролю – законами України «Про Рахункову палату» [3], «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [4].

Використання бюджетних коштів як фінансово-правова категорія широко представлена й на підзаконному нормативно-правовому рівні – від постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, якими затверджені концепції державних цільових програм [5] та порядки використання коштів, передбачених у державному бюджеті [6], до наказів центральних органів виконавчої влади [7] та актів органів місцевого самоврядування [8].

Поняттям «використання бюджетних коштів» послугуються й інші галузі українського права. Управлінські відносини щодо використання бюджетних коштів та їх правової охорони за допомогою адміністративного судочинства регулюють адміністративно-правові норми. За допомогою адміністративно-деліктних (ст. 164-12 КУпАП) та кримінально-правових (ст. 210 КК України) норм здійснюється охорона відносин щодо цільового використання бюджетних коштів і щодо відкритості інформації про використання таких коштів (ст. 211-3 КУпАП).

Саме нормативно-правові конструкції, елементом яких є поняття «використання бюджетних коштів», слід взяти за основу під час дослідження правових відносин щодо використання бюджетних коштів. Оскільки це поняття найчастіше використовується законодавцем у зв'язку з виконанням бюджету за видатками, то і відносини щодо використання бюджетних коштів доцільно розглядати у системі відносин з виконання бюджету. Як зазначає В. Д. Чернадчук, під час дослідження питання щодо розуміння відносин виконання бюджету керуються БК України, де окреслено коло таких відносин шляхом перерахування стадій виконання бюджету за видатками, що вплинуло

і на науковій визначення загалом поняття бюджетних правовідносин [9, с. 78]. Інші науковці також вказують на безпосередній зв'язок правовідносин щодо виконання бюджету за видатками (видаткових бюджетних правовідносин) та використання бюджетних коштів [10, с. 31] і, крім того, доводять, що видатки слід розглядати як сукупність фінансових правовідносин і фінансово-правових інститутів з приводу створення, розподілу та використання публічних коштів загальнодержавного та місцевого рівнів на відповідний звітний бюджетний період для реалізації загальнодержавних цілей та поточних програм і планів [11, с. 99].

Водночас існує твердження про те, що для формулювання правових категорій відносин щодо виконання бюджету за видатками вживання терміна «використання» деякою мірою видається невдалим, оскільки використання передбачає господарські операції, що має наслідком розширення кола бюджетних відносин включенням до них частини господарських відносин. Тому у визначенні поняття бюджетних правовідносин в частині виконання бюджету має йтися виключно про зарахування, розподіл та перерахування бюджетних коштів [9, с. 38]. На нашу думку, така позиція не може бути підтримана, зважаючи на проведений вище аналіз законодавства, в якому засадничі правові категорії бюджетного права як обов'язкову складову охоплюють використання бюджетних коштів, а також на те, що виключення відносин використання зі сфери бюджетно-правових зумовить неможливість їх охорони за допомогою фінансово-правових інструментів, передусім, за допомогою бюджетного контролю, що, своєю чергою, призведе до неконтрольованого масового нецільового та незаконного використання публічних фінансових ресурсів.

Згідно з п. 13 ч. 1 ст. 2 БК України, видатки бюджету – це кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. На науково-дослідному рівні видатки бюджету розглядають як правові відносини. З приводу цього К. О. Токарева зазначає, що вони опосередковують рух грошових коштів, акумульованих у бюджетах відповідних рівнів згідно зі законом (рішенням) про бюджет на відповідний рік та спрямованих на здійснення завдань і функцій, які покладені на органи державної влади та місцевого самоврядування відповідно до положень бюджетного законодавства [12, с. 9–10], а Є.С. Овсянніков констатує, що ці відносини виникають з приводу здійснення програм і заходів, передбачених законом (рішенням) про бюджет на відповідний рік, на виконання державою та територіальними громадами своїх функцій, для здійснення чого відбувається рух грошових коштів з єдиного казначейського рахунку до

розпорядників й одержувачів бюджетних коштів, що характеризується кількісними, строковими і цільовими параметрами, порушення яких тягне за собою настання визначеної законом відповідальності [13, с. 205].

Змістові характеристики цих відносин розкриваються через операції (стадії) виконання бюджету за видатками, якими, за ч. 1 ст. 46 БК України, є: 1) встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету; 2) затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), а також порядків використання бюджетних коштів; 3) взяття бюджетних зобов'язань; 4) отримання товарів, робіт і послуг; 5) здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань; 6) використання товарів, робіт і послуг для виконання заходів бюджетних програм.

Аналіз цих стадій (операцій) дає змогу виокремити дві групи відносин у структурі видаткових правовідносин – відносини щодо отримання повноважень на використання коштів бюджетів (перша та друга стадії) та відносини щодо безпосереднього використання бюджетних коштів (третья, четверта, п'ята та шоста стадії). У наукових дослідженнях ці групи відносин ще розглядають як правовідносини щодо фінансування з бюджету і правовідносини з фактичного використання коштів бюджету. У першому випадку суб'єкт правовідносин наділяється правом отримати та здійснити обов'язок, який наданий йому вищим органом влади за розподілом видатків бюджету на відповідний рік. У другому ж випадку суб'єкт наділяється правом власне реалізовувати ці обов'язки [11, с. 98].

Крім того, побутує думка про недоцільність поділу видаткових відносин, оскільки йдеться про ті самі бюджетні правовідносини, що пов'язані з наданням повноважень і витрачанням бюджетних коштів. Тобто, як зазначає Є. С. Овсянніков, важливість єдності правовідносин при здійсненні бюджетних видатків полягає в тому, що при штучному відриві надання права на бюджетні кошти від їх подальшого витрачання відбувається ускладнення процесу контролю за цільовим та ефективним витрачанням грошових коштів бюджетів. У разі відокремлення правовідносин з отримання прав на бюджетні кошти і правовідносин з їх витрачання можуть створюватися підстави для ухилення від відповідальності тих одержувачів бюджетних асигнувань, що допустили їх нецільове використання, оскільки підстава надання коштів та мета їх витрачання належать до різних правовідносин [13, с. 39–40]. Погоджуючись із важливістю єдності видаткових правовідносин,

вважаємо за доцільне не підтримати думку щодо неможливості поділу цих відносин. Єдність досягається правовим регулюванням нормами бюджетного законодавства (за єдиними принципами та спрямованістю) як відносин щодо фінансування з бюджету, так і відносин з фактичного використання бюджетних коштів. Поділ же здійснюється для можливості ефективнішого правового врегулювання відповідних відносин, виокремлення суттєвих рис і відмінностей цих відносин та забезпечення їх правової охорони не лише за допомогою норм фінансового права, але й інших галузей права. Під час притягнення до юридичної відповідальності аналізуються й відносини щодо отримання повноважень на використання коштів бюджетів (чи були встановлені бюджетні асигнування конкретним розпорядникам бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету, чи був затверджений кошторис і його зміст тощо), проте важчі покарання призначають за порушення відносин щодо використання бюджетних коштів, зважаючи на більшу суспільну небезпеку порушення саме останнього виду правовідносин.

Також підлягає сумніву обґрунтованість твердження, що видатки бюджету становлять собою цілу групу бюджетних правовідносин із отримання повноважень щодо використання коштів бюджетів, їх реалізації та постійного контролю за цими процесами [13, с. 40]. На нашу думку, контрольні відносини не слід включати у структуру видаткових правовідносин. Хоча й бюджетний контроль притаманний будь-якій стадії бюджетного процесу (ч. 2 ст. 19 БК України), однак, зважаючи на правовий статус суб'єктів, вимоги незалежності контрольної діяльності та спрямованості бюджетного контролю не на виконання бюджету шляхом здійснення бюджетних програм та заходів, а на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами, а також на запобігання порушенням бюджетного законодавства, бюджетно-контрольні відносини слід розглядати як окремий вид відносин, відмінний від відносин, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання (ст. 1 БК України).

**Висновки.** Таким чином, беручи за основу нормативно-правові конструкції, елементом яких є поняття «використання бюджетних коштів» та операції (стадії) виконання бюджету за видатками, слід констатувати, що відносини щодо використання бюджетних коштів передбачають взяття розпорядниками та одержувачами бюджетних зобов'язань, отримання товарів, робіт і послуг, здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань, а також використання товарів, робіт і послуг для виконання заходів бюджетних програм. При цьому відносини щодо використання бюджетних коштів утворюють

окремий вид правовідносин у структурі видаткових бюджетних відносин, передумовою їх виникнення є відносини щодо фінансування з бюджету, а необхідною умовою належного функціонування – бюджетний контроль.

1. Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України від 23 листопада 2018 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 50. Ст. 400.

2. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11 лютого 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 16. Ст. 109.

3. Про Рахункову палату: Закон України від 02 липня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360.

4. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26 січня 1993 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 13. Ст. 110.

5. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2018–2022 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 вересня 2018 року № 629-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 72. Ст. 2441; Про схвалення Концепції підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2018 року № 660-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 76. Ст. 2548.

6. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку електронного урядування у сфері казначейського обслуговування: Постанова від 24 жовтня 2018 року № 858. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 201; Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на реалізацію проекту «Вища освіта України»: Постанова від 26 вересня 2018 року № 815. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 194.

7. Про затвердження Порядку використання бюджетних коштів на представницькі витрати закордонними дипломатичними установами України: Наказ МЗС України від 07 квітня 2016 року № 99. *Офіційний вісник України*. 2016. № 39. Ст. 1504; Про затвердження Порядку планування, фінансування та контролю виконання науково-дослідних і науково-технічних (експериментальних) розробок за рахунок коштів державного бюджету у сфері соціальної політики: Наказ Мінсоцполітики України; від 17 серпня 2018 року № 1177. *Офіційний вісник України*. 2018. № 77. С. 98.

8. Про затвердження Порядку використання коштів міського бюджету м. Львова для надання фінансової підтримки громадським об'єднанням осіб з інвалідністю та ветеранів: Рішення Львівської міської ради від 06 липня 2018 року № 673. URL: [https://www8.city-adm.lviv.ua/Pool/Info/doclmr\\_1.NSF...](https://www8.city-adm.lviv.ua/Pool/Info/doclmr_1.NSF...); Про затвердження Порядку використання коштів міського бюджету м. Львова для проведення заходів молодіжної політики молодіжними і дитячими громадськими організаціями та установами дитячо-юнацьких та молодіжних клубів у районах м. Львова: Рішення Львівської міської ради від 31 січня 2017 року № 61. URL: [https://www8.city-adm.lviv.ua/Pool/Info/doclmr\\_1.NSF/\(SearchForWeb\)/7DF246B10309B428C22580BA00330B83?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/Pool/Info/doclmr_1.NSF/(SearchForWeb)/7DF246B10309B428C22580BA00330B83?OpenDocument).

9. Чернадчук В. Д. Бюджетні правовідносини в Україні: теорія, практика та перспективи розвитку: дис. ... д-ра юрид. наук. К., 2010. 419 с.

10. Музика-Стефанчук О. А. Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин в Україні: проблеми законодавства, теорії та практики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук. К., 2012. 36 с.

11. Таранов А. Ю. Про видатки бюджетів як публічно-правову категорію. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія: Юридичні науки. 2018. Т. 29 (68). № 3. С. 97–101.

12. Токарева К. О. Структура бюджету: фінансово-правовий аналіз: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. Харків, 2016. 20 с.

13. Овсянніков Є. С. Правове регулювання виконання бюджетів за видатками в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2017. 231 с.

### **Shevchuk M. V. Relationship to use budget funds as a budgetary relationship**

*In the article, based on the study of the concept of «use of budget funds (financial resources)» and the structure of expenditure budget legal relations, analyzed the content and place of relations regarding the use of budget funds in the system of budgetary relations. The concept of «use of budget funds (financial resources)» is one of the key concepts of budgetary law. With its help, the legislator determines the budget, the principles of functioning of the budgetary system of Ukraine, the powers of the main spending units, control and audit in the budget process, etc. It is indicated on the division of expendable legal relations on relations regarding obtaining authority for the use of budget funds (relations of financing from the budget) and relations on the direct use of budget funds. The unity of these relations is achieved by legal regulation of the norms of budget legislation (according to the common principles and direction). The division is also carried out for the possibility of a more effective legal settlement of the relevant relations, the identification of the essential features and differences of these relations and ensuring their legal protection not only through the norms of financial law, but also other branches of law. When approaching legal liability, relations concerning obtaining authority for the use of funds are analyzed, but heavier penalties are imposed for violation of relations regarding the use of budget funds, given the greater social danger of violation of the very last type of legal relationship.*

*It is noted that relations concerning the use of budget funds include the taking of budget commitments by managers and recipients, receipt of goods, works and services, payments made in accordance with budget commitments, and the use of goods, works and services for the implementation of budget programs. At the same time, relations regarding the use of budget funds constitute a separate type of legal relationship in the structure of expenditure budgetary relations, the precondition for their occurrence is the relation to financing from the budget, and the necessary condition for proper functioning – budget control.*

**Key words:** *use of budget funds, budgetary relations, budget expenditures, budget commitments, financing, budget control.*

*Стаття надійшла 22 грудня 2018 р.*



## Розділ 4

# КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС. КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 343.241.2(477)

С. Я. Бурда

## ІСТОРІЯ ВИНИКНЕННЯ ТА СУЧАСНИЙ СТАН ПОКАРАННЯ У ВИДІ СЛУЖБОВИХ ОБМЕЖЕНЬ ДЛЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

*Висвітлено історію виникнення покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців. Заналізовано кримінальне законодавство України, яке регламентує цей вид покарання, наведено його кримінально-правову характеристику. Досліджено стан дотримання і забезпечення прав та обов'язків категорії громадян, які відбувають покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців. Здійснено спробу охарактеризувати сучасний стан і тенденції розвитку означеного виду покарання в кримінальному праві України.*

**Ключові слова:** *Кримінальний кодекс України, Кримінально-виконавчий кодекс України, кримінальне покарання, кримінально-правова характеристика, засуджений, військовослужбовець.*

**Постановка проблеми.** Кримінальний кодекс України не наводить поняття названого покарання. Враховуючи ж відповідні положення статей 50, 52 і 58 КК України, службові обмеження для військовослужбовців можна означити як застосований лише до військовослужбовців не строкової служби вид основного покарання, що передбачає під час його відбування відрахування із грошового забезпечення засудженого в дохід держави, заборону (неможливість) підвищення винного за посадою і у військовому званні та незарахування йому часу перебування на військовій службі, протягом якого він відбував це покарання, у строк вислуги років для присвоєння чергового військового звання. З цього визначення випливає, що зміст покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців полягає в тому, що протягом строку його відбування зі суми грошового забезпечення засудженого

проводиться відрахування в дохід держави у розмірі, встановленому вироком суду, в межах від 10 до 20 відсотків (ч. 2 ст. 58 КК України). Таке відрахування здійснюється щомісячно. Водночас треба мати на увазі, що, по-перше, визначений судом розмір відрахувань проводиться з усієї суми місячного грошового забезпечення військовослужбовця незалежно від інших утримань чи майнових стягнень (аліментів тощо), тобто із нараховуваного, а не із фактично отриманого грошового забезпечення, і, по-друге, лише із його грошового забезпечення. Річ у тім, що військовослужбовці отримують не тільки грошове, а й матеріальне забезпечення та інші виплати. Структура цих видів забезпечення та виплат визначається відповідними нормативно-правовими актами.

**Метою** статті є вивчення та аналіз кримінального покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців, а також практики його застосування.

**Стан дослідження.** Окремим аспектам вивчення цього виду покарання присвячено чимало наукових розвідок. Зокрема, вони стали предметом аналізу у працях таких учених, як М. І. Бажанов, Ю. В. Балулін, І. Г. Богатирьов, Т. А. Денисова, О. М. Джужа, В. К. Гришук, А. Х. Степанюк, М. М. Сенько, Б. О. Кирись, С. С. Яценко тощо.

**Виклад основних положень.** Покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців передбачене у кримінальному праві України вперше. З приводу необхідності запровадження цього покарання М. І. Бажанов писав: «Останнє представляє собою ніщо інше, як виправні роботи для військовослужбовців (крім військовослужбовців строкової служби). Уведення цього виду покарання викликано тим, що виправні роботи в їх чистому виді до військовослужбовців не застосовуються і можливості індивідуалізації покарання до цієї категорії засуджених різко звужуються, зводяться по суті до позбавлення волі. Можливості військових судів виявляються обмеженими порівняно з судами загальної юстиції. Уведення розглядуваного покарання усуває цю незгідність чинного КК України» [3, с. 170]. На те, що службові обмеження для військовослужбовців є своєрідними виправними роботами для цих осіб, вказувалось і у пояснювальній записці до проекту нового КК України [4, с. 138]. Так само розцінюється це покарання і у наукових працях, опублікованих після набрання чинності КК України 2001 року [5, с. 310; 6, с. 210].

Такий вид покарання передбачає відрахування із грошового забезпечення засудженого в дохід держави. З цього випливає, що воно може застосовуватися лише до осіб, які отримують таке забезпечення. Військовослужбовцям, яким грошове забезпечення не виплачується,

це покарання призначатися не повинно, хоча текстуально такої заборони ст. 58 КК України і не містить.

Але як бути тоді, коли після постановлення вироку суду грошове забезпечення засудженому з певних причин перестає виплачуватись? Ідеться, зокрема, про військовослужбовців (причому як жінок, так і чоловіків), яким надано відпустку у зв'язку з вагітністю та пологами чи для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку. Кримінальний кодекс України відповіді на поставлене запитання не дає. Немає яких-небудь рекомендацій з цього приводу і в літературних джерелах.

Під час відбування покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців засуджений не може бути підвищений ні за посадою, ні у військовому званні, а час перебування на військовій службі, протягом якого засуджений відбував це покарання, не зараховується йому у строк вислуги років для присвоєння чергового військового звання [1].

За законом, підвищення засудженого під час відбування аналізованого покарання за посадою та у військовому званні недопустиме навіть тоді, коли для цього є всі необхідні підстави. Водночас треба підкреслити, що КК встановлює заборону тільки на підвищення винного за посадою та у військовому званні і, отже, вона не поширюється, скажімо, на державні нагороди або ті чи інші відзнаки, кваліфікаційні розряди, класи чи категорії, яких фактично заслуговує і юридично (тобто згідно з відповідними нормативно-правовими актами) може мати особа, що відбуває покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців.

КК України забороняє зараховувати час, упродовж якого особа відбувала покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців, лише у строк вислуги років для присвоєння їй чергового військового звання. Що ж стосується можливості врахування його в усіх інших випадках (наприклад, у разі обчислення загального строку вислуги років для одержання пенсії, загального стажу роботи), то ніяких обмежень з цього приводу не встановлено.

Мета покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців може бути досягнута повною мірою лише тоді, коли одночасно реально спрацьовуватимуть усі передбачені ним обмеження. Сказане стосується і заборони підвищувати засудженого під час відбування цього покарання за посадою та у військовому званні і зараховувати йому час перебування на військовій службі, протягом якого він відбував таке покарання, у строк вислуги років для присвоєння чергового військового звання. Тимчасом далеко не всі військовослужбовці,

до яких формально може бути застосоване це покарання, мають перспективу підвищення за посадою та у військовому званні. Тому якщо засуджений займає максимально високу для нього посаду чи має максимально високе для нього військове звання, то встановлена цим покаранням заборона підвищувати його за посадою і у військовому званні та зараховувати йому час перебування на військовій службі, впродовж якого він відбував це покарання, у строк вислуги років для присвоєння чергового військового звання втрачає будь-який сенс. У разі призначення такій особі покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців воно фактично полягало б, як справедливо зазначається у літературі, «лише у відрахуванні із суми грошового забезпечення в дохід держави» [9, с. 59], що прийнятним визнано бути не може. Наведене вказує, що аналізоване покарання повинно призначатися лише тим військовослужбовцям, які мають перспективу підвищення за посадою і у військовому званні. До засуджених, котрі цієї перспективи не мають, його застосовувати не слід. Не повинно призначатися це покарання і особам, які досягли або невдовзі досягнуть граничного віку чи визначеного строку (приміром, контрактом) перебування на військовій службі або мають вислугу років для призначення пенсії чи право на звільнення з військової служби з призначенням пенсії (наприклад, за станом здоров'я).

Засуджені до такого виду покарання, як це впливає з його змісту, продовжують перебувати на військовій службі, зокрема й на посадах, які вони займали під час вчинення злочину. З огляду на це службові обмеження для військовослужбовців, як видається, не повинні застосовуватися до осіб, які вчинили злочини, пов'язані з виконанням ними службових чи професійних обов'язків, коли залишення їх на тій самій посаді може призвести до послаблення виховного й попереджувального впливу покарання або до вчинення таких самих чи однорідних злочинних діянь. Не повинно, на наш погляд, призначатися це покарання і особам, котрі займають посади, пов'язані з керівництвом підлеглими, проведенням виховної чи навчальної роботи, оскільки наявність судимості є несумісною з перебуванням на таких посадах.

Покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців передбачає перебування засудженого на не строковій військовій службі. А як бути тоді, коли він після постановлення вироку суду з тих чи інших причин був звільнений з неї? Часткову відповідь на це запитання дає ч. 3 ст. 84 КК України. У ній зазначено, що засуджені до службових обмежень військовослужбовці в разі визнання їх непридатними до військової служби за станом здоров'я звільняються від пока-

рання. Що робити зі засудженими до такого покарання в усіх інших можливих випадках їх звільнення з військової служби, КК України не вказує.

Вирішуючи питання про те, як бути зі засудженим до розгляданого покарання у разі звільнення його після постановлення вироку суду з військової служби, потрібно, вважаємо, виходити з такого. Сам по собі факт неможливості виконання засудженим призначеного йому покарання не може бути безумовною підставою для звільнення його від відбування цього покарання. Таке звільнення допустиме лише у разі неможливості виконання найменш суворого з встановлених системою покарань виду покарання або настання обставин, котрі унеможливають відбування будь-якого виду покарання. У решті ж випадків покарання, виконання якого засудженим стало неможливим, має підлягати заміні на менш суворий вид покарання. Зважаючи на місце службових обмежень для військовослужбовців у системі покарань, вони, як про це сказано вище, могли б замінюватись громадськими роботами або штрафом із розрахунку 8 годин громадських робіт за 3 дні службових обмежень для військовослужбовців або 3 встановлених законодавством неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за 1 місяць службових обмежень для військовослужбовців. Звісно, що реалізація цієї пропозиції передбачає внесення відповідних доповнень у ст. 58 КК і змін у ч. 3 ст. 84 КК України.

В окремих наукових працях вказується, що цей вид покарання полягає:

а) у примусових заходах майнового характеру: в дохід держави відраховується частина грошового забезпечення засудженого;

б) в тому, що на засудженого вчиняється моральний вплив – він не може бути підвищений за посадою, у військовому званні, строк покарання не зараховується йому у строк вислуги років для присвоєння чергового військового звання [9, с. 139; 10, с. 165].

Згідно з ч. 1 ст. 50 КК України, покарання є застосуванням судом від імені держави до особи, яка вчинила злочин, заходом примусу, а не моральним впливом на неї. І полягає цей захід примусу, як зазначено у цій кримінально-правовій нормі, у «передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого» [1], а не у тих чи інших втратах морального порядку. Інакше кажучи, оскільки покарання – це кримінально-правове, а не моральне явище, то і зміст його визначається нормами кримінального права, а не нормами моралі. Сказане повною мірою стосується і службових обмежень для військовослужбовців. Хоча засуджена до цього покарання особа і залишається на військовій службі, її права в ній обмежуються, оскільки з отриманого грошово-

го забезпечення частина відраховується в дохід держави, вона не може бути підвищена за посадою та у військовому званні, а час перебування на військовій службі, протягом якого особа відбувала це покарання, не зараховується їй у строк вислуги років для присвоєння чергового військового звання.

Усі ці обмеження встановлені ч. 2 ст. 58 КК України, а не нормами моралі, і тому вони є наслідком (результатом) кримінально-правового, а не морального впливу на засудженого. З огляду на наведене, твердження про те, що заборона підвищення особи, засудженої до службових обмежень для військовослужбовців, за посадою і у військовому званні та незарахування їй часу перебування на військовій службі, протягом якого вона відбувала це покарання, у строк вислуги років для присвоєння чергового військового звання є проявом морального (а не кримінально-правового) впливу на неї, слід визнати таким, що не відповідає дійсності.

Службові обмеження для військовослужбовців є спеціальним видом покарання. До військовослужбовців строкової служби цей вид покарання не застосовується. Зрозуміло, що воно не може призначатись і особам, які ще або уже не перебувають на не строковій військовій службі. Службові обмеження для військовослужбовців є покаранням, що застосовується лише як основне. У такій якості вони можуть призначатись, по-перше, на строк від 6 місяців до 2 років тоді, коли їх передбачає санкція статті (частини статті), за якою засуджується військовослужбовець не строкової служби [1].

У ч. 1 ст. 58 КК України злочини, за вчинення яких можуть застосовуватись службові обмеження для військовослужбовців, означені словами «у випадках, передбачених цим Кодексом» [1]. Це визначення потребує уточнення, оскільки воно не вказує з необхідною конкретністю, у яких саме випадках (за вчинення яких саме злочинів) допускається застосування цього покарання, тим паче що будь-яке покарання призначається у випадках, передбачених КК України. Службові обмеження для військовослужбовців застосовуються не просто у випадках, передбачених КК України, а тоді, коли вони вказані у санкціях статей (їх частин) Особливої частини цього Кодексу, що встановлюють відповідальність за вчинення військових злочинів. З огляду на наведене у ч. 1 ст. 58 КК України слова «у випадках, передбачених цим Кодексом», правильно було б замінити словами «у випадках, передбачених відповідними статтями Особливої частини цього Кодексу за вчинення військових злочинів».

Службові обмеження для військовослужбовців можуть застосовуватись також у разі:

а) призначення їх на підставі ст. 69 КК України як більш м'якого покарання, ніж передбачено законом за вчинений військово-службовцем не строкової служби злочин;

б) заміни ними як більш м'яким покаранням призначеного особі більш суворого виду покарання, якого або уже не передбачає санкція статті (її частини), за котрою вона засуджена, або якщо він скасований взагалі (ч. 1 і 2 ст. 74 КК України);

в) заміни ними як більш м'яким покаранням призначеного засудженому покарання чи його невідбутої частини на підставі акта про помилування (ст. 85 КК України). У названих випадках розглядуване покарання застосовується також на строк від 6 місяців до 2 років.

Для застосування цього покарання не має значення, яку роль виконувала особа у вчиненні злочину – виконавця (співвиконавця), організатора, підбурювача, пособника, і чи був він закінченим, чи мало місце лише готування до нього, чи замах на його скоєння. Службові обмеження для військовослужбовців можуть призначатись як за вчинення одного злочину, так і за сукупністю злочинів та вироків.

Порядок виконання покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців регламентований ст. 47 Кримінально-виконавчого кодексу України [2].

**Висновки.** У заданій кримінально-правовій нормі вказаний елемент змісту розглядуваного покарання словесно виражений дещо по-іншому. У ній зазначено, що у строк вислуги років для присвоєння чергового військового звання не зараховується «строк покарання». Однак це формулювання слід визнати не зовсім вдалим. Річ у тім, що насправді у строк вислуги років для присвоєння чергового військового звання не зараховується не строк покарання, тобто не термін призначених засудженому службових обмежень для військовослужбовців, а той час перебування на військовій службі, протягом якого він відбував це покарання. У зв'язку з цим у другому реченні ч. 2 ст. 58 КК України слова «строк покарання» доцільно замінити словами «час перебування на військовій службі, протягом якого він відбував це покарання».

У разі, коли грошове забезпечення засудженому перестає виплачуватися, невідбута частина службових обмежень для військово-службовців повинна підлягати заміні більш м'яким покаранням. З огляду на місце цього покарання у системі покарань, воно могло б замінюватися громадськими роботами або штрафом. Враховуючи ж відповідні положення ч. 1 ст. 72 і ч. 3 ст. 57 КК України щодо співвідношення цих видів покарань, така заміна могла б здійснюватись із розрахунку 8 годин громадських робіт за 3 дні службових обмежень

для військовослужбовців або з встановлені законодавством неоподатковувані мінімуми доходів громадян за 1 місяць службових обмежень для військовослужбовців. Для практичної реалізації цих рекомендацій необхідно внести відповідні доповнення у ст. 58 КК України.

1. Кримінальний кодекс України: станом на 06.10.2018 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

2. Кримінально-виконавчий кодекс України: станом на 28.08.2018 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15>.

3. Бажанов М. И. Наказание в проекте УК Украины. *Проблеми законності: респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. Х., 1999. Вип. 38. С. 167–179.*

4. *Українське право.* 1997. Ч. 2. К., 1997. С. 138–152.

5. Кримінальне право України: Загальна частина: підручник для студентів юрид. спец. вищ. закладів освіти / М. І. Бажанов, Ю. В. Баулін, В. І. Борисов та ін.; за ред. М. І. Бажанова, В. В. Сташиса, В. Я. Тація. К.-Х., 2001. 416 с.

6. Кримінальний кодекс України: науково-практичний коментар / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, С. Б. Гавриш та ін.; за заг. ред. В. В. Сташиса, В. Я. Тація. К., 2003. 1196 с.

7. Офіційний вісник України. 2003. № 22. Ст. 1004.

8. Маляренко В. Т. Про покарання за новим Кримінальним кодексом України. К., 2003. 156 с.

9. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. 3-тє вид., переробл. та доповн. К., 2003. 1056 с.

10. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. 10-тє вид., переробл. та доповн. К., 2018. 1360 с.

### **Burda S. Ya. History of Occurrence and Modern State of Punishment in the Form of Service Restrictions for Servicemen**

*The article deals with the history of the occurrence of punishment in the form of official restrictions for servicemen, analyzes the criminal legislation of Ukraine, which regulates this type of punishment, gives its criminal and legal characteristic, gives attention to the state of observance and ensuring rights and obligations of the category of citizens serving sentences in a kind of service restrictions for servicemen, an attempt to characterize the current state and trends of development of a certain type of punishment in the criminal law of Ukraine is made.*

*The Criminal Code of Ukraine does not convey the notion of punishment. Taking into account the corresponding provisions of Art. 50, 52, and 58 of the Criminal Code of Ukraine, service restrictions for servicemen can be defined as applicable type of basic punishment only to non-conscripted military personnel, which provides the deduction from the financial support of the convicted person in the income*



of the state, the prohibition (impossibility) to increase the guilty person by position and in the military rank and non-payment of his time of military service during which he served this sentence, in the term of service for the assignment of another military rank.

From this definition it follows that the content of the punishment in the form of official restrictions for servicemen is that during the term of his servicing the deduction from the amount of the financial support of the convicted, to the state income in the amount established by the court sentence, in the range from 10 to 20 percent (part. 2, Article 58 of the Criminal Code of Ukraine) is conducted. Such deduction is made monthly.

It should be borne in mind that, firstly, the amount of deductions determined by the court is made from the total amount of monthly maintenance of a serviceman regardless of other deductions or property charges (alimony, etc.), that is, from the extra charged, and not from the actual received money security, and, and secondly, only from his money security. The fact is that servicemen receive not only monetary, but also material security and other payments. The structure of these types of security and benefits is determined by the relevant legal acts.

**Key words:** Criminal Code, Criminal and executive code, criminal punishment, criminal and law description, convicted, serviceman.

Стаття надійшла 23 жовтня 2018 р.

УДК 343.123

Л. Ф. Гула,  
Н. Л. Гула

## ЗАХОДИ ІНДИВІДУАЛЬНОЇ ПРОФІЛАКТИКИ (ПОПЕРЕДЖЕННЯ) ЗЛОЧИНІВ У КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧИХ УСТАНОВАХ

Розглянуто поняття та розкрито зміст індивідуальної профілактики злочинності в кримінально-виконавчих установах. Охарактеризовано структуру і форми індивідуальної профілактики пенітенціарних злочинів.

Окреслено фактори, що зумовлюють застосування індивідуально-профілактичних заходів до засуджених, які перебувають в установах виконання покарання. Визначено основні категорії засуджених, які потребують профілактичного впливу.

Перелічено заходи та методи, що їх необхідно застосовувати до засуджених з метою відмови від вчинення ними злочинів під час відбування покарання у виправних колоніях.

**Ключові слова:** пенітенціарна злочинність; профілактика; індивідуальна профілактика; форми профілактики; методи профілактики; профілактичний облік; засоби впливу.

**Постановка проблеми.** З метою підвищення ефективності запобігання пенітенціарній злочинності визначено зміст поняття індивідуальної профілактики, здійснюваної адміністрацією установ виконання покарання щодо засуджених до позбавлення волі. Вказана діяльність потребує розроблення науково обґрунтованих висновків і рекомендацій, спрямованих на удосконалення форм і методів запобіжної діяльності.

**Стан дослідження.** Основи кримінологічного запобігання злочинам у своїх роботах аналізували вчені Г. А. Аванесов, Ю. М. Антонян, О. М. Бандурка, Л. Д. Гаухман, В. О. Глушков, В. В. Голіна, І. М. Даньшин, О. М. Джу́жа, А. І. Долгова, А. Е. Жалінський, О. Г. Кальман, І. І. Карпець, О. М. Костенко, Н. Ф. Кузнєцова, О. М. Литвинов, С. Г. Міщенко, В. П. Філонов, О. М. Яковлев та ін.

**Метою** статті є визначення індивідуальних заходів і методів впливу на засуджених з метою схилення їх до відмови від вчинення ними злочинів під час відбування покарання у виправних колоніях.

**Виклад основних положень.** Незважаючи на ізоляцію злочинців від суспільства у виправних колоніях, вони продовжують вчиняти злочини та інші правопорушення, тому злочинність у місцях позбавлення волі слід розглядати як складне, негативне соціально-правове явище, що являє собою специфічний різновид рецидиву і виражається в сукупності заборонених кримінальним законом діянь, які вчиняють засуджені, котрі відбувають покарання за попередній злочин у виправних колоніях.

Успішне запобігання злочинам серед засуджених можливе за умови цілеспрямованого навчання співробітників виправних колоній способом і прийомом такої діяльності.

Профілактика злочинів під час виконання кримінальних покарань – це діяльність, спрямована на виявлення, усунення, нейтралізацію або блокування причин і умов пенітенціарної злочинності та злочинної поведінки. Профілактика поділяється на рівні та види, у неї є свої суб'єкти й об'єкти, методи і прийоми, може прогнозуватися і програмуватися. Віднедавна, крім профілактики, до предмета кримінології відносять такі форми дії, як боротьба і війна, компроміс, реабілітація, організація, управління тощо [1, с. 788].

Попередження пенітенціарних злочинів передбачає вплив на окремих засуджених, схильних до правопорушень, за допомогою кримінально-виконавчих сил, засобів і методів від початку підготовчих дій і до закінчення злочину. Основна мета цієї дії – запобігання злочину, тобто виявлення всіх обставин його скоєння, всіх його учасників та їхньої конкретної ролі в злочинній діяльності, виявлення

причин і умов, які сприяють формуванню групи і вчиненню нею злочинів.

Індивідуальна профілактика – це спеціальна діяльність, спрямована на виявлення та корегуючий вплив на осіб, з боку яких можна очікувати вчинення злочинів у місцях позбавлення волі [2, с. 301].

Науковці під індивідуальною профілактикою злочинів розуміють здійснення з метою запобігання злочинам впливу на конкретну особу чи її безпосереднє оточення, що полягає у соціальній або психологічній підтримці, а у разі необхідності також у контролі [3, с. 254].

Формами індивідуальної профілактики суспільно небезпечних діянь у виправних установах є:

1) вивчення особи засудженого: аналіз кримінальних і особових справ, поштових відправлень; опитування осіб, які добре знають засудженого; спостереження за його оточенням; тестування;

2) облік засуджених з відхиленнями у поведінці: ведення картотек (алфавітних, за видами порушень тощо); комп'ютерний облік, який має містити усі основні дані про особу;

3) методи контролю за поведінкою засуджених, які перебувають на обліку: контроль за допомогою оперативно-розшукових прийомів; повторне обстеження протягом певного часу тими самими методами; догляд, обшук, цензура кореспонденції, перевірка посилок, передач та інші режимні заходи; опитування засуджених та персоналу виправних установ [4, с. 320].

Індивідуальна профілактика злочинної поведінки засуджених повинна складатися з: послідовної ліквідації об'єктивних негативних явищ кримінальної субкультури (78,4%); викорінювання негативних обставин в організації їхнього життя, діяльності, побуті й дозвіллі (азартних ігор, вживання алкоголю, наркотиків) (77,7%); обов'язкової реалізації принципу невідворотності відповідальності за свою поведінку (99%); усунення криміногенних факторів, що сприяють мотивації того чи іншого виду їхньої злочинної поведінки (95,6%).

Індивідуальна профілактика пенітенціарних злочинів, що вчиняють засуджені, класифікується за формами на ранню та безпосередню. Рання профілактика стосується засуджених, які перебувають на початковому етапі криміналізації, тобто: необхідно виявляти джерела кримінальних та інших антисуспільних впливів на засудженого, якщо цей вплив ще не подіяв на його поведінку (86,7%); одночасно встановлювати контакти або обставини, що негативно впливають на засудженого (азартні ігри) (33,3%).

Ранню профілактику можна поділити на два види: а) здійснення профілактичних заходів стосовно осіб із оточення засудженого, які

можуть вплинути на нього (які з ним працюють, проживають (25%), входять в одну групу (сім'ю) 49,8%), є близькими родичами (25,2%); б) профілактичний вплив на конкретного засудженого, схильного до правопорушень (76%).

Індивідуальна профілактика підрозділами установ виконання покарання (УВП) пенітенціарних злочинів полягає у тому, що засуджених спонукають добровільно відмовитись від протиправної діяльності, яку вони розпочали, або припинити ці дії. Для цього потрібно застосовувати комплекс заходів, які за характером, суб'єктом, наслідками або іншими ознаками здатні взаємно замінити один одного під час формування комплексу контрольно-попереджувальних заходів. Як зазначає Є. О. Гладкова, це дасть змогу значно обмежити витрати часу на корекцію протиправної поведінки особи, а також припинення злочинних діянь з притягненням до кримінальної відповідальності особи із заміною на гуманні заходи, які не породжують кримінально-правових наслідків [5, с. 440].

Як зазначають О. П. Снігер'єв, В. В. Матвійчук та Д. Й. Никифорчук, розмежування на ранню та безпосередню профілактику дає можливість практичним працівникам цілеспрямованіше планувати профілактичну роботу і використовувати ефективніші в конкретній ситуації тактичні прийоми [6, с. 6].

Об'єктом такої діяльності повинні бути певні особи, поведінка і спосіб життя яких свідчать про реальну можливість скоєння злочинів [7, с. 23–27].

Спрямовуючи індивідуальну профілактику на особу, слід враховувати умови, обставини, ситуації, що сприяють скоєнню кримінально-караних діянь чи полегшують їх вчинення. Індивідуальна профілактика виконує роль соціального інструмента, мета якого – нейтралізація або усунення негативних внутрішніх рис, коригування поведінки.

В. М. Бурлаков пропонує механізм індивідуальної профілактики, що допоможе діагностувати криміногенні вади особистості. Вчений структурує цей процес на самостійні етапи:

- виявлення осіб, які підлягають профілактичному впливу;
  - вивчення особистості та умов її соціального середовища перебування;
  - прогнозування антигромадської поведінки і планування запобіжних заходів;
  - реалізація цих заходів та контроль отриманих результатів;
  - фіксація досягнення цілей індивідуальної профілактики
- [8, с. 86–87].

Тактика запобігання пенітенціарним злочинам має будуватися з огляду на психологію засудженого. Психологічна складова конкрет-

ного засудженого, на якого спрямовано профілактичний вплив, визначається на основі індивідуальних психологічних особливостей кожного. Ця діяльність ґрунтується на конкретній психодіагностиці. Психодіагностика – це галузь психологічної науки, яка здійснює розроблення методів виявлення і вимірювання індивідуально-психологічних особливостей особистості. Далі вчений зазначає, що ця методика передбачає розроблення і застосування спеціальних психологічних тестів [9, с. 272].

Як резюмує академік С. Д. Максименко, наукове дослідження психології особистості як предмета вивчення унікальності, неповторності й цільної системи – дуже велика проблема [10, с. 52]. Науковець окреслює склад механізмів психіки людини, в основу якого покладено відображення як регулятор діяльності людини, що базується на адекватних умовах середовища, яке впливає на функції поведінки особи. З іншого боку, кожний психічний акт є результатом дії об'єктивного через суб'єктивне відображення, через людську індивідуальність, що накладає відбиток своєрідності на психічне життя. До того ж, під час злочинної діяльності психічне відображення постійно поглиблюється, вдосконалюється й розвивається [11, с. 76–77].

Переваги здійснюваної оперативно-режимними підрозділами виправних колоній профілактики пенітенціарних злочинів, які вчиняють засуджені, виявляються у тому, що:

- ведеться оперативно-профілактичне спостереження за засудженими, яких взято на профілактичний облік у зв'язку з високим ступенем вірогідності їхньої злочинної поведінки;

- забезпечується успіх індивідуальної профілактики завдяки наявності оперативної інформації щодо засуджених, які можуть стати на злочинний шлях, та особливостей кожного засудженого, який допустив порушення режиму;

- фіксуються підготовчі дії засудженого, здійснюються оперативно-розшукові заходи з документування тяжких злочинів;

- негласно перевіряється причетність до вчинення правопорушень засуджених, які перебувають під оперативним спостереженням;

- вивчаються окремі категорії засуджених (лідери, «авторитети»), які становлять оперативний інтерес, їхні зв'язки, спосіб життя, поведінка та минуле, щоб мати підстави для застосування до них заходів профілактики [12, с. 201].

На індивідуальному рівні профілактики на підставі аналізу отриманої оперативним шляхом інформації щодо засуджених, які схильні до вчинення злочинів, та про факти стосовно злочинних намірів цих осіб здійснюється превентивний вплив на особу, яка через антигро-

мадський спосіб життя здатна вчинити злочин. Опитування практичних працівників (90,4% респондентів) підтвердили ефективність такої діяльності.

Індивідуальне запобігання пенітенціарним злочинам, які здійснюють засуджені, полягає у виявленні й обліку категорії осіб, схильних до злочинної діяльності, веденні щодо них оперативно-профілактичного спостереження й здійсненні запобіжного впливу.

На профілактичний облік (списковий та картотечний) засуджених ставлять за такими ознаками:

- «злочин у законі» та інші авторитети злочинного середовища;
- організатори й учасники угруповань негативної спрямованості;
- схильні до втечі;
- схильні до встановлення незволених зв'язків та виготовлення і зберігання заборонених предметів та речей;
- засуджені, які займаються здирицтвом, вимаганням від засуджених будь-яких речей, здійснюють тиск на інших та вдаються до тероризму;
- схильні до нападу на представників адміністрації та інших осіб;
- організатори, учасники масових заворушень, групових та масових непокор, хуліганських дій, азартних ігор;
- схильні до гомосексуалізму, інших збочень та психічних вад;
- схильні до вживання, придбання та зберігання наркотичних речовин, інших одурманювальних речовин, спиртних напоїв;
- засуджені, які перебувають у конфліктних стосунках з іншими засудженими;
- засуджені, які перебувають у штрафних ізоляторах, карцері та приміщенні камерного типу тощо [12, с. 202].

Методи профілактичного впливу на засуджених вельми різноманітні. Необхідно розрізняти методи посилення зовнішнього контролю (комплексні профілактичні операції, упровадження сучасних досягнень спецтехніки тощо) і методи зміни особистісних характеристик (спрямоване самовиховання, аудіо- і відеозапис індивідуального прийому засудженого з видаванням йому касети для роботи над собою тощо). Виділяються також методи оптимізації різних стосунків, взаємодій у місцях позбавлення волі (психотерапія, розподіл засуджених по загонах тощо).

Головне завдання індивідуальної профілактики – відвернення злочинів на стадії готування або замаху. Відвернення злочинів – це діяльність персоналу виправних установ (передусім оперативних

відділів), спрямована на виявлення осіб, які мають намір вчинити злочин або дії яких можуть перерости в злочин, а також факторів та обставин, що сприяють учиненню злочинів, і вжиття необхідних оперативно-розшукових та інших профілактичних заходів стосовно таких засуджених (інших осіб), з метою недопущення реалізації цих намірів, усунення криміногенної ситуації і зупинення діяльності з готування до злочину [13, с. 584].

Запобігати конкретному злочину в місцях позбавлення волі, що вчиняють засуджені, можуть: безпосередньо співробітник установи (51,2%), опосередковано з активною допомогою інших позитивно охарактеризованих засуджених (20,4%) і комбінованим способом (28,4%).

Усю діяльність із запобігання пенітенціарним злочинам, що вчиняють засуджені, можна розмежувати відповідно до вирішуваних завдань, а саме:

- схилення засудженого до відмови від злочинних намірів і дій;
- притягнення засудженого до кримінальної відповідальності за наявності достатніх доказів про підготовку або замах на злочин;
- притягнення засудженого до кримінальної відповідальності за скоєння іншого нетяжкого злочину (ст. 391 КК України – злісна непокоря вимогам адміністрації установи виконання покарань) [12, с. 205].

У результаті дослідження встановлено, що індивідуально-профілактичні заходи для запобігання пенітенціарним злочинам оперативні підрозділи здійснюють за допомогою:

- профілактичної бесіди зі схиленням до відмови (67,5%);
- роз'яснення норм кримінального права (66,6%);
- усного попередження про кримінальну відповідальність за протиправні діяння (78,4%);
- виклику до кабінету оперативного підрозділу з метою офіційного попередження про кримінальну відповідальність з відміткою у спеціальному журналі (55%);
- постановлення на профілактичний облік (43,7%).

Затримання особи на стадії готування чи незакінченого замаху є основним засобом припинення пенітенціарного злочину. Факторами, які впливають на запобіжний процес, визнано своєчасність отримання первинної інформації та її повнота, активність виконавців, обдуманість запланованих заходів, готовність оперативного підрозділу вирішувати такі завдання, роль оперативного працівника у здійсненні такої роботи тощо.

Найпоширенішими тактичними прийомами схилення засуджених до відмови від намірів вчинити злочин є такі:

- формування переконання у недоцільності вчинення саме цього злочину (62,3%);

– аргументація недоцільності вчинення злочину через труднощі його приховування, оскільки засуджений живе в обмеженому колективі в'язнів, які добре знають один одного (57,7%);

– наведення аргументів неминучості викриття та покарання у разі вибраного варіанта злочинних дій (88,3%);

– роз'яснення можливості втрати особистого благополуччя внаслідок реалізації злочинних задумів (переведення у ПКТ, неотримання побачень та передач тощо) (81,7%).

Завдяки дослідженню практичної діяльності оперативних підрозділів кримінально-виконавчих установ з'ясовано, що в запобіжній роботі перевага належить використанню негласних сил оперативних підрозділів, що повинні:

– контролювати засуджених, які перебувають на обліку, та безпосередньо здійснювати заходи, щоб вони відмовились від злочинних намірів (75%);

– безпосередньо усувати умови, що сприяють вчиненню злочинів, та створювати додаткові перешкоди, щоб унеможливити здійснення злочинного задуму (81,2%);

– сприяти оперативним підрозділам УВП у недопущенні вчинення злочинів на стадії готування чи замаху (документуванні підготовчих дій) (66%);

– надавати негласну інформацію, яку можна миттєво опрацювати та використати для оперативних комбінацій щодо проведення спеціальних запобіжних операцій (77,8%) .

**Висновки.** Назагал індивідуальні профілактичні заходи підрозділів кримінально-виконавчих установ спрямовані на: обмеження незаконних дій засуджених з метою усунення негативних явищ і процесів, пов'язаних зі злочинністю; усунення (нейтралізацію) детермінантів злочинних проявів; ліквідацію криміногенних факторів у мікросередовищі засуджених, які формують їх антигромадську позицію і мотиви. Головне ж завдання індивідуальної профілактики пенітенціарних злочинів передбачає застосування спеціальних методів впливу на засуджених, які стоять на обліку, з метою відмови від протиправних дій на стадії готування чи незакінченого замаху.

1. Старков О. В. Криминология: Общая, особенная и специальные части: учебник. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2012. 1018 с.

2. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред. Є. І. Моїсєєв, Ю. І. Римаренко, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. К.: Атіка, 2009. Т. IV: Кримінально-правові, криминологічні та кримінально-виконавчі засади поліцейської діяльності. 1008 с.



3. Шестаков Д. А. Криминология: Новые подходы к преступлению и преступности: Криминогенные законы и криминологическое законодательство. Противодействие преступности в изменяющемся мире: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.–М.: Юридический центр «Пресс», 2006. 561 с.

4. Криминологія: підручник для студ. вищих навч. закл. / О. М. Джужа, Я. Ю. Кондратьєв, О. Г. Кулик, П. П. Михайленко та ін.; за заг. ред. О. М. Джужа. К.: Юрінком Інтер, 2002. 416 с.

5. Гладкова Є. О. Індивідуальна профілактика насильницьких злочинів проти працівників органів внутрішніх справ України. *Науковий вісник Дніпропетр. держ. ун-ту внутр. справ*. Дніпропетровськ: ДДУВС, 2013. № 1. С. 439–444.

6. Снігерьев О. П., Матвійчук В. В., Никифорчук Д. І. Умисні вбивства. Попередження та розкриття: практ. посібник. К.: КНТ, 2005. 100 с.

7. Плешакова В. А. Криминология и организация предупреждения преступлений: учеб. пособие / отв. ред. Э. И. Петров. М.: Юристъ, 1995. 344 с.

8. Бурлаков В. Н. Криминогенная личность и индивидуальное предупреждение преступлений: проблемы моделирования. СПб., 1998. 184 с.

9. Психологічна енциклопедія / авт.-упоряд. О. М. Степанов. К.: Академвидав, 2006. 424 с.

10. Максименко С. Д. Генезис существования личности: монография. К.: Изд-во ООО «КММ», 2006. 240 с.

11. Максименко С. Д. Психологія учіння людини: генетико-модельючий підхід: монографія. К.: Слово, 2013. 592 с.

12. Гула Л. Ф., Гумін О. М., Коваленко В. В., Ортинський В. Л. Організаційно-правові заходи протидії протиправній діяльності кримінальних лідерів в установах пенітенціарної системи України: монографія / за ред. В. Л. Ортинського. Львів: Вид-во Львівської політехніки, 2017. 380 с.

13. Профілактика злочинів в установах виконання покарань // Профілактика злочинів: підручник / О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Ф. Гіда та ін.; за заг. ред. О. М. Джужа. К.: Атіка, 2011. 900 с.

### **Hula L. F., Hula N. L. Measures of individual crime prevention in criminal-executive institutions**

*The concept and content of individual crime prevention in criminal-executive institutions are considered. The structure and forms of individual prevention of penitentiary crimes are characterized. The factors that determine the use of individual and preventive measures for the convicts in penitentiary institutions are outlined. The basic categories of convicts that require prophylactic influence are determined. The basic measures and methods that must be applied to the convicts with the purpose of refusing to commit crimes during the serving of punishment in correctional colonies are revealed.*

*Individual prevention should be directed towards the person, as well as to the conditions, circumstances, situations that facilitate the committal of criminal penalties or contribute to it. These measures play the role of a social tool designed to neutralize or eliminate negative internal features, to adjust behavior. Despite the isolation of criminals from the society in correctional colonies, they continue to commit crimes and other offences, therefore criminality in the places of deprivation of liberty should be considered as a complex, negative social and legal phenomenon,*

which is a specific type of relapse and is expressed in the aggregate of acts prohibited by criminal law, that are executed by convicts serving sentences for the previous crime in correctional colonies.

Successful prevention of crimes among convicts is possible provided the purposeful training of the staff of correctional colonies methods and techniques of such activities.

Crime prevention during the execution of criminal penalties is an activity aimed at identifying, eliminating, neutralizing or blocking the causes and conditions of penitentiary criminality and criminal behavior. Prevention is divided into levels and species, it has its own subjects and objects, methods and techniques, can be predicted and programmed. Recently, in addition to prevention, the subject of criminology includes such forms of action as struggle and war, compromise, rehabilitation, organization, management, etc.

At the general level, individual preventive measures of units of criminal executive agencies are aimed at limiting the illegal actions of convicts in order to eliminate negative phenomena and processes related to crime.

**Key words:** penitentiary crime; prevention; individual prevention; forms of prevention; methods of prevention; preventive accounting; means of influence.

Стаття надійшла 22 жовтня 2018 р.

УДК 343.121

О. М. Дуфенюк

## ФОРМА ВИСНОВКУ ЕКСПЕРТА У ПОЛЬСЬКОМУ КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

Присвячено узагальненню та систематизації даних щодо форми висновку експерта як джерела доказів у польському кримінальному процесі. Вказано, що, згідно зі ст. 200 КПК Польщі, форма цього джерела доказів може бути усна або письмова. З'ясовано, що у фаховій польській літературі можна також знайти пропозиції впровадження інноваційної мультимедійної форми висновку експерта. Викладено зміст та особливості кожної з форм висновку експерта.

**Ключові слова:** експерт, висновок експерта, судова експертиза, форма висновку, кримінальне провадження, польський досвід.

**Постановка проблеми.** Нині важко уявити ефективне досудове розслідування без застосування спеціальних знань у процесуальній формі, тобто проведення судової експертизи. Розширення можливостей судово-експертних досліджень, активна розробка останніми роками їх теоретичних засад свідчить про поступову концептуалізацію судової експертології як комплексної галузі науки. Вивчення досвіду

зарубіжних країн має неабияке значення не тільки для формування якісної теоретичної основи, а й для практичного втілення реформ у сфері судово-експертної діяльності. Цим обумовлена важливість та актуальність дослідження інституту судових експертиз у польському кримінальному процесі.

**Стан дослідження.** Опрацюванню проблем функціонування інституту судових експертиз у кримінальному провадженні присвячено чимало праць українських учених, з-поміж яких В. Абрамова, О. Жеребко, А. Іщенко, О. Калужна, Н. Клименко, І. Петрова, І. Пиріг, О. Моїсєєв, А. Кофанов, Б. Романюк, М. Сегай, Е. Сімакова-Єфремян, Ю. Форіс, Ю. Черноус, В. Шепітько, М. Щербаковський, В. Юрчишин та ін. Серед польських колег цією тематикою займалися М. Calkiewicz, P. Czarnecki, J. Gurgul, A. Gaberle, J. Wójcikiewicz, M.-M. Żoźna, V. Kwiatkowska-Wójcikiewicz, A. Ludwiczak, A. Tarach, K. Pachnik.

Та попри вагомий внесок вказаних науковців у розвиток різних аспектів судової експертології, їхні роботи досі залишаються ізольованими в окремих «наукових капсулах», обмеженими національною процедурою кримінального провадження чи то в Україні, чи то в Польщі. Спільних компаративних досліджень немає.

**Метою** статті є узагальнення та систематизація даних щодо форми висновку експерта як джерела доказів у польському кримінальному процесі.

**Виклад основних положень.** Передусім увагу потрібно звернути на термінологічний апарат. У цій науково-методологічній площині маємо ситуацію, коли польське законодавство не визначає поняття «висновок експерта» безпосередньо в нормах кримінального процесуального права. У польській юридичній літературі існують два основні підходи до його дефініції. З одного боку, вважається, що висновок експерта є засобом доказування, що полягає в усному чи письмовому представленні перебігу та результатів досліджень, проведених у рамках експертизи, та формулювання висновків, що ґрунтуються на їх основі, а також враховують знання і досвід експерта [1, с. 162]. З іншого боку – це складова частина судової експертизи, яка охоплює тільки кінцеві висновки, тобто йдеться лише про кінцевий результат реалізованих завдань [2, с. 67]. За твердженням В. Кендзерського, висновком експерта є судження про когось або щось, викладене особою, залученою процесуальним органом у ролі експерта, що дає змогу вирішити істотні сумніви у цій справі [3, с. 449].

Висновок експерта може становити повноцінне джерело доказів у тому випадку, якщо відповідатиме певним вимогам:

– висновок виданий експертом (науковою установою), що має відповідну кваліфікацію, досвід і знання, та ґрунтується на новітніх перевірених дослідницьких методиках;

– висновок є цілісним, логічним і не суперечить іншим висновкам, виданим у справі;

– в основі висновку лежить необхідний обсяг дослідницьких дій, міститься достатнє обґрунтування і логічні результати, що дають переконливі відповіді на питання, сформульовані процесуальним органом [4; 5, с. 64; 6, с. 39].

У науці підкреслюється, що не можна замість повторного залучення експерта використовувати висновки, підготовлені в іншій справі, навіть коли йдеться про висновок того ж експерта. Іншими словами, поняття «отримання висновку» виключає допущення користування іншим висновком [7, с. 204]. Крім того, висновок експерта не можуть замінити показання свідка, навіть якщо той має спеціальні фахові знання, або позапроцесуальна експертиза. У випадках, коли все ж таке заміщення відбулося, фахівці констатують порушення норм права [7, с. 203].

Варто також зазначити, що експерт не має права ані презентувати власні судження в справі, ані виходити за межі поставлених питань, навіть у разі, як зауважує М. Цалкевіч, надто вузького з погляду реалізації завдань конкретного процесу обсягу окреслення йому дослідницької компетенції [8, с. 28]. Схоже про це кажуть М. Жолна [9, с. 46] та П. Чарнецькі [10, с. 224]. З цього випливає, що норми українського КПК передбачають більшу свободу для реалізації ініціативи експерта в частині можливості редагування питань або зазначення відомостей, які були виявлені, проте щодо яких не було поставлено питань у відповідній ухвалі слідчого судді, суду.

Згідно зі ст. 200 КПК Польщі, форма цього джерела доказів може бути усна або письмова. У випадку відсутності інформації від процесуального органу конкретного формулювання, в якій формі повинен бути підготовлений висновок, експерт може звернутися зі запитанням до процесуального органу щодо форми або видати висновок у письмовій формі [11, с. 137]. Ґрунтовний аналіз законодавства та наукових джерел дає нам можливість навести короткий опис цих форм.

**Висновок експерта письмовий** – це письмовий документ, який містить передбачені польським КПК частини і реалізує завдання презентації перебігу та результатів досліджень, проведених у рамках експертизи, та формулювання висновків, що ґрунтуються на їхній основі, а також враховують знання і досвід експерта.

Щоб з'ясувати думку законодавця стосовно питання, якою є структура висновку експерта, доцільно звернутись до польського КПК, а саме ст. 200 § 2, відповідно до якої висновок мусить містити:

1) ім'я, прізвище, науковий ступінь та титул, спеціальність, посаду експерта;

2) імена та прізвища, інші дані осіб, які брали участь у проведенні експертизи, із вказівкою на дії, які проведені кожним учасником з них;

3) у випадках висновку установи – також повну назву й місце розташування установи;

4) час проведених досліджень і дату надання висновку;

5) звіт щодо проведених дій і спостережень та сформульовані на їх основі висновки;

6) підписи усіх експертів, які брали участь у процесі надання висновку.

Серед різних поглядів у науці найближчою українській версії структурування висновку є позиція К. Пахніка. Вчений розрізняє вступну частину, дослідницьку частину та кінцеву частину [12]. Інформаційне наповнення цих частин повністю відповідає усталеним у нашій криміналістичній та процесуальній літературі поглядам, тому не будемо вкотре його відтворювати.

Звернемо увагу на мову письмового висновку, оскільки це є ключовим для результативності та ефективності діяльності експерта у процесі згромадження доказів. Й. Стоєр-Полянська, констатує, що складний характер, пов'язаний з «науковістю» доказів, може призвести до ситуації, коли коло осіб, здатних зрозуміти такий доказ та оцінити його, є надто вузьким. З одного боку, можна недооцінити такий науковий доказ через нерозуміння його суті, з іншого – переоцінити з огляду власне на його «науковість» [6, с. 29]. Висновок має бути чітко сформульований, позбавлений неоднозначних окреслень, повинен містити належні вирази і не може спиратися на припущення та здогадки [9, с. 45]. На думку В. Квятковської-Вуйцікєвіч та Й. Вуйцікєвіча, герметичність мови висновку віддавна є проблемою для практиків. Правники звертають увагу на те, що експерт мусить намагатися зробити так, щоб експертна думка ефективно впливала на суддю чи особу, котра здійснює кримінальне провадження, щоби зміст висновку був зрозумілий для нефахівців і не виникало абсурдних ситуацій, за яких треба залучати експерта для роз'яснення висновку [13, с. 49].

З метою зведення до мінімуму описаних ситуацій, коли після надання висновку виникає питання: «Що ж експерт мав на увазі?» –

потрібно вдосконалювати взаємодію в структурі «процесуальний орган – експерт». Слушною є думка Ю. Гургуля про те, що в світлі проблем процесуальних органів, пов'язаних із розумінням методик і наукового сенсу експертиз, треба розуміти виняткове значення плинної комунікації між тим, хто дає доручення, та тим, хто його виконує. Крім того, важливо посилити тренування умінь формулювання і скерування переліків питань від правника до експерта і навпаки [14, с. 38].

Сторони кримінального провадження мають гарантоване право ознайомитися з письмовим висновком з одним обмеженням: коли підозрюваний перебуває у місці позбавлення волі, не проводиться така процесуальна дія, позаяк це здатне створити труднощі для слідства [15, с. 606]. Якщо висновок був складений у письмовій формі (як, зрештою, і усний висновок, внесений до протоколу) на етапі підготовчого провадження, він зачитується в ході судового розгляду у порядку, визначеному ст. 393 § 1 КПК Республіки Польщі [8, с. 34].

Варто звернути увагу на те, що відповідно до однієї з оцінок врегулювання змісту та форми висновку експерта польськими науковцями не виключаються ситуації, при яких документ, що становить висновок експерта, може бути поданий у формі електронного документа [2, с. 149]. З огляду на польський КПК, сьогодні немає однозначного розуміння, чи може бути прийнятий такий документ процесуальним органом як джерело доказів у кримінальному провадженні, хоча, враховуючи сучасні світові тенденції впровадження електронного судочинства та поширення практики прийняття судами цифрових доказів, це тільки питання часу.

**Висновок експерта усний** – це форма висновку, яка полягає в тому, що експерт у ході допиту надає процесуальному органу свою оцінку фактів, явищ, інших питань, що мають значення для кримінального процесу, або доповнює подану раніше інформацію про перебіг і результати досліджень, проведених у рамках експертизи, та формулювання висновків, що ґрунтуються на їх основі, а також враховують знання й досвід експерта. Усний висновок надається із дотриманням засад публічності, безпосередності, сприяє забезпеченню швидкості та правильності кримінального провадження [16, с. 39]. Складення усного висновку також повинно бути письмово зафіксоване, а саме у протоколі допиту або судового розгляду.

У практиці польського кримінального провадження загальноприйнятою стала позиція, коли письмовий висновок викликає сумніви, тоді слід допитати експерта для доповнення його думки чи відповідей на питання сторін кримінального провадження або суду. Натомість, якщо письмовий висновок не викликає сумнівів, але сторона подає

клопотання допитати експертів для того, аби вони надали уточнювальний усний висновок, то відмова у задоволенні такого клопотання має бути надана у тих випадках, коли сторона по суті не запропонувала жодного аргументу необхідності виклику експерта для допиту [11, с. 138].

Позитивною ознакою усного висновку є те, що така форма дає змогу реалізувати засади безпосередності та змагальності, що виникає з можливості сторін кримінального провадження ставити питання, вимагати роз'яснення наукової термінології та наукових дослідницьких методик, перевірки даних про кваліфікацію експерта, уточнення та доповнення відповідей на питання. Сторони мають гарантоване право участі у процесуальній дії допиту експерта з одним обмеженням – стосовно обвинуваченого, присутність якого під час давання показань експертом могла би впливати на його свідчення. Тому допускається винесення розпорядження тимчасового залишення залу суду обвинуваченим на час проведення допиту експерта. Після повернення, однак, слід поінформувати першого про зміст процесуальних дій та забезпечити можливість дати пояснення з цього приводу (ст. 390 § 2 польського КПК) [15, с. 606]. Утім вадою усного висновку вважається ризик втрати ініціатором змістового контролю над тим, що говорить експерт, або навіть ризик повного «блукання в гущавині спеціальної термінології» [17, с. 34].

У фаховій польській літературі можна також знайти обговорення цікавої теми – визначення нової *мультимедійної форми висновку експерта*. Появилась ця дискусія як наслідок швидкого розвитку інноваційних технологій. Варто погодитись із твердженням, що молоде покоління суддів виховувалось вже в культурі зображень, тому очікує від експертів радше ілюстрацій, аніж слів, картинок із мінімальними поясненнями, тобто мультимедійної проєкції [18, с. 97]. І найперше це питання стосується представлення висновку перед судом. Заслуговує на увагу приклад, наведений А. Тарахом, про те, що використання програм для аналізу дорожніх пригод полегшує розуміння ситуації судом і сторонами, підносить рівень усного обговорення висновку у доказовому процесі, демонструє також спосіб проведення експертизи [18, с. 97]. Беручи до уваги тенденції, які існують зараз, можна передбачити рано чи пізно, в недалекому майбутньому перехід цілого кримінального судочинства на новий високотехнологічний рівень.

**Висновки.** Отже, згідно зі ст. 200 КПК Польщі, форма висновків експерта може бути усною або письмовою. Висновок експерта письмовий – це письмовий документ, який містить передбачені польським КПК частини і реалізує завдання презентації перебігу та результатів досліджень, проведених у рамках експертизи, та формулювання

висновків, що ґрунтуються на їх основі, а також враховують знання й досвід експерта. Такий висновок має структуру та зміст, що назагал відповідають українському аналогові.

Висновок експерта усний – це форма висновку, яка полягає в тому, що експерт у ході допиту надає процесуальному органу свою оцінку фактів, явищ, інших питань, що мають значення для кримінального провадження, або доповнює подану раніше інформацію про перебіг та результати досліджень, проведених у рамках експертизи, та формулювання висновків, що ґрунтуються на їх основі, а також враховують знання та досвід експерта. В українському процесі усної форми висновку як джерела доказу не існує, але при цьому можливий допит експерта, зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 356 КПК України, експерту можуть бути поставлені запитання щодо: наявності у нього спеціальних знань та кваліфікації з досліджуваних питань (освіти, стажу роботи, наукового ступеня тощо), дотичних до предмета його експертизи; використаних методик і теоретичних розробок; достатності відомостей, на підставі яких готувався висновок; наукового обґрунтування та методів, за допомогою яких експерт дійшов певного висновку; застосовності та правильності застосування принципів і методів до фактів кримінального провадження; а також інші запитання, що стосуються достовірності висновку. Попри все джерелом доказів у такому випадку будуть показання, а не «усний висновок».

У недалекому майбутньому дедалі зростатиме актуальність мультимедійної форми висновку експерта. Проте сьогодні ані в польській, ані в українській практиці кримінального провадження така форма висновку широкого впровадження не набула. Тимчасом розвиток інноваційних технологій, переваги наочної презентації процесів та результатів досліджень можуть витіснити громіздкі та складні для розуміння вербальні описи методик і результатів досліджень експерта. Це стане невід'ємним компонентом ери цифрового кримінального судочинства.

---

1. Kryminalistyka: przewodnik pod. red. D.Wilka. Toruń: Wydawnictwo Dom organizatora, 2013. 311 s.

2. Kopczyński G. Konfrontacja biegłych w polskim procesie karnym. Warszawa: Wolters Kluwer, 2008. 267 s.

3. Kryminalistyka. Wybrane zagadnienia techniki / G. Kiędzierska, W. Kiędzierski (red.). Szcztyno: Wydawnictwo Wyższej szkoły policji w Szcztynie, 2011. 512 s.

4. Wyrok SN z 06.05.1983 r. IV KR 74/83, OSNKW 1983. Nr. 12. P. 102.

5. Kulesza C. Dowód z opinii biegłego w świetle zmian procedury karnej. *Współczesna kryminalistyka. Wyzwania i zagrożenia* / V. Kwiatkowskiej-



Wójcikiewicz, M. Zubańskiej (red.). Szczytno: Wydawnictwo Wyższa szkoła policji w Szczytnie, 2015. S. 63–67.

6. Stojer-Polańska J. Kryminalistyka w mediach. Wpływ seriali kryminalnych na postępowanie karne. Poznań: Silva Rerum, 2016. 345 s.

7. Gaberle A. Dowody w sądowym procesie karnym. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer, 2010. 416 s.

8. Całkiewicz M. Wykorzystanie opinii biegłego w polskim procesie karnym. *Problemy kryminalistyki*. 2008. № 259. S. 27–37.

9. Żoła M.M. Kryteria oceny biegłych. *Problemy kryminalistyki*. 2008. № 259. S. 44–48.

10. Czarnecki P. Zasada swobodnej oceny dowodów z perspektywy organów procesowych i biegłego sądowego. *Kryminalistyka i inne nauki pomocowe w postępowaniu karnym* / J. Kasprzak, B. Młodziejowski (red.). Olsztyn: Wydawnictwo PRINT GROUP, 2009. S. 213–227.

11. Kruszyński P., Błoński M., Zbrojewska M. Dowody i postępowanie dowodowe w procesie karnym – po nowelizacji z 1 lipca 2015 r. Komentarz praktyczny z orzecznictwem. Wzory pism procesowych. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck, 2015. 694 s.

12. Pachnik K. Biegli w praktyce sądowej. Siedlce: Wydawnictwo Unitas, 2015. 307 s.

13. Kwiatkowska-Wójcikiewicz V., Wójcikiewicz J. Sędziowie wobec dowodu naukowego. *Kryminalistyka i inne nauki pomocowe w postępowaniu karnym* / pod red. J. Kasprzaka, B. Młodziejowskiego. Olsztyn: PG Sp. z o.o., 2009. S. 43–57.

14. Gurgul J. Jeszcze raz o swobodnej ocenie opinii biegłego. *Współczesna kryminalistyka. Wyzwania i zagrożenia* / pod red. V. Kwiatkowskiej-Wójcikiewicz, M. Zubańskiej. Szczytno: Wyższa szkoła policji w Szczytnie, 2015. S. 34–56.

15. Ludwiczak A. Dowód z opinii biegłego a zasada kontadyktoryjności w polskim procesie. *Kryminalistyka i inne nauki pomocowe w postępowaniu karnym* / J. Kasprzak, B. Młodziejowski (red.). Olsztyn: Wydawnictwo PRINT GROUP Sp. Z o.o., 2009. S. 603–619.

16. Ekspertyza sądowa. Zagadnienia wybrane / M.Kała, D. Wilk, J.Wójcikiewicz. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017. 1023 s.

17. Wójcikiewicz J. Ekspertyza sądowa. Zagadnienia wybrane. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer, 2007. 616 s.

18. Tarach A. Multymedialna prezentacja opinii biegłego w procesie karnym. Wybrane zagadnienia. *Kryminalistyka i nauki penalne wobec przestępczości*. Książka pamiątkowa dedykowana Profesorowi M. Owocowi, H. Kulicki (red.). Poznań: Wydawnictwo Poznańskie, 2008. S. 97–101.

### **Dufeniuk O. M. The forms of expert's opinion in the polish criminal process**

*The purpose of this article is to summarize information about the forms of an expert's opinion as a source of evidence in the Polish criminal process. This research allows to compare legislation and science in Ukraine and Poland in the field of development and effective usage of forensic methods in crime investigation. Thus it becomes possible to prepare a profound background for forensic science reform in our country.*

According to the art. 200 of the Polish Criminal Procedural Code, the form of an expert's opinion has the following types: a written opinion and a nuncupative opinion. In addition, in the scholarly literature there is a discussion about the third type – a multimedia opinion.

The written expert's opinion is the written document, which comprises well-established parts provided by the Polish law and which presents methods and results of the forensic examinations in criminal trials. Special attention is drawn to the fact that, for the most part, the structure and content of this opinion form correspond to the Ukrainian analogue. The nuncupative expert's opinion is the form of conclusions, where the expert orally gives his professional estimation of facts, phenomena, other issues important for criminal proceedings to the investigator or in the courtroom, or adds supplements to the previously provided information about the process and the results of the exploration. In the Ukrainian criminal proceedings this form of conclusions does not exist as a source of evidence. At the same time, in Ukraine, an expert can also be interrogated, but the source of evidence in this case will be the expert's testimony. In the future attention to the multimedia form of expert opinion will increase. The development of innovative technologies, the benefits of visual presentation of methods and the results of the forensic testing will replace verbal descriptions that are lengthy and difficult for understanding. It will be one of the most important parts of the digital criminal justice age.

**Key words:** expert, expert's opinion, forensic examination, form of an expert's opinion, criminal proceedings, Polish experience.

Стаття надійшла 17 грудня 2018 р.

УДК 343.6

В. Ю. Ковальська

## ОСОБЛИВОСТІ ЗАХИСТУ ДИТИНИ ВІД СЕКСУАЛЬНОГО НАСИЛЬСТВА У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ ТА МІЖНАРОДНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТАХ

Досліджено питання, що стосуються особливостей захисту дітей від сексуального насильства за чинним законодавством України та ратифікованими Україною міжнародними нормативно-правовими актами. Визначено основні завдання з усунення негативних явищ, які сприяють насильницьким проявам.

Акцентовано увагу на тому, що світова політика в інтересах дітей повинна ґрунтуватися на точному знанні і розумінні справжнього становища дітей, їхніх потреб і способів щонайкращого їх задоволення. Наголошено, що в процесі прийняття змін до законодавства щодо захисту прав дітей мають

бути враховані міжнародні засади та міжнародні зобов'язання, оскільки процеси соціально-економічних і політичних перетворень та реформ, які активно відбуваються в нашій державі, негативно відбилися на становищі соціально незахищених груп населення, з-поміж яких вирізняються саме діти. Вказано на недоліки законодавства, відсутність механізму реалізації прав і те, що для вирішення заданої проблематики конче потрібно вдаватися до світового та європейського досвіду.

Розкрито склади злочинів, у яких передбачена кримінальна відповідальність за експлуатацію дітей та вчинення насильства над ними. Здійснено аналіз праць науковців та медичних працівників, що займалися цією тематикою. Визначено проблеми, до яких призводить сексуальне насильство над дитиною залежно від її вікових особливостей. Наведено власне бачення стосовно вдосконалення та прийняття змін до законодавства з метою захисту прав дітей від сексуального насильства.

**Ключові слова:** законодавство, дитина, сексуальне насильство, завдання, сексуальна експлуатація, особливості, наслідки.

**Постановка проблеми.** Протиправне, насильницьке поведіння з дітьми становить важливу проблему, котра існувала завжди і, зважаючи на сучасні тенденції та статистичні показники, не скоро буде знівельована в суспільстві. Жорстоке поведіння з дітьми, насильство щодо цієї категорії осіб не знають ні державних кордонів, ні соціального розмежування. Ця проблема може виникнути в сім'ях різних верств населення. Саме тому важливим є її законодавче врегулювання на відповідному рівні та в межах, необхідних для усунення.

**Стан дослідження.** У галузі кримінального права сексуальне насильство здебільшого розглядали у контексті кримінальної відповідальності за злочини проти статевої свободи та статевої недоторканності особи О. О. Дудоров, А. Б. Утямішев, Д. П. Москаль, О. В. Піддубна, Ю. Є. Пудовочкін, А. В. Савченко та ін. У кримінології певні аспекти сексуального насильства частково аналізували І. О. Бандурка, О. І. Бугера, Д. О. Гнилицька, А. О. Джужа, М. О. Ковальова, С. С. Косенко, Л. В. Левицька, Д. П. Москаль, О. В. Синеокий, М. О. Семікіна, О. С. Рябчук, Т. Г. Шувалова та інші. Проте досі не вирішеною залишається низка важливих і дискусійних питань. Так, у рамках ратифікації Україною положень Конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства відповідної реконструкції потребує вся вітчизняна система організаційно-правового забезпечення запобігання сексуальному насильству щодо дітей.

**Мета статті** – акцентувати увагу на нормативних актах запобігання сексуальному насильству щодо дітей, прийнятих в Україні, та ратифікованих міжнародних нормативно-правових актах, визначити їх відповідність сучасним потребам суспільства.

**Виклад основних положень.** Одним із найнебезпечніших видів насильства, з точки зору сьогодення, є сексуальне насильство. Як зазначає Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», сексуальне насильство – форма домашнього насильства, що включає 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 недоторканності особи, зокрема вчинені стосовно дитини або в її присутності [1].

Сексуальне насильство є надзвичайно небезпечним, оскільки шкода, котра ним заподіяна, може бути не лише моральною, а й матеріальною, фізичною. Наслідки після вчинення сексуального насильства можуть бути вкрай важкими: смерть потерпілого, психічні розлади, захворювання тощо. Доволі часто можуть простежуватися соціальні проблеми, скажімо, зґвалтування спричиняють не тільки тілесні і психічні травми для жертви, а й соціальні труднощі в шлюбі, сім'ї, у взаєминах зі сусідами, у трудовому колективі, що може призводити і до розірвання шлюбу, і навіть до самогубства.

Захиству від сексуального насильства над дитиною потрібно приділити особливу увагу, оскільки ці дії досить часто є прихованим, латентним явищем. Діти та батьки дітей, які пережили сексуальне насильство, зазвичай не розповідають про те, що сталося, і не повідомляють про злочин у відповідні служби, оскільки бояться, в силу різних причин, розмовляти про події, які з ними відбувалися. На тему сексуального насильства важко говорити навіть фахівцям, які працюють з дітьми. Розповідь дитини про сексуальне насильство, яке над нею вчиняли, – тяжке випробування для тих, кому доводиться це вислуховувати.

Сексуальне насильство щодо дитини – це взаємодія між дитиною та старшою за неї або дорослою людиною, де дитина використовується як об'єкт задоволення сексуальних потреб старшої за неї особи [2, с. 5–7].

Жертвою сексуального насильства може стати будь-яка дитина незалежно від віку, статі, культурної або соціальної належності, оскільки у дітей ще немає досвіду і знань, які необхідні, аби зрозуміти чи пояснити те, що з ними відбувається. Оскільки сексуальне насильство над дітьми – це, як правило, ретельно прихований як жертвою, так і її оточенням злочин, його реальні обсяги важко оцінити. Хоча, за деякими дослідженнями, в тій чи іншій формі воно трапляється доволі часто.

Учинення сексуального насильства передбачає кримінальну відповідальність, визначену у Кримінальному кодексі України як злочини проти статевої свободи та статевої недоторканності особи. Крім того, утягнення малолітнього чи неповнолітнього до заняття проституцією чи примушування їх до такого заняття, а також дитяча порнографія передбачаються як кваліфікуюча обставина у встановленні кримінальної відповідальності.

Сексуальне насильство щодо дитини є прихованим явищем в силу багатьох обставин, дитині складно розповісти про події, що із нею відбулись, зокрема через відчуття страху, сором, любов, відчай, заперечення, низьку самооцінку тощо.

На думку Н. К. Асанової, будь-яка форма жорстокого поводження з дитиною – це, в першу чергу, психологічна травма, яка зачіпає всі сфери життєдіяльності дитини – фізіологічну, інтелектуальну, особистісну, міжособистісних стосунків та соціальної компетентності. Наслідком цих порушень є формування в сім'ї, де сталося насильство над дитиною, специфічних життєвих сценаріїв, які можуть мати глибокі наслідки для майбутнього дитини. У багатьох дітей, котрі зазнали насильства, можуть розвинутися неврози, алергічні захворювання, а також захворювання шлунково-кишкового тракту. Але найважчим наслідком насильства, пережитого в дитячому віці, є формування травмованої особистості, яка характеризується цілим комплексом психологічних особливостей. Їх нескладно розпізнати: це низька самооцінка, неспроможність домагатися успіху і будувати продуктивні стосунки. В одних жертв наслідки насильства можуть проявлятися в агресії, жорстокості, схильності до саморуйнування, в інших – у безсиллі, невпевненості в собі, своїх силах, страхах [3, с. 235].

За даними науковців та медичних працівників, сексуальне насильство призводить до:

- травматичних стресових реакцій (безсоння, страх, поганий апетит, хвилювання, тик, розлад шлунку, поява енурезу/енкопрезу, нічні жахи);
- нервово-психічних (гіперсексуальність, депресія та суїцидальна поведінка, порушення статевої ідентифікації, розвиток шизофренії);
- психосоматичних хвороб (хронічні болі внизу живота, дерматити, головні болі та інше);
- ушкодження генітальної/анальної ділянок; інфікування ВІЛ/СНІД та іншими інфекціями сечовивідних шляхів;
- вагітності/аборту;
- вживання наркотиків, алкоголю, клею або інших хімічних речовин;

- психологічних порушень (страх, низька самооцінка, безнадія, агресія, імпульсивність у поведінці, жорстокість, крадійство);
- тяги до флірту, поведінки, що проковує секс;
- поганого навчання (втрата інтересу до навчання, занять у секціях, погана концентрація, погана пам'ять, недисциплінованість);
- змішування понять любові та сексу;
- появи підозри та недовіри до дорослих тощо.

Крім короточасних наслідків, можливі й довготривалі, серед яких:

- порушення фізичних та емоційних кордонів протягом життя;
- порушення тілесної експресії, стилю рухів;
- сексуалізація поведінки;
- поведінкові розлади: мастурбація, підвищена цікавість до питань сексу, показ геніталій, агресивна сексуальна поведінка, асоціації «любов – біль» і т. ін.;
- домінування таких психологічних станів, як ненависть, страх, залежність, депресія [4, с. 78, 5, с. 43].

Як засвідчує практика фахівців, що працюють з дітьми, які постраждали від сексуального насильства, ці діти є групою ризику щодо втягнення в злочинну діяльність, у проституцію, виготовлення дитячої порнографії, а також нерідко мають прояви девіантної поведінки. Також частим наслідком сексуального насильства є узалежнення дитини від алкоголю чи наркотиків [2, с. 5–8].

Психотерапевт Н. В. Тарабрина зазначає, що дуже важливо розглядати наслідки насильства, пережитого дитиною, враховуючи її вікові особливості. У різні періоди життя реакція на подібну психологічну травму може проявлятися по-різному. Найбільш загальними симптомами, залежно від віку дитини, є такі:

- для дітей до 3 років – страхи, сплутаність почуттів, порушення сну, втрата апетиту, в поведінці відзначаються агресія, страх перед чужими людьми, потяг до сексуальних ігор;
- для дошкільнят – тривога, боязкість, сплутаність почуттів, почуття провини, сорому, огиди, почуття безпорадності, зіпсованості; в поведінці відзначаються регресія, відстороненість, агресія, сексуальні ігри, мастурбація;
- для дітей молодшого шкільного віку – амбівалентні почуття стосовно дорослих, труднощі у визначенні сімейних ролей, страх, почуття сорому, огиди, зіпсованості, недовіри до всього; в поведінці відзначаються відстороненість від людей, порушення сну, апетиту, агресивна поведінка, відчуття «брудного тіла», мовчазність або несподівана балакучість, сексуальні дії з іншими дітьми;

– для дітей 9–13 років – те саме, що й для молодшого шкільного віку, а також депресія, відчуття втрати почуттів; у поведінці преваюють ізоляція, намагання маніпулювати іншими дітьми з метою отримання сексуального задоволення, суперечлива поведінка;

– для підлітків 13–18 років – відраза, сором, провина, недовіра, амбівалентні почуття стосовно дорослих, сексуальні порушення, несформованість соціальних ролей і своєї ролі в родині, почуття власної непотрібності; в поведінці відзначаються спроби суїциду, втечі з дому, агресивна поведінка, уникнення тілесної та емоційної інтимності, непослідовність і суперечливість поведінки [6, с. 56].

Всі ці особливості важливо знати і враховувати під час проведення допиту дитини, яка постраждала від сексуального насильства.

Хлопчики, що піддавалися сексуальному насильству, в подальшому житті можуть відчувати невпевненість у своїй статевій належності, що під час дорослішання може призвести до зайвої агресивності, за допомогою якої вони намагаються самоствердитися, в зрілому віці їм притаманні проблеми в сфері сексуальних відносин, також такі дії можуть спровокувати відповідні дії щодо своїх дітей.

Сексуальні посягання вважаються найчастішою причиною того, що дівчатка тікають з дому. Багато з них потім займаються проституцією. З опитувань повій з'ясується, що приблизно 70–100% з них піддалися сексуальному насильству в дитинстві. Для деяких дівчат це був єдиний спосіб отримати тепло і увагу. Інші реагують інакше. Вони блокують свої почуття, відходять у депресію, що часто призводить до самогубства. Деякі дівчатка-підлітки відмовляються сприймати своє тіло, відкидають усе, що пов'язано з сексом, сильно худнуть або гладшають, щоби приховати жіночі форми. Трапляються істеричні реакції – непритомність, паралічі тощо. Часто підлітки, щоби зробити психічну біль відчутною, наносять собі каліцтва, кусають себе, щипають. У хлопчиків, які пережили сексуальне насильство, як показують досвід і проведення досліджень, найчастіше спостерігається реакція у вигляді ексгібіціонізму, сексуально зухвалої поведінки до і в період статевого дозрівання [7].

За статистикою Національної поліції України, 70% потерпілих від сексуального насильства дітей є жертвами людей, які входять до їхнього кола довіри. Статистика Ради Європи є сьогодні страшною: кожна п'ята дитина хоча б раз в житті зазнавала сексуального насильства [8].

Тому нині першочерговим завданням кожної держави та міжнародної спільноти загалом є захист дітей від різних видів насильства, оскільки дитина є особистістю, котра лише формується, на цей процес

впливає різноманітна кількість чинників, її вік характеризується нерозвиненістю психологічного та фізіологічного стану, відсутністю досвіду соціального спілкування, здатністю правильно оцінювати життєві ситуації, зокрема і з точки зору закону. Підлітки через свій особливий психофізіологічний стан, обумовлений віковими особливостями, здатні вступати у конфлікт зі суспільством, що найчастіше проявляється у вчиненні протиправного діяння, за яке передбачена відповідальність.

У 2008 році було прийнято «Декларацію про запобігання та зупинення сексуальної експлуатації дітей та підлітків», де окреслено основні завдання міжнародної спільноти у напрямку ратифікації відповідних міжнародних документів, зокрема Конвенції ООН про права дитини та Факультативного протоколу до неї щодо торгівлі дітьми, щодо запобігання та зупинення сексуальної експлуатації дітей та підлітків. Додаткові аспекти стосувалися подальшої заборони та криміналізації всіх видів сексуальної експлуатації дітей та підлітків незалежно від встановленого віку досягнення повноліття та віку для вступу до шлюбу. Основні положення Декларації полягають у тому, щоб:

- забезпечити, аби діти, які постраждали від сексуальної експлуатації, не несли кримінальної відповідальності за злочини, вчинені в ході експлуатації, та отримали офіційний статус жертви і їм було надано відповідну допомогу;

- пропагувати та захищати особисте життя дітей, які постраждали від сексуальної експлуатації, а також кривдників, враховуючи особливості національного законодавства, відстоювати нерозголошення їх особистої інформації під час кримінального судочинства та в засобах масової інформації;

- створити та впроваджувати міжнародні, національні та регіональні механізми і програми, зокрема методики оцінки ступеня ризику та програм роботи з кривдниками, які засуджують поведінку кривдників та спрямовані на попередження повторення таких випадків;

- налагодити механізми надання комплексної реабілітації за згодою кривдника (на додаток, проте в жодному разі не замість застосування кримінальних санкцій); механізми безпечної ресоціалізації засуджених кривдників та системи обміну найліпшим досвідом у цій сфері (і з цією метою створити систему реєстрації кривдників та відстеження перетину кордону цими кривдниками);

- забезпечити надання необхідної допомоги та уваги дітям, які виказують ознаки пережитого сексуального насильства. Така допомога повинна здійснюватися у рамках заходів та програм, які є гендерно-чутливими та перш за все спрямовані на захист найкращих інтересів дитини без криміналізації її дій, проте зберігаючи баланс із дотри-



манням безпеки решти людей. Також потрібно забезпечити дотримання принципу, який проголошує, що обмеження свободи дитини може бути застосоване лише як крайня міра, а також лише за наявності у закладі, в якому перебуває дитина, відповідного обладнання та навичок роботи;

– підтримувати роботу та надавати інформацію для міжнародної бази даних Інтерполу про злочини, вчинені проти дитини, а також призначити відповідальну особу чи відомство, які збиратимуть дані про випадки сексуальної експлуатації дітей та підлітків і систематично надаватимуть цю інформацію Інтерполу з метою підтримки міжнародної діяльності правоохоронних органів та збільшення її ефективності і залучення у практику багатосторонніх угод, особливо між правоохоронними органами для процесу ведення розслідування [9].

Стрижневі положення, які пронизують майже всі міжнародні правові акти, полягають у повній забороні жорстокого поводження з дітьми, причому цей принцип не має порушуватись у жодній зі ситуацій, без винятку. Ратифікувавши основні міжнародні документи з прав дитини, Україна взяла на себе зобов'язання, відповідно до ч. 1 ст. 19 Конвенції про права дитини, вжити всіх заходів (законодавчих, адміністративних і просвітницьких) щодо захисту дітей від насильства у всіх його проявах, недбалого піклування чи депривації. Україна вперше в Конституції зазначила, що будь-яке насильство над дитиною та її експлуатація переслідуються законом, держава забезпечує гарантії державного утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, які позбавлені батьківського піклування.

Право дітей в Україні на захист від усіх форм насильства гарантується статтями 28, 52 Конституції України, відповідно до яких ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню [10].

Значним кроком України, який постановив забезпечення прав дітей відповідними умовами та механізмами для їхнього гармонійного розвитку загальнонаціональним пріоритетом, стало прийняття Закону України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 року зі засадами державної політики у сфері дитинства, зокрема це стаття 10 Закону, де передбачено, що кожній дитині гарантується право на свободу, особисту недоторканність і захист гідності [11].

Будь-яке насильство над дитиною та її експлуатація в Україні переслідуються законом. Зокрема, покарання за злочини щодо дітей передбачено Кримінальним кодексом України (у статтях 115, 116, 121–125, 152–156 та інших окремо вживається поняття «малолітній» та/або «неповнолітній»).

Організаційно-правові засади запобігання та протидії домашньому насильству, основні напрями реалізації державної політики

у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, спрямовані на захист прав та інтересів осіб, які постраждали від такого насильства, передбачає Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» [1].

Ще одним нормативно-правовим документом є Закон України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» від 21 червня 2001 року, який визначає організаційні і правові засади соціальної роботи зі сім'ями, дітьми та молоддю [12].

Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» наводить правові основи діяльності органів і служб у справах дітей та спеціальних установ для дітей, на які покладається здійснення соціального захисту і профілактики правопорушень серед осіб, які не досягли вісімнадцятирічного віку [13].

**Висновок.** Отже, ефективна політика в інтересах дітей у кожній країні повинна ґрунтуватися на точному знанні і розумінні справжнього становища дітей, їхніх потреб і способів якомога кращого їх задоволення. Кожна держава в процесі прийняття змін до законодавства щодо захисту прав дітей зобов'язана враховувати міжнародні засади та міжнародні зобов'язання. Це є важливо для нашої держави, оскільки активні процеси соціально-економічних і політичних перетворень та реформ негативно відбилися на становищі соціально незахищених груп населення, особливо дітей. Можна багато говорити про права дитини, випадки їх порушень, недоліки законодавства, відсутність механізму реалізації прав, однак для розв'язання цієї проблеми обов'язково треба активно діяти, залучаючи водночас світовий та європейський досвід. Потрібно налагодити механізм виконання законів, гарантувати прожитковий мінімум для дитини шляхом державної дійсної підтримки сімей з дітьми, надати можливість батькам заробляти необхідні кошти для утримання дітей, забезпечити дитині безпеку та юридичну допомогу завдяки створенню окремої державної організації, яка б контролювала дотримання положень Конвенції ООН про права дитини та захищала інтереси і права дітей, встановити гарантії працевлаштування неповнолітніх тощо. Особливу увагу також слід приділяти думці батьків, бо саме вони першими мають вживати заходів для недопущення фактів насильства над дитиною взагалі і сексуального зокрема.

---

1. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 5. Ст. 35.

2. «Зелені кімнати»: психологічні особливості організації роботи з дітьми / Н. П. Бочкор, О. М. Цільмак, О. В. Швед та ін. К.: ТОВ Агентство «Україна», 2012. 112 с.

3. Асанова Н. К. Руководство по предупреждению насилия над детьми: учеб. пособие для психологов, детских психиатров, психотерапевтов, студентов пед. вузов. М.: Гуманит. издат. центр «Владивосток», 1997. 512 с.
4. Психолого-педагогічна реабілітація дітей, вилучених із секс-бізнесу / за ред. О. П. Петрашук та І. І. Цушка. К.: Ніка-Центр, 2003. 248 с.
5. Психологічна реабілітація дітей, які зазнали комерційної сексуальної експлуатації. Самовчитель для спеціалістів. К., 2004. 64 с.
6. Тарабрина Н. В. Практикум по психологии посттравматического стресса. СПб.: Питер, 2001. 272 с.
7. Проблема сексуального насильства над дітьми. Інформаційний лист (для медичних працівників всіх рівнів надання медичної допомоги). URL: <http://www.vin.gov.ua/images/doc/vin/dep-ohor-zdor/nasylstvo1.pdf>
8. Кожна п'ята дитина хоча б раз в житті зазнавала сексуального насильства: Статистика Ради Європи. URL: <http://uacrisis.org/ua/62408-european-day-on-the-protection-of-children-against-sexual-exploitation-and-sexual-abuse>
9. Декларація про запобігання та зупинення сексуальної експлуатації дітей та підлітків. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_455](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_455)
10. Конституція України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80>
11. Про охорону дитинства: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 30. Ст. 142. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>
12. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 42. Ст. 213. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2558-14>
13. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 6. Ст. 35.

### **Kovalska V. Y. Features of child protection against sexual violence in Ukrainian legislation and international legal acts**

*The article is devoted to the issues concerning the peculiarities of protecting children from sexual violence in accordance with the current legislation of Ukraine and international legal normative acts ratified by Ukraine, defining their main tasks and eliminating negative phenomena that promote violent manifestations.*

*The emphasis is made on the fact that world politics for children should be based on accurate knowledge and understanding of the true situation of children, their needs and ways of their best satisfaction.*

*In the process of adopting amendments to the legislation on the protection of the rights of children, international principles and international obligations must be taken into account since the processes of socio-economic and political transformations and reforms that are actively taking place in our country have negatively affected the situation of socially disadvantaged groups of the population, among which children take one the first place.*

*Speaking about the rights of a child and the cases of their violations a special attention is drawn to the shortcomings of legislation, the lack of*

*a mechanism for the implementation of the rights, and the fact that for solving this issue should be necessarily taken into account the world and the European experience.*

*The crimes corpus delicti involving criminal responsibility for the exploitation of children and violence against them is examined, an analysis of the works of the scientists and medical staff engaged in this topic is carried out, the problems which lead to sexual violence against the child depending on its age-old peculiarities are determined, the own vision for improvement and adoption of amendments to the legislation in order to protect the rights of children from sexual violence is made.*

**Key words:** *legislation; child; sexual violence; task; sexual exploitation; peculiarities; consequences.*

*Стаття надійшла 18 грудня 2018 р.*

УДК 343.9

**В. П. Ковальчук**

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ ТА ПОВ'ЯЗАНИМ ІЗ НЕЮ ЗЛОЧИНАМ

*Досліджено сучасні міграційні тенденції, які спричинені тим, що Україна не тільки є транзитною зоною на шляху міграційних потоків у напрямку країн Західної Європи, але поступово перетворюється в країну тривалого перебування нелегальних мігрантів.*

*Обґрунтовано небезпечність такого явища, як нелегальна міграція, що вийшла за межі окремих держав і перетворилась на міжнародну проблему. Проаналізовано особливості організаційно-правових механізмів з протидії нелегальній міграції в Україні.*

**Ключові слова:** *міграційні процеси, національна безпека, нелегальна міграція, протидія нелегальній міграції, державне регулювання.*

**Постановка проблеми.** Територія України є буферною зоною між країнами СНД і Європейським Союзом, тому тисячі мігрантів намагаються скористатися нашою країною, щоб отримати можливість проживання в Шенгенській зоні. Більшість з цих спроб є незаконними. Поширення нелегальної міграції як одого із видів міграції за ступенем контрольованості є суттєвим криміногенним фактором, який сприяє зростанню злочинності, розповсюдженню венеричних хвороб та СНІДу, підпільного ринку праці тощо. Сучасні масштаби нелегальної міграції в Україні становлять пряму загрозу національній безпеці

країни, створюють додаткове навантаження на державний бюджет, сприяють зростанню криміналізації та тінізації економіки. Це явище, з огляду на необхідність вдосконалення наявної системи протидії та запобігання, становить певний кримінологічний інтерес.

**Стан дослідження.** Багатоаспектний характер проблеми міграції зумовив різноплановість наукових розробок з цієї тематики. Вчені розглядають задане питання під різними кутами зору. Деякі науковці зосередились на розгляді правових, соціологічних, філософських, політологічних, демографічних, психологічних та інших аспектах, зокрема це: С. Бритченко, В. Будкін, О. Войцехівський, В. Геєць, О. Джужа, В. Кравченко, Ю. Кравченко, О. Кузьменко, І. Куревіна, Е. Лібанова, Д. Лук'яненко, О. Малиновська, Н. Марченко, Т. Мірошніченко, А. Мокій, А. Мацко, Т. Назаров, В. Олефір, С. Писаренко, О. Позняк, С. Ратушний, М. Романюк, А. Румянцева, П. Чалий, С. Чехович, В. Шакур, В. Шаповал, Ю. Бузицький, А. Бабенко, О. Малиновська, В. Новік, С. Пирожков, О. Піскун, І. Прибиткова, Ю. Римаренко, В. Трошинський, А. Шлепаков, М. Шульга та чимало інших. Криміногенний потенціал міграційних процесів розглядали в своїх працях М. Бабаєв, С. Багатирьов, А. Здравомислов, А. Долгова, Е. Красинець, А. Мота, А. Тополін, В. Тишков та ін.

Також у дослідженні зааналізовані сучасна нормативно-правова база щодо правового регулювання міграції в Україні, яке здійснюється на основі Конституції України, законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо відповідальності за незаконне перетинання державного кордону України», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України», накази МВС «Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту», «Про затвердження Інструкції про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб», спільний наказ МВС, Адміністрації ДПС та СБУ «Про затвердження Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства» та ін.

**Мета** статті – на основі аналізу наукових доробків та чинного законодавства дати характеристику злочинам, пов'язаним із нелегальною міграцією, визначити причини та умови їх вчинення, а також надати пропозиції щодо вдосконалення сучасних підходів та розробити наукове підґрунтя для забезпечення протидії нелегальній міграції (зокрема кримінологічними засобами) з огляду на ситуацію, яка складається на державному кордоні України через нелегальну міграцію.

**Виклад основних положень.** Як приїзд, так і виїзд мігрантів може супроводжуватися кримінологічним ефектом, оскільки це сприяє збільшенню чи скороченню, відповідно, злочинів за рахунок приїзду або від'їзду тих, хто їх вчиняв.

Зважаючи на значущість завдань, окреслених у ст. 17 Конституції України, держава охороняє суспільні відносини, а саме: захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки, за допомогою криміналізації цих дій у розділі XIV Особливої частини Кримінального кодексу України «Злочини у сфері охорони державної таємниці, недоторканності державних кордонів, забезпечення призову та мобілізації». Цим розділом передбачено окрему типову групу (за родовим об'єктом), яка охоплює кримінальні посягання на недоторканність державних кордонів, як-от: незаконне переправлення осіб через державний кордон України; порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї; незаконне перетинання державного кордону України; порушення порядку здійснення міжнародних передач товарів, що підлягають державному експортному контролю.

Незаконне переправлення осіб через державний кордон є найпоширенішим серед зазначених вище злочинів та здійснюється з використанням корупційних зв'язків представників організованих злочинних груп із працівниками Держприкордонслужби та інших державних органів (які мали б, навпаки, попереджати та боротися, створювати умови, що суттєво ускладнюють вчинення злочинів у межах своїх повноважень, надавати захист і допомогу особам, котрі постраждали). Майже половина з цих злочинів вчиняється у співучасті. Високий попит з боку нелегалів обумовлений особливостями географічного розташування України (її безпосереднім межуванням із європейськими кордонами) та прибутковістю від переправлення нелегальних мігрантів через державний кордон України. Це пояснює високий рівень прихованості та складнощі при виявленні такого виду злочинів.

Створення організованих злочинних угруповань, які займаються незаконним переправленням іноземців через кордони України та залу-

ченням міжнародних кримінальних груп, призводить до утворення усталених каналів незаконного перетинання кордону.

Згідно зі соціально-демографічними характеристиками, переважна більшість порушників є чоловіками. Натомість жінки частіше стають співучасниками. Логічним є і те, що кожен третій, засуджений за незаконне переправлення через кордон, – іноземець. Незаконним переправленням нелегальних мігрантів через кордон України переважно займаються молоді особи віком від 18 до 30 років. Водночас кожним третім винним є особа у віці 30–50 років. Зазвичай така злочинна діяльність є основним джерелом доходу.

Особливу роль, як якісний показник, для вироблення відповідних запобіжних заходів відіграє географічне розташування. Від врахування специфіки території залежить виділення сил і засобів Держприкордонслужби. За даними цього державного формування, найбільше фактів незаконного переправлення осіб через державний кордон України фіксується на західних кордонах країни. Нерідко затримують мігрантів і поза пунктами пропуску.

Багатогранність проблеми незаконної міграції, підвищена суспільна небезпечність та поширеність всіма регіонами України злочинів щодо недоторканності державних кордонів обумовлюється певними чинниками.

Щонайперше, негативно впливає на всі верстви населення соціально-економічна криза. Тому багато і громадян України, і вихідців із інших держав шукають кращого життя у більш розвинутих країнах (наприклад, ЄС). Лише невелика частина з них може переїхати туди у законний спосіб. Ці ж причини спонукають наших співвітчизників займатися таким прибутковим бізнесом, як незаконне переправлення осіб за кордон України.

Соціально-економічні фактори також негативно впливають на діяльність основних суб'єктів, які контролюють перетинання території України (Держприкордонслужба, МВС, СБУ та ін.). Недостатнє забезпечення працівників цих органів зумовлює плінність кадрів.

По-друге, простежуються неузгодженість дій різних державних органів, що забезпечують контроль перетину кордону України та знаходження на її території іноземців; недосконалість електронної системи ідентифікації громадян інших держав; активна участь у цьому виді бізнесу місцевих мешканців прикордонних територій; певний рівень корупції у правоохоронних органах; ускладнений механізм легалізації іноземців, які нелегально знаходяться в Україні. Це ті організаційно-управлінські сфери, які потребують постійного вдосконалення (хоча зроблено в цьому напрямку вже чимало). Як зазначає

очільник прикордонного відомства, для забезпечення ритмічного пропуску громадян і транспортних засобів через державний кордон, адмінмежу з окупованим Кримом та лінію розмежування в районі проведення ООС Державна прикордонна служба здійснює системні заходи. Зокрема, аби недопустити черг на державному кордоні, прикордонники активно взаємодіють з прикордонними службами суміжних держав та правоохоронними органами. При цьому застосовуються як нові, так і раніше запроваджені методи оформлення громадян. Зокрема, перед автомобільними пунктами пропуску, у разі виникнення необхідності, застосовується реверсний рух, а оформлення пасажирів низки поїздів здійснюється і на початкових станціях, і під час їхнього руху. Також на окремих ділянках, як, наприклад, на кордоні з Польщею та Молдовою, забезпечується здійснення спільного прикордонного контролю. Такий контроль здійснюється в 10 пунктах пропуску. Крім того, в результаті співпраці з туристичними агентствами та авіакомпаніями персонал прикордонного відомства завчасно отримує інформацію про подорожуючих, що сприяє швидким пропусковим операціям великих груп туристів і паломників [1].

Ще одним чинником, який потребує уваги держави, є незадовільне технічне оснащення системи контролю перетину державного кордону. Покращення системи цифрового зв'язку, застосування новітніх технологій спостереження (наприклад, розпізнавання за обличчям) та підготовка фахівців для роботи з цими технологіями, а також заміна застарілого та збільшення кількості автотранспорту має стати прерогативою.

Забезпечення державного регулювання у сфері міграції (зокрема, у сфері запобігання нелегальній міграції) є складним завданням, розв'язання якого потребує комплексного, системного підходу, належного фінансування, кадрового та наукового забезпечення. Деякі механізми вирішення цих завдань зазначені у Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року, схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р.

Реалізація заходів із запобігання кримінальним посяганням на недоторканість державних кордонів передбачена також у Державній цільовій правоохоронній програмі «Облаштування та реконструкція державного кордону» на період до 2020 року, затвердженій розпорядженням КМУ 11 листопада 2015 р. Програма спрямована на підвищення рівня облаштування державного кордону, технічне переоснащення суб'єктів інтегрованого управління кордонами сучасними зразками озброєння, військової техніки, системами спостереження і контролю забезпечення їх спроможності протидіяти наявним та потенцій-



ним загрозам і готовності до охорони тимчасово неконтрольованих ділянок державного кордону після відновлення контролю над ними, а також готовності до охорони державного кордону в межах тимчасово окупованої території після відновлення на ній конституційного ладу України, створення сприятливих умов для розвитку транскордонного співробітництва зі суміжними державами.

«Міжнародне співробітництво є однією з вагомих складових для успішної імплементації нових методів і підходів у боротьбі з транскордонною злочинністю», – зазначав у своїй доповіді на Міжнародній конференції з безпеки кордонів і внутрішньої безпеки INSEC 2018 (Республіка Польща) очільник Держприкордонслужби, акцентуючи на тому, що докладаються значні зусилля для досягнення належного рівня безпеки шляхом впровадження сучасних підходів охорони кордону та створення комфортних умов для подорожуючих. Активно застосовуються кращі європейські практики інтегрованого управління кордонами. І цьому сприяє плідна співпраця з прикордонними і правоохоронними відомствами держав-членів ЄС. Констатовано, що: минулоріч проведено понад 1200 спільних патрулювань, з яких 832 – на території суміжних країн-членів ЄС, досягнуто прогресу у запровадженні спільного контролю і наразі спільні прикордонні процедури здійснюються у чотирьох пунктах пропуску на кордоні з Польщею; розширюється мережа контактних пунктів; проведено вісім операцій з Агенцією Frontex на сухопутних, морських і повітряних кордонах ЄС і України з протидії торгівлі людьми, незаконному вивезенню дітей, контрабанді тощо (у спільних операціях взяли участь 45 українських прикордонників та 22 іноземних експерти); налагоджено оперативне співробітництво та обмін інформацією за фактами виявлення ознак злочину на державному кордоні для викриття нових схем протиправної діяльності та перевірки інформації щодо осіб, транспорту і вантажів [2].

Своєю чергою, зазначимо, що одними з найефективніших організаційно-управлінських заходів щодо протидії нелегальній міграції та незаконному перетинанню державного кордону України, зокрема, вважаються: перекриття транснаціональних потоків нелегальної міграції з території РФ; боротьба з корупцією у правоохоронних органах; притягнення до кримінальної та адміністративної відповідальності іноземців, які вчиняють інші злочини на території України; посилення взаємодії з відповідними підрозділами боротьби з нелегальною міграцією країн, які мають спільні кордони з Україною; виявлення нових способів незаконного переправлення осіб через державний кордон; систематичне проведення спеціальних профілактичних заходів «Кордон», «Мігрант», «Рубіж» та ін.

За підсумками операції «Кордон-2017» затримано понад 520 незаконних мігрантів, 1,3 тисячі порушників державного кордону та майже 930 осіб за порушення прикордонного режиму. В пропуску через державний кордон відмовлено майже 1 тисячі потенційним нелегальним мігрантам.

Окрім того, виявлено та вилучено майже 58 тисяч літрів спирту, 2,2 мільйона пачок сигарет, 139 кілограмів наркотичних засобів, 300 одиниць зброї, близько 1,7 тисячі боєприпасів; виявлено 76 підроблених та понад 430 недійсних документів; затримано 47 осіб, котрі намагалися перемістити сигарети з використанням гідрокостюмів [3].

Для порівняння, у 2018 році під час проведення спільної спеціальної прикордонної операції «Кордон-2018» (до проведення операції було залучено інші правоохоронні органи, Збройні Сили України, а також ресурси Європейської агенції Frontex, Місії ЄС Eubam, прикордонні відомства суміжних держав) було затримано 880 порушників державного кордону і прикордонного режиму. Крім того, за цей період було виявлено понад 260 одиниць зброї і боєприпасів та більш як 40 кілограмів наркотичних засобів [4].

За результатами операції «Мігрант», у 2018 році було виявлено та прийнято рішення про примусове повернення 2191 мігранта, 196 іноземців було розміщено у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, 672 – заборонено в'їзд до України. Також було прийнято 227 рішень про примусове видворення мігрантів. За порушення міграційного законодавства майже 5,5 тисячі іноземців та громадян України було притягнуто до адміністративної відповідальності, найчастіше – у понад 4,3 тисячі випадків – за порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України (ст. 203 КУпАП) [5].

Операцію «Рубіж-2018», за попередньою домовленістю Державної прикордонної служби України з Державним прикордонним комітетом Республіки Білорусь, проведено на українсько-білоруському державному кордоні в період з червня по вересень 2018 року (до операції також долучались правоохоронні та взаємодіючі органи – СБ, НП, НГ, ДМС, ДФС України, громадські формування і місцеве населення прикордонних регіонів). Унаслідок проведеної операції через державний кордон не пропущено 1050 осіб, виявлено 267 підроблених та недійсних документів, затримано за порушення державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску майже 840 осіб. Також виявлено та вилучено близько 100 одиниць зброї та боєприпасів. Крім того, вилучено товарів на загальну суму майже 1,9 млн грн та накладено штрафів на суму понад 960 тис. грн [6].

Іншими організаційно-управлінськими заходами з протидії нелегальній міграції та незаконному перетинанню державного кордону України є: посилення контролю за поведінкою іноземців, які легально перебувають на території України та можуть брати участь в організації переправлень земляків до країн Європи; розширення мережі спеціальних пунктів тимчасового перебування в Україні іноземців та осіб без будь-якого громадянства; більш широке залучення громадськості, місцевих жителів прикордонних територій до надання оперативної інформації про канали та способи незаконного переправлення нелегалів; використання допомоги з боку громадських організацій.

Доцільною вважається потреба посилення координації діяльності Держприкордонслужби, Держмитслужби, МВС та інших органів державної влади з метою підвищення контролю пропуску через кордон України осіб, товарів і транспортних засобів. Основні завдання та шляхи розв'язання заданого питання містяться в Концепції інтегрованого управління кордонами та Плані заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами [7; 8].

Органи Державної прикордонної служби України здійснюють виявлення порушень державного кордону України у процесі повсякденної службової діяльності; оперативно-розшукової діяльності, яка здійснюється до порушення кримінальних справ, а також в процесі оперативного супроводу інших кримінальних справ; розвідувальної діяльності; кримінально-процесуальної та адміністративно-юрисдикційної діяльності, а отже, є одним з основних суб'єктів, на якого покладається функція контролю перетину державного кордону України. Тому вкрай важливе постійне удосконалення діяльності цього органу за багатьма векторами, а саме: підвищення матеріального та соціального забезпечення працівників Держприкордонслужби; вдосконалення правового регулювання діяльності цього органу; оптимізацію його структури та реформування системи управління; удосконалення роботи з особовим складом; створення ефективної системи логістики (переоснащення сучасними біометричними та іншими системами контролю, автомобільною технікою, радіолокаційними комплексами). Так, згідно зі Законом України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 23 листопада 2018 р., Державній прикордонній службі виділено 10 774 349,2 грн. Ця сума передбачає видатки на керівництво та управління у сфері охорони державного кордону України (256 929,9 грн), матеріально-технічне забезпечення ДПС України та утримання її особового складу (9 277 483,2 грн), підготовку кадрів та підвищення кваліфікації Національною академією ДПС України (479 030,6 грн), будівництво (придбання) житла для військовослуж-

бовців ДПС України (200 000,0 грн), розвідувальну діяльність у сфері захисту державного кордону (155 787,5 грн), заходи з інженерно-технічного облаштування кордону (400 000,0 грн) та реалізацію проєкту з розбудови підрозділів охорони кордону (5 118,0 грн) [9].

Крім цього, держава має виділяти додаткові кошти на депортацію з України нелегальних мігрантів, які намагаються опинитись у більш розвинутих та економічно привабливих європейських країнах.

Значно посприяли певній стабілізації незаконного перетинання кордонів європейські законодавчі акти в сфері регуляції процесів міграції та міжнародні договори, угоди між Україною та ЄС [10; 11; 12].

Саме об'єднання зусиль дає змогу забезпечити контроль за станом та належний рівень безпеки на державному кордоні України, його охорона завжди була і залишається одним із головних пріоритетів держави. Лише спільними зусиллями ми здатні ефективно протидіяти сучасним загрозам у прикордонній сфері.

**Висновки.** Україна є одним з основних суб'єктів Євроазійських міграційних процесів завдяки своєму геополітичному розташуванню, тому нелегальна міграція в Україні як явище має стійку тенденцію до зростання. Державно-правовий вплив на міграційні процеси в Україні наразі є недосконалим, що призводить до посилення дії міграційних чинників. А отже, суспільно небезпечні, нелегальні та недостатньо контрольовані державою міграційні процеси є плідним ґрунтом для різноманітних злочинів (від невеликої тяжкості до особливо тяжких, наприклад, утворення міжнародних терористичних організацій). Не менш суспільно небезпечною є і нелегальна еміграція українців, яка набула серйозних масштабів унаслідок допущених владою прорахунків у кадровій політиці та сміливих експериментів у цій сфері, що виявилися недостатньо ефективними [13].

Ці виклики вимагають від науковців (зокрема, кримінологів) ефективніших методик територіального аналізу злочинності. Важливо зосередитися на активізації досліджень у сфері вивчення рівня злочинності конкретної місцевості, з'ясування її особливостей та застосування результатів цих досліджень до чітко окреслених потреб практичних органів у місці їх локації.

Назагал створення всередині держави умов для попередження незаконної міграції (йдеться про невикідність нелегальної міграції), вдосконалення співробітництва з ЄС (зокрема з агенцією Frontex), надання амністії мігрантам, для яких Україна є країною призначення, спрощення процедури отримання громадянства України, захист та допомога найбільш незахищеним верствам мігрантів та стабільна підтримка зазначених вище пропозицій з боку держави здатні

суттєво вплинути на ефективність у сфері контролю над нелегальною міграцією.

1. Цигикал П. О. «Цього року кількість оформлених прикордонниками людей може перевищити показник у 100 мільйонів осіб». URL: [http://old.mvs.gov.ua/ua/news/17191\\_Petro\\_Cigikal\\_Cogo\\_roku\\_kilkist\\_oformlenih\\_prikordonnkami\\_lyudey\\_mozhe\\_perevishchiti\\_pokaznik\\_u\\_100\\_milyoniv\\_osib\\_FOTO.htm](http://old.mvs.gov.ua/ua/news/17191_Petro_Cigikal_Cogo_roku_kilkist_oformlenih_prikordonnkami_lyudey_mozhe_perevishchiti_pokaznik_u_100_milyoniv_osib_FOTO.htm)

2. «Прикордонники провели понад 1200 спільних патрулювань, з яких 832 – на території суміжних країн – членів ЄС» / Петро Цигикал. URL: [http://old.mvs.gov.ua/ua/news/16675\\_Prikordonniki\\_proveli\\_ponad\\_1200\\_spilnih\\_patrul\\_yuvan\\_z\\_yakih\\_832\\_na\\_teritorii\\_sumizhnih\\_krain\\_chleniv\\_S\\_Petro\\_Cigikal.htm](http://old.mvs.gov.ua/ua/news/16675_Prikordonniki_proveli_ponad_1200_spilnih_patrul_yuvan_z_yakih_832_na_teritorii_sumizhnih_krain_chleniv_S_Petro_Cigikal.htm)

3. Фінішувала спецоперація «Кордон-2017». URL: [http://old.mvs.gov.ua/ua/news/11095\\_Finishovala\\_specoperaciya\\_Kordon\\_2017\\_.htm](http://old.mvs.gov.ua/ua/news/11095_Finishovala_specoperaciya_Kordon_2017_.htm)

4. З початку операції «Кордон-2018» прикордонники затримали 880 порушників та виявили понад 40 кг наркотичних засобів. URL: [http://old.mvs.gov.ua/ua/news/13966\\_Z\\_pochatku\\_operacii\\_Kordon\\_2018\\_prikordonniki\\_zatrimali\\_880\\_porushnikov\\_ta\\_viyavili\\_ponad\\_40\\_kg\\_narkotichnih\\_zasobiv\\_FOTO.htm](http://old.mvs.gov.ua/ua/news/13966_Z_pochatku_operacii_Kordon_2018_prikordonniki_zatrimali_880_porushnikov_ta_viyavili_ponad_40_kg_narkotichnih_zasobiv_FOTO.htm)

5. В рамках операції «Мігрант» виявлено понад 2400 порушників міграційного законодавства. URL: [http://old.mvs.gov.ua/ua/news/15547\\_V\\_ramkah\\_operacii\\_Migrant\\_viyavleno\\_ponad\\_2400\\_porushnikov\\_migracijnogo\\_zakonodavstva\\_FOTO.htm](http://old.mvs.gov.ua/ua/news/15547_V_ramkah_operacii_Migrant_viyavleno_ponad_2400_porushnikov_migracijnogo_zakonodavstva_FOTO.htm)

6. Операція «Рубіж-2018»: прикордонники України та Білорусі спільно протидіяли протиправній діяльності на українсько-білоруському кордоні. URL: [http://old.mvs.gov.ua/ua/news/15676\\_Operaciya\\_Rubizh\\_2018\\_Prikordonniki\\_Ukraini\\_ta\\_Bilorusi\\_spilno\\_protidiyali\\_protipravniy\\_diyalnosti\\_na\\_ukrainsko\\_biloruskomu...](http://old.mvs.gov.ua/ua/news/15676_Operaciya_Rubizh_2018_Prikordonniki_Ukraini_ta_Bilorusi_spilno_protidiyali_protipravniy_diyalnosti_na_ukrainsko_biloruskomu...)

7. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами: розпорядження КМУ від 27.10.2010 р. № 2031. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2031-2010-%D1%80>

8. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами: розпорядження КМУ від 31.08.2016 р. № 626-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249285713>

9. Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України від 23.11.2018 р. № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2629-19?find=1&text=%EA%EE%F0%E4%EE%ED#w11>

10. Законодавство ЄС. URL: <http://eapmigrationpanel.org/ru/mate-rials/legislation>.

11. Державна прикордонна служба України. Нормативно-правова база. Міжнародні договори. URL: [https://dpsu.gov.ua/ua/law\\_base/](https://dpsu.gov.ua/ua/law_base/)

12. Державна прикордонна служба України. Європейська інтеграція. Угоди між Україною та ЄС. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/ugodi-mizh-ukrainouyu-ta-s>

13. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році: Послання Президента України до Верховної Ради України. URL: <https://www.president.gov.ua/news/poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-ukrayini-pr-49726>

**Kovalchuk V. P. Providing Counteraction of Illegal Migration and Related Crimes**

*Ukraine is one of the main subject of Eurasian migration processes due to its geopolitical location, that is why illegal migration in Ukraine, as a notion has a durable tendency for increasing. State and legal influence on migration processes in Ukraine are still incomplete, that cause increasing of migration aspects' actions. Therefore, sociably dangerous, illegal and not enough controlled by state migration processes are copious source for various crimes (from light offences to heavy crimes, for example, foundation of international terroristic organization).*

*These challenges require from scientists, in particular, criminologists, work on more effective and productive methodology for territorial analysis of criminality. It is essential to focus more on activation of researches in the sphere of learning levels of criminality of a particular territory, learning its peculiarities and applying the researches' results to accurate outlined demands of practical bodies in the place of their location. Holding such practical events, as founding inside of the state conditions for preventing illegal migration (making condition for migration uncomfortable and disadvantageous); improving cooperation with EU (in particular with such agency as Frontex); giving amnesty to migrants for whom Ukraine is a destination country, simplifying the procedure of getting Ukrainian citizenship, defense and assistance for unprotected stratum of migrants. Establishment of the following above suggestions and their stable support from state can vitally influence the effectiveness in the control sphere of illegal migration.*

**Key words:** migration processes, national safety, illegal migration, counteraction of illegal migration, state regulation.

*Стаття надійшла 18 грудня 2018 р.*

УДК 343.2/7

**С. С. Косаняк**

**ЗЛОВЖИВАННЯ ПОВНОВАЖЕННЯМИ ОСОБАМИ,  
ЯКІ НАДАЮТЬ ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ:  
ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРИТЯГНЕННЯ  
ДО КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ**

*Досліджено погляди практиків та науковців на окремі проблемні аспекти притягнення до кримінальної відповідальності за зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги. Наведено погляди науковців щодо невдалої конструкції статті 365<sup>2</sup> КК України, а також низку пропозицій з її удосконалення. З'ясовано причини, що ускладнюють напрацювання адекватної криміналістичної характеристики цього кримінального правопорушення.*

**Ключові слова:** кримінально-правова характеристика, криміналістична характеристика, публічні послуги, корупційні злочини, зловживання повноваженнями, кримінальна відповідальність.

**Постановка проблеми.** Для напрацювання наукових підходів щодо протидії певному протиправному явищу, адекватного їх впровадження у практику діяльності правоохоронних органів надважливо, щоби чинне кримінальне законодавство було досконалим і відповідало потребам сучасності. Притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення будь-якого кримінального правопорушення, зокрема і за зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, повинно відбуватися у законний спосіб, а доказування вини чи невинуватості особи має реалізовуватися наявними кримінальними процесуальними механізмами із використанням криміналістичних рекомендацій та новітніх досягнень криміналістичної техніки тощо. Такий симбіоз справді здатний забезпечити у кінцевому результаті встановлення істини.

Однак, якщо законодавчий інструментарій є недосконалий, то практична діяльність із розкриття і розслідування кримінальних правопорушень значно ускладнюється. Саме окремим проблемним аспектам притягнення до кримінальної відповідальності за зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, присвячено нашу розвідку.

**Стан дослідження.** Окремі аспекти задекларованої проблеми були предметом дослідження П. П. Андрушка, О. Ф. Бантишева, Ю. В. Бауліна, Ю. В. Гродецького, О. О. Дудорова, О. О. Житного, В. М. Киричка, О. В. Коротюк, О. М. Литвинова, Л. І. Приймак, О. С. Перешивко, М. В. Рябенка, А. В. Савченка, В. І. Тютюгіна, Є. О. Письменського, Є. Л. Стрельцова, М. І. Хавронюка, П. В. Хряпінського, Ф. В. Шиманського, О. М. Юрченка та інших вчених.

**Мета** статті полягає у висвітленні окремих проблемних аспектів притягнення до кримінальної відповідальності за зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, та віднайдення шляхів їх вирішення.

**Виклад основних положень.** Мають рацію ті дослідники, які підкреслюють, що звичні механізми кримінально-правової протидії корупційним злочинам виникли, довгий час зводилися і зводяться нині до наявності одного – встановлення заборони конкретних корупційних діянь, що є суспільно небезпечними. При цьому така система підстав кримінальної відповідальності за корупційні злочини, яка була прийнята також і Кримінальним кодексом України (далі – КК) у 2001 році, фактично виникла ще за часів становлення СРСР (з КК УРСР 1922 року) і у незмінному по суті вигляді існувала до масштабної реформи антикорупційного законодавства, яка стартувала відповідним пакетом законів від 11.06.2009 року, але почала вводити до правової

системи принципово нові інструменти протидії корупції тільки з 2013 року. Незважаючи на це, фактично система корупційних злочинів, яка закріплена у КК 2001 року, була і значною мірою залишається аналогічною по суті тій, яка виникла та консолідувалася у кримінальному законі ще у далекому 1922 році. Заразом не слід забувати, що система управління, кримінологічні властивості корупції, правові засоби некримінального характеру та неправові засоби стримування та протидії корупції у ті часи значно відрізнялися від нинішніх. Також цим пояснюються низькі показники застосовуваності КК у ситуації значного поширення корупції. Трансформація КК у частині регламентації кримінальної відповідальності за злочини у сфері службової діяльності фактично відбулася з 01.07.2011 року, адже пакет антикорупційних законів від 11.06.2009 року у цьому сенсі не можна враховувати, оскільки вони діяли лише п'ять днів. При цьому єдиними принципово новими рисами такої трансформації стало те, що: 1) було диференційовано підстави кримінальної відповідальності за загальні корупційні злочини (лише у межах складів злочинів з розділу XVII Особливої частини КК) у дві групи: корупційні злочини у публічній сфері управління та корупційні злочини у приватній сфері управління. Зазначене дало змогу враховувати різний ступінь суспільної небезпеки таких груп діянь при застосуванні заходів кримінально-правового впливу; 2) було виділено у системі корупційних злочинів окрему групу за ознаками спеціального суб'єкта – корупційні злочини осіб, які надають публічні послуги, що стало винаходом українського законодавця і несподіванкою для науки кримінального права, оскільки виокремлення такого суб'єкта відбулося вперше в Україні та досі не обговорювалося у науці кримінального права. У подальшому сутнісні зміни введеного з 01.07.2011 року механізму кримінально-правової протидії корупційним злочинам почали запроваджуватися лише з 2013 року [1].

Варто повною мірою погодитися із тими авторами, які запевняють, що до КК включено майже всі злочини, передбачені антикорупційними конвенціями, і навіть ті, які прямо ними не передбачені – зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права (стаття 364<sup>1</sup>) і зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (стаття 365<sup>2</sup>) [2].

При цьому певні сумніви викликає у нас наукова позиція про те, що ці дві статті у КК можна визнати зайвими: у разі їх відсутності згадані в них особи могли б нести відповідальність за зловживання повноваженнями за статтею 364 КК, а їхню незначну відмінність у статусі від службових осіб можна було би враховувати при застосуванні



санкцій статті 364 КК, які передбачають альтернативні покарання з вельми широкими межами [2].

На наш погляд, попри те що такий окремий злочин, як зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, дійсно не передбачений антикорупційними конвенціями, виходячи із реалій сьогодення, стану притягнення окремих спеціальних суб'єктів за корупційні злочини до кримінальної відповідальності, диференціації окремих складових елементів як кримінально-правової, так і криміналістичної характеристик тощо, вважаємо виокремлення законодавцем такого складу злочину своєчасним та доцільним.

Є й інші суттєві зауваження дослідників як до самого факту існування кримінальної відповідальності за зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, визначеної в окремій нормі КК України, так і до конструкції цієї статті. Найвні також пропозиції щодо удосконалення прийомів законодавчої техніки формулювання статті 365<sup>2</sup> КК України. Зокрема, запропоновано: передбачити кримінальну відповідальність за зловживання повноваженнями особою, яка надає публічні послуги, не у статті 365<sup>2</sup>, а у статті 364<sup>2</sup> КК України; змінити законодавче формулювання суб'єкта злочину у статті 365<sup>2</sup> КК України на таке: «особа, яка здійснює професійну діяльність з надання публічних послуг»; змінити найменування предмета злочину і в КК України, і в Законі України «Про запобігання корупції» як «неправомірна перевага» з огляду на «термінологічне поле» офіційного перекладу тексту Конвенції ООН проти корупції та значення слова «перевага» в українській мові тощо.

Запропоновано розширити розуміння спеціального суб'єкта злочину, передбаченого у статті 365<sup>2</sup> КК України. Зокрема, керівник аудиторської фірми безпосередньо під час надання публічної послуги є суб'єктом злочину; нотаріусом є як державний, так і приватний нотаріус, водночас ним не визнається особа, уповноважена вчиняти окремі нотаріальні дії; оцінювачем повинні визнаватися також особи, які здійснюють рецензування звітів про оцінку майна; арбітражний керуючий належить до службових осіб, а отже, вказівка на нього має бути вилучена з кола осіб, які здійснюють професійну діяльність з надання публічних послуг; іншою особою, яка здійснює професійну діяльність із надання публічних послуг, має визнаватися, зокрема, адвокат, особа, яка надає безоплатну правову допомогу, інші фахівці у відповідній галузі права, які залучаються органами місцевого самоврядування до надання безоплатної первинної правової допомоги, особи, які працюють у спеціалізованих установах з надання безоплатної первинної правової допомоги або у громадських приймальнях

з надання безоплатної первинної правової допомоги, а також у центрах надання безоплатної вторинної правової допомоги; медичні працівники (професіонали); наукові та науково-педагогічні працівники (професіонали). Також М. В. Рябенко небезпідставно стверджує, що уповноважена особа або службова особа Фонду гарантування вкладів фізичних осіб не належить до осіб, які здійснюють професійну діяльність з надання публічних послуг, оскільки вона наділена організаційно-розпорядчими та адміністративно-господарськими обов'язками, а тому відповідна вказівка потребує виключення з диспозиції частини 1 цієї статті [3, с. 9–11.] Не вдаючись до скрупульозного аналізу означених авторських положень, варто констатувати, що, звісно, деякі новаторські пропозиції не можуть бути сприйняті безапеляційно, позаяк вступають в колізію із чинним правовим полем, а також щодо них виникає питання доцільності та нагальності. Водночас переважна більшість із них має право на існування та реалізацію законодавцем.

Станом на сьогодні приміткою до статті 45 КК зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, віднесено до корупційних злочинів.

Варто акцентувати увагу на тому, що факт належності складу злочину до корупційних породжує відповідні специфічні правові наслідки, передбачені КК України. Зокрема, у випадку вчинення такого кримінального правопорушення, як зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, КК передбачає, що: особу не може бути звільнено від кримінальної відповідальності, якщо вона вчинила корупційний злочин (статті 45–48); особі не може бути призначено більш м'яке покарання, ніж передбачено законом, якщо вона вчинила корупційний злочин (стаття 69); особа не може бути звільнена від покарання у разі вчинення нею корупційного злочину (частина 4 статті 74, стаття 75, стаття 79); до особи не може бути застосовано пільгове умовно-дострокове звільнення від відбування покарання і заміна невідбутої частини покарання більш м'яким, якщо вона вчинила корупційний злочин (статті 81 і 82); особи, визнані винними у вчиненні корупційних злочинів, вироки стосовно яких не набрали законної сили, не можуть бути звільнені від відбування покарання, а особи, вироки стосовно яких набрали законної сили, не можуть бути повністю звільнені законом про амністію від відбування покарання (частина 4 статті 86); особи, засуджені за вчинення корупційних злочинів, можуть бути звільнені від відбування покарання в порядку помилування після фактичного відбуття ними певних строків, установлених КК (частина 3 статті 87); зняття судимості до закінчення строків, зазначених у статті 89 КК, не допускається у випадках засуд-

ження за умисні тяжкі та особливо тяжкі, а також корупційні злочини (частина 2 статті 91); вчинення уповноваженою особою юридичної особи від імені та в інтересах юридичної особи певного корупційного злочину, або незабезпечення виконання покладених на її уповноважену особу законом або установчими документами юридичної особи обов'язків щодо вжиття заходів із запобігання корупції, що призвело до вчинення одного із таких злочинів, є підставами для застосування до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру (стаття 96<sup>3</sup>). Згідно з окремими законами, бути обраними на певні виборні посади та інші посади не можуть громадяни, що мають судимість за вчинення корупційного злочину [4, с. 49–50].

Тобто ми можемо констатувати наявність цілої низки негативних правових наслідків, окрім покарання, визначеного у санкції статті, для особи, яка, будучи уповноваженою на надання публічних послуг, зловживала своїми повноваженнями та визнана судом винною у вчиненні злочину, передбаченого статтею 365<sup>2</sup> КК України.

Ведучи мову про кримінально-правову та криміналістичну характеристики, основи розслідування зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, щонайперше варто звернутися до трактування публічних послуг у законодавстві та правовій доктрині.

Той факт, що у чинному законодавстві відсутнє унормування поняття «публічні послуги», створює неоднакове його розуміння на практиці та різноманітні наукові тлумачення. Нині зміст цих послуг закладено в окремих відомчих нормативних документах та інших підзаконних нормативно-правових актах. Такий стан речей не сприяє єдності правозастосовної практики, ба більше того – стимулює розвиток розрізнених підходів та позицій.

Із теорії адміністративного права варто пригадати, що усі послуги держави та місцевого самоврядування утворюють сферу публічних послуг. Такої ж думки дотримуються автори науково-практичного коментаря до Закону України «Про адміністративні послуги», який на сьогодні варто вважати одним із тих небагатьох законів, який може пролити світло на законодавчі підходи до розуміння означеної проблематики. За ознакою суб'єкта, що надає публічні послуги, можна розрізняти державні (надаються органами державної влади, як правило, виконавчої, державними підприємствами, установами, організаціями) та муніципальні (комунальні) послуги (надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами). Різновидом публічних послуг є адміністративні послуги (надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самовряду-

вання, іншими уповноваженими особами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень (прийняття рішень, вчинення дій)) [5, с. 23].

При цьому, у статті 2 вказаного Закону України, якою визначається сфера його дії, зокрема у її другій частині, унормовано положення про те, що дія цього Закону не поширюється на відносини щодо: здійснення державного нагляду (контролю), також державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин; метрологічного контролю і нагляду; акредитації органів з оцінки відповідності; дізнання, досудового слідства; оперативно-розшукової діяльності; судочинства, виконавчого провадження; нотаріальних дій; виконання покарань; доступу до публічної інформації; застосування законодавства про захист економічної конкуренції; провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею; набуття прав на конкурсних засадах; набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу; здійснення державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; сертифікації оператора системи передачі відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії» [6]. Тобто в такий спосіб, очевидно, законодавець виділив окремі із публічних послуг, які, на його погляд, не є адміністративними. Така позиція викликала критику деяких учених, однак у задану наукову дискусію заглиблюватися не варто, оскільки вона виходить за межі задекларованого предмета дослідження та обраної наукової спеціальності.

Варто відзначити, що В. П. Кушпін у межах власного наукового пошуку щодо кримінально-правової характеристики підкупу особи, яка надає публічні послуги, підкреслює, що у вітчизняному законодавстві окремі переліки платних публічних послуг та порядок їх надання наводяться у розрізних підзаконних нормативно-правових актах. Скажімо, залежно від суб'єкта (чи місця) їх надання розрізняють такі види публічних послуг, що надаються: в державних та комунальних закладах охорони здоров'я, вищих медичних навчальних закладах та науково-дослідних установах; закладами фізичної культури і спорту, що утримуються за рахунок бюджетних коштів; навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної та комунальної форми власності; дитячими закладами оздоровлення та відпочинку, що утримуються за рахунок бюджетних коштів; закладами культури, заснованими на державній та комунальній формі власності; бюджетними науковими установами; бюджетними установами державної системи страхового фонду

документації у сфері створення, формування, ведення і використання страхового фонду документації; бюджетними установами, що належать до сфери управління Державного агентства водних ресурсів України; бюджетними установами природно-заповідного фонду; організаціями, що входять до єдиної системи державного резерву; установами і організаціями телебачення і радіомовлення, заснованими на державній формі власності; архівними установами, що утримуються за рахунок бюджетних коштів; Державною фельд'єгерською службою України; державними хлібними інспекціями; державними насінневими інспекціями; відділами державної реєстрації актів цивільного стану; підрозділами Міністерства внутрішніх справ України та Державної міграційної служби України тощо [7].

Звісно, цей перелік можна значно продовжити, при цьому він повинен корелювати із різноманітними відомчими документами, підзаконними нормативно-правовими актами та законами, як результат – він корегується постійно залежно від їх чинності чи скасування, внесення до них змін та доповнень.

Цікавими є роздуми про те, що і приватний і публічний сектори вправі надавати публічні послуги. В такому разі приватний сектор діє під відповідальність публічного сектору і за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів. Пріоритетним для віднесення послуг до публічних є суб'єкт, який несе відповідальність за надання такої послуги, а також джерело фінансування надання цього виду послуг, тобто вид бюджету [8].

На думку А. В. Савченка, публічні послуги характеризуються такими ознаками: вони спрямовані на захист чи забезпечення умов для реалізації суспільних інтересів, прав та інтересів фізичних або юридичних осіб; породжують наслідки правового характеру; порядок і форма їх надання визначені державою чи органом місцевого самоврядування.

Публічними послуги можуть вважатися з огляду на те, що: а) вони є загальнодоступними і тому надаються на звернення будь-якої особи; б) правом їх надання осіб, які здійснюють певну професійну діяльність, наділяють органи держави чи місцевого самоврядування; в) на відміну від суто професійних, ці послуги мають юридично значущий характер, оскільки підтверджують чи посвідчують певні події, явища або факти, які породжують чи здатні породити наслідки правового характеру; г) при наданні таких послуг зазначені особи здійснюють організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції, але не належать при цьому до службових осіб чи найманих працівників юридичних осіб публічного і приватного права [9].

М. В. Рябенко, наприклад, пише, що публічні послуги – це врегульовані нормами публічного права юридично значущі послуги, які спрямовані на задоволення суспільно корисного інтересу та надаються публічним суб'єктом [3, с. 11].

Серед такого різноманіття наукових теорій, як нам видається, законодавець при конструюванні статті 365<sup>2</sup> КК України вчинив виправдано, з огляду на ситуацію, що склалася, хоча і вибірково підійшов до формулювання цієї норми – навів у частині першій перелік осіб, які є спеціальними суб'єктами цього злочину. Проблема такої конструкції криється в тому, що в разі перейменування окремих із перелічених спеціальних суб'єктів постійно буде виникати необхідність внесення змін до частини першої статті 365<sup>2</sup> КК.

Варто зазначити, що якщо у кримінальному законі ця проблема хоча б у такий спосіб вирішена, то, з погляду адміністративної відповідальності, конструкції окремих норм є геть проблематичними, а ситуація, що час від часу складається зі законопроектами, їх також не вичерпує. Вартим уваги є науковий аналіз, здійснений як знаними, так і молодими науковцями стосовно проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг» № 2191а, внесений Кабінетом Міністрів України в червні 2013 на розгляд до Верховної Ради. У проекті пропонувався внести статтю 188<sup>43</sup> до КУпАП. Як доречно стверджують окремі дослідники, із її змісту навіть неможливо було визначити суб'єкт адміністративної відповідальності, оскільки їх формулювання викликало сумнів щодо того, хто має бути притягнутий до відповідальності: суб'єкт надання адміністративної послуги чи посадова особа [10, с. 139].

Позаяк кримінально-правова характеристика є необхідною для вироблення криміналістичної характеристики зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, вкрай необхідно вдаватися до однойменних наукових напрацювань зі суміжної наукової спеціальності – 12.00.08, в рамках якої вони, як нами встановлено, наявні. Серед дисертацій, захищених в Україні, доцільно звернути увагу, що у 2014 році відбувся захист дисертаційного дослідження Ю. І. Шиндель «Кримінально-правова характеристика зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги». Це одна зі самостійних вузькопрофільних кримінально-правових розвідок означеної проблематики. До того ж слід відзначити, що в рамках більш широких наукових пошуків окремі грані зловживання повноваження-

ми особами, які надають публічні послуги, висвітлювалися у роботах цілої низки дослідників.

Автором цієї наукової праці цілком виправдано зазначено, що законодавець, встановлюючи кримінальну відповідальність за зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, у диспозиції відповідної норми не розкрив об'єктивних і суб'єктивних ознак цього злочину та не врахував, що КК містить кримінально-правові норми, які передбачають відповідальність за аналогічні суспільно небезпечні діяння. Наведене обумовило актуальність вирішення доктринальних питань удосконалення кримінального законодавства щодо відповідальності за зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, та вироблення відповідних рекомендацій для правозастосовної практики з метою підвищення дієвості кримінально-правової протидії наведеному посягання, зменшення рівня корупційних проявів у нашій державі та поліпшення іміджу України у світі. Ю. І. Шиндель, з-поміж решти, обґрунтовано, що без належного нормативного визначення поняття «публічні послуги» та формулювання його змісту, видів і кола суб'єктів, з якими вони пов'язуються, адекватне здійснення професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, не можуть виступати ані видовим, ані безпосереднім об'єктом злочину; з'ясовано, що обов'язковою ознакою об'єктивної сторони складу злочину, передбаченого статтею 365<sup>2</sup> КК України, є обстановка вчинення цього злочину – здійснення професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг; доведено, що арбітражний керуючий (розпорядник майна, керуючий санацією, ліквідатор) помилково віднесений до категорії осіб, які здійснюють професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, і є суб'єктом злочину, передбаченого відповідно статтею 364 або статтею 364<sup>1</sup> КК України [11].

**Висновки.** Отже, для вироблення адекватної криміналістичної характеристики розглядуваного кримінального правопорушення нагально важливо розібратися у проблематиці та недоліках (їх першопричинах) конструювання правової норми, якою встановлена кримінальна відповідальність за зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги.

---

1. Михайленко Д. Г. Загальні властивості злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/9286/4.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 10.10.2018).

2. Альтернативний звіт Центру політико-правових реформ (ЦППР). Криміналізація корупції та правоохоронна діяльність (Розд. 3). URL:

<http://pravo.org.ua/ua/news/20872071-rozdil-3.-kriminalizatsiya-koruptsiyi-ta-pravo-ohoronna-diyalnist> (дата звернення: 10.10.2018).

3. Рябенко М. В. Кримінально-правова охорона професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. К., 2016. URL: [https://ap.gp.gov.ua/userfiles/file/Academia2016/Ryabenko\\_diser.pdf](https://ap.gp.gov.ua/userfiles/file/Academia2016/Ryabenko_diser.pdf) (дата звернення: 10.10.2018).

4. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / наук. ред. М. І. Хавронюк. К.: Ваіте, 2018. 472 с.

5. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В. П. Тимошука. К.: ФОП Москаленко О. М. 392 с.

6. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 10.10.2018).

7. Кушніт В. П. Кримінально-правова характеристика підкупу особи, яка надає публічні послуги. URL: <http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/26500/1/36-202-211.pdf> (дата звернення: 10.10.2018).

8. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / О. А. Банчук, О. О. Дудоров, В. В. Луцик, В. П. Попович, О. В. Со рока, М. І. Хавронюк. URL: [http://pravo.org.ua/img/zstored/files/180309\\_1613\\_A5\\_kommentar%20\(Draft%205\)%20FINAL%20\(1\)\(1\).pdf](http://pravo.org.ua/img/zstored/files/180309_1613_A5_kommentar%20(Draft%205)%20FINAL%20(1)(1).pdf) (дата звернення: 10.10.2018).

9. Савченко А. В. Корупційні злочини (кримінально-правова характеристика). URL: [https://pidruchniki.com/88557/pravo/zlovzhivannya\\_povnovazhennyami\\_osobami\\_nadayut\\_publichni\\_poslugi\\_...](https://pidruchniki.com/88557/pravo/zlovzhivannya_povnovazhennyami_osobami_nadayut_publichni_poslugi_...) (дата звернення: 10.10.2018).

10. Белінгіо В. Адміністративна відповідальність суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 12. С. 136–141. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/12/26.pdf> (дата звернення: 10.10.2018).

11. Шиндель Ю. І. Кримінально-правова характеристика зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Харків, 2014. 250 с. URL: <https://mydisser.com/en/catalog/view/37555.html> (дата звернення: 10.10.2018).

### **Kosanak S. S. Abuse of authority by persons providing public services: some problematic aspects of prosecution**

*In order to develop scientific approaches to counteract a certain unlawful phenomenon, their adequate implementation in the practice of law enforcement agencies, it is of the utmost importance that the current criminal law is perfect and meets the needs of the present. The prosecution for any criminal offense, in particular for abuse of authority by persons providing public services, must take place in a lawful way, and proof of guilt or innocence of a person must be realized by the existing criminal procedural mechanisms using criminalistics recommendations and the latest achievements of criminalistics technology, etc. Such a symbiosis really is capable of providing the ultimate result of establishing the truth.*

*However, if the legislative tool is kept, then the practical activity of disclosing and investigating criminal offenses is significantly complicated.*



*This publication is intended to draw the attention of practitioners and scholars to certain aspects of the prosecution of abuse of authority by persons providing public services. The views of scholars regarding the unsuccessful design of article 365<sup>2</sup> of the Criminal Code of Ukraine, as well as a number of suggestions on its improvement, are given. The reasons, which complicate the work of an adequate criminalistics characteristics of this criminal offense, are given.*

**Key words:** *criminal-legal characteristic, criminalistics characteristic, public services, corruption crimes, abuse of powers, criminal liability.*

*Стаття надійшла 12 грудня 2018 р.*

УДК 343.6

Т. М. Луцький

## **АНАЛІЗ СТАТЕЙ ОСОБЛИВОЇ ЧАСТИНИ КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ, В ЯКИХ ЗАПОДІЯННЯ СМЕРТІ ОСОБИ ЧЕРЕЗ НЕОБЕРЕЖНІСТЬ Є ОЗНАКОЮ ОСНОВНОГО СКЛАДУ ЗЛОЧИНУ, А ТАКОЖ ПРОБЛЕМИ ЇХ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ**

*Розглянуто питання кримінально-правової кваліфікації та визначено зміст статей Особливої частини Кримінального кодексу України, в яких заподіяння смерті особі через необережність є ознакою основного складу злочину. З'ясовано в них основний безпосередній об'єкт та, у разі наявності обов'язкового додаткового об'єкта злочину, окреслено роль суб'єкта, об'єктивної та суб'єктивної сторони, а також питання проблем їх диференціації.*

*Досліджено склади злочинів, у яких заподіяння смерті особі через необережність є ознакою основного складу злочину. Проаналізовано праці науковців, що займалися цією тематикою. Наведено власне бачення щодо вдосконалення закону про кримінальну відповідальність, зокрема деяких злочинів, де наслідком є заподіяння смерті особі через необережність.*

**Ключові слова:** *необережне заподіяння смерті; тяжкі наслідки; ознаки основного складу злочину; наслідки; основний безпосередній об'єкт; обов'язковий додатковий об'єкт; кримінально-правова кваліфікація.*

**Постановка проблеми.** Питання кваліфікації діянь, наслідком яких є необережне заподіяння смерті іншій особі, та їх розмежування (диференціація), а також розміщення законодавцем у різних розділах Особливої частини КК України статей, у яких життя людини виступає додатковим обов'язковим об'єктом, пов'язані з певними труднощами.

Тому наукове осмислення проблем, що виникають під час кримінально-правової характеристики складів злочинів, де основним безпосереднім об'єктом або обов'язковим додатковим об'єктом виступають суспільні відносини, які забезпечують життя людини та наслідком яких є необережне заподіяння смерті іншій особі, видається актуальним та необхідним.

У чинному КК України в 18 статтях ознакою основного складу злочину визнано необережне заподіяння смерті іншій особі. Такі склади злочинів містяться не тільки в Розділі 2 Особливої частини КК України (Злочини проти життя та здоров'я особи), а й в інших її розділах, хоча відрізняються один від одного лише сукупністю ознак, які визначають зовнішню сторону злочину і характеризують суспільно небезпечне діяння (дію або бездіяльність) та в кінцевому результаті мають однаковий наслідок – необережне заподіяння смерті особі. Статті, які фактично дублюють одна одну, мають, натомість, різні санкції.

Віднесення життя людини у структурі певного складу злочину не до основного, а до додаткового об'єкта породжує певні правові наслідки. Приміром, розмір санкцій деяких статей у злочинах проти власності, проти громадської безпеки (ст. 196, 264 КК України) є меншим порівняно зі санкцією статті 119 КК України, закріпленої в Розділі 2 Особливої частини КК України.

Нелогічність нормативної структуризації Особливої частини Кримінального кодексу у встановленні законодавцем права власності, довкілля, громадської безпеки, безпеки руху та експлуатації транспортними засобами основним безпосереднім об'єктом злочину, а життя людини – обов'язковим додатковим об'єктом частково суперечить ст. 3 Конституції України, за якою людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю і заслуговують на найбільшу увагу. Таким чином, суспільні відносини, що стосуються права власності, громадського порядку, та інші суспільні відносини, які виступають об'єктом того чи іншого складу злочину, ставляться законодавцем у ієрархії прав вище права людини на життя.

Саме тому положення деяких статей КК України нині подекуди сприймаються неоднозначно та потребують більш детального вивчення, удосконалення та диференціації (зокрема диференціації покарання за вчинення того чи іншого злочину, де наслідком є необережне заподіяння смерті людині).

**Стан дослідження.** Теоретичною основою написання статті стали праці, що стосуються питань кримінально-правового захисту життя людини від злочинних посягань, зокрема О. В. Авраменка,

М. І. Бажанова, Ю. В. Бауліна, Л. П. Брич, В. М. Бурдіна, В. О. Глушкова, В. К. Гришчука, І. І. Карпеця, М. П. Короленка, М. Й. Коржанського, О. М. Костенка, М. І. Хавронюка, В. О. Навроцького, М. Д. Шаргородського та інших. Питання заподіяння смерті з необережності широко розглянуті у дисертаційному дослідженні О. В. Гороховської «Кримінальна відповідальність за вбивство через необережність». Незважаючи на значні досягнення вчених у розробленні цієї проблематики, чимало проблем, що стосуються необережного заподіяння смерті іншій людині залишаються невирішеними.

**Мета** статті – комплексно аналізувати норми Особливої частини КК України, в яких необережне заподіяння смерті іншій особі є ознакою основного складу злочину, виявити проблемні аспекти віднесення життя людини не до основного безпосереднього об'єкта, а до додаткового обов'язкового, висловити позицію щодо кримінально-правової кваліфікації та розкрити суть проблематики диференціації кримінальної відповідальності.

**Виклад основних положень.** Формою державного захисту життя та особистої недоторканності людини є встановлення кримінальної відповідальності за злочини проти життя і здоров'я. Обов'язок держави – захищати життя людини. Кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань. Кримінальне законодавство охороняє життя людини незалежно від її статусу та становища в суспільстві.

Як вважає А. Цоль, не існує людини, життя якої було б виключено з правової охорони. Охороні підлягає будь-яке життя, навіть таке, яке не можна врятувати (наприклад, особа невиліковно хвора) [1, с. 237]. Кримінальний кодекс України (далі – КК України) має своїм завданням правове забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина (ч. 1 ст. 1 КК України).

Для здійснення цього завдання Кримінальний кодекс України визначає, які суспільно небезпечні діяння є злочинами та які покарання застосовуються до осіб, що їх вчинили. Серед протиправних посягань на життя та здоров'я особи особливою небезпечністю становлять ті, єдиним чи основним безпосереднім об'єктом яких є життя людини, що підкреслює підвищену суспільну небезпеку таких суспільно небезпечних діянь.

В науці кримінального права завжди приділялася значна увага питанням охорони життя і здоров'я людини. Особлива соціальна цінність життя людини і, на жаль, велика поширеність злочинів, наслідком яких є необережне заподіяння смерті іншій особі, підштовхує як науковців, так і законодавця постійно привертати увагу

до дослідження питань кримінальної відповідальності за злочини проти життя і здоров'я особи.

Відповідальність за необережне заподіяння смерті іншій людині встановлена у КК України не лише статтями Розділу II Особливої частини «Злочини проти життя та здоров'я особи». Склади злочинів, ознакою яких є суспільно небезпечні наслідки у вигляді смерті людини у різному термінологічному позначенні, поміщені й у інших розділах Особливої частини КК. Життя особи у цих випадках виступає додатковим безпосереднім об'єктом.

До розділу 2 (Злочини проти життя та здоров'я особи) Особливої частини КК України законодавцем віднесено статтю 119 «Вбивство через необережність», для якого наслідок у вигляді заподіяння смерті особі через необережність є ознакою основного складу злочину.

Об'єктивна сторона цього злочину характеризується: 1) діянням у вигляді посягання на життя іншої людини; 2) наслідками у вигляді смерті людини; 3) причинним зв'язком між зазначеними діяннями та наслідком. Злочин вважається закінченим з моменту настання смерті людини. Зі суб'єктивної сторони, вбивство через необережність може бути вчинено внаслідок як злочинної самовпевненості, так і злочинної недбалості [2, с. 264].

Вид необережної вини на кваліфікацію злочину, що розглядається, не впливає. Проте його встановлення є необхідним для оцінки ступеня суспільної небезпечності вчиненого, а також для правильного відмежування цього злочину від умисного вбивства і випадкового спричинення смерті.

Крім цього, до вказаного розділу законодавцем також віднесено ч. 1 ст. 140 КК України «Неналежне виконання професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником» та ст. 141 КК України «Порушення прав пацієнта». До розділу 6 (Злочини проти власності) віднесено статтю 196 КК України «Необережне знищення або пошкодження майна». До розділу 8 (Злочини проти довкілля) віднесено ст. 236 КК України «Порушення правил екологічної безпеки», ст. 237 «Невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення», ст. 247 «Порушення законодавства про захист рослин», до розділу 9 (Злочини проти громадської безпеки) віднесено ст. 264 КК України «Недбале зберігання вогнепальної зброї або бойових припасів», до розділу 11 (Злочини проти безпеки руху та експлуатації транспорту) віднесено ст. 287 «Випуск в експлуатацію технічно несправних транспортних засобів або інше порушення їх експлуатації», ст. 288 «Порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення дорожнього руху», ст. 291 «Порушення чинних на транс-

порті правил». До розділу 18 (Злочини проти правосуддя) віднесено ст. 380 «Невжиття заходів безпеки щодо осіб, взятих під захист», до розділу 19 (Злочини проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини)) віднесено ч.1 ст. 403 «Невиконання наказу», ч. 1 ст. 415 «Порушення правил водіння або експлуатації машин», ст. 416 «Порушення правил польотів або підготовки до них», ст. 417 «Порушення правил кораблеводіння», ч. 1 ст. 420 «Порушення правил несення бойового чергування», ч. 1 ст. 421 «Порушення статутних правил внутрішньої служби» – в яких заподіяння смерті особі через необережність є ознакою основного складу злочину та виражено в диспозиції статті у вигляді тяжких наслідків (ч. 1 ст. 140, ст. 247, ст. 380, ч. 1 ст. 403, ст. 416, ч. 1 ст. 420, ч. 1 ст. 421 КК України), а також що спричинили смерть (загибель) потерпілого (ст. 141, ст. 287, ст. 288, ч. 1 ст. 415 КК України ) або загибель людей (ст. 196, ст. 236, ст. 237, ст. 264, ст. 291, ст. 417 КК України).

Зважаючи на аналіз зазначених диспозицій, вбачається невідповідність та нелогічність у встановленні законодавцем здоров'я та життя людини не основним безпосереднім об'єктом злочину, а обов'язковим додатковим об'єктом. А це суперечить ст. 3 Конституції України, за якою людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Зокрема, у ст. 196 КК України основним безпосереднім об'єктом злочину є право власності, а його обов'язковим додатковим об'єктом – здоров'я та життя особи.

Аналогічно, у статтях 236, 237, 247 КК України основним безпосереднім об'єктом злочину є екологічна безпека, а додатковим життя особи. У ст. 264 КК України основним безпосереднім об'єктом злочину є громадська безпека в частині дотримання встановлених правил зберігання зброї або бойових припасів, а додатковим – життя та здоров'я особи. У ст. 287, 288, 291 КК України основним безпосереднім об'єктом злочину є безпека руху та експлуатації всіх видів транспорту, шляхових споруд, а додатковим – життя та здоров'я особи. У ст. 380 КК України основним безпосереднім об'єктом злочину є правосуддя в частині забезпечення безпеки працівників суду, правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їхніх сімей та близьких родичів, а також нормальна діяльність цих органів, а додатковим – обов'язковим об'єктом виступає життя та здоров'я особи.

У ч. 1 ст. 403, ч. 1 ст. 415, ст. 416, ст. 417, ч. 1 ст. 420, ч. 1 ст. 421 основним безпосереднім об'єктом злочину є порядок проходження військової служби, водіння й експлуатація наземної військової

техніки, порядок здійснення польотів та експлуатації військових повітряних апаратів, порядок кораблеводіння військовими кораблями, порядок несення бойового чергування та внутрішньої служби, а додатковим обов'язковим об'єктом виступає життя та здоров'я особи. Таким чином, законодавець ставить право власності, екологічну безпеку, громадську безпеку, безпеку руху, правосуддя вище, аніж здоров'я та життя людини.

Основні ознаки об'єктивної сторони перелічених складів злочинів характеризуються: діянням, наслідками у вигляді смерті людини та причинним зв'язком між зазначеними діяннями та наслідком. Різниця наявна лише у факультативних ознаках, які належать до об'єктивної сторони, – це спосіб, місце, час, обстановка, знаряддя й засоби вчинення злочину.

Суб'єкт злочину у ст. ст. 119, 196, 247, 264, 291 загальний – фізична осудна особа, яка вчинила злочин у віці, з якого, відповідно до КК України, може наставати кримінальна відповідальність, а у ст.ст. 140, 141, 236, 237, 287, 288, 380, ч. 1 ст. 403, ч. 1 ст.ст. 415, 416, 417, 420, 421 – спеціальний.

Суб'єктивна сторона зазначених складів злочину характеризується виною у формі необережності: злочинною самовпевненістю або злочинною недбалістю у ст. ст. 119, 140, 196, 264, 287, 288, 291, 380, ч. 1 ст. 403 КК України; змішаною формою вини – умисним ставленням до діяння та необережним ставленням до наслідків у ст.ст. 141, 236, 237, 247; необережною або змішаною формою вини у ч. 1 ст. 415, ст.ст. 416, 417, 420, 421 КК України.

Змішаною (складною, подвійною) формою вини називають різне психічне ставлення особи у формі умислу та необережності до різних об'єктивних ознак того самого злочину [3].

При змішаній формі вини щодо одних об'єктивних ознак складу злочину має місце умисел (прямий чи непрямий), щодо інших – необережність (самовпевненість чи недбалість). Питання про змішану форму вини виникає у тих складах злочинів, де об'єктивна сторона за своїм характером є складною. Оскільки зміст вини визначається психічним ставленням особи не лише до об'єкта, а й до об'єктивної сторони конкретного злочину, то вина повинна відображати складний характер об'єктивних ознак конкретного складу злочину. До злочинів зі змішаною формою вини належать ті, в яких діяння, що являє собою порушення яких-небудь правил безпеки, саме по собі, у відриві від наслідків, є адміністративним чи дисциплінарним правопорушенням, і тільки настання суспільно небезпечних наслідків, причинно пов'язаних із діянням, робить все вчинене злочином. У цих злочинах

порушення правил може бути як умисним, так і необережним, але ставлення до наслідків виявляється тільки в необережності – самовпевненості або недбалості. Тому, коли винний порушує правила умисно, має місце змішана форма вини: до діяння – умисел, а до наслідків – необережність [4]. Через це змішана форма вини не виключається чинним законодавством, її визнання не суперечить закону [5]. Крім цього, незважаючи на поширення змішаної форми вини в складах злочинів КК України, визначення терміна «змішана форма вини» наразі ще не закріплено у КК України.

Окрім того, нелогічність нормативної структуризації Особливої частини Кримінального кодексу та віднесення життя людини у структурі певного складу злочину не до основного, а до додаткового об'єкта породжує певні негативні правові наслідки, зокрема й притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності та призначення їм покарання.

На прикладі ст. 196 КК України наведемо суть цієї проблеми. В цій статті заподіяння смерті одній особі в результаті необережного знищення або пошкодження майна слід розглядати як вбивство через необережність і кваліфікувати за ст. 119 КК України, а у випадку загибелі двох чи більше людей необхідно кваліфікувати за ст. 196 КК України [6, с. 611]. У постанові Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 року №3 «Про судову практику у справах про викрадення та інше незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами, вибуховими пристроями чи радіоактивними матеріалами» та постанові Пленуму Верховного Суду України від 10 грудня 2004 року №17 «Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля» міститься положення, що під загибеллю людей треба розуміти смерть хоча б однієї людини [7, с. 207; 8, с. 197].

Думки науковців щодо поняття «загибель людей» у науково-практичних коментарях до КК України розходяться. Деякі з них вважають, що під ним слід вважати загибель хоча б однієї людини [9, с. 362], інші – двох і більше людей [2, с. 456]. Ми підтримуємо думку криміналістів, які під загибеллю людей пропонують розуміти смерть не однієї людини, а щонайменше двох. На наш погляд, у разі загибелі хоча б однієї людини законодавцем правильно було б застосувати термін в однині, а саме «загибель людини». В підсумку виникають питання, що стосуються термінології, визначення понять, кримінально-правової кваліфікації та призначення покарання.

У випадку смерті однієї особи в результаті необережного знищення або пошкодження майна, кваліфікуючи діяння за ч. 1 ст. 119

КК України, до винної особи може бути застосовано покарання у виді обмеження волі на строк від трьох до п'яти років або позбавлення волі на той самий строк. У випадку загибелі декількох осіб в результаті необережного знищення або пошкодження майна, кваліфікуючи діяння за ст. 196 КК України, до винної особи може бути застосовано покарання у виді виправних робіт на строк до двох років або обмеження волі на строк до трьох років, або позбавлення волі на той самий строк. Звертаємо увагу на те, що верхня межа санкції ч. 1 ст. 119 КК України становить п'ять років позбавлення волі, а санкція ч. 2 цієї ж статті, котра має кваліфікуючу ознаку – вчинення злочину щодо двох або більше осіб, – вісім років позбавлення волі. Верхня межа санкції ст. 196 КК України становить три роки позбавлення волі. Враховуючи, що порівнювати її потрібно з ч. 2 ст. 119 КК України за наслідком у вигляді смерті двох і більше людей, вона є у декілька разів меншою, а також меншою у понад 1,5 раза за санкцію ч. 1 ст. 119 КК України.

З огляду на зазначене, для особи, що необережно знищила або пошкодила майно, є більш прийнятним варіант, щоб наслідком його діяння було заподіяння смерті декільком особам, а не одній особі, оскільки покарання за вказаний злочин може бути меншим, ніж у тому випадку, якщо в результаті діяння загинула одна людина. Така ситуація виглядає абсурдно та безглуздо, однак вона має право на існування, позаяк законодавець не забезпечив належного правового захисту життя особи шляхом віднесення суспільних відносин, що забезпечують безпеку життя та здоров'я особи, до обов'язкового додаткового об'єкта складу злочину, а не до основного безпосереднього як у цьому випадку, так і в інших статтях загалом.

Аналіз розміру санкцій інших статей Особливої частини Кримінального кодексу України дозволяє зробити висновок про те, що заподіяння смерті двом або більше людям, вчинене внаслідок недбалого зберігання вогнепальної зброї або бойових припасів (ст. 264 КК), необережного знищення або пошкодження військового майна (ст. 412 КК), визнається законодавцем менш суспільно небезпечним діянням, аніж необережне заподіяння смерті одній людині (ч. 1 ст. 119 КК).

Враховуючи зазначене, суди, розглядаючи кримінальні провадження, направлені до суду за вказаними статтями КК України, призначають менші покарання, ніж за злочини, направлені до суду за ст. 119 КК України, хоча склади таких кримінальних правопорушень не відрізняються наслідками, що полягають у заподіянні смерті особі, а різняться один від одного лише способом їх спрочинення.



Щоправда, таке урізноманітнення відповідальності за знищення та пошкодження майна не завжди є ефективним і доцільним. Нерідко воно спричинює проблеми правозастосування, а також спірні питання щодо взаємоузгодженості вказаних норм і системності кримінального закону. У цьому контексті варто погодитись із М. І. Хавронюком, який з приводу надмірності диференціації кримінальної відповідальності зазначає: «Наявність такої кількості варіацій одного і того ж виду покарання та сотень різних конструкцій санкцій аж ніяк не свідчить про те, що законодавець ретельно обрав усі можливі різновиди злочинної поведінки. Навпаки, така варіативність скоріше наштовхує на думку про безсистемність, відсутність будь-яких критеріїв поділу» [10].

Дехто з учених вважає, що розмежування в двооб'єктному злочині основного й додаткового безпосереднього об'єкта проводиться не за ступенем значущості об'єкта, а залежно від його зв'язку з родовим об'єктом злочинів цієї групи. Життя людини є однаково цінним як у тому випадку, коли воно є основним безпосереднім об'єктом певного злочину, так і в тому разі, коли воно є додатковим безпосереднім об'єктом певного злочину [11, с. 209].

Скажімо, П. С. Дагель наголошує на необхідності диференціації необережності, зокрема, на важливості ролі настання наслідків. До ключових позицій він відносить характер заподіяння шкоди та матеріальне підтвердження завданих збитків [12].

Із огляду на зазначене, виникає потреба у внесенні коректив до чинних редакцій статей КК України, наслідком яких є необережне заподіяння смерті іншій особі.

Вивчаючи судові вироки, що містяться в Єдиному державному реєстрі судових рішень, у деяких випадках правоохоронні органи (слідчі органи під час досудового розслідування, прокурори – як процесуальні керівники в ході здійснення процесуального керівництва, суд – на стадії судового розгляду) неправильно кваліфікують вчинене діяння. Наприклад, вироком Томаківського районного суду Дніпропетровської області від 23.07.2013 року особу визнано винним у скоєнні кримінального правопорушення, передбаченого ст. 196 КК України, та призначено йому покарання у виді 3 років позбавлення волі за те, що вказана особа, знаходячись у будинку свого дядька, перебуваючи у стані алкогольного сп'яніння, вирішив закурити сигарету, не маючи сирників та запальнички, зайшов в кімнату, де спала дядькова донька, та підійшовши до печі, взяв звідти дерев'яний брус, підкурив сигарету та, виходячи з кімнати, кинув його в напрямку печі, однак не переконався в тім, що влучив у дверцята печі, у якій знаходили-

ся палаючі дрова, після чого вийшов з кімнати та зачинив за собою двері. В результаті його необережних дій в кімнаті житлового будинку, де спала дядькова донька, виникла пожежа, в ході якої було пошкоджено майно, а також настала смерть особи [13].

Також вироком Диканського районного суду Полтавської області від 15 серпня 2013 року особу визнано винним у скоєнні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 196 КК України, та призначено йому покарання у виді 2 років та 6 місяців обмеження волі за те, що вказана особа, знаходячись в стані алкогольного сп'яніння, в приміщенні житлового будинку, усвідомлюючи суспільно небезпечний характер своїх дій, здійснив розпалювання вогню в печі житлової кімнати за допомогою бензину А-95, який є легкозаймистою речовиною, виливши його із пляшки на горючий дерев'яний матеріал – дрова. В результаті цього відбулося швидке загорання будинку, що призвело до загибелі дружини обвинуваченого, яка спала на дивані в кімнаті, перебуваючи в стані алкогольного сп'яніння. Згідно з даними судово-медичної експертизи, смерть потерпілої настала внаслідок отруєння чадним газом [16].

В обох випадках наявна неправильна кваліфікація вчинених діянь, крім цього, у другому випадку судом засуджено особу за вчинення злочину, передбаченого ч. 1 ст. 196 КК України, хоча в КК України у статті 196 відсутнє посилання на частини.

З аналізу вищезазначеного вбачається очевидна проблема в тому, що законодавець визначивши обов'язковим додатковим об'єктом життя особи у ст. 196 КК України, фактично дав можливість правоохоронним органам в процесі практичної діяльності варіювати статтями Особливої частини, де наслідком є необережне заподіяння смерті особі, та допускати помилки при кримінально-правовій кваліфікації діяння. Однак хочемо констатувати, що в науці кримінального права, і зокрема в Кримінальному кодексі України, існують певні розбіжності щодо кваліфікації необережного заподіяння смерті. Через це взагалі виникає питання доцільності існування у КК України ст. 196, оскільки заподіяння смерті за умов необережного знищення або пошкодження майна двом і більше особам можна кваліфікувати за ч. 2 ст. 119. На нашу думку, наявність ст. 196 у КК України є необґрунтованою та нелогічною.

**Висновки.** Незважаючи на загальновизнану цінність життя людини, законодавча та правозастосовна практика кримінального законодавства України не завжди повною мірою відповідає вимогам гарантування та захисту права на життя, створення умов його вільної реалізації. Тому актуальності набувають питання вдосконалення пра-

вових механізмів реалізації права на життя, визначення правових принципів охорони життя людини від незаконних, протиправних посягань.

Враховуючи те, що для близьких родичів особи, смерть якої настала в результаті чийогось необережного діяння, спосіб необережного заподіяння смерті не відіграє важливої ролі, а важливу роль відіграє саме наслідок у вигляді смерті особи, як можливе вирішення цієї проблеми пропонуємо змінити назву статті 119 на «Необережне заподіяння смерті особі». У ст. 140, ч. 1 ст. 403, ч. 1 ст. 421 збільшити санкцію статті та зрівняти її верхню межу з верхньою межею санкції статті 119 КК України; статті 141, 380, 420 – залишити без змін; при вчиненні злочинів проти довкілля (ст.ст. 236, 237, 247) у випадку настання наслідків у вигляді необережного заподіяння смерті – кваліфікувати за сукупністю злочинів із відповідною частиною статті 119 КК України; ст.ст. 196, 264, 287, 288, 291, 415, 416, 417 виключити, а суспільно небезпечні наслідки у вигляді спричинення потерпілому середньої тяжкості тілесних ушкоджень, тяжких тілесних ушкоджень, смерті потерпілого або загибелі людей кваліфікувати за відповідною статтею з розділу «Злочини проти життя та здоров'я особи» (статтею 128 КК України або відповідною частиною ст. 119 КК України), що також дасть змогу частково вирішити проблему диференціації статей Особливої частини КК України, в яких заподіяння смерті особі через необережність є ознакою основного складу злочину.

---

1. Zoll A. (w). Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz. T. 2 (praca zbiorowa). Kraków, 2006. 1438 s.

2. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. 3-тє вид., переробл. та доповн. К.: Атіка, 2004. 1056 с.

3. Кримінальне право України. Загальна та Особлива частини: навч. посіб. для підготовки до іспитів / Т. О. Гончар, С. Л. Стрельцов, О. А. Чуваков; за ред. С. Л. Стрельцова. 3-тє вид., виправл. та допов. Х.: Одіссей, 2014. С. 55.

4. Кримінальне право України. Загальна частина: підручник. С. 186.

5. Крайник Г. С. Кримінальна відповідальність за порушення правил безпеки під час виконання робіт з підвищеною небезпекою: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. С. 112.

6. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. 10-тє вид., переробл. та допов. К.: ВД «Дакор», 2018. 1380 с.

7. Про судову практику у справах про викрадення та інше незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами, вибуховими пристроями чи радіоактивними матеріалами: постанова Пленуму Вер-

ховного Суду України від 26 квітня 2002 р., № 3: збірник постанов Пленуму Верховного Суду України у кримінальних справах: навчально-практичний посібник / укл. Б. О. Кириць. Львів: Ліга-прес, 2010. С. 202–208.

8. Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довілля: постанова Пленуму Верховного Суду України від 10 грудня 2004 р., № 17: збірник постанов Пленуму Верховного Суду України у кримінальних справах: навчально-практичний посібник / укл. Б. О. Кириць. Львів: Ліга-прес, 2010. С. 195–202.

9. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / відпов. ред. С. С. Яценко. 4-те вид., переробл. та доповн. К.: А.С.К., 2006. 848 с.

10. Хавронюк М. І. Диференціація кримінальної відповідальності: чи кримінальна безвідповідальність? URL: <http://www.zakonoproekt.org.ua/diferen-tsiatsiya-kriminalnoji-vidpovidaljnosti-chi-kriminaljna-bezvidpovidaljnistj.aspx> (дата звернення: 08.11.2018).

11. Курс уголовного права. Общая часть. Т. 1: Учение о преступлении: учебник для вузов / под ред. Н. Ф. Кузнецовой и И. М. Тяжковой. М.: Зерцало, 1999. 627 с.

12. Дагель П. С. Неосторожность. Уголовно-правовые и криминологические проблемы. М., 1977. С. 126.

13. Єдиний державний реєстр судових рішень (справа № 195/85/13-к). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32626419> (дата звернення: 19.11.2018).

14. Єдиний державний реєстр судових рішень (справа № 529/951/13-к). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32978707> (дата звернення: 19.11.2018).

**Lutskyi T. M. Analysis of articles of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine, in which causing the death by negligence is an element essential to the offence, and problems of their differentiation**

*The paper deals with investigating the issues of criminal-law qualification and determining the content of articles of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine, in which causing the death of a person by negligence is an element essential to the crime; determining their major direct object, and, if there is a compulsory additional object of the crime, defining the role of the subject, the objective and subjective side, the issues of their differentiation, illogical normative structuring of the Special Part of the Criminal Code and attribution of human life in the body of the crime not to the principal, but to the supplementary object, which generates certain negative legal consequences, including the bringing of perpetrators to criminal liability and the imposition of just punishment.*

*In particular, the issues of differentiation of articles and statement of various sanctions in them allow law enforcement agencies in the course of practical activities to vary the articles of the Special Part, in which the consequence is the negligent death of a person, and to make mistakes in the criminal-law qualification of the act.*

*Despite the generally accepted value of human life, law-making and law-enforcement practice of Ukrainian criminal law does not always meet the require-*

*ments of guaranteeing and protecting the right to life, creating conditions for its free implementation. Therefore, the issues of improving the legal mechanisms for implementing the right to life, defining the legal principles of protecting human life from illegal, unlawful encroachments are of great importance.*

*The author investigates the body of crimes in which causing the death by negligence is an element essential to the crime, analyzes the works of scientists engaged in the subject, makes suggestions for improving the law on criminal liability, namely for certain crimes, in which the consequence is causing the death by negligence.*

**Key words:** *causing the death by negligence, grave consequences, element essential to the crime, consequences, major direct object, compulsory additional object, criminal-law qualification.*

*Стаття надійшла 24 жовтня 2018 р.*

УДК 343.137(477)

**В. В. Навроцька**

## **ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПИТАННЯ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ВТРАТИ ТА ЗНИЩЕННЯ МАТЕРІАЛІВ КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕНЬ**

*Констатовано, що з метою профілактики втрати матеріалів кримінальних проваджень на відомчому та законодавчому рівнях повинна знайти відображення низка організаційних та правових засобів. Установлено, що потребує регулювання порядок обліку, зберігання, руху та переміщення матеріалів кримінальних проваджень. Запропоновано передбачити у законі додаткові положення, які регулюють доступ учасників процесу до матеріалів досудового провадження: можливість ознайомлення із матеріалами провадження за копіями та (чи) їх оголошення працівником органу, що веде кримінальний процес.*

**Ключові слова:** *втрата матеріалів кримінальних проваджень, умисне знищення, ознайомлення за копіями.*

**Постановка проблеми.** Системне реформування кримінального процесуального законодавства, удосконалення правозастосування у сфері кримінального судочинства висвітлило проблему попередження втрати матеріалів кримінальних проваджень. Втрата (загублення, знищення, пошкодження) матеріалів кримінальних проваджень на етапі досудового провадження чи у судах – явище відносно поширене. Про це говорять дослідники [1–5], про такі факти пише неюридична преса [6–8], про це свідчать й статистичні дані. Явище втрати матеріалів

кримінальних проваджень в результаті їх неналежного зберігання (зумовлене, зокрема, й недбалим ставленням слідчих до збереженості таких матеріалів) існувало завжди, але з різних причин замовчувалося. Недавніми роками ця тема вийшла із числа закритих. Підпали у слідчих підрозділах, судах, викрадення матеріалів кримінальних проваджень, їх знищення підозрюваними (обвинуваченими), іншими зацікавленими особами при ознайомленні із матеріалами провадження стали однією із форм організованої протидії правосуддю.

Метою обговорення проблеми втрати матеріалів кримінальних проваджень є вироблення ефективних заходів з попередження подібних випадків. Не будь-якій біді можна запобігти, але до того треба прагнути. Іноді достатньо елементарної обережності та уважності. Навпаки, зневажання заходами безпеки, недбалість керівників (та рядових співробітників), самонадіяний розрахунок на сприятливий результат, неправильна оцінка обстановки іноді призводять до плачевних наслідків. Ніхто не говорить про те, що слід жити у постійному очікуванні пожежі, паводку чи насильства з метою захоплення матеріалів провадження, але й відчуття реальності втрачати теж не варто.

Актуальність проблеми відновлення втрачених справ (стосовно попередження їх втрати) підтверджується очевидною незахищеністю порядку провадження у кримінальних справах від умисного знищення зібраних матеріалів. Зараз не існує процесуальних профілактичних заходів, спрямованих проти часткового (чи повного) знищення підозрюваними (обвинуваченими), іншими учасниками судочинства матеріалів кримінальних проваджень під час ознайомлення із ними чи у процесі провадження процесуальних дій. Передбачаючи право осіб на ознайомлення із документами та матеріалами, що безпосередньо зачіпають їх права, вітчизняний законодавець не передбачив розумних засобів захисту від знищення цих матеріалів.

Водночас знищення матеріалів і реально, і потенційно є одним із найдоступніших способів ухилення підозрюваного (обвинуваченого) від кримінальної відповідальності (що іноді набуває рис організованої протидії розслідуванню). Загалом можна констатувати, що на законодавчому та відомчому рівнях немає системи заходів, котрі забезпечують схоронність матеріалів кримінальних проваджень.

Проблема попередження втрати та відновлення матеріалів кримінальних проваджень є міжвідомчою, такою, що потребує узгоджених організаційних зусиль усіх органів досудового розслідування, прокуратури, судів (та органів, що забезпечують їх діяльність). Детального вивчення потребує практика обліку, зберігання, передачі матеріалів кримінальних проваджень всередині відомства (при зміні

керівництва, звільненні посадових осіб, структурних змінах, за розпорядженням керівника) та за його межами.

**Стан дослідження.** Ступінь наукової розробки проблеми невисокий. Деякі аспекти проблеми попередження знищення матеріалів кримінального провадження досліджували О. Я. Баєв, Н. П. Єфремова, В. С. Зеленецький, В. В. Кальницький, В. Ю. Кузьміна, Г. П. Хімічева та інші вчені.

Однак проблема попередження знищення матеріалів кримінальних проваджень після прийняття нового КПК України 2012 р. комплексному дослідженню так і не була піддана.

**Метою** статті є акцентування на основних причинах, які зумовлюють втрату матеріалів кримінального провадження, та розроблення пропозицій з удосконалення профілактичних заходів, котрі би попереджали такі явища.

**Виклад основних положень.** Основними причинами організаційного характеру, що сприяють знищенню та втраті матеріалів кримінального провадження, є:

1) відсутність належних умов зберігання матеріалів кримінальних проваджень (потрібне виділення додаткових приміщень, обладнання їх пожежною та охоронною сигналізацією, забезпечення слідчих, прокурорів, суддів пожежостійкими сейфами);

2) нерегламентованість порядку зберігання, переміщення та передачі матеріалів кримінальних проваджень (зокрема й за підслідністю в інші відомства, всередині слідчого підрозділу);

3) значна протидія, яка чиниться слідству з боку підозрюваного, обвинуваченого, інших зацікавлених учасників процесу чи інших осіб (їх родичів, друзів, знайомих тощо), яка виявляється, зокрема, в умисному знищенні матеріалів кримінального провадження і, на цьому тлі, відсутність у кримінальному процесуальному законі адекватних заходів захисту.

Серед суб'єктивних умов, що сприяють втраті матеріалів кримінального провадження, не можна не враховувати низький рівень професійної підготовки окремих слідчих. Окрім того, недбалість при зберіганні матеріалів кримінальних проваджень і розслідуванні справ частково зумовлена істотним робочим, високим фізичним та емоційним навантаженням.

Аналіз причин та умов, що сприяють втраті матеріалів кримінальних проваджень, призводить до висновку про необхідність детального напрацювання профілактичних заходів, які б попереджали такі явища. Вони можуть розглядатися у двох аспектах: 1) організаційному (відомчому) та 2) кримінально-процесуальному.

До організаційних заходів слід віднести: а) заходи зі створення належних умов зберігання матеріалів кримінальних проваджень (виділення приміщень, обладнання їх охоронною та пожежною сигналізацією, забезпечення слідчих сейфами тощо), б) заходи щодо забезпечення належного обліку, зберігання та передачі матеріалів кримінальних проваджень.

Однак попередження втрати матеріалів кримінальних проваджень не може бути забезпечене тільки організаційними засобами. Передбачене у законі (ч. 1 ст. 27, п. 14 ч. 3 ст. 42, п.п. 5 та 8 ч. 4 ст. 42, п.п. 2 та 4 ч. 4 ст. 64<sup>1</sup>, п. 7 ч. 1 ст. 66, п. 5 ч. 2 ст. 72<sup>2</sup>, п. 5 ч. 2 ст. 72<sup>2</sup>, ч. 4 та 5 ст. 104, ст. 221, ч. ч. 5, 7, 8 та 10 ст. 290, ст. 317, ч. 1 ст. 357, ч. 1 ст. 358, ч. 3 ст. 376, ч. 4 ст. 395, ч. 2 ст. 425 КПК) право підозрюваного, обвинуваченого, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, потерпілого, цивільного позивача, цивільного відповідача, представника персоналу органу пробації, інших учасників кримінального провадження знайомитися із матеріалами цього провадження у процесі розслідування (чи після його завершення) містить потенційну небезпеку їх знищення.

Відповідно до змісту закону (що не містить вказівки на форму ознайомлення із матеріалами кримінального провадження), передбачається особисте безпосереднє прочитання учасниками процесу представлених матеріалів. Інші способи доведення змісту кримінального провадження до підозрюваного (його захисника, законного представника), представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, потерпілого, учасника судового провадження можуть суперечити їхньому праву виписувати із справи будь-які відомості й у будь-якому обсязі (ч. 2 ст. 221, ч. 2 ст. 317 КПК). На тлі підвищеного значення, яке недавніми роками надається праву підозрюваного, обвинуваченого на захист, примусове зобов'язання його конспектувати матеріали справи із слів слідчого чи іншої особи (навіть такої, яка повністю читає тексти документів) видається, на перший погляд, абсолютно неприйнятним.

Водночас у слідчій практиці оголошення матеріалів кримінального провадження без вручення відповідних документів підозрюваному, потерпілому та іншим зацікавленим особам – явище доволі поширене (таку форму ознайомлення допускають приблизно 30% слідчих). Певною мірою це зумовлене прагненням слідчого пришвидшити процедуру ознайомлення із матеріалами провадження (у зв'язку із спливом строків розслідування та тримання під вартою, необхідністю розслідувати інші справи), але головне – потребою попередити знищення справи, втрату доказів.



Можна змоделювати ситуацію, за якої була б забезпечена збереженість матеріалів кримінального провадження, водночас запропонувавши декілька варіантів ознайомлення із матеріалами такого провадження: 1) поміщення аркушів справи у плівкові файли; 2) оголошення матеріалів справи слідчим (чи іншою особою), 3) ознайомлення із матеріалами провадження за копіями.

Перший варіант (як такий, що не суперечить закону) може бути використаний, однак він не забезпечує абсолютну профілактику знищення матеріалів провадження. Така практика уже існує, однак вона сприймається неоднозначно (найперше стороною захисту).

Стосовно другого із варіантів виникає запитання: наскільки правомірною є така організація ознайомлення учасників процесу (насамперед підозрюваного та обвинуваченого) із матеріалами кримінального провадження, за наявності якої він не має можливості безпосередньо доторкатися до них (брати в руки), а, отже, і знищити. «Ознайомити» – означає «надати відомості», «пред'явити» – «продемонструвати на підтвердження чого-небудь». Не потрібно детально доводити, що, звичайно ж, законодавець мав на увазі таке ознайомлення із матеріалами провадження, за якого учасник кримінального провадження має можливість безпосередньо їх оглянути та вивчити зміст. А надто, що він має право виписувати із нього відомості (тобто читати та проводити запис прочитаного). «Виписати» – «вибрати із тексту, списати, записати». Вибрати із тексту будь-що опосередковано дуже тяжко. Гіпотетично вибрати відомості без шкоди для якості сприйняття можна і при повільному зачитуванні тексту ким-небудь стороннім. Але для повсякденних реалій слідчої роботи – це не варіант вирішення проблеми.

Стосовно останнього із запропонованих варіантів (ознайомлення із матеріалами провадження за копіями), то, як видається, його виключати не можна. На нашу думку, за наявності реальних підстав вважати (зокрема і за оперативно-розшуковою інформацією), що матеріали провадження можуть бути знищені (чи зацікавлені особи будуть вдаватися до спроб його знищення), орган, що веде кримінальний процес, вправі прийняти рішення про ознайомлення учасника процесу із матеріалами за копіями. У цьому разі метою виготовлення копії є збереження оригіналу документа. Якщо копія і за формою і за змістом абсолютно відповідає оригіналу документа, то сам факт ознайомлення за копіями ніяк не обмежує право на ознайомлення із матеріалами кримінального провадження. Надане законом право виписувати із справи будь-які відомості може бути реалізоване шляхом підготовки і надання точної копії (копій) документа. За необхідності

матеріали кримінального провадження можуть бути скопійовані у повному обсязі. Принаймні, закон не містить обмежень для ознайомлення із фактичними даними за копіями.

Слідча та судова практика уже мають окремі приклади ознайомлення підозрюваного (обвинуваченого) із деякими процесуальними документами за їх копіями. Проте аби виключити можливі суперечки про те, чи було обмеження прав учасника процесу, підстави та порядок ознайомлення із матеріалами провадження за їх копіями повинні бути передбачені на законодавчому рівні.

Назріла необхідність по деяких категоріях справ (насамперед про злочини, пов'язані із організованою злочинністю, про серійні злочини, розслідувані групою (бригадою) слідчих) безпосередньо у слідчих підрозділах вести контрольні провадження, в яких повинні міститися копії основних процесуальних документів про прийняті у справі рішеннях (і, можливо, окремих протоколів слідчих дій, наприклад, протоколу допиту підозрюваного). Усі виготовлені для цих цілей копії можуть бути використані при втраті матеріалів кримінальних проваджень (повністю чи частково).

Окремі слідчі, зіткнувшись із організованою протидією розслідуванню зі сторони відомих злочинних угруповань (що проявляється, зокрема, у знищенні окремих матеріалів кримінальних проваджень), вживають заходів до збереження таких матеріалів. У кримінальних провадженнях деякі слідчі завбачливо складають копії документів, втрата яких може бути виключно значущою при оцінці обґрунтованості притягнення особи до кримінальної відповідальності (визнавальні показання підозрюваного, протоколи одночасного допиту кількох осіб, у показаннях яких є істотні розбіжності, обшуку тощо) та зберігають у себе (у робочому кабінеті або й поза ним). У разі необхідності суд може ними скористатися. Така практика щодо окремих справ існувала. Копії документів були отримані від слідчого на запит суду та долучені до матеріалів кримінального провадження. Порядок отримання та використання таких копій не безспірний, але судами вони були прийняті як докази.

У системі заходів попередження умисного знищення матеріалів кримінального провадження не останню роль виконує вивчення працівниками правоохоронних та правозахисних органів особи підозрюваного (обвинуваченого) та інших зацікавлених учасників процесу (чи інших осіб). Із цією метою можуть бути використані можливості оперативно-розшукових апаратів.

Потреба забезпечити збереженість матеріалів кримінальних проваджень зобов'язує звернутися до профілактичної функції кри-

мінального права. Про зворотний вплив кримінально-процесуального права на матеріальне кримінальне право висловлювалися багато процесуалістів [9–18]. Поділяючи висновки цих авторів, можливим є стосовно відновлюваного провадження говорити про вплив кримінального процесу на удосконалення норм кримінального закону. Втрата матеріалів кримінального провадження може стати тією обставиною, яка не дає змогу реалізувати завдання правосуддя при розслідуванні конкретного злочину. Тому необхідно включити до Розділу XVIII КК України «Злочини проти правосуддя» самостійну статтю, що передбачала б відповідальність за умисне знищення матеріалів кримінального провадження.

**Висновки.** Порядок провадження у кримінальних справах не містить норм, що дозволяли б попереджати умисне знищення зацікавленими особами кримінальних процесуальних документів. Процедура ознайомлення учасників процесу із матеріалами справи містить потенційну небезпеку їх втрати. У цій частині кримінальний процес є надто відкритим та беззахисним від зловживань та протидії розслідуванню.

---

1. Маланюк А. Завдання і предмет провадження з відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження // Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції «Малиновські читання» (м. Острог, 15–16 листопада 2013 року). Острог: Вид-во Національного університету «Острозька академія», 2013. С. 274–276.

2. Маланюк А. Загальні умови здійснення провадження з відновлення втрачених матеріалів у кримінальному судочинстві України. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2017. Вип. 64. С. 235–244.

3. Миколенко О. М. Правове забезпечення інституту відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження // Матеріали 69-ї наукової конференції професорсько-викладацького складу економіко-правового факультету Одеського нац. університету ім. І. І. Мечникова (м. Одеса, 26–28 листопада 2014 року); відп. ред.: І. С. Канзафарова, А. О. Нігрєєва; ОНУ ім. І. І. Мечникова, ЕПФ. Одеса: Астропринт, 2014. С. 121–123.

4. Романюк А. Б. Проблемні питання правового регулювання відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження в Україні // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»: зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), В. М. Дрьомін (заст. голов. ред.), Ю. П. Алєнін та ін.; відпов. за вип. В. М. Дрьомін; МОН України, НУ ОЮА. Одеса: Юрид. л-ра, 2012. Т. 11. С. 438–445.

5. Жовненко Д. С. Відновлення втрачених доказів у кримінальному процесі. *Держава та регіони*. Серія Право. 2011. Вип. 1. С. 162–166.

6. Суд відкритий ... для злодіїв. URL: [https://dt.ua/.../sud\\_vidkritiy\\_dlya\\_zlodiyiv\\_\\_z\\_uzhgorodsk](https://dt.ua/.../sud_vidkritiy_dlya_zlodiyiv__z_uzhgorodsk).

7. Мартин В. Як з Ужгородського міськрайонного суду зникли кримінальні справи (подробиці). URL: <https://karpatnews.in.ua/news/29702-yak-z-uzhhorodskoho-miskraionnoho-sudu-znykly-kryminalni-spravy-podrobytsi.htm>.

8. Курінний В. Вибух у приміщенні Дарницького суду. URL: <http://kreschatic.kiev.ua/ua/2421/art/16984.html>.

9. Незнамова З. А. Коллизии норм материального и процессуального права. *Российский юридический журнал*. 2003. № 1. С. 64–69.

10. Павлов Н. Е. Уголовно-процессуальное законодательство и уголовный закон (проблемы соотношения и применения): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09: «Уголовный процесс; криминалистика; теория оперативно-розыскной деятельности». М., 1999. 536 с.

11. Прошляков А. Д. Взаимосвязь материального и процессуального уголовного права: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 «Уголовный процесс, криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность». Екатеринбург, 1997. 271 с.

12. Ткачук І. С. Термінологічна неузгодженість норм кримінального та кримінально-процесуального законодавства як прояв міжгалузевої колізії // Теоретичні та прикладні проблеми кримінального права України: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луганськ, 19–20 квітня 2012 р.) / упорядн. Є. О. Письменський, Г. Ю. Старовойтова; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2012. С. 510–512.

13. Болдарь Г. Є. До питання про форми міжгалузевої взаємодії кримінального права України // Теоретичні та прикладні проблеми кримінального права України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луганськ, 20–21 травня 2011 р.) / редкол.: Г. Є. Болдарь, А. О. Данилевський, О. О. Дудоров та ін.; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2011. С. 78–84.

14. Гончаров Д. Ю. Взаимосвязи и коллизии норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право». Екатеринбург, 2004. 187 с.

15. Гончаров Д. Ю. Уголовное право и генетические связи в законодательстве криминального цикла // Уголовное право: истоки, реалии, переход к устойчивому развитию: материалы VI Российского Конгресса уголовного права (26–27 мая 2011 года). М.: Проспект. С. 24–28.

16. Даев В. Г. Взаимосвязь уголовного права и процесса. Ленинград: Изд-во Ленинградского ун-та, 1982. 111 с.

17. Денисова А. В. Уголовное право и межотраслевые правовые институты // Уголовное право: истоки, реалии, переход к устойчивому развитию: материалы VI Российского Конгресса уголовного права (26–27 мая 2011 года). М.: Проспект. С. 28–31.

18. Марін О. К. Кримінально-правові проблеми нового КПК України // Кримінальний кодекс України 2001 р.: проблеми застосування і перспективи удосконалення: тези доповідей та повідомлень учасників Міжнародного симпозіуму (21–22 вересня 2012 року). Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. С. 140–143.

**Navrotska V. V. The Legal and Organizational Questions of Warning of Loss and Elimination of Materials of Criminal Case**

*Problems of reopening lost cases (in relation to warning of their loss) are actual. It is confirmed by obvious unprotectedness of order of realization in criminal cases from intentional elimination of the collected materials. Now there are not the judicial prophylactic measures directed against partial or complete elimination by the participants of the criminal justice (foremost, suspected or by defendants) of materials of criminal cases during an acquaintance with them (whether in the process of realization of judicial actions). A home legislator envisaged a right for persons on an acquaintance with corresponding documents and materials that directly touch their rights. At the same time, he did not envisage clever facilities of protecting from elimination of these materials.*

*At the same time elimination of materials of criminal case is one of the most real methods of deviation suspected (defendant) from criminal responsibility. Such deviation acquires the lines of the organized counteraction to investigation sometimes. On the whole it is possible to assert that on legislative and government levels absent system of events that provide safety of materials of criminal cases.*

*A problem of warning of loss and proceeding in materials of criminal cases is multidisciplinary, that needs the concerted organizational efforts of all organs of pretrial investigation, office of public prosecutor and court. The proper study is needed by practice of account, storage, transmission of materials of criminal cases. With the aim of prophylaxis of loss of materials of criminal cases on executive and legislative levels must be used row of legal facilities. In particular, the order of account, storage, motion and moving of materials of criminal cases needs adjusting. Except that, in a law it is necessary to envisage additional positions that regulate access of participants of process to materials of pretrial justice, namely: possibility of acquaintance with materials of realization after copies and (whether) their announcement by the person who conducts a criminal process.*

**Key words:** *loss of materials of criminal cases, intentional elimination, acquaintance by copies.*

*Стаття надійшла 25 червня 2018 р.*

УДК 343.341.4

**Н. І. Поліщук**

**МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД  
ЩОДО ЗВІЛЬНЕННЯ  
ВІД ПОКАРАННЯ ЗА ХВОРОБОЮ**

*Розглянуто підстави, умови, моделі звільнення від покарання у зв'язку з хворобою за кримінальним правом зарубіжних держав. З'ясовано механізми та умови, які передбачають фізичну та психологічну реабілітацію осіб, звільнених від покарання за хворобою. Визначено категорії осіб, які підлягають*

звільненню від покарання, за законодавством країн зарубіжжя. На основні аналізу зарубіжної практики звільнення від покарання за хворобою висунуто пропозиції щодо вдосконалення цієї норми закону в Кримінальному кодексі України (далі – КК України).

**Ключові слова:** міжнародний досвід, звільнення від покарання, захворювання у засудженого, підстава звільнення, психічний розлад.

**Постановка проблеми.** Порівняльний аналіз норм про звільнення від покарання у зв'язку з хворобою, передбачених кримінальними законами зарубіжних країн, дає змогу висновувати, що вказана підстава звільнення тягне за собою різні кримінально-правові наслідки для засуджених. Деякі положення зарубіжного законодавства можна запозичувати при подальшому удосконаленні законодавчої регламентації звільнення від покарання у зв'язку з хворобою. Включення в закон положення про заміну покарання на більш м'яке щодо засуджених, які захворіли після вчинення злочину іншою тяжкою хворобою, свідчить про деяке посилення кримінально-правових наслідків.

**Стан дослідження.** Дослідженням особливостей звільнення від відбування покарання за хворобою займалися свого часу відомі вчені у галузі кримінального права та кримінології, а саме: О. О. Алфімова, М. І. Бажанов, Ю. В. Баулін, В. А. Клименко, О. Ф. Ковітіді, А. С. Михлин, А. А. Музика, А. В. Наумов, С. Н. Сабанін, Ю. А. Пономаренко, М. В. Романов, Н. С. Таганцев, Ю. М. Ткачевський, В. В. Скибицький, М. І. Хавронюк, Л. В. Яковлева та інші.

**Метою** статті є вивчення, аналіз та порівняння норми Кримінального кодексу України про звільнення від відбування покарання за хворобою з аналогічними нормами у кримінальних законах зарубіжних держав.

**Виклад основних положень.** Порівняльне дослідження українського і закордонного законодавства демонструє, що ступінь розробки вибраної правої норми в кримінальному праві закордонних країн (не беручи до уваги країн-членів СНД), порівняно з аналогічною нормою в українському кримінальному законі, відносно невисокий. На думку В. К. Дуюнова, законодавство країн далекого зарубіжжя передбачає менш розгорнуту, ніж в українському законодавстві, систему видів звільнення від покарання, враховуючи те, що за кордоном широко застосовується умовно-дострокове звільнення, відтермінування та пробациі покарання [1, с. 402].

Для кримінального законодавства зарубіжних країн характерні певні тенденції, зокрема, в кримінальних законах багатьох країн відсутні самостійні норми, що регулюють звільнення від покарання в зв'язку з хворобою. Такі норми зазвичай містяться в розділі, присвя-

ченому «заходам виправлення і безпеки», де йдеться про психічно хворих осіб, які підлягають звільненню від кримінальної відповідальності і покарання, або містяться в нормах, які регулюють інститут неосудності.

Заходи безпеки, поряд з кримінальним покаранням, передбачені в законах Франції, Німеччини, США, Японії. Вони отримали широке застосування стосовно осіб, які, звільняючись від покарання в зв'язку з психічним захворюванням, піддаються з боку держави примусовому лікуванню, що за суттю своєю є покаранням. Природа зазначеного інституту багато в чому проявляється в його цілях, які спрямовані на те, щоб не допустити злочинних дій з боку соціально небезпечного середовища [2, с. 81].

Інша тенденція виявляється в тому, що для більшості кримінальних законів зарубіжних країн (Болгарії, Данії, Франції, Швейцарії) не властиве закріплення іншої тяжкої не психічної хвороби як медичної підстави для звільнення від покарання. Водночас значну увагу в зазначених країнах приділяють регламентації питань, пов'язаних з призначенням покарання і звільненням від нього осіб, які страждають психічними захворюваннями. Для деяких країн (Австрії, Німеччини, Франції) важке (зокрема не психічне) захворювання є підставою для відтермінування покарання. Лише в окремих країнах (як-от Іспанія, В'єтнам) важка хвороба прямо передбачена як медична підстава звільнення від покарання.

Більш детально зупинимося на кримінальних законах зарубіжних країн залежно від регламентації медичної підстави звільнення через хворобу, оскільки саме хвороба (психічна або соматична) особи-злочинця за тих чи інших правових умов звільнення відрізняє його від інших видів звільнення від покарання. З огляду на це всі вивчені кримінальні закони можна умовно розділити на три основні групи:

1) закони, котрі як медичну підставу звільнення передбачають тільки психічний розлад;

2) закони, що закріплюють як таку підставу інші важкі захворювання;

3) закони, що передбачають у ролі підстав звільнення від покарання як психічні, так і інші важкі хвороби або вказують загалом на «медичний фактор» або «погане здоров'я».

До першої групи необхідно віднести Кримінальний кодекс Болгарії, в якому в ст. 33 закріплено те, що не застосовується покарання до особи, яка вчинила злочин та яка до винесення вироку захворіла на психічну хворобу, внаслідок чого вона не може усвідомлювати характер і значення своїх дій або керувати ними. Така особа підлягає

покаранню в разі одужання, і за ст. 34 КК Болгарії до неї можуть бути застосовані примусові заходи медичного характеру. Відповідно до ст. 89 КК Болгарії, такі заходи застосовуються до осіб, які «перебували в стані неосудності» в період відбування покарання [3, с. 79].

Аналіз норм КК Болгарії дає можливість говорити про те, що чинний закон не передбачає самостійної норми про звільнення від покарання в зв'язку з психічною хворобою, позаяк положення, що закріплюють психічний розлад, який настав на різних стадіях судочинства і є підставою звільнення від покарання, отримали роздільну регламентацію в законі. Однак КК Болгарії не передбачає в ролі медичної підстави звільнення інші важкі хвороби.

У Кримінальному кодексі Данії 1930 р. виділена самостійна категорія осіб, які захворіли психічним розладом після вчинення злочину [4, с. 24]. Скажімо, в ст. 73 в розділі «Інші правові наслідки караного діяння» йдеться про те, що якщо особа, яка вчинила злочин, після його вчинення, але до винесення вироку набуває серйозного захворювання, що характеризується ознаками неосудності (неможливість усвідомлювати значення своїх дій у зв'язку з психічним захворюванням), то суд може призначити або утриматися від призначення покарання. Крім того, якщо суд визнає за необхідне, то може застосувати зазначені в законі «особливі заходи» замість покарання або до моменту його виконання. До таких заходів, за ст.ст. 68–69 КК Данії, відносять: поміщення в лікарню для психічно хворих або в іншу установу для осіб з важкими психічними відхиленнями, а також передачу особи під опіку. Зразом КК Данії також не передбачає підставою звільнення інші важкі (не психічні) хвороби.

Психічний розлад є медичною підставою звільнення від покарання у вигляді смертної кари за «Збірником Законів США», згідно з яким смертний вирок щодо особи, яка є психічно неповноцінною, у виконання не передається (ст. 3596 Зводу Законів).

До другої групи кримінальних законів віднесені ті, які передбачають як медичні підстави тільки інші важкі (не психічні) хвороби засуджених. Приміром, важка недуга є підставою для звільнення від покарання за Кримінальним кодексом В'єтнаму 1985 року, який в ч. 2 ст. 51 передбачає, що стосовно особи-засудженого, яка ще не почала відбувати покарання, якщо вона захворіла важкою хворобою і якщо ця особа перестала бути суспільно небезпечною, то суд за поданням прокуратури може постановити рішення про звільнення від відбування всього покарання [5, с. 116].

Зі змісту зазначеної норми випливає, що, по-перше, закон обмежує застосування такого інституту тільки стадією винесення і вико-



нання вироку, виключаючи таке звільнення в період відбування покарання; по-друге, не обумовлює момент виникнення важкої недуги; по-третє, вимагає, щоб особа, хвора на тяжку недугу, не становила собою суспільної небезпеки (кримінально-правовий критерій звільнення).

Умовний характер звільнення від покарання через хворобу закріплений в КК Іспанії 1995 року, де в розділі «Умовно-дострокове звільнення» в ст. 92 йдеться про те, що умовне звільнення призначається, якщо особа лікується від тяжкої хвороби, що приносять їй страждання. При цьому в ст. 90 ч. 2 КК Іспанії передбачено, що в разі застосування умовно-дострокового звільнення Суд по Виправному Нагляду може призначити обов'язковою умовою дотримання правил поведінки, передбачених у ст. 105 КК Іспанії, де серед інших умов наведено лікування в медичних центрах або соціально-медичних установах [6, с. 38]. Крім того, в КК Іспанії йдеться про правові наслідки для осіб, які не дотримуються обов'язкових умов звільнення через хворобу, наприклад, в ст. 93 закріплено, що термін умовного звільнення триває весь час невідбутого покарання, призначеного вироком. Якщо в зазначений період особа не дотримується встановлених правил поведінки, то Суд по Виправному Нагляду може скасувати рішення про умовно-дострокове звільнення, внаслідок чого особа повертається до в'язниці на весь термін невідбутого покарання, незалежно від часу, проведеного в умовному звільненні.

Звісно ж, що використання такої оціночної категорії, як «важка хвороба, що завдає страждання», як формального критерію звільнення в КК Іспанії є не зовсім коректне, тому що наявність у особи такої хвороби вже саме по собі завдає тією чи іншою мірою моральних і фізичних страждань, а визначення їх тяжкості носить суто індивідуальний характер.

До третьої групи зарубіжних країн належать ті, які в своїх законах передбачають як медичну підставу психічні та інші захворювання або допускають різні за характером захворювання, вказуючи загалом на «погане здоров'я» засудженого. Досить детально регулює питання призначення і звільнення від покарання осіб, які страждають психічними захворюваннями, КК Швейцарії 1999 року, який передбачає заходи безпеки щодо психічно хворих осіб замість покарання. Специфікою цього інституту є можливість призначення «випробного звільнення» з медичного закладу із застосуванням «охоронного нагляду», якщо підстави застосування заходів безпеки не повністю відпали (ч. 4 ст. 43 КК Швейцарії) [7, с. 36]. Рішення про виконання раніше відміненого покарання в зв'язку з проходженням лікування або рішення про відмову виконання покарання приймається тільки судом після

консультації з лікарем-фахівцем. Відповідно до ч. 5 ст. 43 КК Швейцарії, компетентний орган висловлює свою думку з питання, чи згоден він з тим, що виконання покарання є шкідливим для звільненої особи.

Крім того, в ст. 40 КК Швейцарії йдеться про порядок виконання покарання в разі виникнення іншої (не психічної) хвороби у засудженого. Якщо під час виконання покарання засуджений був переведений в медичний (лікувальний) заклад або притулок, то час перебування в такому закладі зараховується йому в строк покарання. Компетентний орган може повністю або частково не зараховувати зазначений час, якщо поміщення в лікувальний заклад або притулок було спричинено хворобою, яка була у засудженого до відбування покарання. Зарахування часу не відбувається і в разі, якщо засуджений навмисно домагається поміщення до відповідної установи або він навмисно сприяє продовженню терміну перебування в такій установі.

Таким чином, КК Швейцарії передбачає, що інше захворювання є підставою для переведення в спеціальний лікувальний заклад, але не є медичною підставою звільнення від відбування покарання. В такому випадку законодавець надає перевагу лікуванню хворих засуджених в лікувальних установах, а не їх звільненню.

Питання, пов'язані зі звільненням від покарання через хворобу, розглядаються і в Кримінальному кодексі Китайської Народної Республіки. Приміром, у ст. 18 КК КНР передбачено положення, згідно з яким «особи, які періодично страждають психічними захворюваннями, за злочини, вчинені в момент, коли вони були в стані осудності, несуть кримінальну відповідальність». Крім того, медичною підставою звільнення ст. 19 КК КНР встановлює глухонімосту і сліпоту. Особі, яка вчинила злочин і страждає зазначеними захворюваннями, може бути призначено більш м'яке покарання або покарання нижче від найнижчої межі, передбачене законом, або ж повністю звільнення від покарання [8, с. 303].

Аналіз КК КНР засвідчує, що попри обмеження загальними положеннями про притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які страждають психічним захворюванням, в ньому не вказані конкретні кримінально-правові наслідки для заданої категорії. Крім того, передбачаючи такі недуги, як сліпота і глухонімосту, як підстави звільнення від покарання, ст. 19 КК КНР не обумовлює моменту виникнення таких захворювань. Скажімо, не зовсім зрозуміло, чому з усіх наявних соматичних захворювань закон надав перевагу лише двом з них.

Певний науковий інтерес викликає Кримінальний кодекс Франції, який в розділі «Режим покарань» передбачає «медичний фактор» як підставу застосування особливого правового інституту. Йдеться про

розстрочення виконання окремих видів покарань. Інститут розстрочення покарання за КК Франції можливий стосовно тюремного ув'язнення. Наприклад, у ст. 132-27 КК передбачено, що «медичний мотив» здатен слугувати підставою для винесення рішення про виконання тюремного ув'язнення по частинах, кожна з яких не може бути менше 2 днів, протягом періоду, що не перевищує 3 років [9, с. 218].

Виходячи зі змісту наведених кримінально-правових норм, доречно констатувати, що «медичний мотив» може впливати на порядок виконання засудженим покарання, проте він не є підставою для повного звільнення від відбування покарання. Звісно ж, істотним недоліком виглядає те, що КК Франції використовує доволі загальне поняття «мотив медичного порядку» як медичну підставу, що тягне кримінально-правові наслідки для засуджених.

Аналогічна регламентація медичної підстави передбачена Кримінальним кодексом Швеції [10, с. 232], в якому в ст. 5 глави «Про визначення покарання і звільнення від санкції» вказується на термін «погане здоров'я» як підставу для пом'якшення покарання або звільнення від нього. Так, суд при визначенні покарання, крім «кримінальної значущості» злочину, повинен враховувати, чи буде обвинувачений внаслідок його віку або «поганого здоров'я» відчувати необґрунтовані труднощі в результаті покарання. У цій же нормі сказано, що суд може призначити менш суворе покарання, ніж те, яке передбачено за злочин, якщо на це в є «особливі підстави», закріплені в ст. 5 КК Швеції.

Однак КК Швеції передбачає не тільки можливість призначення більш м'якого покарання в силу «поганого здоров'я» обвинуваченого, але і можливість повного звільнення від покарання. Приміром, ст. 6 КК декларує, що якщо через наявність особливих обставин очевидно необґрунтоване призначення санкції, суд мусить винести рішення про звільнення від покарання. Необхідно підкреслити, що медичну підставу звільнення «погане здоров'я» КК Швеції тлумачить досить узагальнено і не вказує, наскільки здоров'я обвинуваченого має бути «поганим».

Назагал за КК Швеції одна підстава у вигляді «поганого здоров'я» засудженого може тягти за собою абсолютно різні кримінально-правові наслідки: або призначення менш суворого покарання, або повне звільнення від нього (що характерно і для деяких кримінальних законів країн СНД).

КПК Німеччини 1987 року [11, с. 186] містить положення про «припинення виконання покарання у вигляді позбавлення волі» за трьома видами медичної підстави. Так, згідно з ч. 4 ст. 455 КПК,

органи, які виконують вирок, мають право припинити виконання покарання у вигляді позбавлення волі, якщо:

а) засуджений захворів психічною хворобою;

б) виконання покарання у зв'язку з хворобою передбачає безпосередню небезпеку для життя особи засудженого;

в) засуджений страждає тяжким захворюванням і не може бути підданий обстеженню або лікуванню в умовах місць позбавлення волі або в лікарні місця позбавлення волі і захворювання, імовірно, триватиме доволі довго. Однак у цій же нормі є істотна обмовка про те, що виконання покарання може і не припинятися, якщо цьому перешкоджають важливі обставини, зокрема загроза громадської безпеки. Останній пункт ч. 4 ст. 455 КПК Німеччини заслуговує на увагу, враховуючи, що можливості лікарень місць позбавлення волі можуть поступатися медичним закладам системи органів охорони здоров'я (особливо приватним клінікам) через недостатню затребуваність перших і оснащення сучасним медичним обладнанням і лікарськими препаратами других.

**Висновки.** Таким чином, вивчення кримінального законодавства зарубіжних країн, що передбачає звільнення від покарання через хворобу, дає змогу зробити такі висновки:

1) регламентація інституту звільнення від покарання в зв'язку з психічним розладом у зарубіжних країнах здійснюється кримінальним законодавством спільно з питаннями неосудності. Виокремлення важкої хвороби як медичної підстави звільнення від покарання здебільшого не характерно для кримінального законодавства зарубіжних країн;

2) аналіз зарубіжного законодавства, що передбачає звільнення від покарання у зв'язку з хворобою, порівняно з аналогічними нормами в українському кримінальному законі, засвідчує, що ступінь розробки останніх вищий. Однак деякі положення зарубіжного законодавства можна запозичувати задля подальшого удосконалення законодавчої регламентації звільнення від покарання у зв'язку з хворобою. До таких доречно віднести регламентацію звільнення від покарання осіб, які захворіли на іншу тяжку хворобу, в КК Іспанії 1995 року як умовного зі зазначенням в законі конкретних вимог до поведінки звільненої через хворобу особи;

3) більш детального наукового осмислення вимагають деякі положення зарубіжного законодавства, що становлять інтерес з позиції їх застосування. До таких положень доцільно віднести застосування інституту розстрочення виконання покарання у виді позбавлення волі

через хворобу за КК Франції (ст. 137-27); призначення «випробувального звільнення» з лікувального закладу зі застосуванням «охоронного нагляду» за психічно хворими особами за КК Швейцарії (ст. 43); положення КК Швейцарії про незарахування повністю або частково часу перебування в лікувальному закладі, якщо направлення туди засудженого було спричинено хворобою, яка була у нього до початку відбування покарання (ст. 40); положення про призначення більш м'якого покарання у зв'язку з важкою хворобою, передбачене низкою зарубіжних кодексів і кримінальних кодексів країн СНД; умови звільнення через тяжку хворобу за КПК Німеччини, згідно з якими звільнення допускається, якщо засуджений не може бути підданий обстеженню або лікуванню в умовах лікарні місця позбавлення волі і захворювання, ймовірно, триватиме довго (ст. 455).

Всебічне вивчення вказаних положень вимагає незалежного наукового аналізу. Окремого наукового дослідження потребують деякі положення кримінальних законів країн СНД і Балтії, зокрема питання про те, чим керувався законодавець при встановленні різного часу виникнення психічного розладу та іншої важкої хвороби як медичної підстави звільнення від покарання.

1. Дуюнов В. К. Механизм уголовно-правового воздействия: теоретические основы и практика реализации. Тольятти, 2001. 512 с.
2. Кузнецова Н. Ф. Преступление и наказание в Англии, США, Франции, ФРГ, Японии: Общая часть уголовного права. М., 1991. 288 с.
3. Уголовный кодекс Республики Болгарии / под ред. А. И. Лукашова. СПб, 2001. 298 с.
4. Уголовный кодекс Дании / науч. ред. С. С. Беляев. СПб., 2001. 230 с.
5. Первый социалистический Уголовный кодекс Вьетнама / под ред. С. Г. Келина, Дао Чи. 1986. 211 с.
6. Уголовный кодекс Испании / под ред. Н. Ф. Кузнецовой. М., 1998. 218 с.
7. Уголовный кодекс Швейцарии / под ред. А. В. Серебренниковой. М., 2000. 138 с.
8. Уголовный кодекс Китайской Народной Республики / под ред. А. И. Коробеева. СПб., 2001. 508 с.
9. Уголовное законодательство зарубежных стран (Англии, США, Франции, Германии, Японии): сборник законодательных материалов. М., 2001. 352 с.
10. Уголовный кодекс Швеции / под ред. Н. Ф. Кузнецовой. СПб., 2001. 320 с.

11. Уголовно-процессуальный кодекс ФРГ / под ред. Б. А. Филимонова. М., 1994. 204 с.

12. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. К., 2001. 1184 с.

### **Polishchuk N. I. International Experience of relief from punishment due to illness**

*This work involves studying the grounds, conditions, models of liberation from punishment due to illness according to the criminal law of foreign states, studying the mechanisms and conditions under which these mechanisms operate for the purpose of physical and psychological rehabilitation of persons, liberated from punishment due to illness. The study determines the categories of persons subject to liberation from punishment according to the foreign states' law.*

*The comparative analysis of norms on the liberation from punishment due to the other severe illnesses stipulated by the criminal laws of CIS, allows drawing a conclusion that this medical reason conditions different criminal and legal consequences for the convicted. Thus, Criminal Code of Kazakhstan, Tajikistan and Belarus, apart from complete liberation from punishment for the mentioned reasons, provides for the possibility of changing the punishment into lighter one for the persons who suffer from other severe illnesses. At the same time, CC of Ukraine, Estonia, Latvia, Georgia, Kirghizia and Uzbekistan, Turkmenistan, have not adopted the provision on changing the punishment into lighter as to the mentioned persons providing only for the liberation from punishment.*

*This work, based on the analysis of foreign experience of liberation from punishment due to illness, gives the suggestions as to the improvement of this norm of law in the CC of Ukraine, also suggests changing the very approach to the treatment and rehabilitation of persons liberated from punishment due to illness.*

*The specific issues are studied connected with this subject and the ways of their solution are suggested.*

*Based on the grounded analysis of regulatory legal acts, scholarly works and theoretical/practical commentaries the conclusions were drawn as to the differences of legal regulation of liberation from liability due to the disease in Ukrainian and foreign criminal laws.*

**Key words:** *international experience, liberation from punishment, liberation from punishment due to the disease, comparison of Ukrainian criminal law with the foreign analogues, art. 84 CC of Ukraine.*

*Стаття надійшла 20 грудня 2018 р.*

## *Розділ 5*

# **ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ**

**Z. K. Mikołajczyk**

## **COMMUNICATION BETWEEN THE POLICE AND LOCAL PEOPLE ACCORDING TO ASSUMPTIONS OF THE CONCEPTION OF MOVING SPACES**

The language is one of the oldest way of communication among people. Colloquially, it is known as a speaking skill only, a system of signs used to transmit a message from a sender to a recipient, etc. [1]. No doubt, using of writing is very rife, and together with the civilization development, new forms of communication start. Nowadays, there is a huge progress of ways and methods of transferring information, especially on the Internet space. They are the subjects of research in the safety domain, in its different areas.

The Police is the most important organization in ensuring the safety and public order. This service is uniformed and armed, it has got a lot of powers, which enter in civil liberties. [16, art. 1 and 2]. Security as a term is known as a state not being in danger [13, p. 19], providing easy, undisturbed development and catering needs [17, p. 8].

That is why there is a dynamic development of research in security area and public order [2, p. 7; 10, p. 13; 17, pp. 8–9; 15, p. 19; 8, p. 22; 14, pp. 15–21; 11; 12]. Ensuring the safety is shown in the quality of society standard of living, caring about proper state of public order, protection of property, health of the citizens.

In this area, the country forms a lot of institutions: National Security Bureau, Government Security Centre, National Security Agency, Central Anticorruption Bureau, Military Police, The Border Guard, Guard Rail, Customs service, The Municipal Police, forest guards, fishing guards, Road Transport Inspection; State Inspections: Inspectorate for Environmental Protection, Sanitary, Trade, Pharmaceutical, Veterinary, National Labour Inspectorate; State Fire service, Voluntary Fire Brigade, agencies care for

protection of people and property, and a lot of other institutions and non-government organizations.

However, the role of the Police in keeping public order is major. Its task is recognising, preventing, neutralizing, minimizing the results of threats. Social development is connected to new kinds of danger [19, p. 277] and social problems. Research in this area notice three main groups: «natural systems (e.g. natural disasters), artificial systems (e.g. traffic or industrial hazard), people's bad will (causes e.g. criminality)» [1, p. 236]. According to the conception of Moving Spaces, threats are divided to outside and inside, before global, regional, subregional, local, etc. This criterion lets divide threats, which are important to the whole country, the region, province, district, community, and even concrete local society. Some of them are local only and they are characteristic for the area starting «negative spaces». The example this kind of negative space for the district can be flood threats, where the enormous river is nearby. Absolutely other negative spaces are phenomena observed in the city area or organized criminality, immigration, functioning of airports and hub, where the terrorist attack is possible. Some of these spaces are not local, and their size and intensity or time span is little predictable [9, pp. 167–179].

The opposite of these spaces are «positive spaces», which start as a result of effective actions of organizations responsible for ensuring the safety and public order. These positive spaces can begin in case of the right rehabilitation, effective activities of preventive service, proper social prevention, using effective research, or high level of service skills. The efficiency of security service is very wide. The necessary conditions are:

- organising the proper staff selection and a system of courses and professional development;
- keeping the high level of professionalism by managers and right human resource management;
- achievement modern technical equipment and keeping to the full readiness to use in actions;
- effective recognising threats, writing and entering tools, the most effective valuation and analysing the risk;
- organising good system of changing information between the institution responsible for ensuring the safety;
- keeping still cooperation and coordination activities.

The main features of positive spaces are the facts that they are effects of security service actions, that is why they have got limited area, noticed by physical activities and citizens' sense of security.

According to the author of the Conception of Moving Spaces, «success of actions, which are used for safety, is matching positive spaces



to negative spaces to prevent their development and minimize negative effects of the phenomenon. It is very precious to have a skill of crisis management and building «positive space» based on proper service and adaptation resources to the situation. But this is not the clue of this theory, because nowadays there are the procedures adequate to the concrete situation, duties are divided to different institutions, there is crisis management. Sometimes there are not conclusions after the situation and rehabilitation to prevent this kind of event again. The clue of the theory of moving spaces is starting the system of «positive spaces» before the threat starts, in the areas where the possibility of «negative space» is the biggest» [9, p. 170].

The author of this conception pays attention to controllability «positive spaces» by the institutions, which ensure the safety of the country. He notices, that «the proper localization can prevent beginning threats. «Negative spaces» do not have the point of contact, trajectory, that is why it is impossible to predict them and they depend on a lot of conditions. Organising committees for advisers and experts with professional skills, knowledge and experience, scientists (according to the district law art. 38a) will be able to effective manage «positive spaces» and prevent beginning «negative spaces» [9, p. 170]. He also notices the possibility of engaging science authorities to ensure the safety, to predict and prevent threats in the future. As a result, new tools of assessing threats will be written and implemented.

On the other hand, it is very important to engage society to think about safety and changing information. The aim is to finding new ways of communication between the Police and local people. The example of this tool is e-Policeman, it started in the Municipal Police in Płock.

This technique began as a result of research providing since 2006. Its author observed the function of the Police among local people-at the beginning there were two communities only, which were protected by the police station workers. At first, they tried to keep a good communication between citizens and police officers by integrating actions with the people's needs. They concerned organisations of preventive programmes called «Order a policeman». Conclusions from this analysis confirmed the right of this experiment. The forensic sociology phenomena were the same as this summary, there was need of continuing this task. Without fail, there was necessity of paying attention to communicate on the Internet to meet the bigger number of people. With the agreement of the Police Commander of Mazowiecki Provincial technical works with the innovatory tool started, the aim was communication between the Police and citizens of the city or region. For the technical part of this project, and the characteristic of the city, asp. Krzysztof Brach and asp. szt. Krzysztof Piasek were responsible. The

name «e-Policeman» was copied from ERSD, ERSOW, focused on collecting data about guided preparatory actions and offense cases. «Using the Internet space to contact the Police with local people is good for the both sides. Citizens may give information about threats without going to the police station, every time they want to.

This news reaches very fast, without absorbing police officers sent to process, offense, or district duties. This information is sent from the office to the institution responsible for deleting drawbacks or assumption this problem with supervision. The Police transfers the data to other organizations when they exceed outside the abilities of this institution. A negative aspect is no possibility of writing an announcement or the offence, but there is necessity of real contact with the victim or a witness because of preparing right law documents» [18].

E-policeman is not good for communication and identifying threats only, but it also gives feedback, evaluation from the citizens. This tool functions in the city and the district. «Interactive map of the city and communities put on a website gives the opportunity to log by the citizens. Then, they can write about their problems and place them. E-Policeman is a form of telling the Police about the negative situation, identifying places of threats, classifying them according to the proper category. Data collected with e-Policeman project are ordered in this way:

- places of frequent thefts;
- places of frequent robberies;
- places of frequent brigandages or theft and extortion;
- places with traffic;
- social pathology (drugs, alcohol, hooligans);
- places with teenagers criminality;
- other threats and problems (fire, chemical, biological);
- safe places where police officers appear very often» [18].

It is worth noticing, information collected with e-Policeman project is developed in a special system, every week, month, quarter, year. According to the author of this idea, «data collected in this system will be verified with the other information from different bases, from regional police officers, operational and reconnaissance services, and others. The role of the expert from the Prevention Department will be analysing above information, next he transmits his conclusions to the group of coordinating the service. Data transmitted to outside institution will be recorded (...). Verified information will be analysed numerically and quantitatively to identify threats and show the possibility of their beginning. The prioritize executed in this way will be a key for the patrol service and action planning in other statutory ventures the Police from Plock» [18].

This theory essay lets believe that e-Policeman influences in a positive way on developing communication between the Police and local people. Analysis collected information will verify the usefulness of tools in a relationship between the society and the institution responsible for ensuring the safety and public order.

1. Abramski A., Konieczny J., Justycjariusze, Hutmani, Policjanci. Z dziejów służb ochrony porządku w Polsce. Katowice, 1987.
2. Fehler W. Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Warszawa, 2012.
3. Grzegorzczkova R. Wstęp do językoznastwa. Warszawa, 2007.
4. Hołyst B. Bezpieczeństwo. Ogólne problemy badawcze. Warszawa, 2014.
5. Hołyst B. Bezpieczeństwo. Jednostki. Warszawa, 2014.
6. Hołyst B. Bezpieczeństwo. Społeczeństwa. Warszawa, 2015.
7. Lipski S. Zarządzanie bezpieczeństwem. Warszawa, 2006.
8. Lisiecki M. Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym. Warszawa, 2011.
9. Mikołajczyk Z. Zapobieganie zagrożeniom i zwalczanie przestępczości w oparciu o teorię ruchomych przestrzeni. // *Międzynarodowe i wewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa* / red. K. Cebul, A. Rudowski. Warszawa, 2014. Pp. 167–179.
10. Nowak E., Nowak M. Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego. Warszawa, 2011.
11. Pawłowski J. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego. AON, Warszawa, 1996.
12. Pokruszyński W., Straszewski K., Terlikowski T. System bezpieczeństwa publicznego Polski. Warszawa, 1996.
13. Rotfeld A. D. Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi. Warszawa, 1990.
14. Sienkiewicz-Małyjurek K., Niczyporuk Z. Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki. Gliwice, 2011.
15. Stańczyk J. Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa. Warszawa, 1996.
16. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Dz.U. z 2011 r. Nr 287. Poz. 1687. Nr 217. Poz. 1280. Nr 230. Poz. 1371 z późn. zm.
17. Zięba R. O tożsamości nauk o bezpieczeństwie. *Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej*. 2012.Nr 1 (86).
18. *Zbiór informacji dotyczących e-Policjanta*. Komenda Miejska Policji w Płocku / opracowanie naukowe Z. Mikołajczyk, rozwiązania techniczne K. Brach, charakterystyka aglomeracji. K. Piasek.
19. Zając J. *Terroryzm zagrożeniem moralnym / Człowiek w Kulturze*. 21 (2009/2010). 275–286 pp.

*The Conception of Moving Spaces focuses on showing the main assumptions of activities of the subjects, which are responsible for ensuring the safety and public order. According to this idea, there is need of research and using its results in operation services. Research focuses on improvement of communication between local people and organizations, which function in the system of safety. The innovative tool, which improves this form of communication and identifying threats, is e-Policeman. This tool uses the Internet space to communicate between the Police and local society. Citizens have got the opportunity for giving information about noticed threats and irregularities. Information, obtained in this way, are analysed and verified by the policemen, thereby patrols are sent in threatened areas. Data, which exceed outside the Police ownership, is transferred to the proper institutions. E-Policeman functions in the Municipal Police in Płock.*

**Key words:** *Internal security, public order, the Conception of Moving spaces, communication between the Police and local people, valuation of threats, e-Policeman.*

**Миколайчик З. К. Комунікація між поліцією та місцевим населенням щодо розуміння концепції рухомих просторів**

*Концепція рухомих просторів зосереджується на демонстрації основних припущень діяльності суб'єктів, які відповідають за забезпечення безпеки та громадського порядку. Згідно з цією ідеєю, є необхідність проведення наукових досліджень і використання їх результатів у діяльності служб. Наукові дослідження спрямовані на поліпшення комунікації між місцевими жителями та організаціями, які функціонують у системі безпеки. Інноваційний інструмент, який покращує цю форму спілкування та виявляє загрози, – це електронний поліцейський. Цей інструмент використовує Інтернет-простір для спілкування між поліцією та місцевою громадою. Громадяни отримують можливість надавати інформацію про помічені загрози та порушення. Інформація, отримана так, аналізується й уточнюється поліцейськими, після чого патрулі направляються в райони ймовірної загрози. Дані, які виходять за межі компетенції поліції, передаються відповідним установам.*

*Такі е-поліцейські функціонують у міській поліції Плоцька (Республіка Польща).*

**Ключові слова:** *внутрішня безпека, громадський порядок, концепція рухомих просторів, зв'язок між поліцією та місцевим населенням, оцінка загроз, е-поліцейський.*

*Стаття надійшла 22 грудня 2018 р.*

## СУЧАСНЕ РОЗУМІННЯ НЕОБХІДНОЇ ОБОРОНИ ЗА КРИМІНАЛЬНИМ КОДЕКСОМ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

*Мета статті – аналіз інституту необхідної оборони за Кримінальним кодексом Республіки Польщі. Наведено сучасне розуміння необхідної оборони за § 1 ст. 25 КК РП. З'ясовано, що простота й універсальність цієї інституції, котра функціонує в польській правовій системі, тривалий час порушувалася через намагання поліпшити її функціональність, яка насправді лише послаблює її. Висвітлено такі умови необхідної оборони, як посягання (яке повинно бути протиправним, безпосереднім та реальним) на будь-який об'єкт правової охорони, відвернення посягання, необхідність захисту та співмірність захисту суспільній небезпеці посягання. Роз'яснено можливе перевищення меж необхідної оборони, яке набуває рис інтенсивного ексцесу (коли спосіб захисту є неспіврозмірний суспільній небезпеці посягання) чи екстенсивного ексцесу (який полягає в передчасному захисті, коли посягання ще не є реальним, або в запізнілому захисті, коли безпосередня небезпека посягання вже минула). Констатовано, що наслідком перевищення меж необхідної оборони є протиправність діяння особи, що захищається, та, за певних умов, кримінальна відповідальність. Акцентовано на ймовірності, відповідно до § 2 ст. 25 КК РП, в такому випадку застосування судом надзвичайного пом'якшення покарання і навіть відмови від його застосування. Розглянуто важливе нововведення в КК РП 1997 року в § 3 ст. 25, відповідно до якого суд мусить враховувати страх або душевні хвилювання особи, котра допустила перевищення меж необхідної оборони, через що de lege lata застосування § 3 ст. 25 КК РП має наслідком те, що особа, яка перевищила межі необхідної оборони, не підлягає кримінальній відповідальності.*

*Заналізовано доцільність упровадження § 2а ст. 25 КК РП, як такого, що не вносить нічого нового в кримінальну правову норму про необхідну оборону, а лише поглиблює казуїстику КК РП. Аргументовано значущість самозахисту у практиці застосування права, тож є законним постулювати ширші емпіричні дослідження в цій галузі.*

**Ключові слова:** необхідна оборона, посягання, межі необхідної оборони, недоторканність житла.

**Dr. Katarzyna Nazar. Current approach to self-defence under the polish criminal code**

*Analysis of the institution of self – defence under the Polish Criminal Code. Objective: Dogmatic analysis of the provision of Article 25 of the Criminal Code. The current approach to self-defence in Article 25 § 1 CC, does not raise*

*fundamental doubts. The conditions of self-defence include an attack (which must be unlawful, immediate and actual) against any good protected by law, repulse of the attack, the necessity of the defence and the commensurability of the defence to the threat of attack. It is possible to exceed the limits of self-defence, which may take the form of intensive or extensive excess. The consequence of exceeding the limits of self-defence is the unlawfulness of the conduct of the defender, which may imply his or her criminal and civil liability. In such a case, according to Article 25 § 2 CC, the court may apply an extraordinary commutation of the punishment and even refrain from imposing it. An important novelty was the introduction of Article 25 § 3 to the Criminal Code of 1997, which took into account as a ground for exculpation also fright or emotional distress which led to the excess. As regards the currently applicable law, the adoption of the construct of Article 25 § 3 CC results in the perpetrator not being punished.*

*Evaluation of the reasonableness of the introduction to Article 25 CC – § 2a, as contributing nothing new and not increasing the protection of the person who defended under self-defence, but only deepening the casuistry of the Criminal Code.*

**Key words:** *self-defence, attack, limits of self-defence, domestic peace, fright, emotional distress.*

## **Introduction**

Self-defence is one of the oldest institutions of criminal law and its tradition (which is witnessed by legal texts) goes back at least to the Law of the Twelve Tables i.e the middle of the V century B.C. [1]. Self-defence described in Art. 25 of the Polish Criminal Code from 1997 is a circumstance excluding illegality and the functioning of the institution is justified by two criminal and political reasons: the individualistic and general-preventive [2]. The victim has a natural right to protect his legal interests endangered by an illegal attack, while practicing self-defence favours the strengthening of the beliefs of society members that «law does not yield to lawlessness» [3, p. 298]. The social reason behind self-defence is the need to defend the legal order from infringements, especially when the authority obliged to do it cannot fulfil its tasks [3, p. 298]. The binding Criminal Code states in Art. 25 § 1 the right to self-defence from a direct and illegal attack on any value protected by the law. As far as the limits of self-defence are concerned Art. 25 § 2 of the Criminal Code repeats the solutions adopted by the earlier Criminal Code of 1969 acknowledging that «especially» a way of defence disproportionate to the dangerousness of the attack. An important novum is that the state of fear or agitation which resulted in the crossing of self-defence limits is taken into account (Art. 25 § 3 of the Criminal Code).

### **1. Conditions for self – defence**

The following conditions for self-defence are distinguished: an attack (which must be unlawful, direct and actual) at any interest protected

by law, repulsion of the attack, necessity of the defence, commensurability of the defence with the threat of attack (Article 25 § 1 CC).

The attack is understood as a human behaviour which poses a danger to a legally protected interest [4] or «a behaviour aimed at violating the legally protected interest» [5]. An attack may consist not only in action, but also in failure to act (e.g. towards a person who, when requested to do so, denies to leave someone else's house – Article 193 of the Criminal Code) [6]. It is rightly argued in the established scholarly opinion that an attack in the form of omission, against which the self-defence may be exercised, must consist in a criminally unlawful conduct (excluding civil lawlessness), but it does not matter whether such an omission meets the criteria of a prohibited act defined or not defined by its result [6]. The attack, as mentioned above, must be unlawful, direct and actual.

The unlawfulness of an attack means that it can only come from a human being, because only a human being can behave in a manner that is against the law. This involves both criminal lawlessness and other types of lawlessness (e.g. civil law tort). In the case of criminal lawlessness, it does not have to be an attack constituting an offence. It may be an attack, which is not defined as an offence, for example from an insane person, a child or a person acting based on a justified error (where the offender is not culpable). On the other hand, unlawful attacks do not cover acts committed in the context of circumstances excluding the unlawfulness of an act (it is not an unlawful act a conduct of the perpetrator who is acting, for example, under self-defence or a state of necessity). For this reason, the assailant is not entitled to self-defence against a conduct aimed at his/her legal interest, unless the limits of self-defence are exceeded [7].

The attack must be direct, that is must pose to a legal protected interest a threat that can be immediately implemented. It lasts as long as the state of threat maintained by the behaviour of the assailant [8]. As rightly stated by the Polish Supreme Court, «The immediacy of threat is also when there is a high degree of probability that the interest threatened by the attack will be attacked immediately, in the near future» [9].

The last condition of an attack is that it is supposed to be actual (i.e. it generates to the legally protected interest a threat that is objective at the moment), not imaginary (existing only in the imagination of the perpetrator, without a real reflection of this state of affairs in objective reality, and therefore causing no real threat). In the case of an imaginary attack, this situation is covered by the construct of a mistake as to the circumstance excluding unlawfulness (Article 29 CC). The defence against an imaginary attack is referred to as imaginary defence. Imaginary defence may be repelled by self-defence [10].

The attack is to be directed against any legally protected interest, which means that self-defence may be both in the case of repelling the an attack against one's own interest, and in the situation of repelling the attack on the interest of another person or social interest (necessary assistance).

Self-defence is usually based on action, however – as rightly pointed out by A. Wąsek – defence by omission cannot be ruled out (e.g. failure to act by the owner of a dog who attacks the attacker spontaneously) [11]. As the Supreme Court aptly pointed out «Self-defence requires that the perpetrator act with the intention of defending a directly attacked legal interest. All actions taken to reciprocate harms previously suffered [...] are not of a defensive nature. The necessary, subjective element of self-defence is an action motivated by the will to defend, and not the will to retaliate. An indispensable subjective element of self-defence is that the action of the defending person arises from the awareness that he or she is repelling the attack and that is motivated by the will to defend oneself. This subjective element of acting under self-defence makes it easier to distinguish actual defence activities from socially negative acts of revenge, lynching or hooliganism» [12]. Thus, the person who repels an attack must act in order to repel it, which implies that the person must be aware of the attack and be willing to defend against it [13]. Unintentional defence of a person is impossible, but unintentional implementation of the statutory criteria of a prohibited act may occur as a result of a deliberately undertaken self-defence, for example unintentionally causing the assailant's death [14]. The subjective element of self-defence excludes the so-called provoked self-defence (X provokes Y so as to hurt him «under the guise of» self-defence) from the framework of self-defence.

Acting as part of self-defence consists in repelling an attack, and this repulsion of attack must be the fulfilment of criteria of some type of a prohibited act. In practice, most often, self-defence results in an injury to or endangering life, health, dignity, physical integrity, and less often the freedom or property of the assailant. The defensive action must be directed directly against the interest of the attacker. Thus, every action, which in order to repel the attack affects an interest of a third person, is not a self-defence (although it may sometimes be an action in a state of higher necessity) [3].

## **2. The principles of subsidiarity and proportionality in self-defence**

While opting definitely for the inherent character of self-defence, it should be pointed to some doubts that relate to this issue, as well as the question of the size (scope) of self-defence. The relevant case law has been repeatedly emphasizing that the principle of subsidiarity does not apply for



self-defence, and that the person assaulted has no obligation to either escape or bear the assault that limits his/her freedom, but he/she has the right to repel the attack by any available means that are necessary to force the attacker to refrain from continuing the attack [15]. In other words, A. Zoll, who postulates the adoption of the principle of relative subsidiarity, restricting the right to repel the attack at the expense of the good of the attacker only to those situations where there was no other rational way to avoid the attack [7]. It is rightly argued by scholars of criminal law that adopting such a concept, despite its advantages, «blurs» the boundaries of self-defence [16]. Pursuant to Article 25 CC, it is necessary to observe (to a limited extent) the principle of proportionality, which follows from Article 25 § 2 CC (requiring the defence to be commensurate with the threat of attack) and to specify that it is a self-defence. Although it is possible to sacrifice the interest of an attacker of value higher than the interest protected against assault as part of self-defence, but the necessity of the defence should be understood as the requirement to take the defensive measure which does the least possible damage to the aggressor [17].

### **3. Exceeding the limits of self-defence**

Exceeding the limits of self-defence, which may take the form of intensive excess (when the manner of defence is disproportionate to the threat of attack) or extensive excess (which consists in premature defence when the immediacy stage of attack has not yet started, or belated – when the immediate threat of the attack has already passed). The consequence of exceeding the limits of self-defence is the unlawfulness of the conduct of the defender, which may imply his or her criminal liability. In such a case, according to Article 25 § 2 CC, the court may apply an extraordinary commutation of the punishment and even refrain from imposing it.

Article 25 § 3 k.k. contains a new regulation that is unknown to previous criminal codes. In the original version, in the case when the excess of self-defence was the result of fright or emotional distress justified by the circumstances of the attack, this implied an obligatory withdrawal from imposing a penalty, and after the amendment of 5 November 2009 – it results in the perpetrator not being punished. It should be noted that in most cases, a person acting in self-defence experiences fear, and even if not, he or she may invoke the state of emotional distress (actually existing or perhaps only declared). Of course, fear and emotional distress must be caused by the circumstances of the attack and justified by it (e.g. strong fear about one's own or closest person's life). The amendment made in 2009 is significant. Initially, court proceedings had to be conducted and the court was to establish the fact of exceeding the limits of self-defence due to fear or emotional

distress. It is also important that in the Polish legal system, a judgement in which the court refrains from imposing a sentence is a nonetheless conviction and subject to entry into the National Register of Convicts. According to the currently applicable legislation, it is possible to close the case already at the stage of preparatory proceedings without having to go to court. However, it should be assumed that in practice prosecutors will not decide (in serious cases) to discontinue the proceedings, but rather they will go to court to pass the decision on this authority [8]. As a side note, some inconsistency of the legislature may be mentioned, namely why fear and emotional distress were included only for self-defence, and omitted in the case of state of necessity. According to M. Mozgawa, such a solution has no rational justification [2].

#### 4. Intervention self-defence

Another modification to the institution of self-defence was the introduction (by the amendment of 26 November 2010) in Article 25 § 4 and § 5 CC, of the so-called the intervention self-defence (referring to the wording of Article 22 § 2 of the Criminal Code of 1969). In order to strengthen the protection of persons acting in defence when attacked by an unlawful, direct assault at someone else's interest protected by law, acting for the protection of security or public order, they were granted legal protection provided for public officers during or in connection with their official duties (Article 25 § 4 CC). This protection, in accordance with Article 25 § 5 CC, did not concern a violation by the perpetrator of the attack only of the honour or dignity of the person applying necessary assistance. This provision, as not introducing any new content to the Act, was criticized. As stated by M. Mozgawa, this even increases the already large casuistry of the Code and seems to be an example of the legislature's populism [18]. Moreover, as this author pointed out further, this regulation may imply evidence difficulties in relation to the criteria of the subjective side of an offence committed by the aggressor in relation to the person who acted under necessary assistance [2]. As a result of the amendment of 20 February 2015 [2], Article 231b was added, and the content of previous provisions of Article 25 § 4 and § 5 C was transferred (in extenso) thereto.

#### 5. Recent changes to the institution of self-defence

The Act of 8 December 2017 [2] added § 2a to Article 25 CC, thereby extending the scope of application of the **impunity clause** in case the limits of self-defence are exceeded. It is worth recalling that as soon as in 2007, the legislature took an unsuccessful attempt to regulate in a similar manner those cases of the use of self-defence, in which the act of lawless-

ness involves the violation of privacy in the form of intrusion into private living space.

The clause included in Article 25 §2a CC grants special rights to a person who acts «in defence of the household against unlawful intrusion» based on the model of common-law legal systems in which the principle of my home is my castle. is respected. Therefore, it is the second (next to Article 25 § 3 CC) case of impunity for exceeding the limits of self-defence.

The new wording provides that a person who exceeds the limits of self-defence when repelling an attack involving an intrusion into a flat, premises, house or adjacent fenced area, or repelling an attack preceded by entering those places, unless the limits of self-defence have been grossly exceeded. As you can see, this provision was built based on a casuistic listing of cases constituting the enumeration of «objectified targets of the attack» (a flat, premises, house or adjacent fenced area). It should be noted that this provision is similar, to some extent, to Article 193 CC which describes the so-called violation of domestic peace («Whoever breaks into someone else's house, apartment, premises, quarters, or a fenced plot of land, or despite a demand from an authorised person does not leave such a place (...)), except that Article 25 § 2a CC lacks the word «quarters» used in Article 193 CC and to specification that they are supposed to be someone else's places. Despite this, it should be assumed that this provision (Article 25 § 2a CC) will apply also when the attacker (owner) for example, breaks into his own flat rented out to another person. This is because a person who by virtue of law or as a result of civil-legal transactions obtains access to a flat (or other facility), becomes an authorised person within the meaning of Article 193 CC – also in relation to the owner of the facility with restrictions resulting from the civil law. In judicial decisions, it is reasonably assumed that «a perpetrator of the offence of violation of domestic peace (...) may also be the owner of the house, premises, room or fenced area» [19].

The casuistry of the regulation raises serious reservations. It should be noted that breaking into another fenced area (non-adjacent to the house) does not fall within that regulation. Similarly, the clause provided for in the analysed provision seems not to cover repelling of an attack which involves breaking into, for example, a yacht, a motorhome, a tent or a land adjacent to the house, but unfenced. In such cases, exceeding the limits of self-defence will in principle lead to criminal liability of the person who exceeded these limits, unless the provision of Article 25 § 3CC is applied. It is worth noting that almost always the regulation of Article 25 § 2a CC will coincide with the scope of regulation of Article 25 § 3 CC. It is difficult to imagine that a person who repels an attack involving getting into his or her

house or flat would not feel fear or distress justified by circumstances, the more so because from that person's point of view it is impossible to assess with what intent this attacker is getting in. The provision of Article 25 § 2a CC will also be used when the assailant attacks also other interests, and the defence limits are exceeded. Therefore, it can be an intrusion to perform a theft, battery or rape, and in these cases it can certainly not be ruled out that the defending person feels fear or emotional distress. Even «encouraging citizens to counteract classical acts of aggression from attackers without fear of being held criminally liable for this»[20], which was indicated in the explanatory memorandum for the bill, and their knowledge about it, cannot completely eliminate accompanying fear or emotional distress. In this context, the regulation in question does not grant new rights to the person acting in self-defence, but only, as the proponents themselves stated, shifted the accents from the emotional sphere of the person repelling the attack to the objective target of the attack. It may be stated that cases of exceeding the limits of self-defence under Article 25 §2a CC without fear or distress will be sporadic, which will probably be demonstrated by the judicial practice.

Another reservation refers to the restriction in the use of the institution set out in the provision, if the limits of self-defence has been «grossly» exceeded. The word «gross, grossly» means «striking, strikingly»; «having negative traits, effects, etc., clearly seen, very large» [21]. By making the impunity clause conditional upon the non-occurrence of such a vague criterion as gross excess of the limits of self-defence, the assessment whether the limits were exceeded grossly or not may be very arbitrary. A subject of concern is the possibility of frequent assuming that if the assailant's death took place as a result of the defensive action, the limits of self-defence were grossly exceeded.

How can we prove in other way the difference between a gross and not gross excess of the limits of self-defence, if not by balancing between the interest attacked and the interest violated. It is assumed that the mere result in the form of the death of an assailant as a result of the use of self-defence cannot decide without a deeper analysis of a specific case about whether the limits of self-defence were exceeded or not. Thus, while, for example, a person shooting at a thief who is stealing apples from an enclosed property grossly exceeds the limits of self-defence, it will not be so for causing the death of an attacker who attempts to rape. The authorities which decide in this matter should therefore take into account not only the result of the defensive activities, but the whole set of circumstances of a given incident. Only a comprehensive assessment will allow a correct assessment of whether the excess occurred at all, and even more so if it was gross.

Evidently, contrary to the declarations of the proponents of the bill, who assumed that the new law aimed to «protect citizens against arbitrary actions of law enforcement agencies and the judiciary in the interpretation of vague and indeterminate phrases in the form of fear and emotional distress, which additionally are to be justified by the circumstances of the attack» [22], a criterion of an evaluative nature was introduced that will undoubtedly cause a lot of interpretation problems. Even before this regulation was laid down, courts had had great difficulty in defining the boundaries of self-defence, which is why one should think that there will be much more problems under the legislation currently in force. In addition, the determination of the degree of excess of the limits of self-defence, in the absence of clear statutory criteria, will only exacerbate interpretative and judicial problems. Therefore, if it is impossible to use the clause set out in Article 25 § 2a CC due to a «gross» excess of the limits of self-defence, it will be possible to refer to Article 25 § 3 CC, which does not contain such a restriction and may apply even if the limits have been «grossly exceeded».

### Conclusions

The current approach to self-defence, as to the conditions set out in Article 25 § 1 CC, does not raise fundamental doubts. The simplicity and universality of this institution functioning within the Polish legal system, has been disturbed for a long time by recurring attempts to improve its functionality, which in fact only weaken it. An example of this is the recent amendment to Article 25 CC, introducing the provision of § 2a. This change must be assessed with criticism, as a provision contributing nothing new and not increasing the protection of the defender under self-defence, but only deepening the casuistry of the Criminal Code. Self-defence is of great importance in the practice of the application of law, which is why it is legitimate to postulate broader empirical research in this area.

---

1. Amielińczyk K. (2008) *Vim vi repellere licet. Kilka uwag na temat genezy prawa do obrony koniecznej w prawie rzymskim* [Vim vi repellere licet. A few comments on the genesis of the right of defense necessary in Roman law]. *Pa-lestra*, no 11-12, p.109 et. seq.

2. Mozgawa M. (2013) *Obrona konieczna w polskim prawie karnym (zagadnienia podstawowe)* [Defense necessary in Polish criminal law (basic issues)]. *Annales UMCS. Sectio G*, vol. LX, p. 175.

3. Wąsek A. (1999) *Kodeks karny. Komentarz* [The Penal Code. Comment], vol. 1. Gdańsk, p. 298.

4. Marek A. (2008) *O Obrona konieczna w prawie karnym* [For defense necessary in criminal law]. *Teoria i orzecznictwo (Theory and jurisprudence)*. Warszawa, p. 34.

5. Spotowski A. (1990) *Funkcja niebezpieczeństwa w prawie karnym* [Danger function in criminal law]. Warszawa, p. 251.

6. Wąsek A. (2005, in:) Kodeks karny. Komentarz [The Penal Code. Comment], vol. 1: Art. 1-116, ed. O. Górniok. Gdańsk, p. 317.
7. Zoll A. (2012, in:) Kodeks karny, Część ogólna [Penal Code, General Part]. vol. 1: Komentarz do art. 1-116, ed. A. Zoll. Warszawa, p. 455.
8. Giezek J. (in:) Bojarski M., Giezek J., Sienkiewicz Z. (2004) Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna [Material criminal law. General and special part]. Warszawa, p. 142.
9. Judgement of the Supreme Court of 11 December 1978, II KR 266/78, OSNKW 1979, no. 6, item 65.
10. Cf. judgement of the Supreme Court of 27 June 1933, 2 K 422/33, OSN(K) 1933, vol. 10, item 184.
11. Wąsek A. (1972) Zaniechanie i obrona konieczna w prawie karnym [Abandonment and defense required by criminal law]. *Annales UMCS*. Sectio G, vol. XIX, p. 212 et seq.
12. Judgement of the Supreme Court of 19 February 1997, IV KKN 292/96, Prok. i Pr. wkł. 1997, no. 7-8, item 1.
13. Marek A. (2006) Prawo karne [Criminal law]. Warszawa, p. 170.
14. Wolter W. (1973) Nauka o przestępstwie [Learning about crime]. Warszawa, p. 169.
15. See judgement of the Supreme Court of 14 May 1984, II KR 93/84, OSNPG 1985, no 5, item 63 and judgement of the Supreme Court of 4 February 1972, IV KR 337/71, OSNKW 1972, no. 5, item 83.
16. Cf. Judgement of the Supreme Court of 14 June 1984, I KR 123/84, OSNPG 1985, no. 4, item 51.
17. Filar M. (2005) Doskonalenie czy psucie prawa. Kilka uwag o nowelizacji [Perfecting or spoiling of the law. A few comments about the amendment]. art. 25 k.k. *Gaudium in Litteris Est*, Księga Jubileuszowa prof. G. Rejman, Warszawa, p. 56 et seq.
18. Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw [The Act amending the Act – Penal Code and some other acts]. Dz.U. poz. 396.
19. Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny [Act on amending the Act – Penal Code]. Dz.U. z 2018 r. poz. 20.
20. Decision of the Supreme Court of 3 February 2011, V KK 415/10, Prok. i Pr. – wkł. 2011, no. 7–8, item 5; Stefański R.A. (2018) Immunity from prosecution for exceeding the limits to the right of self-defence, *Ius Novum*, no. 2, s. 18–19; Limburska A. (2017) Niekaralność przekroczenia granic obrony koniecznej w świetle art. 25 § 2a k.k. [The impossibility of crossing the limits of defense necessary in the light of art. 25 § 2a p.k.]. *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych (Journal of Criminal Law and Penal Sciences)*, no. 4, p. 9–10.
21. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (druk sejmowy 1871) [Justification of the government bill amending the act – Criminal code (Sejm print 1871)] URL: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1871>, p. 2-3.
22. URL: <https://sjp.pwn.pl/sjp/razacy;2514202.html>

Стаття надійшла 22 грудня 2018 р.

**ПРАВООХОРОНЦІ  
У ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ**  
*(рецензія на монографію Моти Андрія Федоровича  
«Діяльність Державної прикордонної служби України  
з протидії нелегальній міграції  
(адміністративно-правовий аспект)»<sup>1</sup>)*

Боротьба органів прикордонної служби з міграційними правопорушеннями перебуває під впливом концептуальних перетворень, що започатковані в Україні та зумовлюють необхідність теоретичного обґрунтування нових юридичних підходів. Адміністративно-правове регулювання залишається пріоритетним для впорядкування відносин у сфері охорони і захисту державного кордону, однак особливості його дії та співвідношення із іншими способами державного впливу на міграційну ситуацію потребують свого предметного вивчення. Дослідження протидії нелегальній міграції спрямовано на вирішення актуальних правоохоронних завдань із забезпечення національної безпеки на основі запобігання міжнародним загрозам і дотримання прав людини.

Проведені А. Ф. Мотою в монографічному виданні дослідження стали узагальненням досвіду охорони державного кордону, а також перспектив діяльності прикордонних формувань щодо протидії нелегальному переміщенню осіб з використанням території України. Праця акцентована на з'ясуванні сучасної нормативно-правової бази здебільшого в галузі адміністративного права, однак проаналізовано також міжнародно-правові акти, застосування конституційного, кримінального і кримінально-процесуального законодавства в міграційній сфері. Об'єктивність та достовірність сформульованих у монографії висновків заснована на використанні матеріалів судової практики, проку-

---

<sup>1</sup> Мота А. Ф. Діяльність Державної прикордонної служби України з протидії нелегальній міграції (адміністративно-правовий аспект): монографія. Хмельницький: Видавництво Національної академії Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького, 2018.

рорського нагляду, адміністративно-юрисдикційної діяльності посадових осіб Державної прикордонної служби України, результатів соціологічних досліджень думок і позицій військовослужбовців, працівників прикордонних підрозділів, іноземних громадян, реадмісованих із країн Європейського Союзу в Україну. Крім того, проведено масштабний порівняльний аналіз статистичної інформації, що характеризує правозастосовну діяльність і процеси переміщення населення, сучасних наукових уявлень міграційного правопорядку, тлумачення міграційної термінології.

Наведений автором історіографічний огляд діяльності органів охорони державного кордону дає підстави розглядати їхні повноваження в міграційних правовідносинах як фрагментарні, адже вони виконували обов'язки, притаманні для військових формувань, тільки в окремі періоди їх функціонування. Позиція, сформульована в монографії, відображає статус Державної прикордонної служби України як правоохоронної структури з певними компетенціями у протидії нелегальній міграції, що відповідає європейській практиці інтегрованого управління кордонами та виключає використання органів охорони державного кордону в заходах, спрямованих на примусове видворення іноземців і осіб без громадянства.

За своєю структурою і змістом монографія підтверджує авторське розуміння протидії нелегальній міграції як системи заходів, спрямованих на її подолання шляхом попередження, боротьби з нею та надання допомоги і захисту особам, які постраждали в процесі міграційних правопорушень. Нелегальна міграція розглядається на основі комплексного підходу стосовно можливих її проявів, що полягають у незаконному в'їзді та перебуванні на території України іноземців або осіб без громадянства. Адміністративні міграційні правопорушення, протидію яким віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України, запропоновано поділяти на дві групи: делікти, які безпосередньо є нелегальною міграцією, і проступки, які сприяють вчиненню нелегальної міграції і є або адміністративними порушеннями міграційного законодавства, або порушеннями в сфері охорони державного кордону.

Організаційні структури в складі Державної прикордонної служби України досліджено як окремі елементи діяльнісного механізму реалізації законодавчо закріпленої функції з протидії нелегальній міграції в прикордонному просторі. У монографії з'ясовано не лише адміністративно-правовий статус органів та підрозділів, визначених статусним законом і призначених для здійснення прикордонного контролю та охорони державного кордону поза пунктами пропуску, але



й організаційних утворень за функціональним принципом, що спеціально призначені для протидії нелегальній міграції. Окремо проаналізовано систему місць тимчасового тримання і режим, який встановлений у них для локалізації нелегальних мігрантів.

Адміністративна юрисдикція органів Державної прикордонної служби України в протидії нелегальній міграції пов'язується автором монографії з їх участю в адміністративних провадженнях із застосування заходів примусу до нелегальних мігрантів. Оригінальну позицію про виокремлення в системі адміністративного примусу примусових заходів міграційної спрямованості запропоновано розглядати як теоретичну основу удосконалення чинного міграційного законодавства і законодавства про адміністративну відповідальність. Затримання як захід адміністративного примусу характеризується в монографії у взаємозв'язку зі спрямованістю на безпосередню протидію нелегальній міграції, що обумовлює особливості його регламентації і застосування.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів розглядається як процесуальна діяльність, що має обслуговуюче завдання, оскільки здійснення процесуальних дій та проходження всіх стадій цього провадження не гарантує досягнення потрібного для держави міграційного результату. Відновлення порушеного нелегальною міграцією стану відбувається в процесі застосування примусового повернення або примусового видворення іноземців та осіб без громадянства. Повноваження органів охорони державного кордону в адміністративних провадженнях щодо застосування таких примусових заходів автор обґрунтовано вважає юрисдикційними за своєю процесуальною природою та взаємопов'язаними відповідно до правового регулювання. Інститут реадмісії осіб з'ясується через процес реалізації органами охорони державного кордону міжнародних угод про приймання і передавання осіб, зокрема й шляхом здійснення прикордонно-представницької роботи.

Логічним наслідком авторської позиції стало виділення в монографії розділу, присвяченого особливостям профілактики нелегальної міграції органами Державної прикордонної служби України. Незаконні переміщення населення пов'язуються із загальними причинами й умовами міграції, а морально-психологічні особливості окремої людини, яка вдається до незаконного перетинання кордону або порушує встановлений міграційний режим, визнаються визначальними у механізмі міграційного правопорушення. Тимчасом у розвідці також досліджено детермінаційний вплив віктимності та латентності правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією. Відповідно до віктимних особли-

востей нелегальної міграції автором запропоновано нормативне закріплення спеціальних підстав звільнення від адміністративної відповідальності постраждалих у протиправному міграційному процесі. Чинники, що впливають на латентність нелегальної міграції, поділяються на суб'єктивні та об'єктивні, зміст яких аналізується в роботі залежно від умов оперативно-службової діяльності органів і підрозділів охорони державного кордону.

Системна характеристика профілактичної діяльності Державної прикордонної служби України з протидії нелегальній міграції здійснена в міжнародному, національному та прикордонному вимірах, а також у своєрідний спосіб трактування її форм: процесуальних і оперативно-службових. Із погляду профілактичного призначення сформульовано положення монографії стосовно правового регулювання і здійснення ідентифікації нелегальних мігрантів, що позиціонується як адміністративно-правовий механізм виявлення таких порушників на шляхах міжнародного легального сполучення або припинення їх незаконного перебування на території держави.

Зміст рецензованої роботи дає підстави вважати, що її положення стосуються важливих завдань забезпечення недоторканності державного кордону, припинення транскордонної протиправної діяльності, правового регулювання означених аспектів інтегрованого управління кордонами. Проведене на сторінках цього видання дослідження дало можливість автору отримати низку теоретичних і прикладних результатів, що становлять науковий інтерес для розвитку сучасної адміністративно-правової доктрини, оскільки визначають призначення Державної прикордонної служби України у вирішенні міграційних проблем з урахуванням особливостей її правоохоронної діяльності та сучасних умов охорони державного кордону. На основі узагальнення наведеного, можна вважати монографію А. Ф. Моти «Діяльність Державної прикордонної служби України з протидії нелегальній міграції (адміністративно-правовий аспект)» як комплексну і завершену працю з обґрунтованими висновками та пропозиціями, що слугують розвитку наукового пошуку, удосконаленню нормотворчої і правоохоронної діяльності.

**В. В. Серета,**

*доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ*

## НАШІ АВТОРИ

- Андрусишин Р. М.** кандидат юридичних наук, викладач кафедри соціальних дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Барабаш О. О.** доктор юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та інформаційного права Національного університету «Львівська політехніка».
- Бондаренко В. А.** кандидат юридичних наук, доцент кафедри іноземних мов та культури фахового мовлення Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Боровікова В. С.** науковий співробітник відділу організації наукової роботи Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Братковський В. М.** кандидат юридичних наук, в.о. викладача кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Брусакова О. В.** кандидат філософських наук, доцент кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ.
- Бурда С. Я.** кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального права і кримінології Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Бутинська Р. Я.** старший викладач кафедри господарсько-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Висоцький В. М.** кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Гоптарєв О. І.** аспірант Донецького юридичного інституту МВС України.
- Греченко В. А.** доктор історичних наук, професор, заслужений працівник освіти України, завідувач кафедри соціально-гуманітарних дисциплін факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ.
- Гурковський М. П.** кандидат юридичних наук, доцент, проректор Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Дуфенюк О. М.** кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального процесу та криміналістики Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Єсімов С. С.** кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.

- Забзалюк О. В.** кандидат юридичних наук, асистент кафедри цивільного права та процесу Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка».
- Йосифович Д. І.** кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Кадикало А. М.** кандидат філософських наук, доцент, заступник завідувача кафедри філософії Інституту соціальних і гуманітарних наук Національного університету «Львівська політехніка».
- Ковалів М. В.** кандидат юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративно-правових наук Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Ковальська В. Ю.** аспірант кафедри кримінального права та кримінології Львівського державного університету внутрішніх справ
- Ковальчук В. П.** кандидат юридичних наук, доцент, заступник декана факультету № 3 ПФПНП Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Косаняк С. С.** аспірант кафедри кримінального права та процесу Львівського торговельно-економічного університету.
- Луцький Т. М.** ад'юнкт кафедри кримінального права і кримінології Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Мелех Л. В.** кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарсько-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Міколайчик З. К.** доктор гуманітарних наук, заступник коменданта – проректор Вищої школи поліції в м. Щитно (Республіка Польща), підінспектор поліції.
- Навроцька В. В.** кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінально-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Назар Катерина** доктор права габілітований, кафедра кримінального права та кримінології факультету права та адміністрації Університету Марії Кюрі-Склодовської в Любліні, Республіка Польща.
- Новіков В. В.** кандидат юридичних наук, доцент, декан юридичного факультету Львівського університету бізнесу та права.
- Онишко О. Б.** кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного та міжнародного права Львівського державного університету внутрішніх справ.

- Пайда Ю. Ю.** кандидат юридичних наук, доцент, докторант Харківського національного університету внутрішніх справ.
- Поліщук Н. І.** ад'юнкт кафедри кримінального права та кримінології Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Поцюрко О. Ю.** кандидат філософських наук, доцент, доцент кафедри філософії та політології Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Прокоф'єв М. М.** ад'юнкт кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Пустова Н. О.** здобувач вищої освіти юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка.
- Ряшко О. В.** кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального процесу та криміналістики Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Сеник С. В.** науковий співробітник відділу організації наукової роботи Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Середа В. В.** доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Ткаченко Р. О.** аспірант Донецького юридичного інституту МВС України.
- Туз Н. Д.** кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Хатнюк Ю. А.** кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Шевчук М. В.** аспірант кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Юц О. О.** здобувач освітнього ступеня «магістр» Львівського державного університету внутрішніх справ.

# ЗМІСТ

## *Розділ 1* **ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. ФІЛОСОФІЯ ПРАВА**

<b>Барабаш О. О.</b> Природа інституціоналізації прав людини: загальнотеоретичний аналіз.....	3
<b>Греченко В. А., Брусакова О. В.</b> Досудова стадія цивільного процесу на українських землях Російської імперії у першій половині XIX ст. (до реформи 1864 р.).....	11
<b>Забзалюк О. В.</b> Федералістські тенденції в українській політико-правовій думці завершального етапу національно-визвольних змагань (1919–1921 рр.).....	18
<b>Кадикало А. М., Поцюрко О. Ю., Ряшко О. В.</b> Філософія як важливий чинник теоретичного обґрунтування сталінського тоталітарного режиму в 20–40 рр. XX ст. в СРСР (історико-філософський аспект).....	29
<b>Новіков В. В., Боровікова В. С.</b> Імплементція міжнародних стандартів прав людини в національному законодавстві.....	39
<b>Онишко О. Б.</b> Відшкодування шкоди поза виникненням зобов'язань за нормами цивільного права Польщі (1918–1939 рр.).....	49
<b>Пайда Ю. Ю.</b> Напрями імплементції зарубіжного досвіду нормативно-правового забезпечення системи прав людини і релігійної свободи у законодавстві України.....	58

## *Розділ 2* **ТРУДОВЕ ТА ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО**

<b>Бутинська Р. Я.</b> Особливість надання гарантій працівникам, які працюють у важких та шкідливих умовах праці.....	69
<b>Висоцький В. М., Юц О. О.</b> Правове регулювання земельних та тісно пов'язаних із ними відносин органами місцевого самоврядування у контексті державної регуляторної політики.....	78
<b>Мелех Л. В.</b> До питання про умови здійснення суб'єктивних прав на чужі земельні ділянки в Україні.....	90

## Розділ 3

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

<b>Бондаренко В. А., Пустова Н. О.</b>	
Організаційні аспекти антимонопольного регулювання в контексті європейської інтеграції.....	101
<b>Гоптарєв О. І.</b>	
Генезис та сутність транспарентності в діяльності судової влади.....	112
<b>Гурковський М. П., Єсімов С. С.</b>	
Адміністративно-правові форми та методи взаємодії з інститутами громадянського суспільства.....	121
<b>Єсімов С. С., Боровікова В. С.</b>	
Конституційні основи адміністративно-правового режиму інформаційної безпеки.....	134
<b>Йосифович Д. І., Андрусин Р. М.</b>	
Проблеми реформування органів виконавчої влади в Україні.....	143
<b>Йосифович Д. І., Братковський В. М.</b>	
Адміністративна відповідальність керівників юридичних осіб за незабезпечення оповіщення військовозобов'язаних працівників про їх виклик у військовій комісаріаті в процесі мобілізації.....	152
<b>Ковалів М. В.</b>	
Державна служба в правоохоронній сфері та зміст її елементів.....	161
<b>Прокоф'єв М. М.</b>	
Конфлікт інтересів на державній службі в правоохоронній сфері: проблеми виявлення та подолання.....	170
<b>Сеник С. В.</b>	
Дослідження організаційних основ побудови комплексних систем захисту інформації з обмеженим доступом у підрозділах Національної поліції України.....	180
<b>Середа В. В., Хатнюк Ю. А.</b>	
Організаційно-правові основи діяльності підрозділів Національної поліції України, що здійснюють аналітичну роботу.....	189
<b>Ткаченко Р. О.</b>	
Стан та розвиток громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції України.....	198
<b>Туз Н. Д.</b>	
Тактичні методи, які застосовуються поліцейськими щодо зменшення рівня напруженості та подолання конфліктів відповідно до скандинавської моделі охорони публічного порядку та безпеки під час проведення масових заходів.....	206
<b>Шевчук М. В.</b>	
Відносини щодо використання бюджетних коштів як вид бюджетних правовідносин.....	216

*Розділ 4*

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС.  
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО  
ТА КРИМІНОЛОГІЯ**

**Бурда С. Я.**

Історія виникнення та сучасний стан покарання у виді  
службових обмежень для військовослужбовців.....225

**Гула Л. Ф., Гула Н. Л.**

Заходи індивідуальної профілактики (попередження) злочинів  
у кримінально-виконавчих установах.....233

**Дуфенюк О. М.**

Форма висновку експерта у польському кримінальному  
процесі.....242

**Ковальська В. Ю.**

Особливості захисту дитини від сексуального насильства  
у законодавстві України та міжнародних нормативно-  
правових актах.....250

**Ковальчук В. П.**

Забезпечення протидії нелегальній міграції та пов'язаним  
із нею злочинам.....260

**Косаняк С. С.**

Зловживання повноваженнями особами, які надають  
публічні послуги: окремі проблемні аспекти притягнення  
до кримінальної відповідальності.....270

**Луцький Т. М.**

Аналіз статей Особливої частини Кримінального  
кодексу України, в яких заподіяння смерті особі  
через необережність є ознакою основного складу  
злочину, а також проблеми їх диференціації.....281

**Навроцька В. В.**

Правові та організаційні питання попередження  
втрати та знищення матеріалів кримінальних проваджень.....293

**Поліщук Н. І.**

Міжнародний досвід щодо звільнення від покарання  
за хворобою.....301

*Розділ 5*

**ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД  
ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ**

**Міколайчик З. К.**

Комунікація між поліцією та місцевим населенням щодо  
розуміння концепції рухомих просторів.....311



**Назар Катерина**

Сучасне розуміння необхідної оборони за Кримінальним  
кодексом Республіки Польща.....317

***Розділ 6***  
**РЕЦЕНЗІЇ**

**Серeda В. В.**

Правоохоронці у протидії нелегальній міграції  
(рецензія на монографію Моти А. Ф.).....327

НАШІ АВТОРИ.....331

# CONTENTS

## *Section 1* **THEORY AND HISTORY OF THE STATE AND THE RIGHT. PHILOSOPHY OF RIGHTS**

<b>Barabash O. O.</b> The nature of institutionalization of human rights: general theoretical analysis.....	3
<b>Grechenko V. A., Brusakova O. V.</b> The pre-trial stage of civil procedure on Ukrainian lands of the Russian empire in the first half of XIX of century (before reform in 1864).....	11
<b>Zabzaliuk O. V.</b> Federalist tendencies are in the Ukrainian political and legal thought of the finishing stage of national liberation competitions (1919–1921).....	18
<b>Kadykalo A. M., Potsyrko O. Yu., Ryashko O. V.</b> Philosophy as an important factor of theoretical justification of Stalin’s totalitarian regime in 20s–40s of the 20 <sup>th</sup> century in the USSR (historical and philosophical aspect).....	29
<b>Novikov V. V., Borovikova V. S.</b> International standards’ implementation of human rights in national legislation.....	39
<b>Onyshko O. B.</b> Pay back of damage in the absence of appearance of obligations according to the Polish civil law (1918–1939 rr.).....	49
<b>Paida Yu. Yu.</b> Directions of implementation of the foreign experience of normative and legal provision of human rights system and religious freedom in the legislation of Ukraine.....	58

## *Chapter 2* **LABOR AND LAND LAW**

<b>Butynska R. Ya.</b> Peculiarities of providing guarantees for employees in hard and harmful working conditions.....	69
<b>Vysotskyi V. M., Yuts O. O.</b> Legal regulation of land and relations of local self-governing bodies connected with them in the context of state regulatory policy.....	78
<b>Melekh L. V.</b> On the question of the conditions for the exercise of subjective rights on someone else's land plots in Ukraine.....	90

*Chapter 3*  
**ADMINISTRATIVE RIGHT AND PROCESS.**  
**INFORMATION LAW**

<b>Bondarenko V. A., Pustova N. O.</b>	
Organizational aspects of antimonopoly regulation in the context of European integration.....	101
<b>Goptarev A. I.</b>	
The genesis and the contest of transparency in the activities of the judicial authority.....	112
<b>Hurkovskiy M. P., Yesimov S. S.</b>	
Administrative and legal forms and methods of interaction between the police and institutions of civil society.....	121
<b>Yesimov S. S., Borovikova V. S.</b>	
Constitutional foundations of the administrative and legal regime of information security.....	134
<b>Yosyfovych D. I., Andrusyshyn R. M.</b>	
Problems of reforming executive bodies in Ukraine.....	143
<b>Yosyfovych D. I., Bratkovsky V. M.</b>	
Administrative responsibility of the leaders of legal entities for not providing a notification of people liable for military service about their summons to the military commissariats in the process of mobilization.....	152
<b>Kovaliv M. V.</b>	
Public service in law enforcement and content of its elements.....	161
<b>Prokofiev N. N.</b>	
Conflict of interests in public service of law-enforcement sphere: problems of detection and overcoming.....	170
<b>Senyk S. V.</b>	
Investigation of organizational principles for the construction of integrated systems for the protection of information with restricted access in the units of the National Police of Ukraine.....	180
<b>Sereda V. V., Khatnyuk Yu. A.</b>	
Organizational and Legal Basis of the Activity of Units of the National Police of Ukraine Conducting Analytical Work.....	189
<b>Tkachenko R. O.</b>	
State and development of public control by the activities of bodies of the National police of Ukraine.....	198
<b>Tyz N. D.</b>	
Tactical Methods Applied by Police Officers for Decreasing Tension Level and Solving Conflicts According to Scandinavian Model of Public Order Protection and Safety During Carrying out Mass Events.....	206
<b>Shevchuk M. V.</b>	
Relationship to use budget funds as a budgetary relationship.....	216

*Chapter 4*

**CRIMINAL RIGHT AND PROCESS  
CRIMINAL EXECUTIVE RIGHTS AND CRIMINOLOGY**

<b>Burda S. Ya.</b>	
History of Occurrence and Modern State of Punishment in the Form of Service Restrictions for Servicemen.....	225
<b>Hula L. F., Hula N. L.</b>	
Measures of individual crime prevention in criminal- executive institutions.....	233
<b>Dufeniuk O. M.</b>	
The forms of expert's opinion in the polish criminal process.....	242
<b>Kovalska V. Y.</b>	
Features of child protection against sexual violence in Ukrainian legislation and international legal acts.....	250
<b>Kovalchuk V. P.</b>	
Providing Counteraction of Illegal Migration and Related Crimes.....	260
<b>Kosanak S. S.</b>	
Abuse of authority by persons providing public services: some problematic aspects of prosecution.....	270
<b>Lutskyi T. M.</b>	
Analysis of articles of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine, in which causing the death by negligence is an element essential to the offence, and problems of their differentiation.....	281
<b>Navrotska V. V.</b>	
The Legal and Organizational Questions of Warning of Loss and Elimination of Materials of Criminal Case.....	293
<b>Polishchuk N. I.</b>	
International Experience of relief from punishment due to illness.....	301

*Chapter 5*

**FOREIGN EXPERIENCE ACTIVITIES OF POLICE**

<b>Mikołajczyk Z. K.</b>	
Communication between the police and local people according to assumptions of the conception of moving spaces.....	311
<b>Nazar Katarzyna</b>	
Current approach to self-defence under the Polish Criminal code.....	317

*Chapter 6*

**REVIEWS**

<b>Sereda V. V.</b>	
Law enforcers in counteracting illegal migration (review of the monograph by Moti A. F.).....	327
OUR AUTHORS.....	331

**Вимоги до оформлення та подання статей  
у Науковий вісник  
Львівського державного університету внутрішніх справ,  
згідно з Положенням про збірник «Науковий вісник  
Львівського державного університету внутрішніх справ»  
(серія юридична, економічна, психологічна, спецвипуск),  
затвердженим наказом ЛьвДУВС від 28 лютого 2017 р. № 44**

**Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ** – це збірник наукових праць (статей), у якому публікуються матеріали й результати теоретичних та експериментальних досліджень наукових, науково-педагогічних працівників, здобувачів, ад'юнктів, аспірантів університету.

У Віснику можуть бути опубліковані аналогічні дослідження представників інших закладів вищої освіти МВС і МОН України, практичних працівників органів внутрішніх справ, інших правоохоронних структур за відповідним клопотанням.

**Автор має право на публікацію в одному випуску Вісника один раз;** другий раз (навіть у співавторстві) – у виняткових випадках, за спеціальним рішенням редколегії.

**Вісник видається у трьох серіях** – юридичній, економічній та психологічній.

### **ВИМОГИ ДО СТАТЕЙ**

До публікації приймаються рукописи наукових статей, що **відповідають тематичній спрямованості (серії) збірника**.

Рукописи статей, відповідно до постанови Президії ВАК України від 15.01.2003 р. № 7-05/1, **мають містити:**

- індекс УДК;
- прізвище, ім'я, по батькові автора та назву статті українською, англійською мовами;
- анотації статті українською та англійською;
- ключові слова українською та англійською;
- такі структурні елементи:

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок з важливими практичними або теоретичними завданнями (5–10 рядків).

**Мета** статті і завдання, які необхідно вирішити для її досягнення.

**Стан дослідження.** Охоплює аналіз останніх досліджень та публікацій, на які спирається автор; виокремлюються невирішені частини загальної проблеми, яким присвячена стаття. Цьому слід надати належної уваги, адже саме

на підставі аналізу публікацій попередників автор може фахово сформулювати мету своєї наукової розробки.

**Виклад основних положень.** Ця частина у рукописі охоплює майже 90% його обсягу. Тут автор має висвітлити окреслену в назві тему на підставі власних досліджень, аналітичних спостережень чи роздумів щодо висловлених іншими науковцями гіпотез, положень. Під час такого аналізу, зазвичай, вказуються підходи інших дослідників, тому важливо належно їх цитувати, зазначаючи посилання. Вони у тексті подаються у квадратних дужках, де вказується порядковий номер джерела і цитованої сторінки (наприклад [12, с. 17]).

**Висновки.** Завершальна частина рукопису статті має відображати підсумок розглянутих, обґрунтованих, запропонованих автором в основному тексті положень, гіпотез, рекомендацій.

**Список використаних джерел** подається наприкінці тексту, має бути оформлений відповідно до державних стандартів. Повинен охоплювати всі наведені в тексті посилання. Джерела подаються в порядку згадування їх у статті.

**Обсяг рукопису статті** не повинен перевищувати 0,5 друк. авт. арк. (12 сторінок машинописного тексту); текст має бути набраний тільки у форматі **Word.doc (2003)** шрифтом Times New Roman через 1,5 інтервала і віддрукований на папері формату 210 × 297,5 мм (A4), на сторінці – не більше 30 рядків, кегель – 14 пт. Поля навколо тексту – по 2 см з усіх боків.

Якщо стаття містить *графічний матеріал*, то його слід подавати у форматі А5, а в авторському оригіналі залишати місце для рисунків. Електронні варіанти мусять бути повністю виправлені без «значків» та «об'єктів».

**Рукопис має бути підписаний автором.**

Статті у Вісник можуть подаватися авторами такими мовами: українською, англійською.

До статті *українською мовою* надаються розширена (1800–2000 знаків) анотація англійською мовою та українською (500 знаків). Розширена анотація англійською мовою повинна бути завірена печаткою бюро перекладів або погоджена підписом керівника кафедри іноземних мов чи відділу міжнародних зв'язків Львівського державного університету внутрішніх справ.

До вказаних погоджень можуть бути прирівняні відповідні погодження керівників аналогічних підрозділів інших навчальних закладів, установ та організацій, підписи яких належно завірені печаткою цих закладів, установ чи організацій.

До статті *англійською мовою* надаються розширена (1800–2000 знаків) анотація українською мовою і звичайна англійською (500 знаків).

Статті, подані англійською мовою неангломовними авторами (у перекладі), мають бути завірені на предмет правильності перекладу у бюро перекладів або на кафедрі іноземних мов чи у відділі міжнародних зв'язків навчального закладу.

**Стаття подається зі супровідними документами:**

– для авторів без наукового ступеня – зі завіреною позитивною рецензією фахівця з науковим ступенем і витягом із протоколу засідання кафедри про рекомендацію статті до друку;

– довідкою про автора (авторів): прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання, місце роботи, посада, контактний телефон, електронна адреса;

– електронним варіантом статті;

– для авторів, які не є працівниками ЛьвДУВС, – квитанцією про оплату публікації на розрахунковий рахунок університету:

Код ЄДРПОУ **08571995**

МФО **825014**

ГУДКСУ у Львівській області

р/р **31255201100729**

**Вартість:** 43,18 грн / 1 стор.

Призначення платежу: за публікацію у збірниках наукових праць.

### *Примітка.*

Рукописи, подані з порушенням зазначених вимог і суттєвими мовно-стилістичними огріхами, та статті, які вже опубліковані або подані для опублікування в інших виданнях, до друку не приймаються.

Редакційна колегія зберігає за собою право, в разі потреби, скорочувати і редагувати тексти статей або відхиляти їх від опублікування.

Стаття подається автором відповідальному секретареві Вісника безпосередньо або поштою на адресу:

ЛьвДУВС: 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.

### *Відповідальний секретар:*

*серія юридична* –

доктор юридичних наук, професор **Балинська О. М.;**

*серія психологічна* –

доктор психологічних наук, професор **Ковальчук З. Я.;**

*серія економічна* –

доктор економічних наук, доцент **Ревак І. О.**

### **Координати для довідок:**

*Відділ організації наукової роботи:*

(032) 278-65-72; e-mail: vonr@lvduvs.edu.ua

067-854 97 24 (Боровікова Віталіна Станіславівна)

e-mail: borovikova-vitalina@ukr.net

*Редакційно-видавничий відділ:*

(032) 233-61-95; e-mail: publlaw@lvduvs.edu.ua

*Відповідальні секретарі:*

Балинська Ольга Михайлівна 067-674 99 12

Ковальчук Зоряна Ярославівна 097-491 35 35

Ревак Ірина Олександрівна 067-444 09 63

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

---

НАУКОВИЙ  
ВІСНИК  
ЛЬВІВСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

*Серія юридична*

Випуск 4  
(виходить із 1995 р.)

Редагування *О. Я. Шмиговська,*  
*Ю. Р. Глиняна, І. Б. Крайівська, Г. А. Ялечко*  
Редагування текстів англійською *І. Ю. Сковронська*  
Макетування *Н. М. Лесь*  
Друк *І. М. Хоминець*

---

Підписано до друку 27.12.2018.  
Формат 60×84/16. Папір офсетний. Умовн. друк. арк. 19,99.  
Тираж 100 прим. Зам. № 181-18.

Львівський державний університет внутрішніх справ  
Україна, 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру  
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції  
ДК № 2541 від 26 червня 2006 р.