

ISSN 2311-8040

# НАУКОВИЙ ВІСНИК

ЛЬВІВСЬКОГО  
ДЕРЖАВНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Серія юридична

Випуск 4

Львів  
2017

**Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.**  
Н34 **Серія юридична** / головний редактор Р. І. Благута. – Львів: ЛьвДУВС, 2017. –  
Вип. 4. – 356 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 29 листопада 2017 р. № 4*).

### 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; **Я. А. Гончарук**, доктор економічних наук, професор; **М. С. Долинська**, 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; **В. В. Серета**, доктор юридичних наук, доцент; **А. С. Токарська**, доктор юридичних наук, професор; **В. А. Ященко**, 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. Й. Йосифович**, кандидат юридичних наук, доцент; **М. В. Ковалів**, кандидат юридичних наук, професор; **В. О. Кучер**, кандидат юридичних наук, доцент; **А. Р. Лещух**, 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. Сенік**, 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 (Назим Алиев)**, доцент, доктор філософії (PhD); **П. Богдальські (Piotr Bogdalski)**, доктор права габілітований; **С. В. Богданов**, кандидат юридичних наук; **А. Бошкович (Aleksandar Bošković)**, доцент, доктор філософії (PhD); **З. Вукашинович-Радойчич (Zorica Vukašinić-Radojčić)**, доцент, доктор філософії (PhD); **С. Т. Карп (Семён Терентьевич Карп)**, доктор права, доцент; **К. Лоск (Krzysztof Lojek)**, доктор філософії (PhD); **П. Станіш (Piotr Stanisł)**, доктор права габілітований.

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.  
МЕТОДОЛОГІЯ ПРАВА**

УДК 34.06:340.115

**О. М. Балинська,  
В. А. Ященко**

**СИНЕРГЕТИКА  
ЯК МЕТОДОЛОГІЧНА ПАРАДИГМА  
ЮРИДИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

*Розглянуто синергетичний підхід до дослідження права та правових явищ як одну з можливих методологій їх аналізу. Акцентовано на сутнісних характеристиках синергетичної методології, головно з яких полягає у формуванні потреби і пошуку можливостей саморегуляції суспільного життя та його правового впорядкування. Запропоновано розглядати синергетику як підхід до дослідження права, що наділений методологічними можливостями відкриття внутрішніх механізмів самоорганізації права як системи й ствердження конструктивних напрямів її подальшого розвитку.*

**Ключові слова:** *ентропія, біфуркація, правові антиномії, саморегулятивні принципи права, діалектика внутрішнього та зовнішнього у самоорганізації, єдність мікро- і макросвіту.*

**Постановка проблеми.** Постійна динаміка розробки методології правознавства, багатозначність розуміння, тлумачення і застосування в юриспруденції різноманітних підходів як методологічних, що не завжди відповідає природі методології як явищу, зумовило потребу у пошуку найбільш адекватного, так би мовити, не лінійного методологічного підходу, що забезпечував би об'єктивне дослідження права і правових явищ. Діалектика як філософська методологія тут повною мірою не спрацьовує через її прикладну не розробленість саме стосовно правових явищ, політичну заангажованість, насамперед у роки тоталітаризму, домінування в сучасній правовій теорії позитивізму, що не визнає загальних світоглядних підходів до розуміння права. Звідси апеляція правознавців до окремих наук як методології дослідження.

Стосовно синергетики, то І. В. Бичко вважає, що вона розглядається як «один із провідних напрямків сучасної науки міждисциплінарного спрямування. Основою синергетики є концепція нерівноважної термодинаміки, або теорії нелінійних динамічних середовищ»

[1, с. 902]. Це стосується не лише природничих наук, а й технічних, економічних, соціальних, зокрема права. Проблема в тому, що остаточно не з'ясовано, як синергетика в межах свого категоріального апарату може сприяти розкриттю закономірностей функціонування права.

**Стан дослідження.** У цьому контексті доцільно зауважити передусім на праці засновника синергетики Г. Хакена [2], який увів це поняття в науковий обіг, а також розробки І. Пригожина, Г. Ніколіса [3] та інших учених, котрі розглядали окремі аспекти синергетики. Так, наприклад, синергетичну парадигму тлумачать у історико-філософській, довідковій літературі, зокрема в коментарях І. Бичка (він подає цей підхід не тільки як всезагальну філософську методологію, а й як теорію самоорганізованих систем, що обмежена певними пізнавальними рамками [1, с. 902–905]). Цих же позицій щодо застосування методів синергетики у правознавстві дотримуються, скажімо, О. Джужа, Ю. Орлов, Р. Калужний [4], М. Тирских [5] та ін. Найузагальненішим дослідженням методологічної ролі синергетики у правознавстві є дисертація І. Кривцової, яка запропонувала синергетичну концепцію правової системи як комплексу самоорганізованих порядків, що перебувають у погодженій взаємодії під впливом внутрішньосистемного детермінанта – правосвідомості, яка визначає форму правової самоорганізації, є квінтесенцією самоорганізації правової системи і спроможна забезпечити когерентність самоорганізаційних процесів та «алгоритм» саморуху правової системи загалом [6].

Нещодавно з'явилися наукові статті (А. Лошкар'єв, Л. Корунчак та ін.), в яких синергетика представлена як всезагальна методологія [7], що, на нашу думку, не набуло достатнього підтвердження чи остаточного спростування і, відповідно, залишається дискусійним. Зокрема, як вважає А. Венгеров, синергетика може одночасно і бути метою методології, і охоплювати діалектику як частковий метод [8].

**Мета** статті – описати загальне уявлення про синергетичну парадигму й визначити її місце та роль у правознавстві як специфічної системи методів дослідження, тобто методології, яка не може претендувати на всезагальний статус.

**Виклад основних положень.** Зазначимо, що поняття «синергетика» означає «спільний, узгоджено діючий», тож такий підхід до вивчення об'єкта подає його як складну систему [1, с. 902]. З огляду на це, можна зробити висновок, що синергетика стосується не всіх систем, наявних у світі, а лише впорядкованих, сформованих на принципі самоорганізації, тому навіть на цій підставі можна резюмувати, що навряд чи вона може претендувати на статус всезагального філософського методологічного підходу.

Водночас треба зауважити, що перевагою синергетики можна вважати визнання її як новітнього позитивістського підходу, тобто конкретної науки про самоорганізацію будь-якої системи, яка у природних і суспільних процесах виявляє нові закономірності їх саморозвитку як внутрішньої потреби, а не нав'язаної зовнішнім впливом.

Це відповідає первісним основам права як звичаєво-досвідного феномену, що самоорганізувався у статусі регулятора суспільних відносин поряд з іншими соціальними регуляторами, а це, очевидно, спонукає до розгляду синергетики як однієї з методологічних парадигм пізнання права.

Можливо, в період хаотичного існування суспільства одним із основних варіантів його розвитку стала потреба регулювання цього процесу, тобто переходу від безладдя до порядку, що реалізувалося шляхом виникнення права і його подальшого функціонування й еволюції. Це зафіксувало появу нової реальності (системи), якісно відмінної від попередньої, що супроводжувалося переходом від хаосу до певного порядку (в синергетиці називається біфуркаційним переходом), основна суть якого – набуття створеною системою нової властивості зі своїми закономірностями розвитку.

Такий методологічний підхід імпонує теорії права, де його розвиток відбувається за аналогічними правилами, а саме за правилами узгодження внутрішніх суперечностей: очевидно, протиріч між сущим і належним (природним і позитивним правом), громадським та індивідуальним (публічним і приватним правом), мірою свободи і необхідністю, принципом формальної рівності та його практичним втіленням, справедливістю і несправедливістю тощо, тобто тими суперечностями, які фактично є в основі правової реальності.

Тому перше синергетичне правило – виявляти ці протиріччя й здійснювати пошук способів їх вирішення, упорядкувати хаос, надати йому цілеспрямованого напрямку розвитку. Такий підхід надає фундаментальності будь-якому правовому дослідженню, бо розкриває джерела розвитку права.

Водночас зазначимо, що поряд із процесами саморегуляції проявляються також процеси, пов'язані з потребою регулювання практично всіх сфер суспільного буття та свідомості, де саморегулятивні принципи права вступають у взаємодію з їх зовнішніми регуляторами: економічними, політичними, релігійними, сімейними тощо. Тут важливо під час дослідження враховувати діалектику співвідношення внутрішнього та зовнішнього, де внутрішнє (правове) та зовнішнє (соціальне), по-перше, не просто пов'язані між собою, а взагалі не існують окремо одне від одного. По-друге, зовнішнє (як соціальне) переходить у внут-

рішнє (правове) і набуває статусу атрибутивно необхідного, суттєвого і навіть сутнісного, що наповнює це внутрішнє новим змістом. Тобто правовий регулятор стає більш змістово діючим і спроможним ці конкретні сфери ефективно регулювати. Фактично – це механізм набуття правом статусу реального, «посюстороннього».

Але ця закономірність виходить за межі синергетичного підходу, як бачимо, в дію вступає діалектика як всезагальна філософська методологія, а синергетика заявляє про себе як одне з її конкретних втілень.

Тому не можемо погодитися з висловлюваннями деяких авторів про те, що синергетика є всеосяжною філософською парадигмою, яка претендує на максимальний рівень узагальнення та повинна охоплювати всі системні процеси, що відбуваються у світі. Така всеосяжність синергетики сумнівна: вона має свої межі – відкриті і, крім того, самоорганізовані системи. І саме в цій якості вона може слугувати методологічним чинником правового пізнання.

У цьому разі, на нашу думку, має рацію М. Тирських, який заперечує зведення синергетики до статусу методологічного універсуму щодо права, посилаючись на те, що самоорганізація системи нормативних актів настільки незначна, що синергетика навряд чи може слугувати всезагальним методом пізнання, на відміну від діалектики [5, с. 5].

Проте, оскільки ця самоорганізуюча система нормативних актів функціонує як спосіб їх упорядкування, то синергетичний метод у межах цієї самоорганізації має право на існування. Хоча А. Лошкар'єв, критикуючи думку М. Тирських, цього раціонального моменту не враховує, а свою позицію аргументує посиланнями на наукові авторитети [7], що, як відомо, фактично не може слугувати однозначним доказом.

Натомість О. Джужа, Ю. Орлов і Р. Калюжний указують на те, що інший аспект взаємозв'язку діалектики та синергетики. Вони зазначають, що синергетика «дозволила дати більш повну інтерпретацію діалектичних закономірностей, зокрема, дію закону переходу кількості в якість – через механізм виникнення і розвитку параметру порядку..., доповнила закони діалектики низкою нових закономірностей» [4, с. 2], з чим у принципі можна погодитися. Але водночас не можна вважати синергетику «доповненням» діалектики, а радше її проявом у самоорганізованих системах.

Розглядаючи діалектику внутрішнього та зовнішнього у самоорганізації, зазначимо, що зовнішнє (соціальне) за своїм обсягом не повністю переходить у внутрішнє (правове), а лише в тій частині, яка становить позитивний зміст внутрішнього, тобто те, що стосується

регуляції суспільного життя і сприяє його розвитку, подальшому прогресу й досягненню нової якості.

У прибічників синергетики це подається через єдність мікро- і макросвіту. «Попри фундаментальну єдність і взаємну детермінованість мікро- і макроскопічних процесів у самоорганізуючих себе системах макроопис цих систем у жодному разі не зводиться до їх мікроопису. Так, зокрема, електрохімічні процеси головного мозку, з одного боку, і «ансамблі думок» – з іншого, є двома системами настільки якісно взаємопов'язаними, наскільки принципово не зводимими один до одного» [1, с. 902].

Для нас ця теза важлива, оскільки орієнтує не на опис окремих елементів системи, а на нову якість знання, тобто на нове синтезоване знання, яке є не просто підсумком попередньо засвоєних даних, а таким, що розкриває досліджувану систему в новій якості. Для того, щоб подолати антонімічність хаосу і порядку, внутрішнього і зовнішнього, необхідного і випадкового, прихильники синергетики звертаються до категорії ентропії, але тлумачать її не як збільшення міри непорядкованості, хаосу, а як одночасного існування хаосу і порядку. «При віддаленні системи від рівноважного стану – порогостійкості – для неї відкривається декілька можливих шляхів розвитку» [1, с. 903].

Як бачимо, синергетика значно збагачує понятійно-категоріальний апарат наукового дослідження, зокрема у прагненні впорядкувати хаос, у вивченні можливостей переростання випадковості в реальність і набуття нею нової властивості. Тобто зрештою випадковість набуває статусу закономірності.

Розглянемо цей методологічний статус синергетики стосовно правознавства.

На нашу думку, правознавство дає змогу застосувати синергетичний підхід як методологію, адже право виникає власне як самоорганізована система, початком якої вважаються хаотичні тенденції в суспільстві, упорядкованість яких потребує так званого «біфуркаційного» вибору, головним із яких є виконання правом регулятивної функції. Оскільки соціальні зв'язки багаточисельні та різноманітні, то в соціумі поєднується хаос і врегульованість цих зав'язків, що можна розглядати як своєрідний стан ентропії, тобто поєднання хаосу і порядку. Звідси еволюція права в намаганні якомога повніше врегулювати ці зв'язки і надати їм упорядкованого (нормативного) статусу. Ідеальної повноти вирішення цієї проблеми досягти неможливо, оскільки поява нових зв'язків не дає змоги це зробити.

Тут проявляються дві тенденції розвитку. Одна пов'язана з тим, що старі зв'язки зникають (і відповідні їм правові норми також перес-

тають виконувати свою функцію), натомість виникають нові, які також потребують відповідного вноормування. Наприклад, у сучасному інформаційному суспільстві потребують упорядкування саме процеси хаотичного функціонування інформації, межі її розповсюдження, на-самперед, коли йдеться про особисті дані, стан здоров'я, таємницю спілкування тощо. Водночас невичерпність хаотичності як джерела нових процесів, колізій, суперечностей у синергетиці означається терміном «флуктуації».

Вважаємо, методологічна роль категорії ентропії в цьому випадку полягає у можливості передбачення цих колізій, їх вивчення і відповідного вирішення. Флуктуаційні процеси, наприклад збурення мас колишніми керівниками держави, що призвели до Майдану, започаткували самоорганізацію суспільства на оновлених засадах і це знайшло своє упорядкування у зміні влади та політики держави загалом. Водночас це вплинуло і на правосвідомість соціуму, яка стала більш самодостатньою і прогресивною, що змусило і право змінюватися, оновлюватися та забезпечити регулювання нових відносин, котрі сформувалися в суспільстві.

Якщо перший крок правового дослідження – передбачення можливих колізій, збурень (флуктуацій) і їх виявлення, то другий – їх усебічне вивчення. Конкретні методи та прийоми цього вивчення можуть бути традиційними: аналіз, синтез, порівняння, моделювання тощо. Водночас виявлені флуктуації вивчаються як випадковості з висновком про те, чи можуть вони стати реальністю, чи залишаться у статусі випадковості. Тут важливе дослідження умов (соціальних, економічних, політичних тощо), за яких випадковості можуть стати необхідністю. Цим забезпечується інваріантність розвитку: флуктуації, посилюючись, можуть бути чинником дезорганізації системи, змушуючи її самооновлюватися та набувати нових властивостей. Ці дезорганізуючі чинники в синергетиці називаються дисипативними.

Наступний крок з'ясування механізму самоорганізації системи – вибір біфуркаційного напрямку її переходу від хаосу до порядку. Тут важливо підкреслити єдність права з іншими формами свідомості й буття із соціумом загалом. Як справедливо вважає В. Бачинін, «у світлі синергетичного підходу право виступає як відкрита самоорганізована система, що знаходиться в умовах активного інформаційного взаємобміну з соціумом» [9, с. 790].

Тобто у суспільстві право саме собою не є самодостатнім утворенням, підпорядкованим лише власним закономірностям функціонування та розвитку, його розвиток не можливий поза соціумом. Біфуркаційні процеси, що відбуваються у соціумі, а значить, і праві, вияв-



ляються у правовій сфері своєрідно – саме у правовій формі, тобто виражаються у регламентуванні цих соціальних зв'язків, відносин, що й є способом самоорганізації права.

Тут важливо з'ясувати діалектику переходу від випадкового в необхідне. Окреме, одиничне у суспільстві існує саме собою як випадкове, тобто несуттєве, другорядне, незначне, але, набуваючи правового статусу, стає необхідним, суттєвим, закономірним. Саме синергетична методологія у цьому випадку виводить випадкове, одиничне на рівень необхідного, загального. Такий підхід значною мірою заповнює прогалину в діалектиці переходу від хаосу до певного порядку, яка в соціумі без еволюції права неможлива.

Очевидно, слід погодитися з В. Бачиніним, який вважає, що окремі, цілком випадкові явища в соціумі відіграли роль «пускових механізмів», тобто необхідних детермінант, які активізували правотворчу діяльність» [9, с. 790].

В. Бачинін наводить приклад цього з посиланням на французького правознавця Ж. Карбоньє: «Законои Ліцінія встановили, що один із виборних консулів повинен бути плебесом. Вони були б, звісно, неможливі, якби плебеї на той час не стали класом, який зароджувався і набирав сили. Але якби не проявились банальні заздрощі та ревності двох сестер, можливо цих законів і не було б. Мотиви злісного злочину молодого македонця вели до лихварників. І не будь цього злочину, можливо, в Римі не було б видано Сенатус-консультусу проти лихварництва» [9, с. 791].

Наступний етап у вивченні механізму самоорганізованої системи права – це вивчення власне процесу його функціонування. Суттю цього етапу дослідження є процес підтримання певного рівня організації, що пов'язано з подоланням наявних у системі суперечностей (антиномій).

Головна з цих антиномій знаходиться між ідеєю справедливості, з одного боку, й ідеями безпеки і порядку – з іншого. За визначенням Г. Радбруха, «неминучий конфлікт між справедливістю, метою права і безпекою, які водночас зумовлюють одне одного і безкомпромісно одне одному суперечать, є причиною глибоко антиномічної і складної структури правової сфери. Одна з найбільш серйозних помилок більшості правників полягає у прагненні усунути антиномічну структуру, віддаючи перевагу одному з елементів ідеї права на шкоду іншим, тоді як справжній метод полягає саме в тому, щоб виявити антиномії і зберегти їх у баченні цілого» [10, с. 113].

Із цією тезою загалом можна погодитися. Але щодо збереження антиномії – сумнівно: адже антиномії не зберігаються, а вирішуються

(в цьому випадку шляхом узгодження суперечностей). Якщо раніше ці суперечності вирішувались як воля панівного класу, воля більшості, то сьогодні основною парадигмою подолання антиномії має бути гармонійне поєднання волі до самоіснування, помноженої на безпечне співіснування особи, суспільства і держави, що встановлює певний порядок цього існування. Такий підхід враховує інтереси меншості та надає статусу упорядкованості безпековим відносинам.

Сприйняття права як системи відзначається певним дуалізмом залежно від низки чинників, чи радше особливих властивостей, системних параметрів: відкритості / закритості; динамізму / статичності; реальності / моделювання; природності / соціальності; цілеспрямованості / розпорошеності; самоврядності / зовнішньої керованості; складності / простоти та інших. Тож право можна вважати відкритою динамічною моделью соціальною цілеспрямованою синергетичною і водночас зовні керованою складною системою. Право є чітко спланованим і прогнозованим, але водночас синергетичним (спонтанним). Воно є нелінійною відкритою системою, що постійно взаємодіє з оточенням, приймаючи від останнього інформацію, опрацьовуючи її та диктуючи йому результати такого опрацювання зі сподіванням на те, що це оточення зрозуміє і виконає його веління.

Соціум є постійно самоорганізовуваною системою. Але в усіх суспільних процесах в'язучим, сполучним, скріплюючим елементом є певні правила співіснування соціальних суб'єктів; саме ці правила є чинником упорядкування, своєрідним технічним приладом забезпечення правового клімат-контролю за внутрішньосистемними (суспільними) процесами самоорганізації.

Заперечуючи зведення синергетики до статусу універсуму (всезагального методу пізнання та діяльності), ми водночас виступаємо і проти спрощеного застосування її як одного зі звичайних процедурних прийомів. Наприклад, О. Джужа, Ю. Орлов та Р. Каложний розглядають синергетику не лише на глобальному, а й на суто практичному рівні, як метод винесення судових рішень: «...вибір суддею одного з можливих судових рішень можна розглядати як точку біфуркації (вибору системою подальшого шляху розвитку), а фактичні обставини, що впливають на рішення судді, – як флуктуації (випадкові процеси, що роблять вплив на цей вибір)» [4, с. 3]. Навряд чи з цим можна погодитися, оскільки прийняття судових рішень – це акт не самоорганізації, а навпаки, чітко регламентована процедура.

**Висновки.** З огляду на зазначене констатуємо, що синергетика як підхід до дослідження права важлива передусім своїми методологічними можливостями відкриття внутрішніх механізмів самоорганізації

права як системи і ствердження конструктивних напрямів її подальшого розвитку. Саме синергетика, і це беззаперечно, орієнтує розвиток системи права, вказуючи вихід її зі стану ентропії на зламі соціальних епох, що проявляється у транзитивності більшості соціальних інститутів, цінностей і норм, а отже, зумовлює виникнення нових соціальних структур і спричиняє зміни в організації управління суспільством. Синергетика здатна забезпечити вивчення права механізмами спонтанного формування і збереження складних систем, зокрема тих, що перебувають у стані нестійкої рівноваги із зовнішнім середовищем, потребують підтримки стабільності та здатні до самоорганізації.

І саме в цій якості синергетика збагачує діалектику як найбільш всезагальну методологію дослідження будь-яких явищ, зокрема правової реальності.

---

1. Історія філософії. Словник / за заг. ред. В. І. Ярошовця. – К.: Знання України, 2006. – 1200 с.

2. Хакен Г. Синергетика / Г. Хакен. – М.: Мир, 1980. – 406 с.

3. Николис Г. Самоорганізація в неравновесных системах: от диссипативных структур к упорядоченности через флуктуации / Г. Николис, И. Пригожин. – М.: Мир, 1979. – 512 с.

4. Джужа О. М. Щодо можливості вивчення правових явищ з позицій синергетики / О. М. Джужа, Ю. Ю. Орлов, Р. А. Калюжний // Право і суспільство. – 2009. – № 2. – С. 3–12.

5. Тирских М. Г. Право как объект применения синергетических методов / М. Г. Тирских // Академический юридический журнал. – 2007. – № 2 (28). – С. 4–8.

6. Кривцова І. С. Методологічна роль синергетики у порівняльно-правовому пізнанні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І. С. Кривцова. – Одеса, 2008. – 20 с.

7. Лошкарев А. В. Синергетика в системе методов теории права / А. В. Лошкарев // Вопросы экономики права. – 2015. – № 2. – С. 22–24.

8. Венгеров А. Б. Теория государства и права: учебн. пособие (для юрид. вузов) / А. Б. Венгеров. – Изд. 8-е. – М.: Омега – Л, 2011. – 607 с.

9. Бачинин В. Энциклопедия философии и социологии права / В. Бачинин. – СПб.: Юридический центр, 2006. – 1093 с.

10. Радбрух Г. Философия права / Г. Радбрух; пер. с нем. – М.: Международные отношения, 2004. – 240 с.

**Балинская О. М., Ященко В. А. Синергетика как методологическая парадигма юридических исследований**

*Рассматривается синергетический подход к исследованию права и правовых явлений как одна из возможных методологий их анализа. Акцен-*

тирується внимание на сущностных характеристиках синергетической методологии, главная из которых предусматривает формирование потребности и поиска возможностей саморегуляции общественной жизни и ее правового упорядочения.

Рекомендуется позиционировать синергетику как подход к исследованию права, владеющий методологическими возможностями открытия внутренних механизмов самоорганизации права как системы и утверждения конструктивных направлений ее дальнейшего развития.

**Ключевые слова:** энтропия, бифуркация, правовые антиномии, саморегулятивные принципы права, диалектика внутреннего и внешнего в самоорганизации, единство микро- и макромира.

### **Balynska O. M., Yashchenko V. A. Synergetics as a methodological paradigm of legal research**

*In current studies of law and legal reality, synergetics is mostly presented as a general methodology that has not received sufficient confirmation or final refutation and, accordingly, remains controversial. Therefore, the authors set out to describe the general idea of the synergetic paradigm and determine its place and role in the science of law as a specific system of research methods, that is, methodology that can not claim to be of general status.*

*The article deals with the synergetic approach to the study of law and legal phenomena as one of the possible methodologies for its analysis. Great attention is paid to the essential characteristics of synergetic methodology, the main of which provides the formation of the need and the search for opportunities for self-regulation of social life and its legal maintenance.*

*The authors proposed to consider synergetics as an approach to the study of law, endowed with methodological opportunities to reveal internal mechanisms of self-organization of law as a system and approval of constructive ways for its further development.*

*It is singled out that the synergetics focuses on the development of the system of law, indicating its output from the state of entropy at the break of social epochs, which is manifested in the transitivity of most social institutions, values and norms, and, consequently, leads to the emergence of new social structures and causes changes in the organization of society management. The authors prove that synergetics can provide the study of law by mechanisms of spontaneous formation and preservation of complex systems, in particular those in a state of unstable equilibrium with the external environment, requiring stability support and are capable of self-organization. It is in this capacity that synergetics enriches dialectics as the most general methodology for the study of any phenomena, including legal reality.*

**Key words:** *entropy, bifurcation, legal antinomies, self-regulatory principles of law, dialectics of internal and external in self-organization, unity of micro- and macro-world.*

*Стаття надійшла 20 листопада 2017 р.*

## ХРЕСТОНОСНИЙ РУХ І ПОЛІТИКО-ПРАВОВА ДОКТРИНА ДОБИ СЕРЕДНЬОВІЧЧЯ: ГОЛОВНІ ДЕТЕРМІНАНТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ

*Досліджено основні детермінанти взаємозв'язку Хрестоносного руху XI–XIII ст. як політико-правової доктрини доби Середньовіччя. Проаналізовано поняття і структуру політико-правової доктрини в науковому сенсі й у контексті західноєвропейського середньовічного світогляду. Охарактеризовано головні ознаки державно-правового розвитку Західної Європи в Середні віки. З'ясовано роль Хрестоносного руху у формуванні політико-правової доктрини доби Середньовіччя.*

**Ключові слова:** політико-правова доктрина, Хрестоносний рух, Середньовіччя, релігія, Католицька церква, Папа Римський, духовно-лицарський орден, канонічне право.

**Постановка проблеми.** Створені різними мислителями концепції та форми вираження політико-правових доктрин (філософські трактати, опуси, політичні памфлети, проекти конституцій тощо) є багатоаспектними й різноманітними. Водночас у них відображене ставлення різних суспільних груп до держави і права.

Зміст будь-якої політико-правової доктрини виявляється в концептуальній системі поглядів щодо предмета цього вчення, заснованих на категоріях, котрі мають першочерговий основний характер. У добу Середньовіччя таким особливим предметом політико-правових дискусій було питання про співвідношення держави та церкви.

Політико-правові вчення, засновані на аналізі чинних норм, у Середні віки виникали і формувались з урахуванням звичаєвого та римського права як джерел чинного тоді законодавства. Зрештою, найголовнішим соціокультурним феноменом становлення ранньохристиянських політико-правових доктрин доби Середньовіччя був католицизм як своєрідна форма взаємозв'язку релігійної й політичної влади у суспільстві.

У Європі, з одного боку, диференціювалась різниця релігії і політики як особливих сфер суспільного життя й форм соціальної практики, з іншого – релігія одержала політичний вплив, а також можливість владарувати та здійснювати управління політично. Отже,

християнство як релігія отримало практичну функціональну спрямованість через державу.

Джерела диференціації релігії і політики є не в трансцендентному характері християнської релігії, а насамперед у реаліях її існування як церковного правового інституту. В Європі, де було поширене кано́нічне право, норми якого були загальнообов'язковими, й виникло суспільне правове джерело.

**Стан дослідження.** Перші спроби наукового вивчення проблематики Хрестоносного руху XI–XIII ст. та його політико-правових аспектів були у працях відомих зарубіжних дослідників XIX – початку XX століття, зокрема таких, як: Д. Адісон, А. Вінтерфельд, Ж. Дела-віль, В. Кар'єр, Х. Корзон, Ж. Лізеран, Е.-Ж. Леонард, С. Лерой, Ж. Мішле, А. Петел, М. Портер, Е. Тенісон, Р. Фінке.

Нова хвиля зацікавленості проблемами Хрестоносного руху доби Середньовіччя припала на середину XX століття, що відобразилася у працях Дж. Вільямса, Дж. Гілкріста, Р. Гросета, Ч. Дараса, Л. Далієза, П. Дешампса, А. Дугана, Е. Жерара, П. Кузіна, Е. Ламберга, А. Латрела, Р. Мак Махона, С. Морісона, А. Олівера, Р. Оурсела, Р. Перну, Ж. Піке, Е. Хуме та ін.

Нині ж цю проблему зазвичай досліджують зарубіжні вчені, серед яких: М. Барбер, Дж. Берман, Ж. Бордонов, М. Бейджент, П. Віймар, Н. Дейвіс, А. Демурже, Ф. Кардіні, Т. Кейтлі, Б. Куглер, Е. Лавіс, Д. Ле Блебек, Ж. Ле Гофф, Д. Легман, Р. Лей, Г. Лінкольн, Р. Лі, М. Лобе, М. Мельвіль, Р. Мішо, І. Отт, Л. Райлі-Сміт, Дж. Райлі-Сміт, А. Рамбо, Ж. Рішар, Д. Робінсон, Ж. Руа, К. Хіленбрандт.

Радянська історіографія не надто цікавилась вивченням цієї проблеми, оскільки ідея Хрестових походів сприймалась як акт беззмістовної агресії і насильницького завоювання території Близького Сходу. Проте можна виокремити наукові розвідки російських істориків і правників, зокрема Д. Александрова, А. Андрєєва, А. Доманіна, Е. Жарінова, С. Жаркова, М. Заборова, Л. Карсавіна, П. Корявцева, В. Матузової, А. Назаренка, В. Пашуто, Р. Печнікової, Ф. Успенського, М. Шеймана.

В Україні проблематику Хрестоносного руху досліджено недостатньо. Зазначимо, що частково це питання розглядали такі науковці, як О. Головка, В. Ідзьо, Т. Каляндрук, М. Котляр, Р. Лукінова, О. Масан, В. Мудревич, А. Федорук, Ю. Ячейкін та ін.

**Мета** статті – дослідити основні детермінанти становлення і розвитку Хрестоносного руху як політико-правової доктрини доби Середньовіччя та з'ясувати його роль у формуванні цієї політико-правової доктрини.

**Виклад основних положень.** Після падіння Римської імперії християнський світ почав усвідомлювати себе не тільки як релігійну спільноту, але й як єдине політичне суспільство. На це безперечно мало вплив поширення християнства у Європі. Після Міланського едикту імператора Константина та проведення з його ж ініціативи Нікейського собору християнство утвердилось як офіційна державна релігія на територіях Західної і Східної Римської імперій. Християнство інтенсивно поширювалося, витісняючи язичницькі культури й борючись із рудиментами античного світу, який, на думку видатних християнських богословів та перших «батьків церкви», не відповідав новоутвердженим церковним і духовним канонам.

Але, на жаль, численна спільнота християнського світу не мала єдності. В першому тисячолітті церква зберігала хоча б видимість єдності, однак у другому відмовилась навіть від нього (церковна схизма 1054 року – *авт.*). А це свідчить про те, що навіть основи християнського світу зазнали суттєвих змін. «Хоча латинська і грецька церкви розділяли основні постулати віри, вони часто дивились одна на одну, як на чужинців» [1, с. 308].

Діяльність Католицької церкви засновується на створенні нею протягом декількох століть доктрини, яка розглядається як еволюція християнського вчення і визнає єдиновладдя Папи Римського (Глави Католицької церкви) [2, с. 311].

Так, зокрема, в 1073 році Папа Григорій VII висунув програму папської теократії, тобто встановлення верховної влади Папи в церковних і світських справах. Свою програму він сформулював у «*Dictatus Papae*» («Диктаті папи») [3, с. 35].

Ідея теократичної монархії мала глибокий зміст, оскільки вперше була висловлена теорія об'єднаної Європи на основі християнської віри, що однозначно повинно було позитивно вплинути на її політичний, соціально-економічний, культурний і духовний розвиток.

Католицька церква створила першу сучасну правову систему – канонічне право, під широку юрисдикцію якого потрапляло не лише духовенство, але й миряни. Така система була необхідна для того, «щоб підтримувати цілісність кожного державного утворення, провести реформування кожного з них і зберегти рівновагу між всіма ними» [4, с. 269].

Проте таку «рівновагу» було складно зберігати. І на це були свої об'єктивні причини. «Серед хаосу, який настав у Європі наприкінці XI ст. як наслідок війн, міжусобиць, тотальної злочинності, постійної ворожнечі пап з імператорами, необхідно було поставити західному світу нову ціль, котра би мала всезагальне значення. Треба було

утворити нову силу, яка би слугувала не окремим людям, а всьому християнському світу. Такою новою ціллю стало звільнення Гробу Господнього, а новою силою – армія палігримів, що прийняли хрест. Почалася епоха хрестових походів» [5, с. 214].

Основною силою армії хрестоносців звичайно було лицарство, розквіт якого припадає саме на XII–XIII ст., тобто на період хрестових походів. Вважаємо, що саме лицарство повинно було, за задумом Папи, стати головним рушієм, який мав відіграти вирішальну роль у реалізації ідеї Хрестоносного руху на Схід, а у разі потреби стати на захист Церкви.

Радянські й навіть сучасні українські науковці зазвичай Хрестоносний рух вважали грабіжницькими походами на Близький Схід, метою яких було виключно завоювання нових земель, розширення впливу та влади Католицької церкви, а також отримання фінансових вигід для феодалів – безпосередніх учасників Хрестових походів. А заклик Папи Римського Урбана II на Церковному соборі у Клермоні 1095 року («Цього хоче Бог» – *авт.*) трактувався як спосіб маніпуляції масовою свідомістю людей, що зібрались послухати його промову. Ця промова мала значний вплив, ставши рушієм і головною детермінантою розвитку суспільних відносин, а також могутнім ідеологічним підґрунтям для становлення політико-правових ідей у середньовічній Західній Європі.

Треба визнати, що заклик, який виходив від вищого церковного ієрарха, зі зброєю в руках звільнити Гріб Господній, щонайменше не відповідав християнському віровченню. Адже завоювання одними народами інших, застосовуючи насилля, однозначно виходило за межі Святого Писання. Водночас хрестоносці на шляху до Єрусалима вчиняли жорстокі дії, зокрема стосовно мирного населення. Поготів достатньо цинізму було і в тому, що за участь у Хрестових походах вище католицьке духовенство та верховний понтифік, зокрема, обіцяли індульгенції (прощення всіх гріхів і боргів – *авт.*). І такі думки мають право на існування.

Однак, на нашу думку, в основі цього явища є глибший зміст і розглядати його треба не односторонньо, а відштовхуючись, враховуючи й аналізуючи політичні, соціальні, економічні, культурні та правові реалії того часу.

Вважаємо, що в тих політичних реаліях, які сформувалися в Західній Європі наприкінці XI ст., заклик Папи про звільнення Гробу Господнього був виключно продуманим і своєчасним. У складних соціально-політичних умовах, в яких опинилась Західна Європа наприкінці XI ст., ця місія мала на меті об'єднати не тільки обездолене



селянство, але і міщан, лицарів, що дедалі частіше вчиняли розбої, а також вищі верстви населення – крупних феодалів – королів, баронів, герцогів, між якими тривали міжусобиці. Необхідно було створити єдине потужне християнське військо, котре повинно було нести Знамення Христа в «чужі світи» заради торжества Слова Божого і посилення авторитету Церкви, який суттєво похитнувся після розколу 1054 року.

І треба визнати, що більшість європейських феодалів, які мали приналежність до лицарського прошарку, з великим ентузіазмом відгукнулись на заклик Клермонського собору, оскільки боротьба з «невірними» відповідала їхнім ідеалам. Окрім того, не треба забувати, що «домінуючим в Середні віки був релігійний настрій» [6, с. 2], а більшість хрестоносців були винятково богобоязливими та віруючими людьми, які хотіли спокутувати гріхи, вирушаючи у небезпечний похід.

Зазначимо, що під час Хрестових походів західне лицарство об'єдналось... Розпочали формуватися правила суспільної поведінки... Ідеал лицарства поширювався у Західній Європі та слугував предметом наслідування для всіх західноєвропейських народностей, об'єднавши лицарство в одну спільну сім'ю, з однаковими поняттями і прагненнями [7, с. 90].

Епоха Хрестоносного руху дала нові орієнтири для розвитку держави та права в добу Середньовіччя, серед яких: реформування державних і церковних інститутів; впорядкування й уніфікація церковного та канонічного права, адаптація їх до нових політичних обставин і відносин зі світською владою. Адже, як справедливо зазначив відомий дослідник церковного та канонічного права Дж. Ліберо, право в церкві – це самостійна реальність, що є відмінною від усіх форм людського права, яка, зрештою, за своїм матеріальним змістом залишається виключно людською [8, с. 19]; становлення правових систем в країнах Європи; розширення сфери впливу християнства; місіонерський рух; боротьба з еретичними рухами; заснування нових держав; розвиток економічних, товарно-грошових і торгових відносин; розвиток науки, медицини, літератури, астрономії, мореплавства; розвиток в XII ст. нових течій у теології – реалізму, номіналізму і концептуалізму тощо.

Насамперед акцентуємо на створення духовно-лицарських орденів і той вплив, які вони здійснили на європейську та світову політику. Зокрема «для того, щоб утвердити зовнішнє та внутрішньополітичне положення держав хрестоносців, були створені особливі військово-чернечі організації – Орден Госпітальєрів та Орден Тамплієрів [9, с. 118].

Не слід недооцінювати й методологічні принципи об'єднання Європи, які з'явилися за часів Хрестоносного руху. Йдеться про культурні, економічні та політичні детермінанти розвитку. Адже ще на початку XI ст. політичну думку Середньовіччя (за участю церкви) охопила ідея створення універсальної у всіх проявах держави, що безсумнівно вплинуло на загальний європейський розвиток і його політичні та правові доктрини й теорії.

Саме тому ідеологічне підґрунтя Хрестоносного руху досліджуємо як окрему політико-правову доктрину й розглядаємо її як вчення, науково-філософську теорію, головний теоретичний і політичний принцип середньовічної доби.

**Висновки.** В основі Хрестоносного руху є політико-правова доктрина, оскільки Хрестові походи не були стихійним і спонтанним явищем, а – ідеологічним та політичним проектом Католицької церкви, метою якої було подолання політичної, економічної, культурної, духовної й соціальної кризи в Європі. Ця місія повинна була адаптувати церковне та канонічне право до нових політичних обставин. Виразним прикладом цих процесів є кодекс канонічного права, створений у XII ст. Граціаном, в якому були об'єднані біблійні канони, рішення церковних соборів, витримки з папських енциклік і булл, фрагменти праць «отців церкви», окремі норми римського та звичаєвого права. Ці нові явища посприяли тому, що вчені назвали XII століття – часом, коли, відчувши впевненість, західний християнський світ свідомо намагався втілити ідеали.

Саме політико-правова доктрина Хрестоносного руху найяскравіше відображає орієнтири для розвитку держави та права в добу Середньовіччя і тому потрібно комплексно досліджувати цю доктрину як цілісний соціокультурний феномен.

1. Норман Д. Європа. Історія / Д. Норман; переклад з англ. П. Тарешук. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2008. – С. 308.

2. Лазор Л. И. Каноническое право: учебник / Л. И. Лазор, В. В. Лазор, И. И. Шамшина. – Изд. 1-е. – Луганск: Виртуальная реальность, 2010. – С. 311.

3. Шейнман М. М. Папство / М. М. Шейнман. – М.: Изд-во АН СССР, 1959. – С. 35.

4. Берман Дж. Гарольд. Вера и закон: применение права и религии / Дж. Гарольд Берман; пер. с англ. яз. – М.: Московская школа политических исследований, 2008. – С. 269.

5. Бурмило І. Історія Церкви / І. Бурмило. – Чернівці: Книги–XXI, 2007. – С. 214.

6. Петровъ М. Н. Лекция по всемирной истории / М. Н. Петровъ. – СПб., 1908. – Томъ II. История среднихъ вѣковъ. – Часть II-ая. – С. 90.

7. Рыцарские ордена: с крестом и мечом. – М.: Эксмо; Алгоритм, 2004. – С. 90.

8. Джероза Л. Церковне право / Л. Джероза; пер. з нім. Н. Щиглевської. – Львів: Свічадо, 2001. – 336 с.

9. Заборов М. А. Папство и крестовые походы / М. А. Заборов. – М.: Изд-во Академии Наук СССР, 1960. – 262 с.

**Забзалюк Д. Е. Крестоносное движение и политико-правовая доктрина эпохи Средневековья: главные детерминанты становления и развития**

*Исследуются основные детерминанты взаимосвязи Крестоносного движения XI–XIII вв. как политико-правовой доктрины эпохи Средневековья. Анализируются понятие и структура политико-правовой концепции в научном смысле и в контексте западноевропейского средневекового мировоззрения. Характеризуются главные составляющие государственно-правового развития Западной Европы в Средние века. Определяется ключевая роль Крестоносного движения XI–XIII вв. в формировании политико-правовой доктрины эпохи Средневековья.*

**Ключевые слова:** политико-правовая доктрина, Крестоносное движение, Средневековье, религия, Католическая церковь, Папа Римский, духовно-рыцарский орден, каноническое право.

**Zabzaljuk D. Ye. Crusader Movement and the Political and Legal Doctrine of the Middle Ages: the Main Determinants of Interconnection**

*The main determinants of the interconnection of the Crusader Movement of the XI–XIII centuries and the political and legal doctrine of the Middle Ages are examined. The concept and structure of the political and legal doctrine in the scientific sense and in the context of the Western European medieval worldview is analyzed. The characteristic of the main features of the state and legal development of Western Europe in the Middle Ages is given. The key role of the Crusader movement of the XI–XIII centuries in the formation of the political and legal doctrine of the Middle Ages is defined.*

*The article attempts to doctrinal understanding of political and legal determinants of social life that are catalysts for public and legal development and determine in which direction will develop as separate societies as the states in general. These categories being components of civilization characterize not only features of a single country at some historical point, but are crucial to analyze the characteristics of the era as a whole. Political and legal phenomena and processes are the foundation to solve the key strategic challenges related to obtaining and keeping power as a tool to achieve these goals. They are the ideological core for the formation, development and manipulation of public consciousness. The article notes the existence of political and legal doctrines that embodied all the above mentioned characteristics.*

*The article deals with investigation of the political and legal determinants of the Middle Ages period in the context of doctrinal comprehension. The concept*

*and structure of political and legal doctrine in the scientific sense and in the context of Western European medieval world are analyzed. It is given the characteristics of the main features of state and legal development in Western Europe and creating political and legal doctrines of Middle Ages period made on its ground. The role of the Catholic Church in the formation of political and legal doctrines in the Middle Ages period is also ascertained.*

**Key words:** *political and legal doctrine, the Crusader movement, the Middle Ages, religion, the Catholic Church, the Pope, the spiritual and knight order, the Canon law.*

*Стаття надійшла 10 листопада 2017 р.*

УДК 340.12«18/19»

**О. В. Забзалюк**

## КОНЦЕПЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ НА ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У СЕРЕДИНІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТОЛІТТЯ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

*Досліджено становлення та розвиток концепцій державного устрою на західноукраїнських землях у середині ХІХ – на початку ХХ ст. Проаналізовано основні етапи формування і розвитку ідей державного устрою в українській політико-правовій думці на західноукраїнських землях указанного періоду, а також погляди найвідоміших представників цього напрямку. З'ясовано історичні особливості доктрин державного устрою в українській політико-правовій думці, а також їх правовий зміст у контексті розвитку ідей державо- та правотворення на західноукраїнських землях.*

**Ключові слова:** *державний устрій, автономія, унітаризм, федералізм, західноукраїнські землі, Галичина.*

**Постановка проблеми.** Аналізуючи українську політико-правову думку, зазначимо, що проблема визначення державного устрою України була чи не найактуальнішою, а її вирішення зазвичай супроводжувалося боротьбою прихильників автономістських, федералістських та унітаристських підходів. Важливого значення ця боротьба набула в середині ХІХ – на початку ХХ ст. – у період національного й політичного відродження на західноукраїнських землях, які тоді входили до Австрійської (Австро-Угорської) імперії.

**Стан дослідження.** В українській політико-правовій думці тривалий час розглядали концепції державного устрою. Насамперед цінними у цьому аспекті є праці видатних мислителів середини ХІХ –

початку ХХ ст. таких, як: В. Винниченко, В. Гнатюк, М. Грушевський, С. Дністрянський, Д. Донцов, Д. Дорошенко, М. Драгоманов, О. Ейхельман, С. Єфремов, О. Жилін, М. Костомаров, В. Кучабський, Л. Лашенко, В. Левинський, К. Левицький, В. Леонтович, І. Лисяк-Рудницький, В. Липинський, М. Лозинський, О. Лотоцький, О. Назарук, Ю. Охримович, В. Подолинський, П. Скоропадський, С. Сосенко, О. Терлецький, С. Томашівський, С. Шелухін, І. Франко, С. Ярославин та ін.

Серед сучасних учених, які досліджували цю проблематику, варто виокремити Т. Андрусяка, І. Андрухів, Д. Бондаренка, С. Бостана, В. Верстюка, Л. Винара, С. Гелея, О. Головка, Я. Грицака, В. Згурську, О. Копиленко, Г. Корольова, А. Коцура, І. Кресіну, М. Кугутяка, Б. Кухту, П. Лепісевича, Ю. Левенця, О. Любовець, Р. Метельського, Л. Могильного, Д. Морозова, І. Музику, Н. Попову, В. Потульницького, Т. Приймака, О. Реєнта, О. Салтовського, О. Скакун, В. Солдатенка, О. Сушинського, І. Терлюка, В. Тихонова, М. Томенка, І. Усенка, Ю. Фігурного, Ф. Шульженка, Д. Яневського, О. Ярмиша.

**Мета** статті – провести історико-правовий аналіз становлення і розвитку концепцій державного устрою на західноукраїнських землях у середині ХІХ – на початку ХХ ст.

**Виклад основних положень.** Факт, що частина українських земель у результаті трьох поділів Польщі опинилась під владою Австрії, був для національно-визвольного руху на західноукраїнських землях важливим. Але те, що Східна Галичина, Буковина і Закарпаття не були охоплені козацьким визвольним рухом, а також перебування майже півстоліття під владою інших держав, вплинуло на політико-правову думку та психологію етнічного українського населення.

Проте наприкінці 40-х рр. ХІХ ст. відбулося національне відродження на західноукраїнських землях, яка розпочалась із так званої «Весни народів», що стосувалася всіх народів, котрі населяли Австрійську імперію.

Важливе значення для формування ідеології українського національного державотворення в Галичині мало створення у Львові 2 травня 1848 р. першої української політичної організації – Головної Руської Ради, яку очолив єпископ Української Греко-Католицької Церкви Г. Яхимович. Своїм основним завданням Головна Руська Рада вважала боротьбу за відокремленість Східної Галичини, яку населяли українці, від Західної Галичини, в котрій домінували поляки. Крім того, лідери Головної Руської Ради виступали за об'єднання Східної Галичини з іншими етнічними українськими землями імперії – Буковиною і Закарпаттям – в окремий коронний край у складі австрійської федерації.

Ця вимога, висунута ще у середині XIX ст., була головною політичною програмою всіх національно-демократичних сил до 1918 р.

Нечисленна українська інтелігенція, яка зазвичай складалась із греко-католицького духовенства, відіграла вирішальну роль у процесах національного відродження. Проте доцільно вказати, що, крім зазначеної позиції, було чимало інших течій, концепцій та ідеологічних засад розвитку західноукраїнських земель. Так, «молодий священик В. Подолинський у брошурі «Слово перестороги», яка вийшла 1848 р., виділяє серед галицьких українців чотири політичні групи: чисто українську, яка прагне України вільної та незалежної; австро-українську, яка обмежувала свою політичну програму лише українськими землями під Австрією і домагалась їх об'єднання в окрему автономну провінцію; польсько-українську, яка вважала українців племінною відміною польського народу; російсько-українську, яка вважала український народ частиною «єдиного російського народу» і в дальшому розвитку виявила себе як галицьке москофілство» [1, с. 33].

Сформульований В. Подолинським ідеал національної незалежності українського народу та візія досягнення цього ідеалу через входження України до складу федеративної спілки вільних і рівноправних слов'янських республік засвідчили початок нового етапу в розвитку національно-політичної ідеї в Галичині [2, с. 18].

І хоча період «Весни народів» в Австрії тривав недовго, перші спроби представників українського духовенства й інтелігенції «розбурхати» національну свідомість не були марними. У 1848 р. був розроблений новий проект австрійської Конституції, де у першому параграфі проголошувався принцип суверенітету народу. Ця Конституція, хоча і не відзначалась демократичністю й особливою лояльністю до інших народностей, котрі населяли Австрійську імперію, проте створювала певні передумови для національного розвитку. Адже в ній була закладена норма, яка давала змогу рівного доступу поляків та українців до участі у процесах управління коронних країв, проголошувала принцип рівності, а також право народів імперії розвивати свої національні й культурні традиції, мову, освіту, літературу тощо.

Австрійська Конституція 1848 р. зумовила розвиток національних меншин та територій, розділивши імперію на краї із задекларованою компетенцією крайових органів влади. Крім того, всі коронні краї Австрійської імперії повинні були мати власні краєві конституції.

Новим етапом конституційного розвитку став 1867 р., коли австрійський парламент прийняв нову Конституцію, в якій було закріплено принципи рівноправності народів, котрі населяли Австрію. Як

зазначав М. Лозинський, «що, попри все, австрійська конституція дала кожному народові основу для побудови власного національного життя та здобуття необхідного для цього правового простору» [3, с. 9]. На основі Конституції 1867 року були розширені права крайових сеймів, до компетенції яких, окрім питань культури, будівництва, добродійності, місцевого бюджету, оподаткування та видатків, входили «громадські, церковні і шкільні справи, а також окремі питання військових справ» [4, с. 16]. Австрійський конституційний проект 1867 р. суттєво розширив функції та повноваження органів місцевого самоврядування й чітко закріпив їх юридичний статус і правову юрисдикцію.

Наприкінці 60-х – на початку 70-х рр. XIX ст. проблема автономії стала основною у всіх вимірах політичного життя Галичини. Гострі дискусії відбувались у Галицькому сеймі, австрійському парламенті, на сторінках періодичних видань та у полеміці політичних організацій.

Якщо ж мовити про можливі моделі формування української автономії, то москвофільський рух намагався уникнути цієї проблеми, обмежуючись лише окремими поодинокими заявами, які мали популярний характер та були відірвані від державницького бачення майбутнього Української держави. Вони розглядали Україну як частину майбутньої Російської імперії, де всі слов'янські народи з'єднувались в один руський народ.

Позиція москвофілів була ідеологічно-протилежна до всіх інших національно-свідомих політичних течій Галичини, які зазвичай були репрезентантами ідеї національно-культурної автономії українського народу в складі Австрійської, а згодом і Австро-Угорської імперії, а також ідеї єдності західноукраїнських земель із Наддніпрянською Україною.

На противагу доволі міцним москвофільським тенденціям у тогочасному галицькому суспільстві на початку 60-х рр. XIX ст. у Галичині та Буковині виникає суспільно-політична течія – «народовство», яка об'єднувала національно-патріотичну інтелігенцію, а також греко-католицьке та православне духовенство. Основою ідеологічної програми народовців було бачення національної окремоті та самобутності української нації, яка тоді не була окремим монолітом, будучи розділеною між двома імперськими державами. Народовці чітко відмежовували українців від поляків і росіян та прагнули продемонструвати особливості саме вітчизняного національного розвитку, його демократичність, вираженість, концептуальність, а також історичне значення.

Із 70-х рр. XIX ст. у середовищі західноукраїнської інтелігенції значно посилюються федералістські тенденції. Депутат крайового сейму, перший піонер політики галицьких народовців-українофілів

С. Качала пише «Одкритий лист з України» (1873 р.), в якому йдеться про необхідність федералізму не так коронних країв, як федералізму народностей і широку самоуправу [5, с. 137–138]. Цю ідею підтримали й українці Буковини... «щоби із всіх українських областей монархії утворити нову українську провінцію з повною національною автономією, яка одначе бажає зостатись в Австрії» [6, с. 575].

Саме народовці, ґрунтуючись на австрійському конституційному законодавстві, ще у 80-х рр. XIX ст. намагались створити нову модель австро-українських відносин. Так, 1885 р. у Львові вони заснували власну політичну організацію – Народну Раду, головним змістом діяльності якої був намір добиватися поділу Галичини на західну (польську) та східну (українську) із наданням їм статусу автономії.

Навколо концепції галицької автономії наприкінці 80-х рр. XIX ст. розгорнулись гострі дискусії, які переросли у боротьбу двох таборів – польського й українського за політичну владу в краї. Ці дискусії дали українцям відчуття власної сили та підготували основу для висунення українським національним рухом ідеї політичної самостійності. «У грудні 1892 року відбулися другі загальні збори Народної Ради, на яких було прийнято нову програму, кінцевою метою якої було об'єднання українців Галичини і Наддніпрянщини в самостійну Українську державу» [7, с. 22–23].

Однак поміркованість у вирішенні питання національного самовизначення викликала гострий протест із боку «молодих» радикалів, зокрема Ю. Бачинського, В. Будзиновського, М. Ганкевича, О. Колеси, Є. Левицького, В. Охримовича, які вважали, що подальший політичний розвиток Австрії можливий лише шляхом задоволення потреб окремих націй [8, с. 155–159.]. На їхню думку, вирішення національного питання в Австро-Угорщині можливе було лише через федералізацію імперії, з поступовим утворенням національних держав.

Тому створення у 90-х рр. XIX ст. національних політичних партій новітнього типу стало закономірним етапом державницького розвитку українців Галичини. В межах ідеології й діяльності цих партій надалі й відбувався генезис ідеї українського державотворення. Українські політичні партії діяли легально в межах австрійського конституційного ладу і відображали інтереси всіх соціальних груп українського населення. Це сприяло доволі швидкому проникненню ідеї українського державотворення у широкі верстви суспільства та підготувало ґрунт для створення державно-правових інститутів майбутньої незалежної й суверенної української держави, яка б охоплювала всі етнічні українські землі, що належали до двох імперій.



У жовтні 1890 р. в Львові було створено Русько-Українську радикальну партію (далі – РУРП), засновниками якої були М. Павлик, І. Франко, О. Терлецький, Є. Левицький, В. Охримович, Т. Окуневський, Р. Яросевич, С. Данилович. Концепція автономізму, яку обстоювала РУРП, передбачала культурний і національний розвиток провінцій у складі Австро-Угорської імперії, використовуючи можливості конституційного ладу. «Програма-максимум передбачала запровадження автономії у межах Австрії шляхом послідовного культурного й національного розвитку провінцій і народностей, а програма-мінімум – обмежувалась питанням розвитку національної культури» [9, с. 9].

Один із головних ідеологів радикального руху І. Франко політичну самостійність України пов'язував з ідеєю створення Російської Федерації на основі принципів демократизму та рівноправ'я. В цю державу всі народи повинні увійти на засадах автономії, яку він отожднював із демократичною республікою. Як і М. Драгоманов, І. Франко виступав за федерацію слов'янських народів, які формували майбутню федеративну Росію, а в перспективі ставали моделлю розвитку всесвітньої федерації.

Ідею федеративного устрою слов'янських народів підтримував відомий галицький громадсько-політичний діяч О. Терлецький. Відстоюючи ідею незалежної Української держави, вважав, що тільки єдність української нації, об'єднання всіх етнічних українських земель в єдине політичне утворення дасть змогу сформуванню українську демократичну республіку, засновану на принципах демократизму, національної, політичної та соціальної рівності.

1895 р. у Львові вийшла праця представника молодшої групи радикалів Ю. Бачинського «Україна irredenta», де вперше в історії української політичної думки була висунута ідея політичної самостійності України, однак, як писав учений, «реалізувати цю ідею можна лише шляхом автономії» [10, с. 49].

Варто розглянути погляди на федералізм М. Грушевського, який тривалий період попрацював у Галичині. Безперечно, на формування національно-демократичних ідей ученого мали суттєвий вплив ті суспільно-політичні процеси, які відбувались у Галичині. Він вважав Галичину своєрідним форпостом національного відродження, колицкою європейського відродження української нації. Ці погляди й ідеї трансформувались згодом у його концепцію федералізму.

М. Грушевський високо оцінював роль Галичини у становленні українського державо- та націотворення. Характеризуючи ознаки суспільного та державного ладу на західноукраїнських землях, він

зазначав, що Галичина «майже півстоліття живе в умовах конституційного життя. Бере участь в парламентському житті держави, має обласну автономію, користується *de jure* принаймні всілякими «равноправиями» і «гарантіями» суспільного і економічного розвитку [11, с. 5]. Галичина, вважав М. Грушевський, мала бути плацдармом національної консолідації лише за умови її об'єднання з Наддніпрянською Україною [12, с. 99]. І такі погляди поділяла низка політичних сил, а також відомі політики, громадські й суспільні діячі та науковці.

Цікавими є ідеї федералізму видатного українського правника та громадсько-політичного діяча початку ХХ ст. В. Старосольського, який, як Д. Донцов, був прихильником національного федералізму. Вчений вважав, що основними поняттями створення національної федерації й будь-якого іншого федеративного утворення будуть взаємини центральної та місцевої влади в контексті розподілу повноважень і компетенцій між ними.

В. Старосольський активно виступав за використання децентралістського принципу формування держави, розглядаючи питання «про адміністративну децентралізацію, автономію територіальну та персональну, а також про комбінацію цих видів» [13, с. 283].

Актуалізація ідей федералізму потребує використання адекватних аргументів для обґрунтування певних позицій щодо тієї чи іншої моделі державного устрою, зокрема в Україні. З огляду на це, науковцям мали б стати у нагоді концептуальні положення В. Старосольського, які стосуються його розуміння особливостей розподілу владних компетенцій у союзній (федеративній) державі, підходів до вирішення проблеми державного суверенітету в контексті розвитку різних типів міждержавних зв'язків, висновків про неприпустимість зведення державного устрою до територіального поділу, про необхідність тлумачення його як системи управління суспільством із боку різних наділених певними компетенціями суб'єктів і держави, і автономних одиниць [14, с. 29].

Варто зазначити, що В. Старосольський намагався віднайти ідеальну форму федеративного устрою, аналізуючи федеративні відносини всіх держав, які застосовують таку модель державного устрою.

Наприкінці 1913 р. відбулися партійні з'їзди українських партій Галичини, Буковини та Закарпаття, які практично одностайно вимагали автономії. Результатом цього стало утворення 2 серпня 1914 р. за участю УНДП, РУРП та УСДП Головної Української Ради з метою координування всіх політичних дій із боку українського населення, організування національних військових частин. Її очолив відомий

юрист, адвокат і публіцист К. Левицький, який згодом очолив Загальну Українську Раду у Відні, програмною метою якої було досягнення автономії у складі Австро-Угорщини, боротьба за самостійність українських земель у складі Російської імперії, а також подальше їх об'єднання як автономного краю Австро-Угорської імперії.

Президент Української Національної Ради, а згодом і Президент Західноукраїнської Народної Республіки Є. Петрушевич на початку своєї політичної діяльності «докладав усіх зусиль, щоб з українських земель Австрії був створений окремий коронний край з українською адміністрацією» [15, с. 28]. Головним політичним постулатом української парламентської репрезентації була національно-політична автономія або поділ Галичини на дві частини – польську й українську.

Ставши головою Парламентарної Репрезентації, він 30 травня 1917 р. у парламенті склав правно-державну заяву, в якій домагався відновлення галицько-волинської держави, рішуче застерігся проти злучення західноукраїнської території з Польщею, бо ця територія належить до українських земель і заявив, що всі спроби в цьому напрямі український народ вважатиме актом насилля над принципом самовизначення народів. Щоб убезпечити українську суспільність від будь-яких несподіванок, він намагався у безперервних конференціях з урядовими чиновниками довести доцільність перебудови Австрії на федерацію народів [16, с. 24].

Урядом Є. Петрушевича був поданий проект Конституції Української Галицької Республіки, в якій були викладені демократичні засади формування українського суспільства, а також передбачалося надання широких прав національним меншинам.

В уряді Західноукраїнської Народної Республіки було достатньо кваліфікованих фахівців, зокрема дипломованих юристів. До них належить відомий правник, державний секретар закордонних справ в уряді ЗУНР В. Панейко, який вказував на закономірності незворотності процесу загальної федералізації Європи. Науковець вважав, що таке об'єднання сприятиме суспільно-політичному, національному, культурному розвитку європейських країн, адже в жодному разі не досягатиме на суверенітет держав-членів.

В. Панейко відстоював інтереси Галичини, насамперед у складних питаннях надання їй автономії і поділу на українську та польську частини. Проте вважав, що польські реакційні кола ніколи не підуть на поступки українцям у їх прагненні чи на самостійність Східної Галичини, на федерацію, чи на територіальне самоуправління. Саме тому, на його думку, для українців залишається єдиний вихід – «будувати на спілку з демократичними елементами великоруськими велику

російську федерацію, якаєднала-б у собі всі українські землі, в сім числі і Галичину, як одну з держав сеї федерації, зв'язану тіснішим узлом з рештою українських земель. Федерація така дала-б українському елементові становище в світовій політиці подібне, як мала Угорщина в австро-угорській федерації, зберегла б Україні нетільки Галичину, а й українські колонії в Азії, тай дозволила-б українському племені мирно розвивати свої занедбані внутрішні сили» [17, с. 77–78].

Свою концепцію українського державотворення відомий галицький історик та політичний діяч С. Томашівський виводив з історичних традицій української монархії ще часів Галицько-Волинського князівства XIII–XIV ст. На його думку, державотворення в Україні необхідно розпочинати саме з монархії, бо тільки вона найбільше сприяє утвердженню авторитету і порядку. Водночас важливе значення в сфері державотворення надавалось церкві, яка «має відігравати важливу роль у розбудові української держави і впливати на форми державного правління» [18, с. 273]. Можна стверджувати, що державницька концепція С. Томашівського ґрунтувалася на ідеї територіального патріотизму і етичних засадах греко-католицької церкви [19].

С. Томашівський вважав, що Українська держава в майбутньому повинна формуватися на засадах автономії, мати власне законодавство, державну адміністрацію. Своєрідним еталоном організації такої автономії, на думку вченого, була парламентська монархія Англії з широкими повноваженнями громад, округів і територій. Така держава повинна була мати законодавчу владу в особі парламенту, який би формувався із регіональних представників, а також виконавчу владу у виді державної ради, в яку повинні були входити духовні особи Української Греко-Католицької Церкви та представники цивільної адміністрації.

В. Кучабський вважав монархію найбільш прийнятною формою та моделлю державного правління для України. У його державно-правових поглядах домінувала так звана «геополітична концепція», суть якої полягала у власній індивідуальній неповторності держави, що формується та розвивається залежно від певних історичних умов і обставин.

Учений висловлював концепцію, згідно з якою Галичина повинна стати тією силою, що завдяки сприятливішим умовам державотворчих процесів зможе об'єднати українську націю по обидва боки Дніпра. Вважав Галичину українським П'ємонтом, основою створення майбутньої незалежної, самостійної, суверенної, демократичної і правової держави.

**Висновки.** Аналіз суспільно-політичного життя свідчить про сприятливіші умови для національного відродження на західноукраїнських землях, ніж ті, що були на українських землях у складі Російської імперії. Проте цьому сприяли певні обставини, які, зокрема, полягали у компактності території, тісніших взаємозв'язках із Західною Європою, надзвичайно потужний культурно-релігійний чинник, що сприяв консолідації українців у їх прагненні до боротьби за національні права, свободи і власну державність.

Розглядаючи розвиток концепцій державного устрою середини XIX – початку XX століття в Галичині, можна констатувати, що у цьому напрямі працювало чимало видатних науковців. Це дає змогу окреслити певні етапи її формування та розвитку, що пройшли доволі складний шлях, а висловлені унітаристські, монархічні, автономістські й федералістські ідеї викристалізувалися в концептуальні теорії та доктрини.

---

1. Кугутяк М. Галичина: сторінки історії (Нарис суспільно-політичного руху XIX ст. – 1939 р.) / М. Кугутяк. – Івано-Франківськ, 1993. – 199 с.

2. Подолинський В. Слово перестороги / В. Подолинський; Інститут українознавства ім. І. Крип'якевича НАН України; упоряд. Ф. Стеблій. – Львів, 2001. – 120 с.

3. Лозинський М. Галичина в життю України / М. Лозинський. – Відень, 1916. – 63 с.

4. Левицький В. Про устрій Австрійської держави / В. Левицький. – Львів: Український Студентський Союз, 1912. – 35 с.

5. Левицький К. Історія політичної думки галицьких українців 1848–1914 (на підставі споминів) / К. Левицький. – Львів, 1926. – 736 с.

6. Левицький К. Історія визвольних змагань галицьких українців з часу світової війни 1914–1918 / К. Левицький. – Львів, 1930. – Ч. 3. – 776 с.

7. Андрухів І. О. Кость Левицький: сторінки життя / І. О. Андрухів. – К., 1995. – 64 с.

8. Назарук О. До історії революційного часу на Україні: Українські політичні партії, їх союзи і теорії / О. Назарук. – Вінніпег, 1924. – 181 с.

9. Українська суспільно-політична думка в 20 столітті: Документи і матеріали / упоряд. Т. Гунчак, Р. Сольчаник. – Мюнхен, 1983. – Т. 2. – 510 с.

10. Бачинський Ю. Україна irredenta / Ю. Бачинський. – К.: Основні цінності, 2003. – 176 с.

11. Грушевский М. Из польско-украинских отношений Галиции / М. Грушевский. – СПб.: Типография «Общественная польза», 1907. – 74 с.

12. Корольов Г. Федералізм Михайла Грушевського: міфи, уявлення, проекти / Г. Корольов. – К.: Інститут історії України НАН України, 2012. – 250 с.

13. Старосольський В. Політичне право: курс лекцій / В. Старосольський. – Регенсбург – Новий Ульм, 1950. – 373 с.
14. Згурська В. Л. Концепція нації і держави Володимира Старосольського: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук / В. Л. Згурська. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. – 20 с.
15. Кульчицький В. С. Українська юриспруденція в персоналіях / В. С. Кульчицький, О. А. Вівчаренко, І. Й. Бойко. – Івано-Франківськ, 1995. – 39 с.
16. Ярославин С. Визвольна боротьба на Західно-Українських землях у 1918–1923 роках / С. Ярославин. – Філадельфія: Америка, 1956. – 183 с.
17. Панейко В. З'єднані держави Східної Європи: Галичина й Україна супроти Польщі й Росії / В. Панейко. – Відень, 1922. – 82 с.
18. Кухта Б. Л. З історії української політичної думки: навч. посібник / Б. Л. Кухта. – К.: Генеза, 1994. – 368 с.
19. Томашівський С. Під колесами історії. – 2-ге вид. / С. Томашівський. – Нью-Йорк: Булава, 1962. – 111 с.

**Забзалюк О. В. Концепції державного строю на западно-українських землях в середині XIX – началі XX століття: історико-правовий аспект**

*Исследуется формирование и развитие концепций государственного строя на западноукраинских землях в середине XIX – начале XX века. Анализируются основные этапы становления идей государственного строя в украинской политико-правовой мысли на западноукраинских землях данного периода, а также взгляды наиболее известных представителей этого направления. Уясняются исторические особенности доктрин государственного строя в украинской политико-правовой мысли, а также их правовое содержание в контексте развития идей создания государства и права на западноукраинских землях на рубеже XIX–XX вв.*

**Ключевые слова:** *государственный строй, автономия, унитарность, федерализм, западноукраинские земли, Галичина.*

**Zabzaljuk O. V. Concepts of the State System on the Western Lands in the Middle of the XIX – the Beginning of the XX Century: the Historical and Legal Aspect**

*The formation and development of concepts of the state system in the Western Ukrainian lands in the middle of the XIX – beginning of the XX century was examined. 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 Western Ukrainian lands in the middle of the nineteenth and early twentieth centuries.*

*The fact that the part of the Ukrainian lands were outside the Russian empire was very important for the national revival of the Ukrainian people in the XIX century in general, and for the Austrian Ukraine in particular.*

*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.*

**Key words:** *state system, autonomy, unitarism, federalism, Western Ukrainian lands, Galicia.*

*Стаття надійшла 10 листопада 2017 р.*

УДК 340.115

Л. М. Кельман

## ДО ПИТАННЯ ПРО СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЬТЬ ПРАВАЗАСТОСОВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

*Розглянуто теоретико-правові проблеми в сфері взаємодії реалізації права та правозастосування. Виокремлено особливості правозастосовної діяльності. Проаналізовано різні погляди на структуру, функції, суб'єкт, результат правозастосування. З'ясовано роль правозастосування у співвідношенні можливості та дійсності в праві.*

*Здійснено багатоаспектний загальнотеоретичний аналіз ефективності механізму застосування права, що обумовлює його широке розуміння як об'єктивної характеристики, котра охоплює увесь спектр правових явищ та елементів, а також соціальних зв'язків, за допомогою яких досягається відповідність механізму вимогам, що містяться в нормах права, забезпечується їх реалізація, гарантуються права й обов'язки, а також основні цілі цього механізму.*

**Ключові слова:** *реалізація права, правозастосовна діяльність.*

**Постановка проблеми.** Застосування права доволі часто є гнучкою та дієвою частиною масштабного й складного механізму, який певною мірою забезпечує реалізацію права. З огляду на те, що правозастосування є організаційно-правовим видом здійснення державно-владної діяльності, зазвичай воно може бути у виді складного комп-

лексу матеріально-правових, процесуальних, організаційних, інформаційних, психологічних зв'язків і відносин. Також у правозастосуванні не тільки вагомо, а й очевидно виявляються різні чинники: і соціальні, і політичні, і економічні, що дає змогу суб'єктам правозастосування їх відчувати, сприймати, оцінювати та, своєю чергою, узагальнювати для інших суб'єктів суспільства. Важлива роль зазначеної діяльності в державних і суспільних відносинах зумовлює необхідність подальшого дослідження співвідношень понять правореалізації та правозастосування, а також виокремлення особливостей правозастосування.

**Стан дослідження.** Важливий внесок у розгляд зазначеної проблеми зробили вчені, які займались проблемами реалізації права наприкінці XIX – на початку XX століття, та питаннями правозастосування. До цих науковців належать: Є. Васьківський, О. Кістяківський, Б. Кістяківський, С. Дністрянський, П. Люблінський, Г. Шершеневич. Такі зарубіжні юристи, як Є. Ерліх, Ж. Карбоньє, К. Ллевеллін, Р. Паунд, О. Холмс вважали стрижневою характеристикою і важливим виявом права не нормативну систему, а правозастосування та правозастосовні акти.

Серед вітчизняних науковців, котрі досліджували поняття правореалізації та правозастосування, були С. Алексєєв, С. Братусь, І. Дюрягін, В. Лазарєв, М. Ніколаєва, А. Піголкін, Ю. Решетов, П. Рабінювич, О. Скакун, В. Ткаченко. Однак, якщо стосовно з'ясування ознак і суті реалізації права ними було зроблено низку загальних висновків, то щодо поняття «правозастосування» є деякі розбіжності та неточності.

**Мета статті.** З огляду на те, що правозастосовна діяльність є сукупністю дій, пов'язаних із реалізацією правових норм, необхідно розглянути співвідношення застосування та реалізації права, виявити відмінності між цими явищами, підкреслити особливості правозастосування.

**Виклад основних положень.** Серед учених, які працювали в галузі права наприкінці XIX – на початку XX століття, питання правозастосування трактувались зазвичай як «техніка права», «техніка тлумачення законів», як підведення окремих випадків життя під конкретні рішення, передбачені нормою в загальній формі, та вирішення на основі цього реального життєвого факту. Розкриття змісту правозастосовної діяльності обмежувалось майже виключно формально-логічною основою, що суттєво звужувало межі пізнання сутності цього правового явища. Згодом прихильники ідеї живого права стверджували, що право полягає не в логіці, а в досвіді й тому «книжкове право» має бути витіснено «правом життя».

Нині внаслідок існування різноманітних наукових позицій стосовно висвітлення співвідношення дефініцій правореалізації та право-



застосування виокремлюють різноманітні підходи до з'ясування суті цих понять і взаємозв'язку між ними. Узагальнюючи за змістом визначення поняття реалізації права низки вчених (В. Лазарева, І. Дюрягіна, А. Піголкіна, М. Ніколаєва, С. Братусь, С. Алексєєва, Ю. Решетова), доходимо висновку, що вони зазвичай збігаються, а отже, реалізацію права можна трактувати як здійснення приписів правових норм у фізичній або вербальній поведінці суб'єктів, як складний процес, під час якого приписи закону реалізуються, а відтак забезпечується певний стан правопорядку й законності в суспільстві та існування держави загалом.

За загальним правилом, безпосередня реалізація норм права здійснюється без участі органів держави. Хоча інколи наявність існуючих форм – виконання, використання та дотримання є недостатньою для повної реалізації приписів, закладених у правових нормах. Зазвичай норми права, навіть галузі права, не можуть бути реалізовані за допомогою волевиявлення осіб, яким вони адресовані, суб'єктивні права й юридичні обов'язки не можуть виникнути і реалізуватися без державного втручання, тобто без правозастосовної діяльності [1, с. 361–365]. Отже, виникає необхідність владного впливу компетентних органів, окремих суб'єктів, які наділені відповідними повноваженнями, на процес реалізації встановлених правил, що передбачає правозастосовну діяльність.

Стосовно визначення терміна «правозастосовна діяльність» та її значення у процесі реалізації права, то науковці не дійшли єдиної думки щодо цього питання. Одні трактують правозастосування як прийняття індивідуально-конкретних, державно-владних правових актів під час вирішення юридичних справ компетентними органами держави, громадськими організаціями та службовими особами [2, с. 57; 3, с. 94–103; 4, с. 134], інші до правозастосування відносять також дії громадян із реалізації суб'єктивних прав у правовідносинах [5, с. 125–176; 6, с. 50]. Деякі виокремлюють таку характерну ознаку правозастосовної діяльності, як її управлінський характер, спрямований на забезпечення неухильного втілення загальних програм, закріплених у нормах права [7, с. 264; 8, с. 25].

Правозастосовна діяльність – це владна діяльність спеціальних, уповноважених на це суб'єктів, яка полягає у прийнятті індивідуально-правових приписів на основі чинного законодавства й відповідно до встановленої законом процедури [9, с. 39]. Отже, однією з особливостей правозастосування є наявність суб'єктів – державно-владних органів і прийняття ними правових актів як результатів правозастосовної діяльності.

Зокрема С. Алексеев зазначає, що «на практиці застосування норм права є безперервним процесом, який тісно пов'язаний з процесом юридичного пізнання, в ході якого відбувається звернення чи до фактів, чи до юридичних норм; на основі аналізу норм виникає необхідність більш глибоко досліджувати фактичні обставини; аналіз же фактичних обставин змушує знову звернутися до норми, уточнити окремі юридичні питання й т. д.» [10, с. 56]. І. Дюрягін доводить, що «застосування права поряд з правотворчістю і плануванням є одним із способів державно-владного впливу на суспільні відносини, їхнього регулювання» [8, с. 134]. В. Горшенев вважає слушною думку, що правозастосовна діяльність є сукупністю специфічних, організаційних форм і засобів, за допомогою яких забезпечується безперервність процесу владної реалізації нормативно-правових приписів, за допомогою наділення одних учасників відносин суб'єктивними правами та покладення на інших відповідних юридичних обов'язків, або шляхом розгляду (вирішення) питань про наслідки правових спорів і правопорушень [11, с. 16–18].

Зазвичай визначення правозастосування та виокремлення його особливостей залежать від того, як воно співвідноситься з основними формами реалізації права – виконанням, дотриманням і використанням. Погляди науковців стосовно співвідношення між реалізацією та застосуванням права також є різними. Деякі вчені ототожнюють поняття «застосування» і «виконання». Н. Александров, наприклад, вважає, що застосування норм права – це прийняття індивідуально-конкретних державно-владних правових актів, ототожнюючи застосування права з його реалізацією, яка також полягає у втіленні правових норм у фактичній діяльності органів, організацій і посадових осіб [12, с. 9]. Інші вчені (Я. Брайнін, В. Сорокін) застосування визначають як доповнення відповідними загальними нормами конкретних фактів, що мають юридичне значення [13, с. 92; 14, с. 135]. Я. Міхалюк вважає застосування способом реалізації права, що зумовлює виникнення, зміну та припинення конкретних правовідносин, до юридичних наслідків [15, с. 8]. П. Рабінович стверджує, що застосування правових норм – це організаційно-правова діяльність компетентних органів, уповноважених на це громадських об'єднань або їх посадових осіб [16, с. 132]. С. Алексеев, Ю. Решетов обґрунтовують, що застосування норм права є особливою стадією в процесі його реалізації, що водночас охоплює і форми реалізації з боку правозастосовних органів [17, с. 26; 18, с. 15]. М. Вітрук, В. Лазарев стверджують, що правозастосування є особливою формою, способом реалізації [19, с. 4; 20, с. 263]. В. Карташов визначає випадки, коли застосування є способом

реалізації – якщо права й обов’язки передбачені, але не можуть виникати та бути реалізованими в результаті дотримання, використання прав і виконання обов’язків [21, с. 155]. І. Дюрягін визначає правозастосування як особливу форму його реалізації [8, с. 93]. Нині останній погляд є домінуючим і академічним.

Водночас є думки, що саме законодавець визначає, в яких випадках правозастосування є обов’язковою, а в яких – факультативною стадією розвитку й організації матеріальних відносин у загальному механізмі здійснення права. Межі правозастосування у сфері регулювання та захисту матеріальних відносин і коло суб’єктів, що застосовують право [2, с. 88], теж визначені в законі, оскільки правозастосування не реалізовує кінцевого результату, хоча й спрямоване на такий результат, тобто на здійснення прав у фактичній поведінці [8, с. 31; 23, с. 122]. Така позиція дає змогу стверджувати, що система норм права впливає на правозастосовну діяльність так, що зміст законів визначає випадки необхідності правозастосування і його межі.

Цікавими з цього приводу є погляди В. Ткаченка, який указує, що застосування права є етапом реалізації права. «По суті, – зазначає В. Ткаченко, – правозастосування направлене на досягнення проміжної, а не кінцевої мети правореалізації і компенсує в такий спосіб нерозвиненість у суспільстві процесів саморегуляції» [24, с. 364].

О. Скакун зазначає, що правозастосування – «...це владно-організуюча діяльність компетентних державних органів і посадових осіб, що здійснюється в процедурно-процесуальному порядку, яка полягає в індивідуалізації юридичних норм стосовно конкретних суб’єктів і конкретних життєвих випадків в акті застосування норм права» [25, с. 388–389]. Така позиція, на нашу думку, потребує відповідного уточнення. Норми права застосовуються у разі правомірних дій суб’єктів права стосовно реалізації прав і обов’язків, а також при вчиненні правопорушень, що передбачає необхідність застосування охоронних норм права як форми забезпечення їх реалізації. Як видається, процес охоронного правозастосування не слід розуміти лише як покладення відповідальності за скоєне правопорушення. Схожа правозастосовна діяльність охоплює значно більшу кількість дій, метою яких є забезпечення дотримання заборон і виконання обов’язків, відновлення порушених прав потерпілих, а також забезпечення реалізації правових норм, які встановлюють юридичну відповідальність, що характеризує правозастосовну діяльність як форму забезпечення реалізації норм права у всіх випадках.

Стосовно випадків необхідності правозастосовної діяльності, найбільш прийнятною є така позиція більшості науковців, коли:

а) суб'єктивні права й юридичні обов'язки в осіб не можуть виникнути без владної діяльності компетентних органів держави або можуть виникати тільки після ухвалення індивідуального владного рішення державного органу; б) правовідносини, які виникають між сторонами, настільки важливі для суспільства, що завжди їх слід контролювати з погляду законності та закріплювати спеціальним рішенням компетентного органу; в) для виникнення певних правовідносин потрібне офіційне затвердження наявності або відсутності конкретних фактів, що мають юридичне значення; г) виникає спір стосовно певних фактів або відносин, змісту суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, які мають юридичне значення й коли сторони не можуть дійти узгодженого рішення; г) вчинено правопорушення та потрібно визначити міру юридичної відповідальності особи, тобто, коли відповідно до приписів правових норм необхідно застосувати юридичні санкції. Також наведені формулювання вказують на ще одну важливу особливість правозастосування, а саме на владний характер.

Отже, правозастосування – це діяльність щодо застосування матеріальних норм права стосовно конкретних правовідносин – певне «посередництво» між законом і колом суб'єктів, на які поширюється його дія; діяльність, результати якої зумовлюють виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків учасників правовідносин.

Розглядаючи співвідношення правореалізації та правозастосування, потрібно зауважити на такі особливості.

Правозастосування є формою владного індивідуально-правового регулювання. Виконання, дотримання та використання є формами самореалізації власної поведінки учасників реалізації правових норм. Ті суб'єкти, які є безпосередніми учасниками врегульованих диспозицією тієї чи іншої норми права суспільних відносин, використовують права, виконують і дотримуються обов'язку. Це підкреслює важливу роль учасників суспільних відносин. Правозастосування ж як владна юридично значуща діяльність здійснює індивідуально-правове регулювання та конкретизує права й обов'язки тих суб'єктів відносин, що розглядаються.

Правозастосування відрізняється від його безпосередньої реалізації обов'язковістю й наявністю відповідної форми. Цей спосіб і форма визначаються державою залежно від її цілей та інтересів під час створення правового припису. Водночас є взаємна обумовленість: потреба визначає необхідну норму, а норма визначає соціальний спосіб задоволення потреби.

Якщо цілі й інтереси держави, які передбачені нормою, не збігаються з інтересами суб'єкта права (суспільними інтересами, інте-

ресами окремої суспільної групи, до якої належить суб'єкт) або через інші причини норма не може задовольняти потреби, то приписами, які визначають її обов'язковою, не можна забезпечити ефективність цієї норми. Відповідно, у конкретному випадку реалізація права суб'єктом – це фактичне його використання або невикористання.

Застосування норм права істотно відрізняється від цього. Остаточною метою застосування права також є задоволення потреби, проте ця потреба належить саме суб'єкту права. Орган, який застосовує право, є незацікавлена стороння, загальна влада, метою якого є точна й обов'язкова реалізація правового припису.

Якщо в реалізації права задоволення реальної потреби виявляється як первинне, і з цим пов'язана відповідність нормі, то у застосуванні права первинним є відповідність нормі. Водночас, якщо розбіжність між реальною потребою суб'єкта права (суспільства, соціальної групи) і нормою права суттєва, то очевидно, що той, хто застосовує право, у своїй діяльності стикатиметься з впливом низки чинників, які зумовлені такою розбіжністю. Саме в цьому полягає особливість правозастосовної діяльності. В такому випадку можливі два варіанти вирішення: або примусова владна реалізація права (застосування державою переважно методів примусу, підпорядкування суспільства своїй волі), або координація діяльності під впливом соціальних умов, тобто адаптування інтересів держави до інтересів суспільства в процесі правозастосування.

З огляду на це, можна зробити висновок, що мистецтво правозастосовної діяльності під час вирішення справ, ухвалення рішень полягає в тому, щоб зуміти знайти рівновагу, збалансувати державну волю, зазначену в нормах права, із урахуванням інтересів і потреб громадян, не порушуючи їхні права.

Водночас, як відомо, діяльність правозастосовних суб'єктів регламентується процесуальними нормами права, а отже, останні є суб'єктами застосування матеріальних норм і одночасно суб'єктами реалізації процесуальних норм права. Відповідно, правозастосування як самостійна стадія правового регулювання може містити й елементи правореалізації. Тому помилки під час реалізації процесуальних норм можуть призводити до прийняття помилкових правозастосовних актів [26, с. 200].

Як доповнення зазначеного, О. Уварова у своїй монографії «Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика» зазначає, що правозастосовний орган у своїх безпосередніх діях може реалізовувати тільки процесуальні норми, якими регулюється його діяльність, котрі встановлюють його компетенцію. Що стосується

норм матеріального права, то тут правозастосування є лише стадією правореалізаційного процесу. Правозастосовний акт потребує подальшої реалізації, яка відбуватиметься у формі виконання, використання або дотримання. Момент реалізації правозастосовного акта має збігтися з реалізацією норми права, на основі якої його було прийнято [4, с. 92].

На основі підходу, що окреслює правозастосування як окрему стадію процесу реалізації, С. Алексєєв та І. Дюрягін запропонували розподіл за типами: а) безпосередня реалізація, коли суб'єкти «без втручання ззовні» втілюють вимоги юридичних норм у своїй поведінці, здійснюють права й обов'язки; б) правозастосовна реалізація, тобто реалізація, що проходить особливу стадію – застосування права. Останній вид реалізації можна визначити як правореалізацію, опосередковану правозастосуванням. Окремі вчені доводять тезу про те, що правозастосування може набути статусу самостійної форми реалізації права тільки тоді, коли дії з виконання правозастосовного акта визнати елементом правозастосування [27, с. 134].

Цікавим є критерій, який пропонується для відмежування правозастосування від інших форм реалізації, а саме – суб'єкт. На думку представників такого підходу, специфіка правозастосування виявляється саме в тому, що це є виключно уповноважені органи. А. Перепелюк у своїй дисертаційній роботі розкриває найбільш загальні та системні особливості цієї юридичної категорії: а) правозастосовник – провідний елемент механізму застосування права, адже саме завдяки його залученню вказаний механізм починає діяти; б) правозастосовний суб'єкт персоніфікує державу та виступає за її повноваженням (дорученням); в) діяльність правозастосовного суб'єкта регламентує спеціальне законодавство; г) правозастосовник є елементом організаційної структури державного або недержавного органу та виступає представником відповідного органу; г) зазначений суб'єкт володіє державно-владними повноваженнями, оскільки видає правозастосовні акти, які можуть бути забезпечені примусовою силою держави; д) зміст і обсяг повноважень залежать від обійманой посади та компетенції органу, в якому працює особа; е) правозастосовник характеризується спеціально-правовим статусом, який визначає його правове становище в суспільстві; е) підставою застосування права недержавними установами, організаціями та посадовими особами недержавних структур є наявність відповідних повноважень (наданих законом або делегованих); ж) держава є гарантом забезпечення законності та справедливості в процесі здійснення правозастосовної діяльності відповідними суб'єктами [28].

З огляду на викладене, доречно виокремити такі наукові погляди стосовно співвідношення та місця застосування права у процесі реалізації права: ототожнення правореалізації та правозастосування; визнання правозастосування стадією реалізації права, в якій визначається порядок реалізації певної норми права; виокремлення правозастосування самостійною формою реалізації права; виділення правозастосування ускладненою формою реалізації права, в якій виявляються всі інші форми реалізації, тобто правозастосування одночасно об'єднує в собі ознаки і використання, і виконання, і дотримання права.

**Висновки.** Оскільки виконання, дотримання, використання є звичайними, простими формами реалізації, які пов'язані з діяльністю суб'єктів, то це відбувається за умови, коли права й обов'язки громадян реалізуються без конкретизації та індивідуального підходу. Правозастосування ж зумовлене природною потребою в усуненні перешкод для нормальної реалізації права. Його особливостями є те, що зазвичай така діяльність пов'язана з діяльністю спеціально уповноважених органів – суб'єктів, які наділені владними повноваженнями, в окремих випадках і недержавних суб'єктів, завершуються прийняттям правового акта застосування права, в якому підтверджуються, встановлюються, змінюються або припиняються юридичні права й обов'язки персоніфікованих суб'єктів у конкретній життєвій ситуації. Із зазначеного, на нашу думку, потрібно виокремити правозастосування як особливу, специфічну форму реалізації права.

---

1. Кельман М. С. Загальна теорія держави та права / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин, Н. М. Хома. – Львів: Новий Світ, 2003. – С. 361–365.

2. Галаган И. В. Проблема теории правоприменения по советскому законодательству / И. В. Галаган, А. В. Василенко // Правоведение. – 1986. – № 2. – С. 57.

3. Орзих М. Ф. Формы реализации норм советского права / М. Ф. Орзих // Сов. государство и право. – 1968. – № 2. – С. 94–103.

4. Уварова О. О. Принципи права у правозастосуванні: загально-теоретична характеристика: монографія / О. О. Уварова. – Х.: Друкарня МАДРИД, 2012. – 196 с.

5. Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм / П. Е. Недбайло. – М., 1960. – С. 125–176.

6. Строгович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности / М. С. Строгович. – М., 1966. – С. 50.

7. Алексеев С. С. Общая теория права / С. С. Алексеев. – М., 1981. – Т. 1. – С. 264.

8. Дюрягин И. Я. Применение норм советского права / И. Я. Дюрягин. – Свердловск: Изд-во Свердловского юрид. ин-та, 1973. – 248 с.

9. Вовленко Н. Н. Социалистическая законность и применение права / Н. Н. Вовленко. – Саратов: Наука, 1983. – С. 39.
10. Алексеев С. С. Право. Опыт комплексного обучения / С. С. Алексеев. – М., 1999. – С. 56.
11. Григорьев Ф. А. Акты применения права / Ф. А. Григорьев. – Саратов: Наука, 1995. – С. 16–18.
12. Александров Н. Г. Применение норм социалистического права / Н. Г. Александров. – Н., 1958. – С. 9.
13. Брайнин Я. М. Уголовный закон и его применение / Я. М. Брайнин. – М., 1967. – 211 с.
14. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса / В. Д. Сорокин. – М., 1968. – С. 135.
15. Михалык Я. С. Применение социалистического права в период развернутого строительства коммунизма / Я. С. Михалык. – М., 1963. – С. 8.
16. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник / П. М. Рабінович. – 5-те вид. зі змін. – К.: Атіка, 2001. – С. 132.
17. Алексеев С. С. Функции применения права / С. С. Алексеев, И. Я. Дюрягин // Правоведение. – 1972. – № 2. – С. 26.
18. Решетов Ю. С. Реализация норм советского права / Ю. С. Решетов. – Казань: Тессей, 1989. – С. 15.
19. Витрук Н. В. Акты применения права в механизме реализации прав и свобод личности / Н. В. Витрук // Правоведение. – 1983. – № 2. – С. 4.
20. Лазарев В. В. Применение советского права / В. В. Лазарев. – Казань, 1972. – С. 263.
21. Карташов В. Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность / В. Н. Карташов. – Саратов, 1989. – С. 155.
22. Завадская Л. Н. Теоретические вопросы применение права / Л. Н. Завадская // Теория права. Новые идеи. – М., 1991. – Вып. 1. – С. 88.
23. Леушин В. И. Способы реализации правосубъектности. (Проблемы реализации права) / В. И. Леушин. – Свердловск: Свердловский юрид. ин-т, 1990. – С. 122.
24. Загальна теорія держави і права / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – 432 с.
25. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / О. Ф. Скакун; перекл. з рос. – Х.: Консум, 2001. – С. 388–389.
26. Практика судів України в кримінальних справах // Бюлетень законодавства і юридичної практики. – 1993. – № 4. – С. 200.
27. Явич Л. С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений / Л. С. Явич. – М., 1961. – 214 с.
28. Перепелюк А. М. Механізм застосування права: структура та критерії ефективності (загальнотеоретичний аспект) / А. М. Перепелюк. – К., 2016.

**Кельман Л. М. К вопросу о соотношении понятий правоприменительной деятельности и реализации права: теоретико-правовой аспект**

*Рассмотрены теоретико-правовые проблемы в сфере взаимодействия реализации права и правоприменения, также выделены особенности право-*



применительной деятельности при этом. Анализируются разные точки зрения касательно структуры, функций субъекта, результата правоприменения. Учитывается роль правоприменения в соотношении возможности и действительности в праве.

Произведен многоуровневый общетеоретический анализ эффективности механизма применения права, что обуславливает его широкое понимание – как объективной характеристики, включающей в себя весь спектр правовых явлений и элементов, а также социальных связей, с помощью которых достигается соответствие механизма требованиям, которые находятся в нормах права, обеспечивается их реализация, гарантируются права и обязанности, а также основные цели, преследуемые этим механизмом.

**Ключевые слова:** реализация права, правоприменительная деятельность.

**Kelman L. M. Correlation of subjects defining law realization of the law, law enforcement activity: theoretical-law aspects**

*According to our social-political consequences and with development of current market relations law enforcement plays very important part as a powerful form of supplying enforcement as official form of regulation among people in the modern society.*

*Basic theoretical approaches and opinions of scientists concerning the correlation of the law enforcement and enforcement of the rights mostly titles toward divides these subjects characterize them completely and finds place of the law enforcement in the implementation mechanism.*

*The article is dedicated to defining of the theoretical-law problems for the realization of the law and particular law enforcement activity and feature of the law enforcement in this sphere of law. Special attention is paid to the examination and analysis of various points of view regarding the structure, functions, subjects, and result of enforcement. Moreover, the role of enforcement is being established while correlating the reality and capabilities in law.*

*Defined the notion of law enforcement mechanism as systematic, dynamic formation which contents complex of judicial means that are united in the legal, institutional and procedural units, ensures the implementation of the law and achievement of socially important objectives of law.*

*Moreover, its well-known that peculiarities of the law enforcement are availabilities of the subject of state authority and admission of law as a result of the law enforcement and also as authority character of the process. Therefore, the law enforcement as the authority, is judicial significant activity which implements of the legal control and specifies in laws and duties in considerate subjects of relations. In the point of fact, the law enforcement differs from its realization with its obligation and existence of proper form in the law enforcement regularity. To make conclusion the law enforcement and realization of the law performs the legal action to the law enforcement and depends on the efficiency of the law realization in general.*

**Key words:** realization of the law, law enforcement activity.

*Стаття надійшла 13 листопада 2017 р.*

## ЕФЕКТИВНІСТЬ ТЛУМАЧЕННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*Досліджено результативність правотворчості й її тлумачення загалом та окремі види тлумачення зокрема. Вказано, що найголовнішого значення набуває питання про зрозумілість для більшості членів суспільства категорій, в яких може бути виражена ефективність актів тлумачення.*

*Проаналізовано результативність усіх інтерпретаційних актів, які значною мірою залежать від точності й зрозумілості юридичних формулювань, їх логічності та послідовності, правильності застосування юридичних понять і термінів.*

**Ключові слова:** акт тлумачення, норма права, правотворча діяльність, ефективність правотворчості, правова культура.

**Постановка проблеми.** Ефективність тлумачення правових норм – найважливіша властивість правотворчої діяльності. Про результати тлумачення роблять висновок зазвичай лише за кількістю логічних помилок. Щоправда, є й інші підходи до оцінки правотворчої і правотлумачної діяльності. Авторів актів тлумачення часто звинувачують у некомпетентності. Аналіз таких оцінок їхньої роботи свідчить, що значною мірою вони мають однаковий характер, бо науково обґрунтованих критеріїв результатів тлумачення його ефективності наразі немає. Крім того, чи коректно міркувати про якість актів тлумачення, ефективність цього виду діяльності в кожному окремому випадку в конкретний період, якщо нині правотворчість у державі неефективна сама собою з огляду на системну кризу.

**Стан дослідження.** Питання, що стосуються оприлюднення актів тлумачення норм права, розглядали такі вітчизняні й зарубіжні науковці, як С. С. Алексєєв, А. С. Ахматов, Ю. А. Ведерніков, Ю. О. Волошин, М. Н. Карасєв, Л. А. Луць, М. Н. Марченко, І. Ю. Настасяк, А. В. Папірна, А. Л. Скрябін, В. І. Цоклан, В. Л. Федоренко та ін.

**Метою** статті є аналіз і дослідження ефективності правотворчості та її тлумачення.

**Вклад основних положень.** Загальновідомо, що система в процесі функціонування – цілісне утворення, в якому між її структурою та функціями є взаємозв'язок і взаємозумовленість. З огляду на це, варто погодитися з Ю. Г. Марковим, який стверджує, що «функція реалізується структурою і пояснюється за допомогою структури» [1, с. 20].

У цьому разі відбувається те, що А. А. Богданов називав «складанням активностей» [2, с. 85–88]. Водночас установлено, що активності елементів соціальної системи «складаються» не арифметично, а системно, під впливом системоутворювальних чинників. Насамперед потрібно зауважити, що робота системи є постійним відтворенням функціонального ефекту, який зводиться до здатності системи робити те, що принципово не може зробити кожен її окремий елемент. Функціональний ефект ґрунтується на спорідненості та відмінності властивостей елементів, на різноманітті взаємодій між ними, їх інтегрованості.

Тобто функціональний ефект системи «правотворчість і правотлумачення» може бути обумовлений і ефективною роботою одразу всіх елементів системи, і здатністю одних елементів системи компенсувати порівняно низьку ефективність інших. Інакше кажучи, з одного боку, правотворчий орган як система загалом легко може здійснити те, чого не під силу досягти його складовим. З іншого – елементи цілого можуть бути самостійними, а ефективність одних структур компенсує неефективність або відсутність інших.

Очевидно, що у вирішенні завдань підвищення ефективності правотворчих і правотлумачних систем важливе значення має правова наука, насамперед провідна її галузь – теорія держави і права. Саме вона повинна надати і «творцям» правових актів, і правотлумачам конкретні рекомендації стосовно раціональних способів організації тлумачення, методів поліпшення всіх його видів і форм. Характерною рисою таких наукових досліджень є те, що в них широко застосовують системний підхід до вивчення соціально-правових явищ, у результаті чого детально аналізують не тільки відповідні правові настанови, що регламентують функціонування окремих видів тлумачення, роботу конкретних правових утворень, а й соціально-правове середовище їхнього існування.

З огляду на зазначене потрібно зробити висновок, що до визначення поняття ефективності функціонування такого соціально-правового інституту, як тлумачення, ефективність актів тлумачення як його результат, необхідно підходити з системних позицій, при яких організаційна та процесуальна діяльність під час тлумачення норм, що його регулюють, розглядаються як єдине ціле, функціонує задля досягнення заздалегідь запланованої соціально-політичної мети.

Розглядаючи критерії ефективності акта тлумачення, спершу потрібно переконатися в наявності такої якості у його характеристиках, яка свідчить про здатність досягати певної мети. В сучасній юридичній літературі під метою розуміють ідеальну, відображену в свідо-

мості модель цінностей. Це дає змогу стверджувати, що критерієм ефективності є ступінь досягнення відповідних цінностей [3, с. 11].

Характер дії акта тлумачення норм права в процесі досягнення певної мети може проявлятися по-різному, як: 1) інформаційний, ідеологічний, загальновиховний; 2) реалізація акта тлумачення через дотримання, виконання і використання – безпосередня реалізація права; 3) державно-владна діяльність компетентних органів з забезпечення тлумачення правових норм та впровадження інтерпретаційних актів [4, с. 313].

Проте ефективність актів тлумачення норм права є явищем, як зазначалось, доволі складним і багатоаспектним. Тому під час його вивчення не можна обмежуватися тільки дослідженням мети прийняття інтерпретаційних актів і результатів їхньої дії. Створення та реалізація актів тлумачення не відбувається у вакуумі, а здійснюється під впливом чималої кількості різних обставин, які зазвичай і зумовлюють рівень ефективності інтерпретаційних актів. Ефективність актів офіційної та неофіційної інтерпретації залежить від певних об'єктивних і суб'єктивних обставин дійсності, що впливають на процес їх видання й дії.

Проблема ефективності інтерпретаційних актів залежить від багатьох чинників, які одночасно існують у суспільстві, й таких, що по-різному впливають на процес створення та реалізації актів тлумачення. З огляду на це, задля найбільш повного і системного їх виявлення та вивчення, необхідно класифікувати розглянуті умови [5, с. 106].

Найповнішу класифікацію чинників забезпечення ефективності правозастосовних актів наводить В. В. Лазарев, який виокремлює матеріальні, соціально-політичні, ідеологічні, організаційні та правові чинники й докладно розкриває кожен із них [6, с. 20–21].

Соціально-політичні чинники діють у напрямі підвищення ефективності юридичного впливу на суспільні відносини, якщо самі відповідають у своєму розвитку рівнем і прогресивним тенденціям розвитку економічного ладу.

Ідеологічно вплив спрямовано на свідомість людей. Якісний стан останнього в сфері правових відносин виражається через правову свідомість. Тому необхідно прослідкувати зв'язок правозастосування та правосвідомості докладніше, оскільки правотворча практика є одним із чинників, що формують правову свідомість, і задля підвищення ефективності актів тлумачення потрібно визначити точки дотику в діяльності цього чинника з цілеспрямованими систематичними кроками з формування правової культури та правової свідомості громадян.

Організаційні заходи полягають лише в тому, щоб забезпечити умови для всебічного обговорення питання в колективі, виявлення найпереконливішої думки, для творчої активності всіх учасників колективного розгляду. В разі одноособового вирішення питання організаційні міри спрямовані на організацію належного санкціонування дій правотворчого суб'єкта, отримання згоди зацікавленого органу, на виявлення думки керівних інстанцій [6, с. 119].

Активна роль права у забезпеченні ефективності актів тлумачення виявляється, по-перше, і це чи не основний аспект дослідження, в тому, що воно певною мірою опосередковує формування та процес використання матеріальних, соціально-політичних, організаційних, ідеологічних чинників підвищення ефективності правотворення. По-друге, процесуальні нормативні правові акти повинні оптимально регулювати весь хід правотворчої діяльності, безпосередньо спрямовані на забезпечення тих чи інших умов ефективності актів тлумачення права. Є, щоправда, і третій аспект проблеми, але в ньому правові норми не відіграють ролі такого активного засобу щодо підвищення ефективності правотворення, а є радше належною передумовою останньої [6, с. 113].

Про ефективність актів інтерпретації юридичних норм певною мірою свідчать: 1) його поширеність; 2) структура; 3) динаміка помилок; 4) наявність способів їх усунення.

Як критерії ефективності пропонуємо розглядати: а) відповідність норми – роз'яснення потреб суспільного розвитку (норма – дефініція, що вже не відповідає рівню суспільного розвитку, наповнюється новим сучасним змістом); б) збереження основного сенсу норми, що тлумачиться (норма й її роз'яснення є одним цілим і застосовуються одночасно); в) незмінність форми тлумачення (виявлення волі законодавця, розкриття змісту, доповнення та розвиток роз'яснювальної норми); г) своєчасне застосування необхідного способу (способів) тлумачення; г) використання і дотримання граматичної однаковості й єдиної термінології; д) переважне використання легальних дефініцій; е) зрозумілість і доступність мови норми – роз'яснення; є) відповідність акта тлумачення загальним і спеціальним вимогам інтерпретації юридичної техніки. Існування акта тлумачення норм права не свідчить про наявність законності та правопорядку в суспільстві. Тобто ліпше, щоб акта тлумачення не було, аніж, щоб він був неефективним. Оскільки невиконання акта тлумачення спричиняє неповагу до нього, правовий нігілізм [7, с. 72].

У юридичній літературі ефективність інтерпретаційного акта визначається як співвідношення між фактичним результатом їх дії та

тими соціальними цілями, для досягнення яких акти тлумачення були прийняті. Співвідношення цілей та результату вказує, як вважають деякі вчені, на необхідність порівняння (зіставлення) отриманого результату із соціальною метою. Зокрема, на їх переконання, необхідно довести, що: 1) ефективність акта тлумачення – це властивість їх дії; 2) цілі акта тлумачення – критерій оцінки їх ефективності; 3) без інформації про результати дії інтерпретаційного акта і співвіднесення їх із метою визначення ефективності є неможливим; 4) ефективність акта тлумачення потрібно відмежовувати від інших властивостей їх дії [7, с. 162].

Досконалість результату тлумачення, що застосовується в правовому регулюванні, їх відповідність його цілям і завданням, характеру суспільних відносин, що піддаються юридичній регламентації, а також ступінь фактичної реалізації зазначених намірів відображаються в ефективності правового регулювання.

Ефективність правового регулювання може оцінюватись щодо певних правових норм, на рівні правових інститутів і галузей, права загалом. Водночас, якщо під час з'ясування ефективності окремих юридичних приписів достатньо застосування емпіричних методів пізнання, вивчення конкретних виявів соціальної поведінки, то у всіх інших випадках це вимагає проведення комплексних досліджень, вивчення загальних тенденцій впливу правового регулювання на масиви (сфери) суспільних відносин, стан упорядкованості всього суспільного життя [8, с. 223–224].

На думку В. М. Марчук, основними проблемами умов ефективності актів офіційного та неофіційного тлумачення, правова наука визначає:

- відповідність вимог актів тлумачення рівню соціально-економічного розвитку суспільства. Так, на сучасному етапі розвитку суспільства будуть неефективними кримінальні акти тлумачення, створені за часів Київської Русі;

- рівень досконалості законодавства. На прикладі неузгодженості норм законодавчих актів між собою та невідповідності актів тлумачення законам України можна стверджувати, що законодавство нашої держави недосконале, оскільки є окремі правові норми, щодо яких виникають колізії, такі, які неможливо реалізувати, тобто неефективні [9, с. 361];

- рівень правової культури громадян. Розроблені та прийняті акти тлумачення мають важливе соціальне значення. Проте створення інтерпретаційних актів – це лише початок, бо прийняті акти важливо реалізувати. Щоб акти тлумачення мали реальний вплив на всі

суспільні процеси, необхідно виховати у населення високу правову культуру [10, с. 38];

– рівень ефективності судової влади. Як слушно зауважує Б. В. Малишев, рівень ефективності певної правової системи визначається рівнем ефективності судової влади в цій правовій системі [11, с. 3], адже саме в суді право існує у всій його повноті [12, с. 34].

Сутність правової культури полягає у тому, що всі суб'єкти суспільних відносин повинні бути обізнані зі змістом загальних актів тлумачення, що встановлюють їх права й обов'язки, мати уявлення про інтерпретаційні акти, які є чинними в державі.

Правова культура особи характеризує рівень правової соціалізації члена суспільства, ступінь засвоєння і виконання правових начал державного та соціального життя. Правова культура особи означає не тільки знання і розуміння права, а й правові судження щодо нього як про соціальну цінність, і насамперед – активну роботу з його здійснення, зі зміцнення законності та правопорядку. Тобто правова культура особи – це її позитивна правова свідомість у дії. Вона охоплює перетворення своїх здібностей і соціальних якостей на підставі правового досвіду;

– ефективність актів тлумачення залежить також від особистих якостей суб'єктів правотворчої діяльності (тобто юристів, які безпосередньо працюють з нормами права), їх правової підготовки, практичного досвіду, професійних знань, умінь, навиків тощо [9, с. 362].

Рівень правової вихованості представників юридичної професії безпосередньо залежить від рівня правової освіти, ступеня опанування знаннями й усвідомлення принципів права всіма студентами вищих навчальних закладів юридичного профілю [13, с. 183].

Спеціаліст юридичного профілю повинен: знати Конституцію України, етичні та правові норми, що регулюють ставлення людини до інших, довіля, вміти враховувати їх під час розробки екологічних і соціальних проектів; бути здатним провадити професійну діяльність в іншомовному середовищі; володіти культурою мислення та мистецтвом логічного аналізу, знати його загальні закони і вміти в письмовій та усній мові правильно їх формулювати; уміти на науковій основі організувати свою працю, знати комп'ютерні методи збору, зберігання й обробки інформації, що вживаються у сфері його професійної діяльності; розуміти суть і соціальну значущість майбутньої професії, основні проблеми дисциплін, які визначають конкретну галузь його діяльності, бачити їх взаємозв'язок у цілісній системі знань; бути здатним у професійній сфері на основі системного підходу формувати й використовувати моделі для опису та прогнозування різних явищ, здійснювати їх якісний і кількісний аналіз; бути здатним обрати мету

й сформулювати завдання, пов'язані з реалізацією функцій, уміти використовувати для їх вирішення наукові методи; бути методично та психологічно готовим до зміни характеру своєї професійної діяльності і роботи над міждисциплінарними проектами [14, с. 362];

– ефективність актів тлумачення зумовлюється поведінкою учасників суспільних відносин. Як відомо, поведінка може бути правомірною і неправомірною. Отже, якщо акти тлумачення виконуються учасниками суспільних відносин і не створюють умов для їх невиконання (тобто передумов неправомірної поведінки), то такий акт тлумачення є ефективним.

Якщо акт тлумачення має на меті насамперед попередження конкретних видів проступків і ця мета повністю або значною мірою досягається за допомогою факту опублікування цієї норми, то правова вимога безперечно реалізується шляхом дотримання, а не застосування акта тлумачення, що свідчить про високу її ефективність. Звичайно, незастосування інтерпретаційного акта може в цьому разі бути показником його ефективності лише за відсутності відповідних правових правопорушень. Навпаки систематична реалізація акта тлумачення за допомогою правозастосування необов'язково свідчить про його ефективність. Якщо, наприклад, встановлено, що неодноразове застосування будь-якої санкції практично не має бажаного впливу на правопорушників, відповідний акт тлумачення можна назвати не високоефективним [15, с. 194].

На думку А. Л. Скрябіна, важливими умовами забезпечення ефективності офіційних і неофіційних інтерпретаційних актів потрібно вважати:

– наявний у суспільстві правопорядок, під яким розуміється стан суспільних відносин, що виражений у правомірній поведінці людей, їх колективів та організацій;

– дотримання принципу законності, який передбачає точну і неухильну реалізацію всіма суб'єктами не тільки нормативних, а й інших правових актів, зокрема інтерпретаційних;

– досконалість матеріальних правових приписів, насамперед норм права, роз'яснення яких відбувається в процесі інтерпретаційної діяльності;

– досконалість процесуальних норм і правил, що регулюють створення і реалізацію інтерпретаційних актів. Щоб більш повно і детально регламентовані всі стадії практики тлумачення, зокрема визначені підстави і приводи тлумачення, коло прав та обов'язків суб'єктів і учасників інтерпретації, основні вимоги до форми і змісту інтерпретаційних актів тощо, то якісніші роз'яснення будуть закріплені в акті й ефективно реалізовуватимуться [5, с. 134–137].



Ефективність і результативність усіх інтерпретаційних актів значною мірою залежать від точності та зрозумілості юридичних формулювань, їх логічності й послідовності, правильності застосування юридичних понять і термінів. Текст – головний реквізит, завдяки якому складається й оформляється будь-який документ, кожне слово повинне мати смислове навантаження [16, с. 215].

Причини неефективних актів тлумачення пов'язані з негативними чинниками у діяльності суб'єкта правотворчості. До цієї групи причин належать: недостатня кваліфікація суб'єкта правотворчості, недотримання ним правил юридичної техніки під час складання проекту інтерпретаційного акта, його неухважність. Низка вчених вказують, що часом інтерпретатор свідомо залишає ті чи інші суспільні відносини не до кінця врегульованими для того, щоб практика правозастосовних органів завершила процес правового регулювання. Однак під час аналізу конкретних прикладів прогалин у вітчизняному законодавстві зрозуміло, що зазвичай їх причиною є не цілеспрямований намір надати суб'єкту правозастосування (насамперед судовим органам) ширших повноважень при реалізації тих чи інших інтерпретаційних актів, а елементарна неухважність суб'єкта правотворчості або недотримання ним правил юридичної техніки [17, с. 164].

**Висновки.** Необхідно проводити дослідження ефективності актів тлумачення, про результати яких повідомляти суб'єктів тлумачення, робити їх надбанням громадськості та публічно обговорювати. Доцільно узагальнювати і позитивну практику тлумачення, і негативну. Активну участь у тлумаченні правових норм повинні брати фахівці-професіонали – вчені-юристи й практики. Форми їх участі у цій діяльності можуть бути різними – науковий висновок, наукова експертиза, правові рекомендації, розробка канонів тлумачення, розробка уніфікованих правових термінів і легальних дефініцій, складання проекту норми – роз'яснення. Для цього потрібно нормативно врегулювати діяльність з тлумачення правових норм.

Водночас потрібно зазначити, що під час комплексної оцінки інтерпретаційного акта та наслідків його реалізації, доцільно вивчати не тільки його формальну (юридичну) ефективність, але й економічність, корисність, істинність, соціальну цінність й інші характеристики акта, що безсумнівно сприятиме підвищенню якості правового регулювання суспільних відносин.

---

1. Марков Ю. Г. Функциональный подход в современном научном познании / Ю. Г. Марков. – Новосибирск, 1982. – С. 20.

2. Богданов А. А. Всеобщая организационная наука (тектология) / А. А. Богданов. – Ленинград, 1925. – С. 85–88.
3. Ефективність і Законність: Національні інституції з прав людини / Харківська правозахисна група. – Х.: Права людини, 2009. – С. 11. – 184 с.
4. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 313.
5. Скрябин А. Л. Эффективность актов официального юридического толкования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. Л. Скрябин. – Ярославль, 2005. – 166 с.
6. Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов. Вопросы теории / В. В. Лазарев; науч. ред.: А. К. Безина. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1975. – 207 с.
7. Плавич В. П. Сучасна правотворчість: проблеми теорії і методології: монографія / В. П. Плавич, С. В. Плавич. – Одеса: Астропринт, 2013. – 276 с.
8. Загальна теорія держави і права: підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл. / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2009. – 584 с.
9. Марчук В. М. Теорія держави і права: навч. посібник / В. М. Марчук, О. В. Корольков. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2012. – 416 с.
10. Проблеми правосвідомості особи: навч. посібник / О. М. Балинська, Т. З. Гарасимів. – Вид. 2-е, доп. і перероб. – Львів: Вид-во ЛьвДУВС, 2010. – 416 с.
11. Малишев Б. В. Судовий прецедент у правовій системі Англії / Б. В. Малишев. – К.: Праксіс, 2008. – С. 3.
12. Максимов С. И. Правовая реальность: опыт философского осмысления: монография / С. И. Максимов. – Харьков: Право, 2002. – 328 с.
13. Філософія правового виховання: навч. посібник / А. П. Гетьман, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань та ін.; за ред. А. П. Гетьмана, О. Г. Данильяна. – Х.: Право, 2012. – С. 183. – 248 с.
14. Рижиков В. С. Зміст та складові професійної підготовки майбутніх юристів відповідно професіограми / В. С. Рижиков // Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. – 2011. – № 2. – С. 360–364.
15. Бірченко Ю. І. Визначення поняття ефективності правових норм / Ю. І. Бірченко // Національний університет «Києво-Могилянська академія». Наукові записки. Т. 19. Спеціальний випуск: у 2 ч. – К., 2001. – Ч. 2. – С. 200.
16. Актуальні проблеми вдосконалення та уніфікації термінології Кримінального кодексу України. – Х.: Права людини, 2011. – С. 72. – 152 с.
17. Малишев Б. В. Застосування норм права (теорія і практика): навч. посібник / Б. В. Малишев, О. В. Москалюк; за заг. ред. Б. В. Малишева. – К.: Реферат, 2010. – С. 164. – 260 с.

**Лепиш Н. Я. Эффективность толкования как элемент правотворческой деятельности**

*Исследуются результативность правотворчества и толкования как его результат в целом и отдельные виды толкования. Указывается, что первостепенное значение приобретает вопрос о понятности для большинства*

членов общества категорий, в которых может быть выражена действительность актов толкования.

Анализируется эффективность и результативность всех интерпретационных актов, в значительной степени зависящих от точности и ясности юридических формулировок, их логичности и последовательности, правильности применения юридических понятий и терминов.

**Ключевые слова:** акт толкования, норма права, правотворческая деятельность, эффективность правотворчества, правовая культура.

### **Lepish N. Ya. The effectiveness of lawmaking and interpretation as its result on the whole**

*The effectiveness of the interpretation of legal norms is the most important feature of this special form of lawmaking activity. The results of interpretation are mostly judged only by the number of logical errors. However, there are also other approaches to the assessment of lawmaking and law interpreting activity. The authors of the acts of interpretation are often accused of incompetence. The analysis of such assessments of their work shows that they are the same character, because scientifically grounded criteria of interpretation results, its current effectiveness do not exist.*

*In addition, whether it is correct to reflect on the quality of acts of interpretation and the effectiveness of this type of activity in each case of a specific period of time, when lawmaking in the State at present is ineffective in itself taking into consideration the system crisis.*

*The functional effect of the system of «lawmaking and law interpreting» activity can be stipulated by the effective work of all elements of the system as well as the ability of some elements of the system to compensate for comparatively low effectiveness of others.*

*That is, on the one hand, the lawmaking body as the system on the whole could easily carry out something that is beyond power for its elements. On the other hand, elements of the whole can be quite independent, and the effectiveness of some structures easily compensates for inefficiency or complete absence of the others. Obviously, a considerable role belongs to the legal science, and its leading branch – theory of State and law in solving the problems of increasing effectiveness of lawmaking and law interpreting systems.*

*It is obliged to arm the «creators» of legal acts and interpreters with specific recommendations about rational ways of organizing the interpretation, methods of improving all its kinds and forms. A characteristic feature of such researches is that there is a system approach to the study of social and legal phenomena, resulting in detailed analyses not only appropriate legal instructions that regulate the operation of certain types of interpretation and the work of specific legal entities, but also social and legal environment for their existence.*

**Key words:** act of interpretation, rule of law, lawmaking activity, effectiveness of lawmaking, legal culture.

*Стаття надійшла 4 жовтня 2017 р.*

## СПІВВІДНОШЕННЯ Й ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОВІДНОСИН САМООРГАНІЗАЦІЇ НАРОДУ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

*Розглянуто питання, яке стосується самоорганізації народу та громадянського суспільства, їх співвідношення й особливостей відносин. Визначено основні функції самоорганізації народу та громадянського суспільства. Встановлено, на якому рівні перебуває сучасний стан самоорганізації народу й її вплив на формування громадянського суспільства. Охарактеризовано процеси самоорганізації громадянського суспільства.*

**Ключові слова:** самоорганізація, влада, держава, правова держава, громадянське суспільство, самоорганізація народу, суспільство, процеси самоорганізації, демократія.

**Постановка проблеми.** Численні процеси самоорганізації народу в сучасному суспільстві на тлі соціально-культурних, економічних і політичних умов розвитку громадянського суспільства актуалізують дослідження аспектів співвідношення й особливостей відносин двох взаємозалежних і взаємообумовлених констант.

Нині необхідно з'ясувати ступінь самоорганізації Українського народу, його здатність самостійно формувати державу з урахуванням сучасних вимог, а також створити сприятливі умови для самопізнання, саморозвитку, самореалізації кожного громадянина України, яких вимагають певні зміни у суспільстві, пов'язані з формуванням громадянського суспільства. Незважаючи на значні теоретичні напрацювання з теорії самоорганізації, досі залишаються невирішеними чимало питань. Не з'ясовано, на якому рівні перебуває сучасний стан самоорганізації народу та яким є її вплив на формування громадянського суспільства, їх співвідношення й особливості відносин у сучасних умовах розвитку правової держави.

**Стан дослідження.** Нині, зокрема завдяки синергетичному підходу, змінюється традиційне уявлення про громадянське суспільство як сукупність створених на добровільній основі організацій, які виражають інтереси певних соціальних груп і організують своїх членів незалежно від державної влади. У громадянському суспільстві взаємодіють приватні інтереси і способи діяльності суспільних суб'єктів, а також процеси спонтанного виникнення та розвитку різних соціальних структур. Громадянське суспільство не може бути повністю вільним від інститутів держави: в процесі самоорганізації, яка активно

розвивається в громадянському суспільстві, утворюються параметри правового порядку, але надалі вони фіксуються державною владою і відтоді регулюють громадянські взаємини [1, с. 15].

Окремі аспекти теорії самоорганізації та громадянського суспільства розглядали й аналізували вітчизняні та зарубіжні науковці, серед яких І. Гороховський, Г. Нестеренко, Дж. Кін, А. Моїсеєва, Б. Кравченко, А. Карась, В. Кремень, В. Кузьменко, В. Молодій, Ю. Павленко, І. Письменний, Н. Полонська-Василенко, О. Романчук, В. Ткаченко.

**Метою** статті є дослідження співвідношення й особливостей відносин самоорганізації народу та громадянського суспільства.

**Виклад основних положень.** Досліджуючи сучасне становище в державі та суспільстві, слід зазначити, що людина для реалізації своїх бажань й амбіцій у матеріальному, соціальному, політичному аспектах хоче змінити нестабільність на стабільність, але сумнівається, що її сподівання та очікування справдяться. Ця невизначеність пояснюється тим, що ми живемо в епоху змін, коли цінності є двозначними, а все у світі взаємопов'язане. Людина та суспільство завжди існують в умовах нестабільності, але, з іншого боку, якщо об'єктивно поглянути на ситуацію, розуміємо, що нестабільність будь-якого стану в державі є тимчасовим явищем.

Самоорганізація народу – це певна діяльність людей, які солідарно спрямовують свої позитивні емоції, силу та бажання на протидію загрозам і небезпекам, що виникають у суспільстві, зазвичай з боку влади, а також реалізують свої інтереси й можливості. Самоорганізація народу в сучасному правознавстві поділяється на три рівні самоорганізації стосовно її суб'єктів, а саме: індивідуальну самоорганізацію, колективну (групову) і загальнонародну. Водночас індивідуальна самоорганізація, на нашу думку, породжує колективну, яка, своєю чергою, зумовлює максимальну солідарність – взаємну підтримки один одного. А далі формується самоорганізація народу, яка перетворюється в громадський рух.

І. Гороховський зазначає, що стосовно досліджень громадянської самоорганізації в Україні, то цей термін нечасто вживають в українському науковому дискурсі, але тоді, коли це відбувається, то його зазвичай пов'язують із дослідженнями громадянського суспільства [2, с. 6]. Цю думку підтримує Г. Нестеренко, вважаючи, що у громадянському суспільстві є активна та різноманітна соціальна самоорганізація. У сфері громадянського суспільства безпосередньо задовільняються фізіологічні, матеріальні, духовні й інші потреби та пов'язані з ними інтереси. Причому важливою ознакою громадянсько-

го суспільства є іманентно характерна йому не тільки зовнішня (щодо держави), а й внутрішня конфліктність, зумовлена його власною сегментацією [3].

Як уже зазначалося, науковці дають різні визначення поняття «громадянське суспільство». Водночас сфера соціальної самоорганізації відображає розгортання недержавних приватних відносин і взаємодії індивідуальних та колективних інтересів, що детермінується реалізацією свободи особистості, й в умовах демократії чинить вирішальний вплив на формування соціальних цінностей. Поряд із функціями самоорганізації, самовираження та самореалізації особистостей, громадянське суспільство повинне виконувати й основні функції такі, як забезпечення прав і свобод людини та громадянина, систематизація й регулювання вимог громадян і процесів їх задоволення [3].

Аналізуючи співвідношення й особливості відносин самоорганізації народу та громадянського суспільства, вважаємо, що важливо орієнтуватися на громадську думку. Тому нами було проведено опитування для того, щоб з'ясувати, чи потрібно для країни мати сильне громадянське суспільство. 55,5% опитаних відповіли – так, неодмінно потрібно; 22,8% відповіли – мабуть, потрібно; 8,9% було складно відповісти; 7,3% – радше непотрібно, ніж потрібно; 5,5% – непотрібно.

Оскільки рівень довіри до представників влади з боку громадян залишається низьким, потенціал здійснення соціальних послуг громадськими організаціями не використовується, а пасивність лідерів не стимулює вирішення різноманітних суспільних проблем. Суперечливість формування громадянської активності в українському суспільстві насамперед посилюється через зростання недовіри до влади. Як свідчать дослідження, більшість українських громадян переконані, що вони не зможуть впливати на рішення, які ухвалюються владою на місцевому рівні.

Можна виокремити такі причини, що знижують вияви громадянської активності українського населення:

1) створення громадських комітетів відбувається під тиском, невчасно, з перенесенням термінів проведення установчих зібрань, домінуванням державних адміністрацій у регулюванні цього процесу;

2) результати громадських слухань мають рекомендаційний характер і недостатньо втілюються на практиці, наміри держави прислухатися до пропозицій громадськості на місцях є декларативними;

3) соціальний моніторинг має декларативний характер і не дає змоги громадськості відстежувати впровадження державних рішень на місцевому рівні;

4) не створені ефективні механізми впровадження пропозиції громадськості щодо поліпшення процесу ухвалення рішень;

5) громадські організації не інформують населення про надані послуги, їхня діяльність часто має закритий характер через відсутність зацікавленості у поширенні певної інформації (наприклад, інформації про перебіг обговорення статей бюджету місцевими органами влади та благодійну діяльність бізнесових структур) [4, с. 165–166].

Тобто громадянське суспільство є черговим результатом зміни станів соціального процесу або новим етапом у розвитку суспільства як соціальної системи і створює об'єктивну потребу в формуванні держави як специфічного управлінського органу, хоча надалі вони функціонують за принципом взаємодоповнювальності. Крім того, їх функціонування одне без одного практично неможливе і не може тривати довго.

З одного боку, громадянське суспільство як самоорганізаційна підсистема за жодних обставин не здатне задовольнити потреби населення без ініціюючої, нормативної та контролюючої функцій держави, а з іншого – будь-які спроби державної підсистеми перебрати на себе функції громадянського суспільства виявляються неефективними. Їхня взаємодоповнювальність спрямована на досягнення оптимальної збалансованості стихійного і свідомого начал соціальної життєдіяльності – без надмірної регламентації життя державою, але й без анархії; без абсолютизації свободи, але з її максимумом, коли права одного індивіда обмежені лише правами іншого. Це можливо тільки за умови високого рівня національної самосвідомості та відчуття взаємної відповідальності [3].

У процесі аналізу механізмів, етапів і напрямів розвитку соціальних систем та нації Г. Нестеренко, зокрема, виокремлює в структурі національної спільноти дві великі підсистеми – державу й громадянське суспільство, причому вказує, що за самоорганізацію соціуму (у вузькому значенні терміна «самоорганізація», абстрагуючись від так званих «організаційних» механізмів) відповідає громадянське суспільство [3]. З іншого боку, і самоорганізація у сфері громадянського суспільства не може розгортатися без певного доступу до державних елементів і впливу на основні об'єкти соціальної системи. Так, Б. Кравченко, досліджуючи динаміку українського націотворення на початку ХХ ст., доводить, що історична слабкість цього процесу була пов'язана з порівняно низьким рівнем мобілізації українського суспільства та його незначною участю в розвитку торгівлі й промисловості, а також із ускладненим доступом до освіти. Отже, ефективній самоорганізації на національному рівні українству заважала нестача ваги в стратегічно

важливих галузях господарства, саме тому спроба державотворення в 1917–1920 рр. не мала передумов для успіху [5].

Процеси самоорганізації громадянського суспільства можна вважати первісною передумовою формування та становлення політичної нації. Однак воно розгортається і розвивається значно успішніше, якщо для цього створюються сприятливі негентропійні умови. Значною мірою ці умови створює державна влада за допомогою прийняття необхідних законів, стимулювання демократичного стилю роботи державних структур, ініціювання чи забезпечення умов для соціального контролю за дотриманням установлених демократичних норм [3].

Унаслідок самоорганізації виникають первинні осередки громадянського суспільства – різноманітні громади й громадські об'єднання (асоціації), які утворюють основу громадянського суспільства. Вони є своєрідними «вузликами», що скріплюють і тримають разом горизонтальну мережу (павутину) асоціативного життя, різноспрямованих перехресних зв'язків і взаємодій громадян демократичної держави.

З іншого боку, і державне управління міцно пов'язане з громадянським суспільством, можна навіть зауважити, що вони не є чітко відмежовані. Причому з погляду синергетики саме вплив громадянського суспільства на державу (за допомогою формування параметрів порядку) є прямим, а прийняття державною владою законів, їх дія та контроль за виконанням – зворотним зв'язком [3].

Ми вважаємо слушною думку Г. Нестеренка, що в ідеальному варіанті громадянське суспільство не треба формувати, цей процес повинен відбуватися самостійно під впливом об'єктивних природних чинників. Але для економії часу (що насамперед важливо для перехідних суспільств) автор вказує, що потрібні ініціюючі впливи державних структур. Безумовно, громадянське суспільство має формуватися не з допомогою державних структур, а на основі органів самоорганізації народу. Це міркування підтверджується результатами проведеного нами опитування щодо важливості самоорганізації народу в процесі формування громадянського суспільства в Україні. На таке запитання 62,5% респондентів відповіли – так, неодмінно важлива; 21,7% – мабуть, важлива; 11,3% – радше неважлива, ніж важлива; 3,3% – складно відповісти; тільки 1,2% – неважлива.

Демократичний устрій – не гарант сильного громадянського суспільства, а є передумовою сприяння його формуванню. До речі, й високий рівень розвитку різних організацій не гарантує демократії, але активне, розвинуте громадянське суспільство здатне дисциплінувати державу, просувати інтереси різних груп населення, забезпечувати їх активну участь у політичному житті [4].



**Висновки.** Нині для формування громадянського суспільства найпродуктивнішим є синергетичний підхід, на основі якого створюється новий стиль мислення та знання, що зумовлює самопізнання, саморозвиток і самореалізацію кожного громадянина. Одним із основних понять синергетики є концепт самоорганізації системи, що розглядається як процес упорядкування, виникнення або трансформації структур у відкритій системі. Отже, самоорганізація – один із виявів спонтанних процесів у суспільстві, колективах, групах. Він виникає як результат цілеспрямованих дій у межах ширших соціальних систем. Як чинник посилення цілеспрямованого керівного впливу самоорганізація відіграє конструктивну роль. Деструктивним чинником вона стає у разі виникнення небезпеки переважання другорядних потреб над стратегічними завданнями суспільства або індивідуальних, групових, відомчих інтересів над суспільними.

Дослідивши самоорганізацію народу в сучасному правознавстві, ми виокремили три рівні самоорганізації стосовно її суб'єктів (індивідуальну, колективну та загальнонародну).

Рівень співвідношення й особливості відносин самоорганізації народу та громадянського суспільства підтверджено думкою респондентів, які позитивно відповіли на запитання, чи потрібно для країни мати сильне громадянське суспільство? Також визначено, що громадянське суспільство має формуватися не з допомогою державних структур, а на основі органів самоорганізації народу, які є своерідною основою цієї побудови. Отже, для формування демократичної держави необхідно формувати міцне й освічене громадянське суспільство, яке здатне конструктивно впливати на розвиток держави.

---

1. Кін Дж. Громадянське суспільство. Старі образи, нове бачення / Дж. Кін; пер. з англ. – К.: К.І.С.; АНОД, 2000. – 192 с.

2. Гороховський І. Л. Громадянська самоорганізація як чинник стабільності політичної системи України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / І. Л. Гороховський. – Дніпропетровськ, 2008. – 20 с.

3. Нестеренко Г. О. Українська політична нація: самоорганізаційні застави становлення: монографія / Г. О. Нестеренко. – К., 2007. – 360 с.

4. Моїсеєва А. Громадянська активність як індикатор розвитку громадянського суспільства: досвід України / А. Моїсеєва // Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування. – К.: НІСД, 2013. – 504 с.

5. Krawchenko B. Social Change and National Consciousness in Twentieth-Century Ukraine / B. Krawchenko. – Oxford: Canadian institute of Ukrainian studies University of Alberta, 1987. – 333 p.

**Мельник Н. В. Соотношение и особенности взаимоотношений самоорганизации народа и гражданского общества**

*Рассмотрены вопросы, касающиеся самоорганизации народа и гражданского общества, их соотношения и особенностей отношений. Определены основные функции самоорганизации народа и гражданского общества. Установлено, на каком уровне находится современное состояние самоорганизации народа и каково ее влияние на формирование гражданского общества. Охарактеризованы процессы самоорганизации гражданского общества.*

**Ключевые слова:** самоорганизация, власть, государство, правовое государство, гражданское общество, самоорганизация народа, общество, процессы самоорганизации, демократия.

**Melnyk N. V. Correlation and peculiarities of the relationship between the nation's self-organization and the civil society**

*The article is devoted to the study of the nation's self-organization and civil society, their correlation and characteristics of the relationship. It is revealed that the synergetic approach is the most productive for the formation of civil society. A new style of thinking and knowledge that leads to self-cognition, self-development and self-realization of each citizen, is created based on the synergetic approach. One of the central concepts of synergetics is the concept of self-organization of the system, which is considered as a process of arrangement, emergence or transformation of the structures in an open system. It is determined that self-organization is one of the manifestations of spontaneous processes in the society or groups which arises as the result of purposeful actions within the framework of wider social systems.*

*It has been found out that self-organization plays a constructive role as a factor of strengthening aimed management influence, and it becomes a destructive factor in case of the danger of the predominance of secondary needs over strategic goals of society, individual, group, departmental interests over social ones. The author reveals the basic functions of the nation's self-organization and civil society, which should be formed not with the help of state structures, but on the basis of bodies of nation's self-organization, which serve as a peculiar foundation for the construction of a democratic legal state. It is established at what level there is the current state of self-organization of the people and what is its influence on the formation of civil society, their correlation and peculiarities of relations in the modern conditions of the development of the legal state. The study of the nation's self-organization in modern science of law has allowed to distinguish three levels of self-organization with respect to its subjects, in particular, individual, collective and nation-wide. The level of correlation and the peculiarities of the relationship between the nation's self-organization and civil society are confirmed by the opinion of the respondents who answered positively on the question whether the country needs a strong civil society. The processes of self-organization of civil society are characterized in the article.*

**Key words:** self-organization, power, state, legal state, civil society, nation's self-organization, society, processes of self-organization, democracy.

*Стаття надійшла 20 листопада 2017 р.*

## ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛЬЩІ

*Охарактеризовано головні напрями глобалізації й їхній вплив на місцеве самоврядування в Польщі як невід'ємній частині Європейського Союзу. Визначено основні принципи діяльності органів місцевого самоврядування, якими є: субсидіарність, партнерство та програмування, що стали актуальними і в процесі глобалізаційних, і інтеграційних перетворень. Зауважено, що фінансові надходження з Європейського Союзу дали одиницям місцевого самоврядування нові можливості для розвитку регіональних потреб таких, як: модернізація інфраструктури, збільшення соціальних проектів, боротьба з безробіттям, зменшення економічних і соціальних відмінностей, розвиток сільських районів тощо.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, глобалізація, інтеграція, конкурентоспроможність, регіони, партнерство, співробітництво, інноваційний розвиток.*

**Постановка проблеми.** В умовах глобалізації та демократичних змін у Польщі, що охоплюють децентралізацію державно-владних структур, економіки і поступових інтеграційних процесів у межах Європейського Союзу (далі – ЄС), зміцнення місцевого самоврядування стало викликом для практики. Органи місцевого самоврядування є генеруючими суб'єктами процесу демократизації та одними з основних важелів установа в державі політичного й економічного порядку в умовах суспільних трансформацій та євроінтеграції. Такий процес перетворень виявляє численні невідповідності між ідеєю й практикою.

**Стан дослідження.** Питання, пов'язані з розвитком місцевого самоврядування в Польщі на основі чинного законодавства, досліджували такі польські науковці, як: М. Баранський, С. Дембіцький, Є. Осінський, Г. Павлик, М. Пієтрчак, Я. Покладецький, Є. Полак, Л. Райда, М. Столярчик. Вплив глобалізації на місцеве самоврядування в низці європейських держав аналізували вчені, серед яких: Т. Воллас, П. Дунлеві, Дж. П'єрр, Дж. Стокер.

**Мета статті** – розкрити позитивні та негативні сторони розвитку місцевого самоврядування в процесі глобалізаційних перетворень у Польщі.

**Виклад основних положень.** Глобалізація є синтезом політичних, економічних, технологічних, суспільних та інших процесів, який

здійснюється протягом останніх тридцяти років. Основним виявом глобалізації, безсумнівно, є технічний прогрес, насамперед розвиток інформаційних технологій, комп'ютеризація, які пришвидшили та збільшили ефективність роботи та потік інформації.

Глобалізація – це також руйнування зв'язку між «аморфними» грошима, електронним обслуговуванням фінансових і спекулятивних ринків, а також грошима, що циркулюють та обслуговують справжню сферу – виробництво, торгівлю й послуги. Передусім важливим елементом глобалізації є і перехоплення державної, регіональної та глобальної влади, і прийняття рішень за допомогою класифікованих, неселективних та недержавних структур.

Важливим елементом глобалізації є те, що в результаті комунікаційної й інформаційної революції активізуються міжкультурні обміни. Вирішальну роль відіграють закономірності, цінності та норми, пов'язані з конкретними економічними інтересами західних держав. Цей процес не є новим, але в сучасних умовах завдяки швидкому розвитку засобів масової інформації, насамперед електронних ЗМІ, набуває нових якостей. Наприклад, через роль, яку США відіграють у сучасній світовій економіці, глобалізація в культурному вимірі часто має форму «американізації» або навіть «макдоналізації» [1, с. 46–48]. З одного боку, глобалізація чітко впливає на різноманітність конкурентоспроможності окремих територій та їх громад [2] і сприяє їх розвитку, а з іншого – займає позицію, яка виявляється у прагненні спільнот досягти високого ступеня самовизначення, що стає загальносвітовою тенденцією [3, с. 142]. Такий процес можна спостерігати у сфері активізації діяльності місцевих і регіональних громад, прагненні до децентралізації та зростання самоврядування, посиленні на їхнє культурне коріння, історію, традиції й інтереси, а також у повстанні меншин, розчарованих їх маргіналізацією.

Суть самоврядування полягає у виконанні державного управління на місцях спеціальним органом, обраними громадянами у формі та структурі, визначеній більшістю. Такі добровільні установи громадянського суспільства, що діють поряд із державою, називаються «третім сектором» і становлять так званий «третій стовп» суспільно-політичної системи поруч із державною владою й економічними інститутами. Територіальне самоврядування в Польщі формується воеводствами, повітами і гмінами, тобто тими суб'єктами, які діють разом із економічними, господарськими й іншими неурядовими організаціями. Економічна та політична ситуація в Польщі змінилася із вступом до ЄС, формуючи себе протягом багатьох років.

Сучасне місцеве самоврядування в Польщі бере до уваги і прагнення місцевих громад управляти своїми справами, і потреби держав-

ної влади, що стало невід'ємною складовою демократичної держави в результаті промислової революції. Незалежно від історичних подій (які іноді виражалися в тоталітарних системах), культурних і політичних умов [4, с. 29–66; 5, с. 30–32] місцеве самоврядування стало невід'ємним елементом демократичної держави.

Наслідком вступу Польщі до ЄС 2004 року було визнання основних принципів і норм права ЄС, що і здійснило основний вплив на перетворення, які відбулися і в системі місцевого самоврядування. В ЄС важливого значення набув розвиток муніципалітетів і регіонів. З одного боку, – це впливає з еволюції європейської демократії, з іншого – на це впливає якість нових технологій, що залежать від інноваційного розвитку юридичних та фізичних осіб, від конкурентоспроможності муніципалітетів і регіонів. Розвиток демократії сприяє активній участі у суспільно-політичній діяльності місцевих і регіональних ініціатив, унаслідок чого пришвидшується розвиток регіону. Ці процеси підтримуються фондами, що охоплюють приблизно 30% бюджету ЄС, головними бенефіціарами яких є держави-члени ЄС.

На початку XXI ст. глобалізація поряд із урбанізацією, європейською інтеграцією, технологічним розвитком, суспільними змінами щодо підстав, цінностей та способу життя внесла значні зміни у зовнішнє, суспільно-економічне і політичне оточення місцевого самоврядування, а саме здійснила:

- розширення меж громадської діяльності з більшим зосередженням на конкуренції, ніж на солідарності та вирівнюванні територіальних диспропорцій;

- підвищення локального і регіонального розвитку більшою мірою в економічному або фінансовому напрямках, а меншою – у соціальному, культурному та політичному [6, с. 99–102];

- різне трактування понять «громадянство» та «демократія», враховуючи елементи громадського вибору і рівень споживацьких можливостей;

- домінування економічних процесів над політикою, що позбавляє підрозділи територіального самоврядування можливості контролю над значною частиною господарської діяльності на їх територіях;

- посилення тенденції соціальної роздробленості та соціального відторгнення, що створює додатковий тягар для місцевої влади.

Глобалізація – це процес, сповнений парадоксів, який розглядається в контексті локалізації та регіонального розвитку. Основні проблеми, що постають перед місцевою владою у зв'язку з глобалізаційним впливом, можна визначити як: формування конкурентоспроможності місцевої економіки, порушення можливості використання місце-

вих територій, товарів, послуг, оптимізацію соціальних видатків, а також ініціативи, пов'язані з географічним розташуванням регіону: створення технополісу, екосіл, зміна звичного життєвого устрою на місцях [5, с. 112].

Роль регіонів і муніципалітетів була закріплена в двох нормативно-правових актах у межах ЄС, які охоплюють проблеми європейського розвитку: Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 та Європейська хартія регіонального/просторового планування від 20.05.1983. Вони сформовані під егідою Ради Європи та впливають із регулювання договору про об'єднання. Обидві хартії визначають, що принцип субсидіарності є основою рівності різних рівнів влади: місцевої, регіональної, національної, європейської.

Для органів місцевого самоврядування найважливішими принципами розвитку є субсидіарність, партнерство та програмування. Перший принцип застосовується у разі, коли норми національного законодавства є менш ефективними, ніж норми права ЄС. Партнерство ґрунтується на необхідності співпраці між Єврокомісією та національними, регіональними та місцевими органами влади і соціальними партнерами, формулюючи і принципи, і конкретні дії політики ЄС. Ця інституція відобразилася у формі Комітету регіонів та інших установ формального чи неформального характеру, що представляють інтереси місцевих, регіональних і ділових спільнот у Брюсселі. Це означає, що плани, які фінансуються урядом, повинні бути представлені заздалегідь та бути схваленими регіональними та місцевими органами самоврядування, а також іншими важливими суб'єктами соціального життя такими, як економічні та торговельні асоціації.

У Законі Польщі «Про місцеве самоврядування» від 08.03.1990 визначено, що влада на місцях – це органи самоврядування (староста, рада), які обираються місцевою громадою децентралізовано [7]. Ефективне та сильне самоврядування є основою демократії. Польське територіальне самоврядування, безсумнівно, є одним із основних елементів трансформації політичної системи, однак має слабкі сторони та дисфункції.

Понад чверть століття самоврядування дає міцну основу для формування збалансованих і раціональних перетворень, які належать до ще одного етапу реформи місцевого самоврядування та сфери його застосування. Потреба змін зумовлена збільшенням автономії місцевого самоврядування у всіх його аспектах, насамперед у сфері власності та фінансової автономії. Однак Конституція Польщі гарантує порівняно непрямую взаємодію між органами місцевого самоврядування й органами центральної виконавчої влади. Місцеве законодавство

ґрунтується на законах та актах виконавчої влади і законодавчо не визначено, щоб вони базувалися на спеціальному статутному дозволі й були пов'язані з депутатським мандатом місцевого значення. Тому слід вважати, що вимога самостійності децентралізованого самоврядування не була належно гарантована. Практика засвідчує, що і в цьому разі самостійність самоврядування часто виявляється примарною.

Упровадження прямих виборів мерів, бургомістрів і президентів міст у 2002 р. зумовило утворення групи сильних місцевих лідерів і підвищило інтерес жителів до місцевих виборів. З іншого боку, немає можливості їх відкликання міськими радами, що обмежило контрольні функції рад та їхній вплив на функціонування міського осередку – гміни. Зазвичай ради стали комісіями з отримання та реагування на скарги громадян. Це призвело до дисбалансу між виконавчою та законодавчою владою в муніципалітеті. Одночасно депутати зазначають, що вони не здатні адекватно виконувати свої завдання, наприклад, за відсутності можливостей використання ними незалежних юридичних консультацій [8, с. 28–32]. Це зумовлює необхідність вжиття заходів для зміни закону про місцеве самоврядування Польщі у сфері більшого розширення повноважень представників органів місцевого самоврядування.

Активність місцевого самоврядування може набувати різних форм залежно від норм, визначених стратегією розвитку регіонів Польщі. Загалом вони здійснюються в таких напрямках: підтримання приватного сектору, ефективне використання місцевих засобів і можливостей, створення нових робочих місць, ефективне використання місцевих прибутків [9, с. 18–21]. Стимулюючи розвиток адміністративно-територіальних одиниць, органи місцевого самоврядування застосовують чимало сил і засобів, за допомогою яких можна досягнути обраних цілей. Застосування відповідних інструментів залежить від швидкості їх дії, строків отримання результатів, легкості у використанні. Отже, характер таких інструментів може бути різноплановим [10].

У Стратегії розвитку регіонів до 2020 року визначено три пріоритети, на підставі яких планується здійснювати розвиток регіонів, а саме: створення конкурентоспроможності на економічному ринку, побудова сучасних мереж, формування відкритого суспільства [11].

Невід'ємною складовою діяльності місцевого самоврядування є забезпечення розвитку демократичних процесів. Так, форми безпосередньої демократії (вибори, референдум, консультації з громадськістю, громадські ініціативи тощо) працюють і нормативно регулюються незалежно одне від одного, а окремі з них (вибори, референдум) функ-

цінують поза межами місцевого самоврядування. Водночас жодна форма безпосередньої демократії не висчерпує якісні та кількісні характеристики місцевого самоврядування, і для його одиниць характерною та вирішальною є не пряма, а представницька форма безпосередньої демократії.

Причини, які зумовлюють потребу реформування системи місцевого самоврядування в Польщі, є такими:

- політизованість місцевого самоврядування, наслідком чого є зменшення його політичної незалежності від органів центральної влади;
- концентрація капіталу в державі, що обмежує можливості місцевої влади контролювати місцеву економіку та стягувати податки в міський бюджет;
- технічний прогрес, який сприяє більшою мірою централізації, ніж децентралізації влади, оскільки технічний контроль за розвитком економіки регіону можна здійснюватися центральними органами влади на відстані, не враховуючи інтереси окремих осередків.

Вступ до ЄС дав змогу Польщі обирати представників для участі у роботі Комітету регіонів ЄС і висловлювати свою думку, яка стосується розвитку регіонів. Звичайно, для участі у Комітеті також необхідно було коригувати правові положення, визначені у: законах Польщі «Про спільну комісію уряду і місцевого самоврядування» і «Про представництво Польщі в Комітеті регіонів Європейського Союзу», а також у Розпорядженні Ради Міністрів Польщі щодо питання визнання одиниць територіального самоврядування, які мають право обирати представників для участі у Спільній комісії уряду і місцевого самоврядування [12].

Інтеграція до ЄС дала змогу Польщі у період із 2004 по 2007 рр. використовувати для розвитку місцевого самоврядування такі структурні фонди: Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF), Європейський соціальний фонд (ESF), Європейський фонд сільського господарства, Фонд гарантування (EAGGF) та Фінансовий інструмент рибальства (FIOR). Кошти, надані фондами, були спрямовані на професійну та соціальну активізацію, впровадження інноваційних технологій, підтримку розвитку регіонів і підвищення рівня конкурентоспроможності з метою адаптації їх до рівня ЄС [13, с. 12].

У перспективі розвитку регіонів на 2007–2013 роки Польща отримала вигоду від: Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF), Європейського соціального фонду (ESF), Фонду згуртування (CF), Європейського аграрного фонду для розвитку сільських районів (EAFRD) та Європейського фонду рибальства (ОВФ)). Ці кошти були надані для виконання завдань, спрямованих на зміцнення економічно-



го зростання, конкурентоспроможності та зайнятості, соціальної інтеграції, захисту й підвищення якості навколишнього середовища, підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарського і лісогосподарського секторів, поліпшення якості життя в сільській місцевості та сталий розвиток територій, пов'язаних із рибальством [14, с. 12–14].

Фінансові засоби ЄС сприяли динамічному розвитку одиниць самоврядування. Субсидії ЄС були призначені для реалізації так званих «жорстких та «м'яких» проектів. Перші були спрямовані головню на зміцнення економічної та територіальної єдності шляхом будівництва та модернізації інфраструктури (реконструкція занедбаних будівель, придбання обладнання, машин), а м'які проекти були пов'язані зазвичай із розвитком людського капіталу (консалтинг, навчання, конференції та семінари для сприяння зайнятості та соціальна підтримка нужденних категорій населення).

Інтеграція до ЄС у поточній фінансовій перспективі на 2014–2020 роки дала змогу Польщі використовувати такі фонди ЄС у цьому напрямі: Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF), Європейський соціальний фонд (ESF), Європейський аграрний осередок і фонд гарантування (EAGGF), що наразі є Європейським аграрним фондом розвитку, Сільський та фінансовий інструмент управління рибальством (FIOR) – нині Європейський фонд рибного господарства та Фонд згуртування (CF) [15]. Зазначені фонди виконують низку завдань, спрямованих на професійну та соціальну активізацію, впровадження інноваційних технологій, підтримку розвитку регіонів і підвищення рівня їх конкурентоспроможності з метою адаптації до рівня ЄС. Отримання Польщею фінансової підтримки від ЄС у розмірі 12,8 млрд євро на регіональний розвиток і реалізацію у зв'язку з цим норм, визначених Державною стратегією регіонального розвитку, дало змогу підрозділам місцевого самоврядування використовувати для цього різні суспільні програми, зокрема у таких сферах життєдіяльності, як: транспортне забезпечення, реструктуризація та модернізація харчового сектору, розвиток сільських місцевостей, підвищення конкурентоспроможності регіональних підприємств, здійснення водних меліорацій, охорона культурної спадщини, застосування в сільському господарстві водних ресурсів тощо [16, с. 40–44; 87, 115–117].

**Висновки.** Глобалізація – це складний, довготривалий і неспинний процес, що характеризується більше позитивними, ніж негативними виявами. Перші є вагомішими й ефективнішими (заподіюють менше шкоди місцевому самоврядуванню). Якщо глобалізаційні перетворення мають доцільну, справедливу мету – вони є необхідними чинниками для розвитку місцевих громад, їх керівних органів і сприяють

інтенсивному функціонуванню демократичних процесів у регіонах. Навіть противники глобалізації погодяться із думкою, що один із напрямів глобалізації – товарообмін є загальним суспільним благом, яке широко розвинуте в Польщі, але водночас є недоступним, наприклад, для Північної Кореї, де указаний процес заблокований органами державної влади.

1. Ritzer G. Postmodern social theory / G. Ritzer. – Maryland: McGraw-Hill Higher Education, 1997. – 336 s.

2. Starosta Paweł. Globalizacja i nowy komunitaryzm / P. Starosta // Kultura i Społeczeństwo. – 2000. – № 3. – S. 47–67.

3. Barczyk Zygmunt. Ewolucja przedsiębiorczego podejścia do samorządności lokalnej w dobie postępującej globalizacji. W: Globalna gospodarka – lokalne społeczeństwa. Świat na progu XXI wieku / Z. Barczyk. – Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, 2001. – 220 s.

4. Izdebski H. Introduction to public administration and administrative law / H. Izdebski. – Warszawa. – Liber, 2006. – 122 s.

5. Zalewski Alojzy Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym / A. Zalewski. – Warszawa: Szkoła Główna Handlowa Oficyna Wydawnicza, 2007. – 417 s.

6. Nawrot B. Obszar metropolitalny jako propozycja zmian w systemie zarządzania lokalnego w Polsce, w: Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce / B. Nawrot, J. Pokładecki. – Poznań: Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, 2011. – S. 99–102.

7. O samorządzie terytorialnym. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.sejm.gov.pl/>

8. Wojnicki Jacek. Samorząd lokalny w Polsce i w Europie / J. Wojnicki. – Pułtusk: Wyższa Szkoła Humanistyczna im. A. Gieysztor, 2003. – 200 s.

9. Kleer Jerzy. Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych / J. Kleer. – Warszawa: CeDeWu. Pl, 2009. – 156 s.

10. Kamiński Martin. Homogenization technique for transient heat transfer in unidirectional composites / M. Kamiński [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://onlinelibrary.wiley.com/journal>

11. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju>

12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie określenia ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, które są uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.sejm.gov.pl/>

13. Czempas J. Środki unijne jako źródło finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego (2004–2007). Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia / J. Czempas; red. L. Patrzalek. – Poznań: Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu. – 2009. – S. 12.

14. Jankowska M. Fundusze Unii Europejskiej w okresie programowania 2007–2013 / M. Jankowska, A. Sokół, A. Wicher. – Warszawa: CeDeWu sp. z o.o. – 2008. – 293 s.

15. Jak bedziemy inwestowac Fundusze Europejskie 2014–20 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/jak-bedziemy-inwestowac-fundusze-europejskie-2014-20/>

16. Kornberger-Sokołowska E. Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich / E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, R. Cieslak. – Warszawa: Wolters Kluwer Polska. – 2012. – 268 s.

### **Онышко О. Б. Влияние глобализации на местное самоуправление в Польше**

*Охарактеризованы главные направления глобализации и их влияние на местное самоуправление в Польше как неотъемлемой части Европейского Союза. Определены основные принципы деятельности органов местного самоуправления, коими являются: субсидиарность, партнерство и программирование, ставшие актуальными в процессе как глобализационных, так и интеграционных преобразований.*

*Подмечено, что финансовые поступления из ЕС предоставили единицам местного самоуправления новые возможности для развития региональных потребностей, а именно: модернизации инфраструктуры, увеличения объемов социальных проектов, борьбы с безработицей, уменьшения экономических и социальных различий, развития сельских районов и т. п.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, глобализация, интеграция, конкурентоспособность, регионы, партнерство, сотрудничество, инновационное развитие.*

### **Onyshko O. B. The influence of globalization in local government in Poland**

*The main directions of globalization and their influence on local authorities in Poland as an integral part of the European Union are described in the article. The basic principles of the activities of local authorities are defined: subsidiarity, partnership and programming, which became objectives in the process of globalization and integration transformations.*

*Financial earnings from the EU gave to the local authorities a new possibilities for the development of regional requirements such as: modernization of infrastructure, increase of social projects, fight against unemployment, reduction of economic and social differences, development of country areas it is analyzed.*

*Globalization is a complex, long-term, and lasting process, but is characterized by more positive than negative influences. The first ones are more weighty and effective than the last ones (contain less damage to local government). If globalization has a great, advisable, fair aim – it is an necessary factor for the development of local authorities, their governing bodies and help to the intensive functioning of democratic processes in the regions. Even opponents of globalization agree with the idea that one of the direction of globalization – increase the exchange what is the universal public good, which is widely developed in Poland. The activity*

*of local authorities can take different forms depending of the norms which are defined by the strategy of development of the regions of Poland. In general, they are implemented in the following directions: private sector support, effective use of local resources and opportunities, new job creation, effective use of local incomes.*

**Key words:** local authorities, globalization, integration, competitiveness, regions, partnership, cooperation, innovation development.

*Стаття надійшла 23 жовтня 2017 р.*

УДК 321.64-029:[94+34](47+57)«19»

**О. В. Ряшко,  
І. М. Коваль**

## **АНТИПРАВОВА, АНТИГУМАННА СУТНІСТЬ СТАЛІНСЬКОГО ТОТАЛІТАРНОГО РЕЖИМУ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ (до 80-річчя «Великого терору»)**

*Проаналізовано деякі аспекти політики сталінського тоталітарного режиму. Вказано, що протягом усієї діяльності Й. Сталін провадив ціле-спрямовану, послідовну, антиправову, антигуманну політику, прикриваючись уявними ідеологемами боротьби як з внутрішніми, так і зовнішніми ворогами, які в СРСР прагнули запровадити капіталізм. Зазначено, що, проводячи колективізацію й індустріалізацію, мільйони селян були визнані куркулями та піддані репресіям. Констатовано, що Й. Сталін і його соратники провадили активну пропагандистську діяльність, яка була важливим чинником ідеологічного та психологічного впливу на людей.*

**Ключові слова:** держава, народ, право, партія, політика, влада, насильство, тоталітаризм, репресії, геноцид, терор, тиран, «ворог народу».

**Постановка проблеми.** В історію нашого народу 1937-й рік увійшов як «Великий терор», що був організований Й. Сталіним. Ця антинародна, антиправова, антигуманна, злочинна діяльність була продовженням терору, який розпочали більшовики після Жовтневого перевороту 1917 р. Під час Громадянської війни у кривавій, брато-вбивчій війні загинули мільйони українців. Через 15 років сталінське партійно-політичне керівництво свідомо спланувало й організувало в Україні одну із найжахливіших антигуманних та антиправових акцій – Голодомор.

«Хіба можна стерти з пам'яті ті картини, – зазначає Ф. Моргун, – що довелося бачити і пережити, коли мільйони найбільш добросо-

вісних і працьовитих селян викидали з власних домівок, відбирали їхнє майно і землю, людей насильно вантажили у товарні вагони і виганяли на наругу в Сибір. Коли на Україні, в країні з найкращими у світі родючими землями і працелюбними землеробами, в 1933 році вмирили мученицькою смертю від голоду мільйони» [2, с. 7–8].

Р. Конквест зазначає, що під страхом смерті заборонялось говорити про голод. «Ті, що порушували цей неписаний закон, підлягали арешту за антирадянську пропаганду» [2, с. 290]. Це була помста диктатора волелюбному українському народові.

Цей акт вандалізму і геноциду повинен був показати іншим народам СРСР, на прикладі України, що Й. Сталін жорстоко каратиме тих, хто піддає сумніву або відкрито виступає проти політики партії. Опісля Голодомору в Кремлі розпочалось планування нової злочинної стратегії – «Великого терору».

**Стан дослідження.** Діяльність Й. Сталіна та його близького оточення вивчали і зарубіжні, і радянські дослідники, серед яких такі відомі науковці, як М. Джілас, Дж. Кеннан, Р. Конквест, Е. Монтгомері, А. Авторханов, А. Антонов-Овсієнко, В. Куріцин, Д. Волкогонов, Р. Медведєв, Е. Радзинський, В. Ченцов, І. Білас, С. Білоконь, Г. Білобега, О. Долженков, С. Дукемський, Ф. Моргун, О. Хлевнюк, Ю. Шаповал. Незважаючи на доволі широкий спектр дослідження, ця проблема вимагає подальшого філософсько-правового, політологічного, етико-морального та психологічного осмислення цього феномену.

**Метою** статті є розгляд діяльності Й. Сталіна, яка полягала в організації терору проти власного народу.

**Виклад основних положень.** У ХХ ст. відбулося чимало трагічних подій, зокрема «Великий терор» 1937–1938 рр., який у народі отримав назву «єжовщина». Він був спланований і знаходився під контролем Й. Сталіна та наркома НКВС М. Єжова – жорстокого, аморального та малоосвіченого. Аби догодити вождю органи НКВС фабрикували справи, а в підвалах тюрем, застосовуючи тортури, змушували заарештованих зізнаватися в антирадянській діяльності. Окрім органів НКВС, ці злочини учиняли й позасудові органи – «трійки», «двійки», сталінська прокуратура.

Більшість науковців вважає, що загальні результати «Великого терору» в цифрах точно визначати складно. Товариство «Меморіал» оприлюднило такі статистичні підсумки «Великого терору» в СРСР протягом жовтня 1936 – листопада 1938 рр.: за справами УДБ, НКВС, СРСР заарештовано щонайменше 1 млн 710 тис. осіб, засуджено – 1 млн 440 тис., розстріляно – 724 тис. засуджених або й більше [3, с. 9].

О. Шатуновський, спираючись на неопубліковані матеріали КДБ СРСР, стверджує, що протягом 1935–1941 рр. було заарештовано 19 млн 840 тис. «ворогів народу», із яких розстріляно приблизно 7 млн чоловік, а більшість засуджених загинула в таборах [4, с. 184].

Об'єктивними чинниками, які сприяли розвитку диктаторського режиму, були: по-перше, існуюча політико-правова влада в СРСР у формі диктатури пролетаріату. *«Як необмежене законом, – заявив Й. Сталін, яка спирається на насильство пролетаріату над буржуазією»* [5, с. 34]. Як результат так званої «революційної законності» вона створювала широкі можливості сталінському тоталітарному режиму для застосування насильства у боротьбі з «ворогами народу». По-друге, тоталітарно-авторитарна система партійно-державного керівництва відкрито відкидала демократичну суть права і свободи особистості, існуючих у демократичних державах норм і процедур, та перетворювала правоохоронні органи в репресивно-каральну систему. Так, наприклад, сталінський філософ П. Юдин заявляв, що право є політичною функцією держави та «формою вираження і застосування насильства» [6, с. 126].

А. Сольц (державний і політичний діяч) 1925 р. аргументував у пресі тезу про те, що суддя й інша посадова особа заради справи можуть відступити від закону [7, с. 117].

Обґрунтовуючи політику репресій і беззаконня в СРСР, Й. Сталін постійно заявляв, що країна оточена ворожими державами, які прагнуть ліквідувати СРСР і запровадити «капіталістичне рабство». Він зазначав, що *«всередині радянської держави існують «капіталістичні елементи», які не бажають добровільно залишити сцену: вони чинять опір і будуть надалі чинити опір соціалізму»* [8, с. 231].

Прикриваючись гаслами захисту держави, диктатор був упевнений, що для цього потрібна сильна влада, яка б навіювала на народ страх. Страх необхідно було підтримувати будь-якими засобами. *«Якщо при цьому загине декілька мільйонів людей, розмірковував вождь, історія вибачить товаришу Сталіну. Якщо ж він залишить державу беззахисною, прирече її на загибель, історія не пробачить йому ніколи»* [9, с. 304].

1 грудня 1934 р. була прийнята Постанова Президії ЦВК СРСР «Про порядок ведення справ щодо підготовки або здійснення терористичних актів». Згідно з цим документом, строки проведення слідства скорочувались до 10 днів, обвинувальний висновок обвинуваченому вручався за 1 добу до суду. Справи розглядалися без участі сторін (тобто без прокурора й адвоката). Касаційне оскарження і подача клопотання відмінялися.

Постанова ЦВК СРСР від 1 грудня 1934 р. установила особливий порядок судочинства, який стосувався так званих справ терористичних організацій і терористичних актів, а згодом постановою ЦВК СРСР від 14 вересня 1937 року установлювався теж особливий порядок судочинства в справах про контрреволюційне шкідництво і диверсії.

Ці документи фактично юридично закріпити право на репресії проти так званих «ворогів народу» [10, с. 56].

«Встановлення тоталітарного сталінського режиму, – зазначає Б. Кіндюк, – потребувало внесення змін у кримінальне право шляхом посилення кримінальної репресії як основи правової політики більшовицької держави у її наступі на права людей» [11, с. 150].

Б. Кіндюк вказує на те, що в 43 статтях, що становили 17,1% від їхньої загальної кількості, передбачалось використання вищої міри покарання [11, с. 153]. Потрібно вказати, що органи НКВС широко застосовували до арештованих торттури й катування.

Так, у директиві, за ініціативою та підписом Й. Сталіна, йшлося: *ЦК ВКП(б) пояснює, що застосування методів фізичного впливу в практиці НКВС, починаючи з 1937 р., було дозволено ЦК ВКП(б)... Відомо, що всі буржуазні розвідки застосовують метод фізичного впливу проти представників соціалістичного пролетаріату і при тому застосовують ці методи у найогиднішій формі. Виникає питання, чому соціалістичні органи державної безпеки мають бути гуманнішими до скажених агентів буржуазії і заклятих ворогів робітничого класу і колгоспників.*

*ЦК ВКП(б) вважає, що засоби фізичного впливу повинні як виняток застосовуватися до відомих і запеклих ворогів народу і розглядатися у цьому випадку як припустимий і правильний метод* [12, с. 466].

Диктатор відкидає існуючі в цивілізованих демократичних державах норми права, як «буржуазний хлам», одурманюючи народ своїми гаслами, що тільки в СРСР існує право та свобода людини і громадянина, й, що вони реально гарантовані Конституцією.

Й. Сталін із гнівом засуджує і критикує тих західних учених, які паплюжать «радянський режим», вихваляють «парламентську демократію», бо цим вони хочуть сказати, що борються і боротимуться за запровадження капіталістичних порядків у СРСР, за збереження капіталістичного рабства» [8, с. 181]. І далі заявляє: «Неможливо закінчити з капіталізмом, не закінчивши з соціал-демократизмом» [8, с. 182]. «Соціал-демократія є головною опорою капіталізму» [8, с. 205].

На лютнево–березневному Пленумі ЦК ВКП(б) 1937 року Й. Сталін висунув тезу про те, що по мірі просування до соціалізму класова боротьба загостриватиметься. Ця вказівка диктатора спрямувала всю діяльність НКВС на пошук «ворогів народу».

*«Завдання полягає у тому, підкреслив Й. Сталін, – щоб зміцнити наш тил і очистити його від скверни, не зупиняючись перед розправою над терористами та палями наших фабрик і заводів»* [10, с. 329]. *«То нехай знають вороги СРСР, вороги внутрішні також, що пролетарська диктатура в СРСР живе і рука її тверда»* [13, с. 330].

Важливим політико-стратегічним напрямом сталінського керівництва було здійснення індустріалізації та колективізації. В цьому аспекті варто підкреслити, що мільйони селянських родин чесних і дбайливих хліборобів влада оголосила куркулями. Й. Сталін закликав вживати надзвичайних мір проти куркулів і силою забирати в них хліб. *«Але це обурює і визиває «комічні» крики у Бухаріна і Рикова. А що в цьому поганого? Чому не можна застосувати інколи «надзвичайні міри» проти нашого класового ворога, проти куркулів»* [8, с. 259]. *«Ми висунули гасло ліквідації куркулів як класу [8, с. 313]. Куркуль є ворогом радянської влади»* [8, с. 319].

*«Група Бухаріна, – говорив Й. Сталін, – виступає проти надзвичайних заходів стосовно куркулів і їхнього надзвичайного оподаткування, безцеремонно звинувачуючи партію в тому, що вона, застосовуючи ці міри, провадить по суті політику військово-феодальної експлуатації селянства. Це сміхотворне звинувачення знадобилось Бухаріну для того, щоб взяти під свій захист куркулів»* [14]. Отже, для Й. Сталіна трагедія мільйонів селянських сімей, яких розстріляли і репресували, була «сміхотворною нісенітницею».

Й. Сталін постійно і в теоретичних працях, і в практичній діяльності нагадував про небезпеку капіталістичного оточення. Так, у промові на першій Всесоюзній конференції працівників соціалістичної промисловості 4 лютого 1931 року він наголосив: *«Ми відстали від передових країн на 50–100 років. Ми повинні пробігти цей відрізок за десять років. Або ми зробимо це, або нас знімуть»* [8, с. 329]. Ці гасла диктатора повинні були не тільки спрямовувати суспільство на готовність до захисту від ворожого вторгнення, а й викликати в нього ненависть до капіталістичних країн. Як зазначалося, Й. Сталін особисто планував і контролював діяльність НКВС стосовно проведення репресій.

В одній із своїх вказівок наркомун Єжову Сталін написав: *«Ті особи, які відмічені мною в тексті буквою «ар», слід терміново*



заарештувати, якщо вони ще не заарештовані». На іншому документі стосовно арешту осіб, які перевірялись, зазначав: «Не перевіряти, а арештовувати потрібно» [15, с. 118].

Репресії проти колишніх членів партії, зокрема й військових, працівників НКВС, вищих керівників промисловості та сільського господарства, науки і культури, а також представників різних релігійних конфесій особисто схвалювалися Й. Сталіним. Так, Єжов в одній із записок до вождя заявляє: «Посилаю на затвердження чотири списки осіб, які підлягають Суду Військової колегії: 1. Список № 1 (загальний). 2. Список № 2 (колишні військові працівники). 3. Список № 3 (колишні працівники НКВС). 4. Список № 4 (дружини ворогів народу). Прошу санкції засудити всіх по першій категорії».

Перша категорія означала розстріл. Списки були розглянуті Молотовим і Сталіним, і на кожному з них резолюція: «За Й. Сталін, В. Молотов» [15, с. 118].

Й. Сталін формулює негласні принципи свого управління: народом можна успішно управляти, якщо діяти терором, упокоренням страхом, тоді він панікує і на нього легко впливати, а також варто застосовувати брехню й обманом для одурманювання. «Терор – не тільки знаряддя для знищення непокірних, але й могутній психологічний чинник підкорення маси. Брехня, яку повторюють систематично, стає звичайним явищем для маси, й управляти нею вже не буде проблемою» [16, с. 157].

Так звана боротьба за справедливість і захист держави як від внутрішніх, так і від зовнішніх ворогів розглядалася ним виключно як боротьба за владу. «І розвинута до неймовірних розмірів жадоба володіння, – зазначав В. Бадрак, – підсилювала в його свідомості та поведінці насильство і жорстоку агресію» [17, с. 191]. Й. Сталін знищував не лише конкурентів, а й багатьох членів партії, в яких він у майбутньому бачив противників режиму. Так, наприклад, із 1966 делегатів XVII з'їзду партії 1108 було розстріляно.

Й. Сталін був глибоко переконаний, що тільки він оволодів марксистсько-ленінською теорією і практикою керівництва державою. Досягнувши безмежної влади, він фактично став недосяжним для будь-якого контролю. «Він був єдиний із лідерів революції, хто найбільше відповідав безкарності та безконтрольності влади» [18, с. 323].

Терор спричиняв страх. Страх кожного громадянина держави, який підсилювався постійними кампаніями з виявлення «ворогів народу», об'єднував людей у своїй ненависті до них. Однак були й особистості, що сумнівалися і не вважали винними своїх співвітчизників, але будь-який сумнів у партії (Сталіна) міг трагічно завершитись.

У всіх негараздах народ звинувачував не Сталіна, а ні в чому не винних співвітчизників – «ворогів народу». Як і в середньовічну епоху, де на вогнищах спалювали відьом, так і в боротьбі з ворогами на багаточисленних мітингах оратори від імені народу вимагали їх смерті [19, с. 15].

Культ особи Сталіна і розпочатий ним терор викликав страх не лише у пересічного громадянина, але й у близького оточення диктатора. М. Хрущов згадував слова М. Булганіна, який указував, що «їдучи від Сталіна, не знаєш, чи не заарештують тебе по дорозі».

Й. Сталін, – зауважує В. Бадрак, – шляхом залякування і створення імперії страхіть впливав на інстинкти свого оточення й усього народу, не залишаючи жодних інших моделей поведінки, крім шанування та рабського благоговіння» [17, с. 203].

«За прямими наказами і негласними розпорядженнями Й. Сталіна, – народ строем крокував назустріч смерті, Сталін уміло створював атмосферу всезагальної напруги і ніколи не залишаючого громадян СРСР страху. І він сповна міг гордитися собою, тому що похвали і дифірамби володарю імперії співали із моторошного страху, який був продиктований інстинктом самозбереження» [17, с. 209].

Як зазначає Д. Шепилов, за 30 років одноосібної влади Й. Сталіна лише він володів правом критики. «Тільки він міг завдавати і завдавав удари: вчора по «контрабандистах» у питаннях історії партії, сьогодні – по «ідеалістах» в філософії, завтра – по «контрреволюціонерах-кондратьєвцях» в аграрній теорії, післязавтра – по «космополітах у літературі та драматургії. Члени партії могли лише прославляти геніальність ідей Й. Сталіна, пропагувати їх і популяризувати» [20, с. 6].

Сталін умів видавати біле за чорне, формувати міфи світлого майбутнього, в якому заставляли жити радянських людей. Він завзято слідував аморальній логіці та насолоджувався владою над людьми. Протягом трьох десятиліть радянська преса, радіо, кіно, всі засоби пропаганди і мистецтва навіювали людям думку, що кожне слово Й. Сталіна – це «вище одкровення, абсолютна істина, криниця мудрості, пізнання сучасного, віщування майбутнього» [20, с. 27].

Як переконливо засвідчує історія, імперії та диктаторські режими зникають разом із кривавими диктаторами, залишаючи в пам'яті поколінь осуд і незрозуміння.

**Висновки.** Сталінський політичний тоталітарний режим увійшов в історію як одна із найкривавіших трагедій ХХ ст. Й. Сталін безпосередньо планував, контролював і здійснював політичні акції, спрямовані на знищення мільйонів невинних людей, серед яких були

і робітники, і представники інтелігенції, і діячі партійно-державної номенклатури. Партія більшовиків після Жовтневого перевороту 1917 р. оголосила низку законодавчих актів, що проголошували права та свободи громадян, але керівна партія, яку очолював Й. Сталін, була переконана в тому, що не право є основним інструментом у регулюванні суспільних відносин, а диктатура пролетаріату, яка сприймалася керівниками партії і держави як влада, не обмежена законами. У СРСР, насамперед у період сталінського тоталітарного режиму, право вважалось неповноцінною і навіть збитковою формою регулювання соціального життя. Заперечувався гуманістичний сенс правової норми й її основна роль, яка полягала у захисті незалежності та свободи особи і громадянина.

Вірними борцями з «ворогами народу» були сталінські чекісти на чолі з «залізним» наркомом НКВС М. Єжовим. Метою терору передусім було формування у свідомості народу тотального страху, безсилля, рабської покірності перед владою. Диктатор і його поплічники з метою обґрунтування своєї злочинної антинародної, антиправової й антигуманної діяльності активно провадили величезну пропагандистську роботу, побудовану на відкритому обмані, брехні та цинізмі, яка була важливим чинником ідеологічного й морального психологічного впливу на людей для підкорення їх сталінському тоталітарному режиму.

---

1. Моргун Ф. Т. Сталінсько-гітлерівський геноцид українського народу. Факти і наслідки / Ф. Т. Моргун. – Полтава: Дивосвіт, 2008. – 325 с.

2. Конквест Р. Жнива скорботи: радянська колективізація і голодомор / Р. Конквест; пер. з англ. – К.: Либідь, 1993. – 384 с.

3. Політичні репресії в Українській РСР 1937–1938 рр.: дослідницькі рефлексії та інтерпретації. До 75-річчя «Великого терору» в СРСР: матеріали Всеукраїнської наукової конференції (м. Київ, 15 березня 2012 р.) / упоряд: О. Г. Бажан, Р. Ю. Подкур. – К.: Інститут історії України НАН України, 2013. – 456 с.

4. Цокур Є. Г. Перша спроба обмеження репресивно-каральної системи СРСР (1953–1956 рр.) / Є. Г. Цокур // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1999. – № 2. – С. 183–193.

5. Сталин И. Об основах ленинизма / И. Сталин. – М.: ОГИЗ. Государственное изд-во политической литературы, 1945. – 185 с.

6. Мамут Л. С. Сопещание праведов: год 1938-й / Л. С. Мамут // Государство и право. – 1989. – № 4. – С. 125–133.

7. Фомичев С. М. Николай Васильевич Крыленко / С. М. Фомичев // Советское государство и право. – 1988. – № 7. – С. 114–119.

8. Сталин И. Вопросы ленинизма / И. Сталин. Издание одиннадцатое. – М.: Политиздат при ЦК ВКП (б), 1940. – 611 с.

9. Рыбаков А. Н. Дети Арбата: роман в 3 кн. / А. Н. Рыбаков. – М.: АСТ; Астрель, 2010. – Кн. 1. Дети Арбата. – 604 с.

10. Рогачевский Л. А. К истории вопроса о защите и праве на защиту в советском уголовном судопроизводстве: факты и уроки / Л. А. Рогачевский // Государство и право. – 1989. – № 2. – С. 51–58.

11. Кіндюк Б. Кримінальний кодекс Української Соціалістичної Радянської Республіки 1927 року: кількісні показники та рівень юридичної техніки / Б. Кіндюк // Право України. – 2017. – № 7. – С. 149–155.

12. Політичний терор і тероризм в Україні. XIX–XX ст. Історичні нариси / Д. В. Архієрейський, О. Г. Бажан, Т. В. Бикова та ін.; відповід. ред. В. А. Смолій. – К.: Наукова думка, 2002. – 952 с.

13. Сталин И. Соченения / И. Сталин. – М.: Государственное изд-во политической литературы, 1954. – Т. 9. – 383 с.

14. Сталин И. Группа Бухарина и правый уклон в нашей партии / И. Сталин. Сочинения. – М.: Государственное изд-во политической литературы, 1949. – Т. 11. – 318 с.

15. Курицын В. М. 1937 год в истории советского государства / В. М. Курицын // Советское государство и право. – 1988. – № 2. – С. 109–119.

16. Авторханов А. О. От Андропова к Горбачеву / А. О. Авторанов // Октябрь. – 1990. – № 8. – С. 152–159.

17. Бадрак В. В. Стратегии злых гениев. Анталогия деструктивных мотиваций / В. В. Бадрак. – Харьков: Фолио, 2010. – 412 с.

18. Лиходеев Л. И. Поле брани, на котором не было раненых / Л. И. Лиходеев. – М.: Политиздат, 1990. – 334 с.

19. Ібрагімов М. М. Філософія права як самостійна наукова дисципліна / М. М. Ібрагімов // Філософські проблеми права та правоохоронної діяльності: зб. наук. праць. – К.: Українська академія внутрішніх справ. – С. 5–19.

20. Шепилов Д. Т. Воспоминания / Д. Т. Шепилов // Вопросы истории. – 1998. – № 7. – С. 3–35.

**Ряшко Е. В., Коваль И. М. Антиправовая, антигуманная сущность сталинского тоталитарного режима: историко-правовой аспект (к 80-летию «Большого террора»)**

*Анализируются некоторые аспекты политики сталинского тоталитарного режима. Указывается, что в течение всей деятельности И. Сталин вел целеустремленную, последовательную политику, прикрываясь мифическими идеологемами борьбы как с внутренними, так и с внешними врагами, будтобы стремящимися внедрить капитализм в СССР.*

*Установлено, что вследствие коллективизации и индустриализации миллионы крестьян были признаны кулаками и подвергнуты репрессиям. Констатируется, что Сталин и его соратники вели активную пропагандистскую деятельность, являющуюся важнейшим фактором идеологического и психологического воздействия на людей.*

**Ключевые слова:** государство, народ, право, партия, политика, власть, насилие, тоталитаризм, репрессии, геноцид, террор, тиран, «враг народа», репрессивно-карательные органы.

**Ryashko O. V., Koval I. M. Illegal, antihuman essence of Stalin's totalitarian regime: historical and legal aspect (to the 80<sup>th</sup> anniversary of the «Great Terror»)**

*Among tragic events of the XX-th century, a special place is occupied by political and state activity of Y. Stalin, who went down in history as an active organizer and immediate supervisor of terror, repressions, that resulted in death of millions of innocent people. Stalin's repressive and punitive machine aggressively exterminated the USSR people, from ordinary citizens to supreme public and political leaders, actors of science and culture, representatives of religious confessions, command-and-political staff of the army.*

*In 1927 Stalin has become a dictator, any of his illegal instructions and decisions gained a form of a law, and failure to observe them was cruelly punished. The year of 1937 went down in history of our people as a «Great Terror». This antinational, illegal, antihuman action was a continuation of a terror set off by the Bolsheviks headed by V. Lenin. Stalin's party and political leadership conscientiously planned and implemented one of the most awful illegal, antihuman action in the history of Ukraine, Man-Made Famine (1932–1933).*

*The objective factor facilitating the illegal, antinational, antihuman Stalin's activity was the dictator's regime of personal unrestricted uncontrolled Stalin's power which appeared not without reason. The objective factor facilitating it was, firstly, the existing political and legal power of the USSR in the form of the dictatorship of proletarians. It opened vast opportunities to the Stalin's totalitarian regime to use violence in the struggle with the so-called «enemies of the people». Secondly, the totalitarian and authoritarian system of party and state leadership openly rejected the democratic essence of laws and freedoms of an individual, norms and procedures existing in democratic states, and transformed a law enforcement authority into a repressive and punitive system. Thirdly, Stalin repeatedly emphasized that in the course of building of socialism, both inside and outside of the state, its enemies would do their best in order not to allow capitalist set-ups in the USSR, therefore class warfare would be escalated. This instruction of the dictator directed the entire activity of the NKVD for the search of «enemies of the people».*

*Stalin's cult of personality and terror set off by him triggered fear. It came to the dwelling of each Soviet family, in the consciousness of not only ordinary citizen, but also the dictator's inner circle. The purpose of terror was first of all to create a feeling of total fear, powerlessness and enslavement before the authorities in the people's consciousness.*

**Key words:** *state, people, right, power, law, totalitarianism, crime, terror, «enemy of the people», dictatorship.*

*Стаття надійшла 15 вересня 2017 р.*

## *Розділ 2* **КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО**

УДК 342:352.075(477)

**Р. Б. Бедрій**

### **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ**

*Проаналізовано проблемні питання конституційно-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні у контексті європейського досвіду. Зокрема вказано, що в нашій державі триває пошук оптимальної моделі організації місцевого самоврядування, також потребує вдосконалення правове забезпечення функцій і компетенції місцевих органів на основі принципів субсидіарності та децентралізації. Крім того, акцентовано на недостатньо чіткій конституційно-правовій регламентації різних системних рівнів місцевого самоврядування в Україні, а саме: територіальних громад, органів місцевого самоврядування й об'єднаних територіальних громад. Водночас наведене положення конституцій зарубіжних країн, які містять відповідні приписи. Зроблено висновок, що для успішної реалізації процесів децентралізації у нашій країні в контексті міжнародних стандартів дуже важливим є врахування прогресивного зарубіжного досвіду, включаючи здійснення порівняльно-правового аналізу конституційних положень зарубіжних країн та України щодо місцевого самоврядування й управління.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, територіальна громада, принцип субсидіарності, принцип децентралізації, зарубіжний досвід, європейські країни, конституційно-правове забезпечення.*

**Постановка проблеми.** Одним із основних пріоритетів здійснення конституційної реформи, становлення України як демократичної держави є розвиток місцевого самоврядування.

Кожна країна має свій унікальний досвід організації місцевого самоврядування й управління. Оскільки неможливо проаналізувати всі країни у цій сфері, вбачається за доцільне розглянути загальні тенденції конституційно-правового забезпечення місцевого самоврядування, характерні більшості країн Європи. Врахування європейського досвіду конституційного регулювання організації публічної влади на місцях є дуже актуальним для України, для здійснення ефективних реформ у цьому напрямі.

**Стан дослідження.** Проблеми місцевого самоврядування та децентралізації влади були предметом досліджень вітчизняних учених – представників науки конституційного, муніципального права, зокрема М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, Ю. Ю. Бальція, В. І. Борденюка, Р. Ф. Гринюка, П. Ф. Гураля, В. М. Кампо, М. І. Корнієнка, П. М. Любченка, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, О. В. Прієшкіної, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, Ю. С. Шемшученка та ін. Проте зазначені проблеми у контексті аналізу європейського досвіду конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування потребують подальших ґрунтовних наукових пошуків, що й є **метою** нашої статті.

**Виклад основних положень.** Беззаперечним є факт, що важливе значення для проведення успішних реформ на національному рівні мають міжнародні стандарти й принципи організації місцевого самоврядування. Тому доречно згадати Європейську Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, підтриману на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне управління (м. Валенсія, 15–16 жовтня 2007 року) й затверджену Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 році [1].

Серед основних принципів Європейської Стратегії можна виокремити:

- чесне проведення виборів, представництво й участь задля забезпечення реальної можливості для всіх громадян наявності свого голосу у вирішенні місцевих справ;
- відповідальність – відповідне реагування органів місцевого самоврядування на законні очікування та потреби громадян;
- ефективність і результативність й водночас найраціональніше використання ресурсів;
- відкритість і прозорість – забезпечення публічного доступу до інформації та полегшення розуміння стану ведення суспільних справ;
- верховенство права з метою забезпечення справедливості та політичної нейтральності місцевої влади у своїй діяльності;
- компетентність і спроможність, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки;
- надійний фінансовий менеджмент – для забезпечення продуктивного використання публічних фінансів;
- підзвітність – для відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування за свої дії [1].

Реалізація зазначених принципів повинна забезпечити вдосконалення системи місцевого самоврядування й управління в країнах

Європи. Стосовно України, вбачається, що формування ефективної системи публічної влади на місцях у нашій державі є неможливим без урахування міжнародних орієнтирів, включаючи поряд із вказаними і принципи, визначені в Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р. та інших міжнародних актах у цій сфері.

На шляху реалізації міжнародних стандартів місцевого самоврядування в Україні є чимало проблем. Однією з них є пошук оптимальної моделі організації місцевого самоврядування. З цього приводу відомий вітчизняний учений М. Баймуратов зазначає, що законодавець досі не обрав такої моделі [2, с. 15]. Водночас дослідник указує, що основою такої моделі має бути відповідна доктрина місцевого самоврядування, яка буде орієнтиром у процесі її розробки та практичного втілення [2, с. 15]. У цьому контексті слушно видається позиція прихильників концепції муніципального дуалізму. Зокрема знаний вітчизняний науковець В. В. Кравченко справедливо зазначає, що сучасна практика становлення та розвитку місцевого самоврядування в різних державах світу вказує на неможливість однозначного визначення його природи, оскільки складно виокремити власне місцеві справи, які відрізнялися б від загальнодержавних, а функції місцевого самоврядування мають і приватно-правовий, і публічний характер [3, с. 390]. Отже, вчений підсумовує, що «...місьцеве самоврядування одночасно містить елементи як державного, так і громадського утворення...» [3, с. 390].

Нині у Конституції держави закладена громадська модель місцевого самоврядування, а в законодавстві переважають ознаки державницької моделі. Така ситуація суперечить принципам Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року, що створює несприятливі умови для її реалізації в Україні. Вважаємо, що для України, на сучасному етапі оптимальною є громадська модель місцевого самоврядування, як така, що має високий демократичний потенціал для розвитку ефективної системи публічної влади на місцях.

Іншою також складною вітчизняною проблемою є неналежне правове забезпечення функцій і компетенції місцевого самоврядування. В цьому контексті також мусимо зважати і на міжнародні стандарти, і на прогресивний досвід зарубіжних країн. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року в преамбулі та статті 4 як ключові закріплює принципи субсидіарності та децентралізації при здійсненні влади на місцях [4]. Щодо визначення функцій і компетенції органів місцевого управління в європейських країнах, то вони, власне, ґрунтуються на вказаних принципах.

Пріоритетним для організації місцевої публічної влади є принцип субсидіарності, сутність якого полягає у здійсненні муніципаль-



них функцій зазвичай тими органами, які мають найтісніший контакт із громадянином. Тобто, якщо самоврядні органи можуть самостійно вирішувати питання місцевого значення, вищі структури не вправі втручатися у цю сферу.

Водночас принцип субсидіарності в окремих країнах Європи закріплено на конституційному рівні. Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 118 Конституції Італії, адміністративні функції належать до відання комун, за винятком тих, які для забезпечення єдиних підходів віднесені до провінцій, метрополітенських міст, регіонів і держави за дотримання принципів субсидіарності, диференційованості та пропорційності [5].

Відповідно до ч. 2 ст. 28 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччина, громадам має бути надано право регулювати в межах закону під свою відповідальність усі справи місцевої спільноти [6].

У цьому контексті слушно видається позиція М. Баймуратова щодо України, який вважає, що принцип субсидіарності, виконуючи роль ефективного інструментального методу децентралізації, забезпечить у нашій державі як повсюдність самоврядування, так і його реальність та ефективність [2, с. 17]. Згідно з цим принципом, зазначає вчений, соціальні проблеми мають вирішуватися на найнижчому або на найвіддаленішому від центру рівні, на якому це можливо й ефективно: центральна влада має відігравати «субсидіарну» (допоміжну), а не «субординативну» (підрядну) роль, беручись тільки за ті завдання, які не можуть бути ефективно виконані на місцевому (локальному) рівні [2, с. 17].

Щодо принципу децентралізації, то на його основі формується функціональна організація місцевого самоврядування в багатьох європейських країнах.

Зокрема, у ст. 1 Конституції Французької Республіки встановлено, що її організація є децентралізованою [7]. Частина 2 ст. 162 Конституції Бельгії містить припис про те, що законом закріплюється застосування принципу децентралізації повноважень на користь провінційних і комунальних установ [8]. Згідно з параграфом 6 глави 11 Конституції Швеції, адміністративні функції можуть бути передоручені комунам [9]. Як зазначає з цього приводу П. М. Любченко, для багатьох європейських країн актуальним є питання підвищення ефективності публічного управління, основним способом вирішення якого розглядається децентралізація, в межах якої регіональне та місцеве самоврядування вбачається більш раціональним і результативним [10, с. 53].

Децентралізація є свого роду політичною ідеєю, суть якої полягає в тому, що місцеві органи влади отримують певну політичну й економічну автономію разом із новими функціями та ресурсами. Водночас потрібно враховувати, що децентралізація може здійснюватися різними способами: або шляхом деконцентрації повноважень, коли останні передаються державою територіальним громадам, і фактично стають їх власними повноваженнями, або методом делегування повноважень органами державної виконавчої влади на рівень місцевого самоврядування на визначений термін.

Нині в Україні виникла ситуація, коли повноваження делегуються з боку виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Водночас потрібно зазначити, що найважливіші з них (земельні питання, реєстрація комунальної власності, встановлення тарифів на комунально-побутові послуги тощо) виконавча влада залишає за собою, суттєво зменшуючи доходи місцевих бюджетів.

На нашу думку, можна погодитись із позицією фахівців, які вважають, що найефективнішою для України на сьогоднішній день є деконцентрація повноважень виконавчої влади з подальшою їх передачею органам, які здійснюватимуть ці повноваження як свої [2, с. 17].

Варто нагадати положення ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, де встановлено, що органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції та вирішення якого не доручене жодному іншому органу; повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, зазвичай мають бути повними та виключними [4].

Наступним проблемним питанням для України, на якому хотілося б акцентувати, є недостатньо чітка конституційно-правова регламентація системних рівнів місцевого самоврядування. Зарубіжний досвід засвідчує, що системна організація місцевого самоврядування значною мірою залежить від адміністративно-територіального устрою, хоча існують деякі особливості вирішення цих питань у зарубіжних країнах.

Європейська практика організації та конституційно-правового забезпечення місцевого самоврядування свідчить про наявність декількох інституційних рівнів.

Перший рівень – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування – територіальні колективи (громади, комуни).

Зокрема у ст.ст. 72–75 Конституції Французької Республіки (із змінами і доповненнями) регламентується правовий статус територіальних колективів (комун, департаментів, регіонів, колективів зі спеціальним статусом і заморських колективів) [7].

Відповідно до ст. 16 польської Конституції, територіальні громади в Польщі – це сукупність мешканців одиниць основного територіального поділу. Базовою одиницею територіального самоврядування на конституційному рівні визнана гміна, інші одиниці місцевого чи регіонального самоврядування визначаються законом (ст. 164 Конституції Республіки Польща) [10, с. 47].

Згідно з ч. 1 ст. 140 Конституції України, територіальна громада – це жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста.

Нагадаємо, що Верховна Рада України 31 серпня 2015 року попередньо схвалила проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 р. (далі – Проект), який передбачає таку редакцію ч. 2 ст. 140: «Територіальну громаду складають мешканці поселення чи поселень відповідної громади» [11]. Отже, у Проекті поряд із терміном «територіальна громада» як первинний суб'єкт місцевого самоврядування вживається термін «громада» як первинна одиниця в системі адміністративно-територіального устрою України. Нагадаємо, що, згідно з ч. 1 ст. 133 Проекту «систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони». У наступних частинах нової редакції ст. 133 зазначено, що громада є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України, декілька громад становлять район, Автономна Республіка Крим та області є регіонами України, особливості Києва та Севастополя визначаються окремими законами [11].

Нині серйозною проблемою для України є пасивна, формальна роль територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. Причиною цього є очевидно те, що основна частина повноважень місцевого самоврядування, по-перше, входить до кола делегованих повноважень державної виконавчої влади, і фактично не належить територіальній громаді, по-друге, ці повноваження належать виконавчим комітетам місцевих рад, що формуються, насамперед сільськими, селищними та міськими головами, без участі громади. Це, на думку науковців, дискредитує ідею локальної демократії, нівелюючи роль жителів відповідних територій у здійсненні місцевого самоврядування [2, с. 15]. Водночас потрібно наголосити, що без активної участі територіальних громад та їх членів у вирішенні місцевих справ формування місцевого самоврядування європейського взірця є неможливе.

Як другий інституційний рівень місцевого самоврядування в країнах Європи можна розглядати систему органів (ради (асамблеї), бургомістр (мер), виконавчі органи).

Так, згідно з ст. 117 Конституції Австрійської Республіки як органи громади повинні у будь-якому випадку діяти: 1) рада громади (представницький орган); 2) правління громади (а в містах, які мають самостійний статус, – міський сенат); 3) бургомістр [10, с. 47].

Європейські країни здійснюють постійний пошук нових організаційних моделей місцевого самоврядування й управління, проводячи експерименти в окремих адміністративно-територіальних одиницях.

Щодо України, то проблемним питанням є наявний нині «дивний» симбіоз муніципальних (місцевих рад) і державних (місцевих державних адміністрацій) структур, що спричиняє лише ілюзію самоврядування на регіональному рівні (районному й обласному) та гальмує процес становлення дієздатних територіальних громад і розвиток місцевого самоврядування в нашій державі.

Вирішення цієї проблеми вбачається у створенні на базі районних та обласних державних адміністрацій виконавчих органів місцевого самоврядування.

Нагадаємо, що проект конституційних змін (щодо децентралізації влади) передбачає створення виконавчих органів місцевого самоврядування на районному й обласному рівнях для здійснення управлінських функцій, які нині належать місцевим державним адміністраціям (ч. 7 ст. 140 Проекту) [11]. Сподіваємося, що вказані зміни після їх прийняття, дадуть змогу вирішити проблему дуалізму муніципальної та державної влади на регіональному рівні місцевого самоврядування в Україні.

Наступним інституційним рівнем організації місцевого самоврядування в європейських країнах є міжмуніципальні об'єднання.

Так, відповідно до ст. 116а Конституції Австрійської Республіки, для виконання окремих завдань у сфері власної компетенції громади можуть об'єднуватися на основі угод у союзи громад. Організацію союзів громад повинно врегульовувати законодавство землі, передбачаючи водночас такі органи, як збори союзу та староста союзу. В союзах громад має бути прийняте положення про вступ і вихід громад, а також про розпуск союзу громад [10, с. 48].

Варто зазначити, що в Україні прийнятий 5 лютого 2015 р. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [12] сформував нову концептуальну основу територіальної організації місцевого самоврядування, коли створення нових об'єднаних спроможних громад відбувається за їх участю [13, с. 233]. Проте, попри закріплені у Законі принципи, аналіз його положень свідчить про наявність певних суперечностей. По-перше, процесу об'єднання тери-

торіальних громад заважає недосконалість законодавства, або й відсутність деяких законів. Зокрема не прийнятий Закон України «Про місцевий референдум», потребують змін і доповнень закони України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві вибори». Для врегулювання всіх процедурних питань цього процесу, крім законів, потрібне належне методичне забезпечення. З цією метою Урядом України 8 квітня 2015 р. було затверджено Методику формування спроможних територіальних громад (далі – Методика) [14], яка, зокрема, передбачає врахування інтересів територіальних громад виключно шляхом консультацій уповноважених посадових осіб із представниками органів місцевого самоврядування й їх асоціацій, а також суб'єктами господарювання та їх громадськими об'єднаннями. Однак на практиці так зване «добровільне об'єднання територіальних громад» перетворюється в адміністративно-командну, планову процедуру, якою керують місцеві державні адміністрації під контролем Кабінету Міністрів України.

Окрім того, низку організаційних проблем створюють передбачені Методикою «зони доступності» потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад, які визначаються на відстані до 20 км дорогами з твердим покриттям, а в деяких випадках – до 25 км [14]. Це, на думку фахівців, може призвести до збільшення віддаленості суб'єктів надання адміністративних і соціально-культурних послуг від місць проживання населення й, як наслідок, – до погіршення якості життя [13, с. 235].

Також об'єднання територіальних громад може призвести до суттєвого зростання навантаження на суб'єктів надання адміністративних і соціально-культурних послуг, з якими вони можуть не впоратися. Водночас Методика формування спроможних територіальних громад не містить жодних розрахунків щодо цього, обмежуючись лише категорією «зони доступності», тобто суто віддаленістю суб'єктів надання послуг від місць проживання населення.

Очевидно, шляхом вирішення зазначених проблем є здійснення ефективних економічних реформ, що дасть змогу в процесі укрупнення територіальних громад підвищити рівень їх самодостатності.

Нагадаємо, що Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція), схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р., визначає й інші проблеми у сфері місцевого самоврядування й управління. Серед них, зокрема: погіршення якості та доступності надання публічних послуг населенню; зношення теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду; обмеженість

фінансових ресурсів місцевого самоврядування; складна демографічна ситуація в більшості територіальних громад (старіння населення тощо); неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; нерозвиненість форм прямого народовладдя; звуження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість та непрозорість їх діяльності; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів; відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин тощо [15].

У Концепції наведено такі способи вирішення зазначених проблем: визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності місцевих органів публічної влади; забезпечення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади на основі принципів субсидіарності та децентралізації; запровадження механізму державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, а також за якістю надання населенню публічних послуг; максимальне залучення членів громади до прийняття управлінських рішень тощо [15].

**Висновки.** Нині система місцевого самоврядування в Україні не задовольняє суспільних потреб. Діяльність органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує існування сприятливого життєвого середовища, необхідного для самореалізації людини, надання членам територіальних громад якісних адміністративних, соціально-культурних та інших послуг. Реформа місцевого самоврядування в Україні в контексті децентралізації влади повинна активізувати розвиток демократії, участь населення у вирішенні власних проблем, відстоювання своїх інтересів і потреб, зменшити вплив держави на суспільство. Для успішної реалізації процесів децентралізації в нашій країні у контексті міжнародних стандартів дуже важливим є врахування прогресивного зарубіжного досвіду, зокрема здійснення порівняльно-правового аналізу конституційних положень зарубіжних країн та України щодо місцевого самоврядування й управління.

Стосовно перспектив децентралізації влади в Україні, насамперед потрібно внести зміни до Конституції, передбачені Проектом від 01.07.2015 р., які, зокрема, містять приписи про впровадження інституту префектів, створення виконавчих органів районних та обласних

рад, формування основ нового адміністративно-територіального устрою тощо. Вказані новели покликані наблизити вітчизняну систему місцевого самоврядування до європейського (континентального) взірця. Проте, зважаючи на складність внесення цих конституційних змін через непрості політичні реалії в нашій державі, вбачається за необхідне якомога швидше внести зміни до профільного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та низки інших у напрямі перерозподілу повноважень на місцях на користь органів місцевого самоврядування та поглиблення децентралізаційних процесів.

Отже, реформування системи місцевого самоврядування й управління є надзвичайно важливим для України. Водночас, зважаючи на іноземний досвід здійснення децентралізації влади, потрібно брати до уваги те, що кожна держава має свої особливості її реалізації. З огляду на це, вбачається, що Україна повинна, з урахуванням усього позитивного у зарубіжних країнах, пройти власний шлях у напрямі успішної й ефективної реформи організації публічної влади на місцях.

---

1. Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pres.in.ua/strategiya-innovacij-ta-dobrogo-vryaduvannya-na-miscevomu-rivni.html>

2. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні / М. Баймуратов // Віче. – 2015. – № 12. – С. 14–17.

3. Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. посібник / В. В. Кравченко. – Вид. 3-тє, виправл. та доповн. – К.: Атіка, 2004. – 512 с.

4. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 р. Офіційний переклад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036)

5. Конституція Італійської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [C:/Users/user/Downloads/costituzione%20in%20cirillico\\_899.pdf](C:/Users/user/Downloads/costituzione%20in%20cirillico_899.pdf)

6. Конституція Федеративної Республіки Німеччини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.1000dokumente.de/index.html/pdf/index.html?c=dokument\\_de&dokument=0014\\_gru&object=translation&l=ru](http://www.1000dokumente.de/index.html/pdf/index.html?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru)

7. Конституція Французької Республіки 1958 г. с изменениями, внесенными 23 июля 2008 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/constitution/constitution\\_russe\\_version\\_aout2009.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf)

8. Конституція Бельгії от 17 февраля 1997 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.urzona.com/index.php?catid=65:2010-07-22-19-48-30&id=454:---17-->

9. Конституція Швеції (Королівства Швеція) от 27 февраля 1974 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/konstitucija\\_shvecii.asp](http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/konstitucija_shvecii.asp)

10. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування / автори доповідей І. І. Бодрова, П. М. Любченко. Серія «Наукові доповіді». – Х.: Оберіг, 2012. – Вип. 3. – 64 с.

11. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 01 липня 2015 р. № 2217а, попередньо схвалений Верховною Радою України 31 серпня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

12. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91 (зі змінами).

13. Болдирев С. В. Добровільне об'єднання територіальних громад як складова реформи територіальної організації влади в Україні / С. В. Болдирев // Від громадянського суспільства – до правової держави: тези доповідей XIII Міжнародної науково-практичної конференції. – Х.: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2017. – 482 с. – С. 233–236.

14. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

15. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

### **Бедрий Р. Б. Конституционно-правовое обеспечение местного самоуправления в Украине и в европейских странах**

*Анализируются проблемные вопросы конституционно-правового обеспечения местного самоуправления в Украине в контексте европейского опыта. В частности, указывается, что в нашем государстве продолжается поиск оптимальной модели организации местного самоуправления, также требует усовершенствования правовое обеспечение функций и компетенции местных органов на основании принципов субсидиарности и децентрализации. Кроме этого, акцентируется внимание на недостаточно четкой конституционно-правовой регламентации разных системных уровней местного самоуправления в Украине, а именно: территориальных сообществ, органов местного самоуправления и объединенных территориальных сообществ. При этом упоминаются положения конституций зарубежных государств, предусматривающие соответствующие позиции. Сделан вывод, что для успешной реализации процессов децентрализации в нашей стране в контексте международных стандартов очень важно учитывать прогрессивный зарубежный опыт, включая осуществление сравнительно-правового анализа конституционных положений зарубежных стран и Украины, регулирующих вопросы местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, территориальное сообщество, принцип субсидиарности, принцип децентрализации, зарубежный опыт, европейские страны, конституционно-правовое обеспечение.*



**Bedriy R. B. Constitutional and Legal Support of Local Self-Government in Ukraine and in European countries**

*The problematic issues of the constitutional and legal support of the local self-government in Ukraine within the context of European experience have been analyzed. In particular, it is noted that in our state an optimal model of local self-government organization is still looking for, the legal support of the functions and competence of local authorities on the basis of the principles of subsidiarity and decentralization needs to be improved. In addition, it is emphasized on insufficiently precise constitutional and legal regulation of different system levels of the local self-government in Ukraine, namely, territorial communities and local self-government authorities and united territorial communities. In this case, the provisions of the constitutions of foreign countries containing the relevant provisions (the Constitutions of Italy, Germany, France, Belgium, Austria, Poland, Sweden) are given. It has been concluded that for the successful implementation of decentralization processes in our country, within the context of international standards, the consideration of the progressive foreign experience, including the implementation of a comparative legal analysis of the constitutional provisions of foreign countries and Ukraine regarding local self-government and governance is a very important factor. Herewith, taking into account the foreign experience of power decentralization, the attention should be paid to the fact that each state has its own peculiarities of its realization. In view of this fact, it is seen that taking into account all the positive factors in foreign countries Ukraine should go its own way in the direction of successful and effective reform of the public authority organization at the local level.*

**Key words:** *local self-government, territorial community, principle of subsidiarity, principle of decentralization, foreign experience, European countries, constitutional and legal support.*

*Стаття надійшла 22 листопада 2017 р.*

УДК 340:341.231

**М. Т. Гаврильців,  
Г. Ю. Лук'янова**

**РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ  
ТА СУВЕРЕННИХ ПРАВ ДЕРЖАВИ  
В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

*Комплексно досліджено загальнотеоретичні та конституційно-правові засади державного суверенітету і суверенних прав держави на сучасному етапі. Проаналізовано особливості їх реалізації й основні тенденції розвитку в умовах глобалізації і посилення європейських інтеграційних процесів. Доведено, що невичерпність суверенних прав характерна тільки суверенній державі, адже державний суверенітет створює беззаперечну*

*презумпцію повноти політичної правосуб'єктності держави, верховенства, неподільності та незалежності державної влади.*

**Ключові слова:** *суверенітет, державний суверенітет, суверенні права, правосуб'єктність держави, глобалізація, інтеграція.*

**Постановка проблеми.** У нинішніх інтеграційних умовах розуміння державного суверенітету набуває важливого значення, адже на початку ХХІ ст. відбувся стрімкий розвиток світових глобалізаційних процесів між державами, а це вносить свої корективи у всі сфери життя суспільства. Трансформаційні тенденції поставили чимало нових викликів перед людством, від вирішення яких багато в чому залежить стабільний і прогресивний розвиток, зокрема Української держави. З огляду на це, однією з найбільш гострих і дискусійних проблем юриспруденції є визначення сутності, місця, ролі, значення й тенденції розвитку державного суверенітету і повноти суверенних прав держави, адже їх наявність є обов'язковою та найважливішою ознакою кожної держави.

Дослідження такого складного феномену, як суверенітет у сучасному правознавстві має важливе значення. Це зумовлено тим, що суверенітет є важливою ознакою держави, відображає її органічну характеристику, самодостатність, рівність і незалежність державної влади у зовнішніх відносинах, її територіальне верховенство у країні. Суверенітет є засадничим чинником стосовно інших властивостей держави, що ґрунтуються на його основі. Він є однією з найдієвіших політичних гарантій територіальної цілісності, недоторканності державних кордонів, дотримання прав і свобод людини та громадянина, створених державою та забезпечених міжнародно-правовими засобами.

**Стан дослідження.** Проблематика державного суверенітету традиційно посідає важливе місце в наукових розробках філософів, політологів, істориків, теоретиків права, конституціоналістів та ін. Водночас і у вітчизняній, і зарубіжній літературі дискусії навколо поняття і змісту наукової категорії державного суверенітету тривають із моменту запровадження цієї категорії та формування відповідної теорії у ХVІ ст. і донині.

Теоретичним підґрунтям вивчення державного суверенітету є праці відомих мислителів: Ж. Бодена, Т. Гоббса, С. Ваттеля, Г. Сллінека, Дж. Локка, Ш.-Л. Монтеск'є, Г. В. Ф. Гегеля, Г. Гроція, Н. Макиавеллі, Ж.-Ж. Руссо. У сучасній загальнотеоретичній юриспруденції можна виокремити таких дослідників феномену державного суверенітету: М. Баймуратова, В. Буткевича, В. Василенко, Ю. Волошина, А. Георгіцу, О. Зайчука, Л. Наливайко, М. Палієнка, Л. Тимченко та ін. Вагомий внесок у розробку проблематики державного сувере-

нітету зробили такі відомі вчені-конституціоналісти, як: Ю. Барабаш, О. Батанов, В. Ковтун, М. Орзіх, В. Погорілко, О. Скрипнюк, О. Годика, Ю. Годика, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, І. Яковюк та ін.

**Метою** статті є комплексне наукове дослідження концептуальних і конституційно-правових засад державного суверенітету та суверенних прав держави на сучасному історичному етапі й виявлення тенденції його розвитку в умовах інтеграції України у європейський політико-правовий простір.

**Виклад основних положень.** Суверенітет є обов'язковим і важливим елементом конституційного устрою кожної сучасної держави. Тому його існування вимагає абсолютного нормативного визначення на найвищому законодавчому рівні та забезпечення дієвими гарантіями на міжнародній арені. Категорія суверенітету є базовою для розуміння сутності держави і легітимності її органів.

Наукове поняття «суверенітет» етимологічно походить від латинського «*suverenus*» (володар) і в буквальному розумінні означає «повновладдя». Володіючи суверенітетом, державна влада самостійно встановлює правила поведінки, що є загальнообов'язковими для всіх членів суспільства, визначає і забезпечує правопорядок, права, свободи й обов'язки громадян, публічної влади, громадських організацій тощо.

Будучи політико-правовою категорією, суверенітет перебуває у безпосередній взаємозалежності від стану тих суспільних сфер, якими забезпечується ресурс його захисту і зміцнення, – економічної, оборонної, духовної, культурної, комунікативної тощо. Треба мати також на увазі, що у майбутньому суверенітет держав у певних сферах (насамперед в економічній) звужуватиметься, а в деяких (етномовній, культурній, соціальній) навпаки – розширюватиметься [1, с. 6].

Вітчизняній юриспруденції характерна різноманітність поглядів на поняття і природу суверенітету держави, під яким ученими запропоновано розуміти «властивість самостійно і незалежно від влади інших держав здійснювати функції на своїй території та поза її межами, у міжнародному спілкуванні [2, с. 64–65]; «зумовлену волею народу політико-правову властивість держави, що полягає у верховенстві державної влади стосовно будь-якої іншої влади у суспільстві та її незалежності у зовнішніх зносинах» [3, с. 57]; «специфічна властивість держави, що визначає її верховенство і здатність самостійно, без втручання ззовні визначати внутрішню і зовнішню політику; верховенство, незалежність, повноту, загальність і виключність влади держави, тобто державно-організованої публічно-політичної влади» [4, с. 103–104].

Вагомий внесок у дослідження сутності суверенітету зробив французький юрист О. Моріс. Учений зазначив: «Державний суверенітет є верховною владою держави, оскільки вона, самообмежується в інтересах політичної свободи, організується у вигляді децентралізованої волі, урівноваженої внутрішніми розмежуваннями її власних форм і її власних сил. Таким чином, суверенітет конституційної держави, насамперед, є верховною владою. Він є одночасно і силою примусу, і «компетенцією компетенцій» чи «примусом примусів» [5, с. 434]. Отже, суверенітет як верховна влада може обмежуватись чи самообмежуватись лише в інтересах політичних свобод громадян, тобто їхньої можливості активно брати участь в управлінні державою, законними способами впливати на діяльність органів влади.

В. Ковтун зауважує на сучасне трактування категорії «державний суверенітет» у публічно-правових науках. Так, учений аргументує тезу, що «державний суверенітет виступає як визнана народом (легітимна), зовні непохідна, постійна, юридично необмежена верховна влада держави, що володіє універсальними повноваженнями на управління державою в цілому, концентруючи у своїх руках монопольне право на прийняття остаточних рішень з усіх важливих питань загальнодержавного (загальнонаціонального) значення» [6, с. 27]. Тобто саме верховна влада в державі є дійсним і правдивим вираженням суверенітету, що є базовою гарантією досягнення її цілей.

Згідно з наведеними поглядами, суверенітет виявляється у верховенстві державної влади, її єдності, повноті та незалежності.

Верховенство полягає у правовому верховенстві держави над усіма іншими суб'єктами у межах її території. Народ самостійно, у повному обсязі здійснює належну йому владу і безпосередньо, і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Над суверенною владою не може бути іншої влади, яка б могла підпорядкувати собі державну владу, носієм якої є найвищий суверен – народ.

Єдність суверенітету означає його неподільність серед інших суб'єктів, що є носіями влади, і належить державі загалом, а не окремим її частинам чи органам. Не можна передавати будь-кому частину суверенітету, в єдиній державі є одна суверенна державна влада. Державну владу представляє цілісна система публічних органів і організацій, які від імені держави здійснюють відповідну державну політику.

Повновладдя означає, що державі в межах її території належить вся повнота влади та суверенних прав. Кожна суверенна держава

володіє універсальною компетенцією й обсягом повноважень. Зазвичай державна влада в межах національного законодавства та міжнародних стандартів самостійно визначає предмети відання, виконує встановлені нею самою завдання і функції, які втілюються у певних суверенних правах держави. Їх перелік та обсяг не є стабільним, вичерпним та наданим назавжди, а визначається функціональною спрямованістю держави, політичними обставинами та потребами народу в певних історичних умовах розвитку.

Перелік суверенних прав є необмеженим через те, що за своєю юридичною сутністю суверенітет держави невичерпний і надає своєму народу широку свободу у виборі шляху в процесі самовизначення та розвитку своєї державності.

Міжнародно-правове закріплення норми про повноту суверенних прав держави міститься в «Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН» [7], де зазначено, що кожна держава користується правами, що характерні повному суверенітету. Вважаємо, у цьому разі йдеться саме про повний суверенітет, що ґрунтується на двох принципах: повноти і невичерпності суверенних прав і суверенної рівності держав.

Тільки суверенна держава володіє повнотою суверенних прав, що не вимагають санкціонування з будь-якої сторони і не потребують доказів, якщо встановлено, що держава має суверенітет. Такий зв'язок між суверенними правами дає змогу мовити про презумпцію невичерпності суверенних прав стосовно суверенної держави. Суверенні права – це невичерпні права, якими володіє суверен (народ), сфера здійснення яких може бути обмежена, але тільки в тому обсязі, який він вважає для себе доцільним і необхідним, у межах, передбачених Конституцією [6, с. 55].

Виокремлюють такі групи суверенних прав:

- 1) повноваження з управління держави загалом;
- 2) повноваження у сфері представництва держави у внутрішніх і зовнішніх відносинах (внутрішня політика, зовнішня безпека);
- 3) повноваження з визначення статусу різних суб'єктів правовідносин і здійснення контролю за його дотриманням цього статусу. Розширення переліку прав держави можливе шляхом їх доповнення у конституційному законодавстві.

Повнота та невичерпність суверенних прав характерна тільки суверенній державі. Адже державний суверенітет створює беззаперечну презумпцію повноти суверенних прав, повновладдя, неподільності та незалежності держави.

Незалежність як складова державного суверенітету виявляється у тому, що держава як суверен самостійно визначає і здійснює свої внутрішні та зовнішні функції поза впливом влади інших держав. Незалежність України у зовнішніх відносинах виявляється в її самостійності під час здійснення зовнішніх функцій, а також визначення зовнішньої політики держави.

Незалежність у внутрішніх справах означає самостійність держави у вирішенні основних питань суспільно-політичного й економічного розвитку. Незалежність держави у зовнішніх (міжнародних) відносинах – це її непідпорядкованість будь-якій зовнішній владі, владі інших держав, що виявляється у праві вільно провадити свою внутрішню і зовнішню політику, приймати самостійні рішення, передусім у політико-правовій сфері. Відповідно до норм міжнародного права, кожна держава зобов'язана поважати суверенітет інших держав і діяти у вирішенні зовнішніх справ не на шкоду їхньої незалежності [8, с. 16].

Суверенітет держави закріплено в Основному Законі, де Україна характеризується насамперед як суверенна і незалежна держава (ст. 1). У ч. 2 ст. 5 Конституції України зазначено, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». У ст. 17 Конституції України встановлено, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [9].

Необхідно зауважити, що в Конституції України державний суверенітет закріплено з урахуванням положень Декларації про державний суверенітет України, в якій він трактується як «верховенство, самостійність, повнота і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах».

Посилання на конституційні норми дає підстави дійти висновку, що суверенітет Української держави випливає з народного суверенітету, оскільки народ є носієм і джерелом суверенітету в державі, саме волевиявлення народу породжує державну владу. Водночас народ є гарантом державного суверенітету, оскільки будь-яке обмеження незалежності держави чи верховенства влади означає порушення інтересів народу, а, отже, створює передумови внутрішніх чи міжнародних конфліктів.

В умовах глобалізації розуміння державного суверенітету набуває особливого значення у зв'язку з багатоманітністю впливів на державну владу – з погляду новітніх технологій, світових економічних

процесів, політичних зрушень регіонального і загальносвітового характеру, змін у ідеологічному наповненні державної діяльності [10, с. 6].

Л. Удовика підкреслює, що в сучасних умовах глобалізації національна держава відіграє принципово нову роль. Оскільки глобалізація є поєднанням двох суперечливих діалектичних тенденцій – інтеграції та децентралізації, саме національна держава виявилася спроможною утримувати хиткий баланс від руйнівних наслідків домінування якоїсь однієї з цих тенденцій. Національні держави залишаються суб'єктами відповідальності за громадянина, насамперед його безпеку та добробут. Держава продовжує домінувати як головний політичний інститут у сучасному світі [11, с. 178–179].

Хоча нині висловлюються думки про втрату нею значення та ослаблення суверенітету в епоху глобалізації, роль суверенітету держави залишається надзвичайно важливою. Значення ідеї суверенітету, насамперед для тих країн, державність яких усталилася нещодавно, зокрема й України, складно переоцінити. Звичайно суверенітет не буває непорушною константою. Як і будь-яке суспільне явище, він зазнає істотних впливів глобалізаційного характеру. Але він не втрачає політико-правової цінності, а залишається важливим складником характеристики держави і державної влади. Як справедливо зазначив Ю. Шемшученко, вступаючи до міжнародних чи міждержавних об'єднань, держава не передає їм суверенітет. Ідеться тільки про передачу відповідних суверенних прав для досягнення спільних економічних, екологічних та інших цілей, тобто про передачу права на здійснення відповідних функцій [12, с. 4].

Членство держави в ЄС не позбавляє її суверенітету і не обмежує його. ЄС перебирає на себе здійснення лише тих суверенних прав, які ефективніше можуть бути реалізовані саме на наднаціональному рівні. Загалом ЄС передбачає збереження суверенітету його членів.

З огляду на це, вважаємо помилковим твердження українського політолога О. Щербініної, що процеси глобалізації створюють ефект відмирання суверенітету як атрибуту сучасної держави, і за цих умов суверенітет перестав розглядатися як невід'ємна ознака держави [13, с. 2]. Проте доволі цікавою є думка вченої про взаємозв'язок суверенітету й якісних параметрів державності, який виявляється в тому, що:

1) рівень суверенітету держави корелює з якістю його функціонування. Ефективне виконання державою функцій забезпечує високий рівень її розвитку та суверенітету. Здатність самостійно вирішувати

внутрішні проблеми і бути здатною реагувати на зовнішні загрози – це характеристики держави з високим рівнем суверенітету. Високі показники ефективності функціонування держави забезпечують реальний суверенітет держави;

2) внутрішній суверенітет держави забезпечується високорозвинутою економічною сферою, ефективною політичною сферою й оптимальною діяльністю політичних еліт (де під оптимальністю розуміється здатність еліт ефективно управляти наявними ресурсами в заданих умовах); зовнішній суверенітет поряд з зазначеними елементами додатково детермінується ефективною військовою сферою;

3) рівень суверенітету держави варіюється залежно від її розташування в світовій системі. Наближення країни за основними параметрами до «ядра» або віддалення від нього, відповідно, збільшує або зменшує ступінь суверенності держави;

4) зростання рівня суверенітету окремих перехідних держав не вигідний лідерам глобалізаційних процесів. Спроби підвищення ефективності провідних сфер функціонування окремих держав суперечитимуть інтересам провідних держав, а, отже, блокуватимуться з їхнього боку. Здатність проводити самостійну національну стратегію є показником високого рівня суверенітету держави [13, с. 6–7].

Україна глобалізується через інтеграцію в різні наднаціональні інститути й інші національні простори. І глобалізація, і інтеграція є важливими напрямками подальшого розвитку України, її різних соціальних структур. З огляду на це, глобалізація зміцнює не лише суверенізацію Української національної держави та суспільства, але, враховуючи її економічний і соціальний потенціал, узгоджує через наднаціональні організації визнання національних інтересів та узгодження їх з інтересами інших спільнот.

**Висновки.** Кожна держава незалежно від рівня свого розвитку наділена суверенітетом, що є результатом багатоміліонної історії. Тому він характерний будь-якій державі незалежно від її типу, форми, устрою тощо.

Державний суверенітет – це обумовлена волею народу політико-правова властивість держави, що полягає у верховенстві, повноті й неподільності державної влади стосовно будь-якої іншої влади в суспільстві та незалежності від будь-якої іншої влади за її межами.

Перелік суверенних прав є необмеженим через те, що за своєю юридичною сутністю суверенітет держави невичерпний та надає своєму народу широку свободу у виборі шляху в процесі само-



визначення та розвитку своєї державності. Невичерпність суверенних прав характерна тільки суверенній державі. Адже державний суверенітет створює беззаперечну презумпцію повноти політичної правосуб'єктності держави, верховенства, неподільності та незалежності державної влади.

1. Державний суверенітет: теоретико-правові проблеми: монографія / за ред. Ю. П. Битяка, І. В. Яковюка. – Х.: Право, 2010. – 250 с.
2. Зайчук О. В. Сутність і призначення держави / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко // Теорія держави і права. Академічний курс: підручник; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 688 с.
3. Теорія держави і права: підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, С. П. Смородинський та ін.; за ред. О. В. Петришина. – Х.: Право, 2014. – 368 с.
4. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель: монографія / Л. Р. Наливайко. – Х.: Право, 2009. – 600 с.
5. Морис О. Основы публичного права: монография / О. Морис. – М.: ИНФРА-М, 2013. – 574 с.
6. Ковтун В. І. Гаранті державного суверенітету України: конституційні аспекти: монографія / В. І. Ковтун. – Х.: Фактор, 2014. – 216 с.
7. Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН, прийнята резолюцією 2625 (XXV) Генеральної Асамблеї ООН від 24.10.1970 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_569](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_569).
8. Кузенко У. І. Трансформація державного суверенітету в умовах глобалізації: загальнотеоретичний аспект / У. І. Кузенко // Право і суспільство: науковий фаховий журнал. – 2016. – № 6. – С. 14–19.
9. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
10. Кубко Є. Б. Державний суверенітет як властивість державної влади / Є. Б. Кубко // Вісник Національної академії наук України. – 2011. – № 6. – С. 6–7.
11. Удовика Л. Г. Трансформація правової системи в умовах глобалізації: антропологічний вимір: монографія / Л. Г. Удовика. – Х.: Право, 2011. – 552 с.
12. Шемшученко Ю. С. Проблема державного суверенітету як предмет наукових досліджень / Ю. С. Шемшученко // Вісник Національної академії наук України. – 2011. – № 6. – С. 3–4.
13. Щербініна О. О. Взаємозв'язок суверенітету і якісних параметрів державності в умовах глобалізації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / О. О. Щербініна; ДЗ «Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К. Д. Ушинського». – Одеса, 2011. – 16 с.

**Гаврыльцев М. Т., Лукьянова Г. Ю. Реализация государственного суверенитета и суверенных прав государства в условиях евроинтеграции**

*Комплексно исследуются общетеоретические и конституционно-правовые основы государственного суверенитета и суверенных прав государства на современном этапе. Характеризуются особенности их реализации и важнейшие тенденции развития в условиях глобализации и усиления европейских интеграционных процессов. Доказывается, что неисчерпаемость суверенных прав присуща лишь суверенному государству, поскольку государственный суверенитет создает презумпцию полноты политической правосубъектности государства, верховенства, неделимости и независимости государственной власти.*

**Ключевые слова:** суверенитет, государственный суверенитет, суверенные права, правосубъектность государства, глобализация, интеграция.

**Havryltsiv M. T., Lukianova H. Yu. Implementation of state sovereignty and sovereign rights of the state in terms of European integration**

*The article deals with the concept, the essence of sovereignty as an important feature of the state that reflects its organic characteristic, self-sustainability, equality and independence of the state authority in external relations, its territorial supremacy within the country. Sovereignty is one of the most effective political guarantees of the territorial integrity, the inviolability of the state borders, the observance of the rights and freedoms of man and citizen, created by the state and provided with international and legal means.*

*Sovereignty of the Ukrainian State derives from the people's sovereignty as the people are a carrier and the source of sovereignty in the country; declaration of will of the people gives rise to state power. At the same time the nation acts as a guarantor of the state sovereignty, since any restriction of the independence of the state or the supremacy of power means the violation of the interests of the people, and, therefore, creates preconditions of internal or international conflicts.*

*Today though there are thoughts on the loss of the value and weakening of the state sovereignty in the era of globalization, the role of sovereignty remains extremely important in connection with different influences on the state power.*

*Becoming a member of international or intergovernmental organizations, the state does not transfer sovereignty to them. This refers only to transfer the relevant sovereign rights to achieve common economic, environmental and other objectives; more precisely, it means transfer of rights to exercise their appropriate functions. Ukraine is globalized through integration into different supranational institutions and other national spaces. Both globalization and integration are important directions of the further development of Ukraine, its various social structures.*

*The authors prove that participation of the state in the European Union does not deprive its sovereignty and limit it. The EU exercises only those sovereign rights that could be implemented more effectively at the supranational level. In general, the EU preserves the sovereignty of its members.*

**Key words:** sovereignty, state sovereignty, sovereign rights, legal personality of the state, globalization, integration.

Стаття надійшла 23 жовтня 2017 р.

## МЕРЕОЛОГІЧНИЙ ПОДІЛ ОБСЯГУ РОДОВОГО ПОНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ПРАВОВИЙ ТА ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТИ

*Досліджено логічні, правові й теоретичні аспекти мереологічного поділу обсягу родового поняття конституційної відповідальності в Україні на види за відповідними критеріями. Вказано, що вжиття заходів конституційно-правового характеру (санкцій) до порушника уповноваженим на це суб'єктом є актуальним першочерговим завданням. Аргументовано доцільність визнання та повноцінного законодавчого забезпечення такого виду відповідальності, як конституційна процесуальна відповідальність із закріпленням її необхідних елементів (фактичних підстав застосування, регламентування процедур, видів санкцій), оскільки саме ця відповідальність має врегулювати питання, яке стосується відповідальності державної влади за конституційні процесуальні делікти, що нині достатньо не врегульовано жодним із видів юридичної відповідальності.*

**Ключові слова:** мереологічний поділ, конституційна відповідальність, конституційна процесуальна відповідальність, юридична відповідальність.

**Постановка проблеми.** В українській юридичній літературі питанням конституційної (конституційно-правової) відповідальності присвячено чимало уваги, насамперед матеріально-правовому аспекту інституційно-конструктивної основи відповідальності. На жаль, ніша конституційної процесуальної відповідальності суб'єктів державно-політичних відносин в українському законодавстві залишається вільною. Законодавцем, зокрема, не визначено стратегічних тенденцій стосовно її подальшого системного наукового та правового розвитку, однак це не зменшує інтересу суспільства до означеної проблеми.

Реальна відповідальність держави, її органів і посадових осіб – предмет дискусій різного рівня та значення наразі реальних результатів не має: пропозиції від науковців щодо законодавчого врегулювання проблеми не підтримуються державою. Незважаючи на гостроту й актуальність, проблема комплексного наукового обґрунтування виокремлення у феномені конституційної відповідальності самостійного виду – конституційної процесуальної відповідальності як одного із найважливіших для держави та суспільства процесуальних механізмів реалізації Конституції України, залишається невирішеною.

**Стан дослідження.** Наукові розробки українських і зарубіжних учених-конституціоналістів у сфері дослідження феномену конституційної (конституційно-правової) відповідальності містять чимало відповідного науково-теоретичного матеріалу для можливого подальшого використання у законотворчій роботі, що допоможе забезпечити реальну ефективну реалізацію конституційно-правових норм, забезпечить співвідношення конституційної та політичної відповідальності тощо.

Однак у науковому середовищі, на нашу думку, не достатньо висвітлено проблему розуміння необхідності виокремлення конституційної процесуальної відповідальності владних суб'єктів в окремих наукових напрям, що претендуватиме на роль доволі ефективного засобу впливу на суб'єктів здійснення публічної влади в державі за процесуальні порушення конституційних приписів.

У теоретично-правовому аспекті дослідження процесуальної відповідальності (як окремого виду) здійснювали, зокрема, такі зарубіжні та вітчизняні вчені: С. Авак'ян, С. Балан, К. Басін, Н. Батанова, Г. Ветрова, П. Елькінд, З. Ковкльунь, В. Коркунов, Л. Кривенко, Н. Луман, В. Лучин, О. Мельник, Л. Наливайко, П. Недбайло, Р. Павленко, І. Петрухін, В. Погорілко, С. Полунін, А. Столяров, В. Федоренко, Ю. Хабермас, Н. Чечина, А. Юдін, В. Ярков.

**Метою** статті є отримання наукових і теоретичних результатів мереологічного поділу родового поняття конституційної відповідальності й отримання можливості виокремлення її виду – конституційної процесуальної відповідальності для кожного виду конституційного процесу (у вузькому суб'єктному значенні) для подальшої можливості наукового дослідження та застосування цього поняття у теорії і практиці конституційного права, позаяк наразі комплексного науково-правового вирішення цієї проблеми немає.

**Виклад основних положень.** В українській юридичній науці інститут конституційної (конституційно-правової) відповідальності сприймається як одна із системотворчих ознак конституційного права й як окремих вид юридичної відповідальності, зміст і особливості якої зумовлені провідними роллю та місцем конституційного права у системі національного права України.

Конституційна відповідальність, що повинна відігравати важливу роль у охороні суспільних відносин, нещодавно одержала наукове визнання і стала правовою реальністю. Наукова правова література містить чимало поглядів і думок стосовно особливостей конституційної (конституційно-правової) відповідальності в Україні та за кордоном, що спричиняє розбіжності в однаковому сприйнятті й розумінні

науковим співтовариством, практиками категорійного інструментарію цього правового інституту.

Ця відповідальність, спрямована на охорону конституційно-правових відносин у нашій державі, є найважливішою гарантією реалізації та захисту Конституції України, конституційного ладу держави, прав і свобод особи; має політико-правовий характер; передбачена безпосередньо нормами Основного Закону України; характеризується специфічним колом суб'єктів зі спеціальним (конституційним) статусом; володіє власним механізмом реалізації санкцій тощо.

Слушною з огляду на це видається думка вченого Ю. Тодики, що до змісту цього поняття (конституційної відповідальності – *авт.*) часто включають юридичну відповідальність загалом, політичну та моральну відповідальність. Водночас не завжди їх відокремлюють одна від одної [1, с. 102].

Зазначена наукова позиція згодом була юридично підтверджена у Рішенні Конституційного Суду України від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001: «Така відповідальність (конституційна – *авт.*) не зводиться лише до політичної чи моральної відповідальності публічної влади перед суспільством, а має певні ознаки юридичної відповідальності як застосування заходів публічно-правового (в даному випадку – конституційно-правового або міжнародно-правового) характеру до держави та її органів за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків» [2].

Цим Рішенням Конституційний Суд також установив, що «положення пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України треба розуміти так, що ним (конституційним положенням – *авт.*) безпосередньо не встановлюються види юридичної відповідальності, однак виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності, а також діяння, що є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями як підстави кримінальної, адміністративної, дисциплінарної відповідальності, та відповідальність за такі діяння [2].

Але ж це чи будь-яке інше конституційне положення не визнає інших видів юридичної відповідальності, крім перелічених, цим «розділяє» поняття конституційної й юридичної відповідальності, хоча поняття «конституційна відповідальність» узагалі немає в Основному Законі України!

Якщо ж проаналізувати частину 1 статті 111 Конституції України [3], де йдеться, що «Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпідменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину» – зрозуміло, що особа, яка несе

конституційну відповідальність, однак підстава такої відповідальності – злочин, відповідальність за який визначається нормами кримінального права)», у цьому випадку не може притягатися до обох видів відповідальності, а конституційно-кримінальної відповідальності не існує!

Вважаємо конституційна відповідальність, маючи деякі спільні ознаки з «чистою» юридичною відповідальністю, відрізняється від неї своєю універсальністю, зважаючи на те, що засади конституційної відповідальності є безпосередньо визначені та містяться у нормах Конституції України, передбачають застосування заходів публічно-правового (в даному випадку – конституційно-правового) характеру до державних органів та посадових осіб за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків (вчинення конституційного делікту), у той час як схожі засади (види, заходи правового характеру – *авт.*) юридичної (цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями та відповідальність за них) – визначаються виключно законами України (п. 22 ст. 92 Конституції України) [3], що мають передбачати заходи публічно-правового (галузевого) характеру.

Конституційна відповідальність настає головню за порушення норм конституційного права, які закріплюють конкретні права й обов'язки державних органів, посадових осіб, визначають їхню компетенцію та статус загалом. Це – відповідальність за неналежну реалізацію органом влади чи посадовою особою свого конституційного статусу, а заходи конституційно-правового характеру разом із іншими ознаками відрізняють конституційну відповідальність від «юридичних» видів відповідальності.

Деякі українські науковці вважають, що політична та конституційно-правова відповідальність співвідносяться як родове й видове поняття, а оскільки підстави конституційно-правової відповідальності водночас є формалізованими критеріями негативної політичної оцінки діяльності органу державної влади чи посадової особи, то й їхня відповідальність, що полягає у позбавленні права здійснювати державну владу шляхом вилучення деліквента зі сфери політики (або обмеження доступу), завжди матиме політичне забарвлення.

Нагадуємо, що винятковою прерогативою конституційного права є врегулювання суспільних відносин, що становлять основи повновладдя народу України (предмет конституційного права) – це найважливіші для держави відносини, що поєднують на найвищому юридичному рівні політико-правовий зміст і характер, тому в нас немає достатніх підстав чи критеріїв для «відкриття» інших, перелічених видів

юридичної відповідальності в конституційній відповідальності (незважаючи на важливість і обсяги охоплення відносин останньою). Інша річ, коли ми розглядатимемо кожен вид відповідальності як окремих родовий вид із погляду відповідної науки: теорії держави і права, відповідної галузі права, філософії, політології, соціології тощо.

Предмет конституційного права, загальний зміст відносин якого погоджений практично більшістю українських учених-конституціоналістів, дає доволі однозначну відповідь на це запитання: конституційна відповідальність (володіючи найвищим визнанням – конституційним закріпленням політично-правової сутності відносин) має комплексний характер та становить єдине ціле родове поняття відповідної галузі права.

Проте необхідно визнати, що в окремих випадках конституційна відповідальність переплітається із юридичною та «...дійсно перетинається з політичною відповідальністю, що, на думку окремих науковців, має місце при відсутності чітких правових підстав для конституційно-правової відповідальності та у кожному конкретному випадку свідчить про прогалину в конституційному законодавстві» [4].

Політична відповідальність, зокрема, передбачає внутрішнє усвідомлення відповідним суб'єктом необхідності виконання поставлених вимог, які впливають із політичних норм, оскільки це тягне зниження (або втрату) довіри прихильників із боку суспільства за їх невиконання чи неналежне виконання.

Моральна відповідальність значною мірою – це категорія етики, що розглядається в науці як суб'єктивно прийнята особою відповідальність, яка передбачає дотримання норм поведінки у соціумі та безпосередньо пов'язана з її свободою морального вибору, правильним розумінням і ставленням із повагою до інших, умінням керувати своїми потребами й вчинками.

Конституційній відповідальності характерні ознаки і першої, і другої тоді, як юридичній (у контексті нашого дослідження) – лише моральної відповідальності. Отже, «вмонтовувати» у схему конституційної відповідальності галузеву юридичну, політичну та моральну відповідальність видається нам недостатньо обґрунтованим, хоча між собою вони мають спільні ознаки (інколи – взаємодоповнюють одна одну «власними» характеристиками) для забезпечення дієвості всього механізму відповідальності в державі.

Однак це не розкриває повною мірою ретроспективного змісту конституційної відповідальності, адже її «процесуальний» бік нині не є пріоритетним предметом дискусії в українському науковому співтоваристві.

Досягнення мети статті – це не лише «розведення» конституційної й юридичної (галузевої) відповідальності у ретроспективному аспекті, а висвітлення проблем з іншого боку щодо узагальнення науково-теоретичного сприйняття категорії конституційної відповідальності як родового правового феномену та виявлення в теорії його можливих видових понять у конституційному праві.

Для цього застосуємо певний логічний прийом – мереологічний поділ обсягу родового поняття конституційної відповідальності на відповідні обсяги видових понять, що передбачає наявність принаймні трьох основних компонентів: 1) подільного поняття (поняття, обсяг якого підлягає поділу); 2) елементів (членів) подільного поняття (видові поняття, які отримані внаслідок поділу родового поняття (тобто поняття, в яких зафіксовані результати поділу); 3) основи (підстави) поділу (ознака, за якою обсяг родового поняття поділяється на обсяги видових понять (за якою виокремлюються члени поділу).

Водночас родовим поняттям відповідної галузі права, що підлягає поділу в аспекті цього дослідження, є конституційна відповідальність у широкому розумінні, яка має комплексний політично-правовий характер і зміст, може та повинна застосовуватися до учасників публічно-владних відносин. У загальному теоретично-науковому сприйнятті конституційна відповідальність (подільне родове поняття) – це політико-правова відповідальність, що настає за конституційний делікт і виявляється в особливих несприятливих наслідках для конституційно-правового статусу публічно-владного суб'єкта. Тобто її сутність настає лише у разі визнання наявності в діяннях суб'єкта публічно-владних відносин законодавчо закріпленого складу конституційного делікту.

Загалом конституційну (конституційно-правову) відповідальність класифікують за: суб'єктами – учасниками конституційно-правових відносин; формою реалізації: пряма (безпосередня) – передбачена безпосередньо нормами конституційного права та непряма (опосередкована) – передбачена нормами інших галузей права, іншими критеріями.

У конституційному праві є пропозиції стосовно виокремлення видів конституційної відповідальності за конституційними видами процесу (наприклад, за порушення виборчого законодавства, парламентської, президентської, урядової й інших видів), зберігши за нею при такому поділу такі загальні ознаки юридичної відповідальності для кожного її виду, як політико-юридичну природу, комплексність, спрямованість на основну мету – захист Основного Закону України, дотримання конституційної законності, прав і свобод особи тощо.



Слушною є думка А. Муртішевої про те, що радше йдеться не про виокремлення самостійних видів (конституційно-правової відповідальності – *авт.*), а про використання такої категорії систематики, як підвид у межах одного виду, оскільки для конституційного права, на відміну від цивільного та кримінального, не характерна наявність окремих процесуальних галузей, а порядок застосування різних заходів конституційно-правової відповідальності суттєво відрізняється [5].

Але ж Конституція України, закріпивши на найвищому рівні демократичний принцип поділу державної влади, визнала, що кожна з цих відокремлених гілок влади, ґрунтуючись на конституційних нормах вищої юридичної сили, вправі мати і «власний» законодавчо регламентований процес щодо реалізації публічної влади, взаємодіяти для досягнення спільної мети (відносини, що становлять предмет конституційного процесуального права).

У широкому розумінні конституційний процес – це регламентований конституційними процесуальними нормами особливий порядок реалізації владними суб'єктами (передусім народом) в Україні своїх прав і обов'язків безпосередньо або через відповідні публічно-владні інституції. Саме конституційний процес на найвищому правовому рівні визначає загальний механізм забезпечення порядку діяльності владних суб'єктів стосовно створення, тлумачення й виконання правових норм, вирішення завдань, реалізації їхніх функцій і повноважень та посідає важливе місце серед інших юридичних видів процесу.

До видів конституційного процесу науковці відносять: парламентський процес, конституційне судочинство, виборчий процес, референдумний процес та ін. Учені-конституціоналісти В. Погорілко та В. Федоренко дійшли висновку, що виборчий, парламентський, законодавчий, муніципальний процеси, процес конституційної юстиції та конституційний процес у його вузькому значенні (порядок внесення змін до Конституції України) є аспектами конституційного процесу [6, с. 258].

Ми б доповнили цей перелік конституційно-представницькою і розпорядчо-нормотворчою діяльністю глави держави, уряду й деяких інших учасників конституційно-правових відносин, чий спеціальний статус та участь в конституційному процесі передбачений безпосередньо Конституцією України.

Відносини, що виникають із підстав порушення публічно-владним суб'єктом конституційних приписів у напрямі «власного» конституційного процесу (конституційний делікт набуває безпосередньо процесуального характеру), мають спільне конституційно-процесуальне походження та певну однорідність. Ця проблема одно-

значно вимагає наукової дискусії. Допускаємо, що ці відносини можуть трансформуватись в окремий блок, об'єднаний категорією «конституційна процесуальна відповідальність», що «відділена» від безпосередньо «матеріальної» конституційно-правової відповідальності за вказаною «процесуальною» ознакою.

Деталізація конституційної процесуальної відповідальності (видового поняття феномену конституційної відповідальності) може відбуватися за різними критеріями: за формою реалізації, суб'єктом здійснення публічної влади – деліквентом, суб'єктом накладення конституційно-процесуальних санкцій, наслідком впливу на порушника, видом конституційного процесу, в якому допущено процесуальне порушення, за видом конституційного процесуального делікту, за важкістю наслідків для інтересів народу і держави через порушення конституційно-правових приписів тощо.

**Висновки.** В Основному Законі необхідно чітко визначити відповідальність публічно-владних суб'єктів в Україні, її види та фактичні правові підстави. Якщо мовити про механізми відповідальності публічно-владного суб'єкта в конституційному праві та процесі, то його потрібно затвердити або у відповідному кодексі, або хоча б на рівні законів, що закріплюють відповідний статус владного суб'єкта, дії (бездіяльність) якого спричинили конституційний чи конституційно-процесуальний делікт. З огляду на це, потрібно законодавчо узгодити співвідношення понять указаних деліктів для визначення виду відповідальності та заходів конституційно-правового характеру (санкцій) до порушника, уповноваженого суб'єкта щодо їхнього застосування. Доцільно вкотре наголосити на необхідність чіткого законодавчого розмежування видів конституційної відповідальності в Україні за цими критеріями.

---

1. Тодька Ю. Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина: учебное пособие / Ю. Н. Тодька. – Харьков: Фолио; Райдер, 1998. – 292 с.

2. Рішення Конституційного Суду України (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001. – Справа № 1-22/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01>.

3. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

4. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: колективна монографія / В. О. Антонечко, М. О. Баймуратов,

О. В. Батанов та ін.; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 864 с.

5. Муртіщева А. О. Місце конституційно-правової відповідальності уряду серед інших видів юридичної відповідальності / А. О. Муртіщева // Теорія і практика правознавства. – 2014. – Вип. 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp\\_2014\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2014_2_7).

6. Погорілко В. Ф. Конституційне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. – Т. 1 / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко; за ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Юридична думка, 2006. – 544 с.

**Лещух А. Р. Мереологическое деление объема родового понятия конституционной ответственности в Украине: правовой и теоретический аспекты**

*Исследуются логические, правовые и теоретические аспекты мереологического деления объема родового понятия конституционной ответственности в Украине на виды по соответствующим критериям. Указывается, что применение мер конституционно-правового характера (санкций) в отношении нарушителя уполномоченным на это субъектом является актуальной, первоочередной задачей государства. Аргументируется целесообразность признания и полноценного законодательного обеспечения такого вида ответственности, как конституционная процессуальная ответственность, с закреплением ее необходимых элементов (фактических оснований применения, регламентирования процедур, видов санкций), поскольку именно эта ответственность должна урегулировать вопрос об ответственности государственной власти за конституционные процессуальные деликты, которые на сегодняшний день в достаточной степени не урегулированы ни одним из видов юридической ответственности.*

**Ключевые слова:** мереологическое деление, конституционная ответственность, конституционная процессуальная ответственность, юридическая ответственность.

**Leshchukh A. R. Merelological division of the generic notion of constitutional responsibility in Ukraine: legal and theoretical aspects**

*The real responsibility of the state, its bodies and officials to the society and the law as a subject of discussions on various levels and significance has not brought the results so far: the proposals from scholars concerning legislative regulation of the problem do not find their response from the other side, the state itself. Despite the urgency and topicality, the problem of a complex scientific substantiation of an independent form separation in the phenomenon of constitutional responsibility, namely, the constitutional and procedural responsibility as one of the most important for the state and the society procedural mechanisms of implementation of the Constitution of Ukraine remains unresolved.*

*The article analyzes logical, legal and theoretical aspects concerning merelological division of the generic notion of constitutional responsibility in Ukraine into types due to the corresponding criteria. The application of measures of*

*constitutional and legal nature (sanctions) against an offender by an authorized subject is a top priority task for the state.*

*The article is aimed at the recognition and full legal provision of such type of responsibility as constitutional procedural responsibility with consolidation of its necessary elements (the actual grounds for application, the regulation of procedures, types of sanctions), since that very responsibility has to regulate problems of the state authority's responsibility for constitutional and procedural torts, which for today is not enough regulated by any of the types of legal responsibility.*

*Speaking about the mechanisms of the public authority's responsibility in the constitutional law and process, then it is considered approved, if not in the relevant Code, but at least on the level of laws that establish the corresponding status of the authority subject, actions (inaction) of which caused the constitutional or a constitutional and procedural tort.*

**Key words:** *merelological division, constitutional responsibility, constitutional and procedural responsibility, legal responsibility.*

*Стаття надійшла 25 жовтня 2017 р.*

*Розділ 3*  
**ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО.  
ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО**

УДК 347.51

**С. В. Галкевич**

**ВИНА ЯК КАТЕГОРІЯ  
ЦИВІЛЬНОГО ДЕЛІКТНОГО ПРАВА**

*Проаналізовано категорії вини як умови цивільної деліктної відповідальності. Розглянуто трактування поняття вини крізь призму різних теорій і концепцій. Аргументовано, що вина – умова цивільної деліктної відповідальності, яка ґрунтується на загальноправових принципах гуманізму, індивідуалізації покарання, презумпції невинуватості тощо.*

*На основі аналізу положень чинного законодавства України, матеріалів судової практики та наукових доробок вітчизняних і зарубіжних учених встановлено головні підходи до визначення вини. Під час дослідження використовувались і загальнонаукові методи аналізу та синтезу, і порівняльно-правовий та діалектичний методи, що дало змогу визначити вину як одну з умов цивільної відповідальності.*

**Ключові слова:** *вина, цивільна відповідальність, умови цивільної відповідальності, делікт, зобов'язання з відшкодування шкоди.*

**Постановка проблеми.** Утвердження в Україні верховенства права передбачає нерозривну взаємодію його із загальновищими правовими принципами такими, як гуманізм, індивідуалізація покарання, презумпція невинуватості, відповідальності лише за наявності вини.

Вина – основа юридичної відповідальності, але, незважаючи на це, в юридичній доктрині немає однозначності під час визначення цього поняття. Характеристика вини як психічного ставлення особи до вчиненого діяння одностороння, тому виникла потреба у пошуку інших підходів до визначення поняття вини. Інтегративний підхід з аналізом «теорії вини з виключенням», «теорії винного начала», «теорії вини та об'єктивного ризику», «теорії причинного зв'язку» став одним із них. Саме він дав змогу охарактеризувати категорію вини як важливу ланку в системі взаємодій особи та соціуму, визначити роль закріплених у нормах права цінностей суспільства, яким людина повинна коритися.

Серед витоків прагнення вивчити категорію вини з погляду її ролі в механізмі суспільного регулювання переважає наукова спадщина представників кримінального права. Водночас у науці цивільного права основними причинами відсутності дискусій стосовно єдиного підходу до розуміння вини є: по-перше, можливість застосування безвинної відповідальності особи; а, по-друге, визнання вини лише як факультативного (додаткового) елемента договірної відповідальності, допоміжним правовим засобом узгодження законних інтересів кредитора і боржника шляхом розподілу між ними ризику порушення договору.

**Стан дослідження.** Вина є складним і багатоаспектним явищем. Проблему вини загалом можна визначити як проблему філософську, психологічну, соціологічну й етико-правову. Її зміст і суть протягом тривалого часу були предметом дискусій багатьох учених. Серед правників-цивілістів, які зробили вагомий внесок у дослідження проблеми вини, можна виокремити: М. Агаркова, Б. Антимонова, Ю. Басіна, Г. Белякову, Д. Боброву, С. Братуся, В. Варкалло, О. Дмитрієву, О. Іоффе, І. Канзафарову, О. Красавчикова, О. Лейста, М. Малєїна, Г. Матвєєва, О. Отраднову, В. Серебровського, Й. Покровського, Б. Пугинського, І. Самощенко, А. Собчака, В. Смірнова, В. Тархова, Н. Терещенко, К. Флейшиц, Р. Халфіну, К. Цвайгерта, Г. Шершеневича, К. Яічкова, І. Яновицьку, К. Ярошенко.

**Мета** статті полягає в тому, щоб на основі теоретичних напрацювань та аналізу чинного цивільного законодавства визначити винуватця як обов'язкову умову цивільної відповідальності.

**Виклад основних положень.** Цивільний кодекс України як і його попередник – Цивільний кодекс УРСР 1964 р. прямо не розкриває поняття вини. Це призводить до постійних дискусій та суперечностей і стосовно питання розуміння поняття вини, і щодо того, чи можна вважати винуватця обов'язковою умовою цивільно-правової відповідальності.

Є різні теорії визначення умов цивільно-правової відповідальності, нині найпоширенішою з них є «теорія вини з виключенням», за якою відповідальність за заподіяння шкоди настає за винуватця, а в окремих випадках, передбачених законом, – незалежно від вини або навіть без вини (М. Агарков, А. Белякова, Б. Антимонов та ін.). У цих випадках відповідальність встановлена з метою стимулювання «підвищеної пильності».

Серед українських учених цю теорію підтримала Д. Боброва, яка вважала, що існування відповідальності власника джерела підвищеної небезпеки в сучасних умовах науково-технічного прогресу,

ускладнення всіх сторін життя суспільства – важливий правовий інструмент забезпечення соціальної справедливості [1].

На протипагу «теорії вини з виключенням» є теорія «винного начала», прихильники якої вважають, що без вини немає і відповідальності. Опоненти цієї теорії одним із її недоліків вважають те, що ця теорія запозичена з кримінального права, яке за своїми методами, завданнями та функціями відрізняється від цивільного права. Також одним з їх основних доводів є те, що загальною метою цивільної відповідальності є відновлення порушеного права на основі принципу відповідності розміру відповідальності розміру заподіяної шкоди або збитків.

Думку про те, що відповідальність не можлива без вини, поділяв Г. Матвеев, який у своїх дослідженнях висунув концепцію – теорію вини та спеціальних юридичних фактів (теорія «вини та закону»). На його думку, відповідальність виникає завжди як результат правопорушення – протиправного винного заподіяння шкоди. Щодо інших перелічених у законі відносин стосовно відшкодування шкоди, які законодавець визначає як відповідальність, правильніше було б мовити не про відповідальність, а про обов'язок відшкодувати шкоду чи сплатити штраф [2].

Схожої позиції дотримувалися прихильники теорії вини й об'єктивного ризику О. Красавчиков, М. Малєін та О. Лейст, які вважали, що відносини з відшкодування шкоди, заподіяної в результаті випадкових, невинних дій правопорушника, хоч за своєю зовнішньою формою і нагадують відносини відповідальності, проте унеможливають кваліфікації їх як відповідальності. У разі покладення обов'язку відшкодувати збитки без вини законодавець, наголошують вони, використовує лише «модель відповідальності». І немає жодних підстав та необхідності наповнювати цю модель чужим їй змістом і включати до поняття відповідальності. Для обґрунтування покладення на правопорушника обов'язку відшкодувати невинно заподіяну шкоду у випадках, зазначених у законі, ці автори використовують поняття ризику [3].

Нині вітчизняні та зарубіжні правознавці переважно застосовують класифікацію умов деліктної відповідальності, за якою умови відповідальності поділяються на: 1) умови відповідальності генерального делікту (загальні умови); 2) умови відповідальності спеціального делікту (спеціальні умови).

Ця думка сформована з огляду на положення ст. 1166 Цивільного кодексу України. Згідно з вказаним поділом, «генеральним деліктом» є заподіяння шкоди, за якого наявні всі загальні умови деліктної відповідальності, «спеціальні делікти» – це делікти, в яких немає

певної умови деліктної відповідальності, відповідальність за такі делікти настає тільки у визначених законом випадках [4].

Але у разі, якщо з конструкції складу правопорушення вилучити вину або іншу умову деліктної відповідальності, то руйнується зміст і призначення цивільної відповідальності, й треба мовити про правове явище, яке має іншу правову природу.

Можна погодитись, що у виключних випадках законодавством потрібно врегулювати відшкодування майнової шкоди за відсутності певної умови цивільно-правової відповідальності, однак тоді йтиметься не про відповідальність, а про зобов'язання, визначені цивільним законодавством.

У Цивільному кодексі України закріплено низку зобов'язань із відшкодування шкоди, виникнення яких не вимагає наявності вини у разі заподіяння шкоди.

Констатуючи зазначене, доцільно виокремити деліктні зобов'язання, які є частиною зобов'язань із відшкодування шкоди, адже, крім деліктних, зобов'язання з відшкодування шкоди охоплюють: відшкодування шкоди, завданої у стані крайньої необхідності; відшкодування шкоди, завданої особою у разі здійснення нею права на самозахист; відшкодування шкоди, завданої малолітньою особою; відшкодування шкоди, завданої недієздатною фізичною особою; відшкодування шкоди, завданої фізичною особою, яка не усвідомлювала значення своїх дій та (або) не могла керувати ними; відшкодування шкоди, завданої правомірними діями; відшкодування шкоди, завданої об'єктом підвищеної безпеки; відшкодування шкоди, завданої внаслідок недоліків товару, робіт (послуг).

Шкода, завдана особі у зв'язку із учиненням дій, які спрямовані на усунення безпеки, що загрожувала цивільним правам чи інтересам іншої фізичної або юридичної особи, якщо цю небезпеку за цих умов не можна було усунути іншими засобами (крайня необхідність), відшкодовується особою, яка її завдала. Своєю чергою, особа, яка відшкодувала шкоду, має право пред'явити зворотну вимогу до особи, в інтересах якої вона діяла.

Зі змісту ст. 1171 Цивільного кодексу України очевидно, що заподіювач шкоди діє не у власних інтересах, а в інтересах третіх осіб. Небезпека правам третіх осіб може бути створена природними явищами, будь-якими діями чи бездіяльністю людей, технічними факторами та поведінкою тварин. Цю статтю застосовують тоді, коли заподіяння шкоди відбувається саме в момент реальної безпеки, і тільки в тому випадку, якщо цю небезпеку за цих умов не можна було усунути іншими засобами.



На відміну від ст. 39 Кримінального кодексу України, ст. 1171 ЦК України не вимагає, щоб завдана шкода за розміром не перевищувала шкоду відвернену. Тобто для цивільно-правового регулювання важливе досягнення результату – усунення небезпеки.

Відповідно до ст. 1169, шкода, завдана особою при здійсненні нею права на самозахист від протиправних посягань, у тому числі у стані необхідної оборони, якщо при цьому не були перевищені її межі, не відшкодовується. Однак у ч. 2 цієї ж статті зазначено, що, якщо у разі здійснення особою права на самозахист вона завдала шкоди іншій особі, ця шкода має бути відшкодована особою, яка її завдала. Якщо такої шкоди завдано способами самозахисту, які не заборонені законом та не суперечать моральним засадам суспільства, вона відшкодовується особою, яка вчинила протиправну дію.

Ця норма є доволі суперечливою, адже складно визначити, чи спосіб захисту повною мірою відповідає закону, а тим паче моральним засадам суспільства. І хоч для визначення поняття необхідна оборона й її меж, можна звернутися до кримінального та адміністративного законодавства, межі, за якими оборона стає перевищеною, завжди визначаються судом залежно від конкретних обставин і характеру посягань.

Завдання шкоди у стані крайньої необхідності потрібно відрізнити від завдання шкоди у стані необхідної оборони для досягнення мети цивільно-правового захисту, оскільки, незважаючи на правомірність цих дій, у першому випадку завдання шкоди завжди спричиняє обов'язок з її відшкодування.

У ст. 1173 Цивільного кодексу України в разі завдання шкоди органом державної влади або органом місцевого самоврядування, закріплюється обов'язок відшкодування шкоди незалежно від вини органів у прийнятті незаконних рішень.

У літературі здійснювалися спроби обґрунтування залучення держави до відповідальності незалежно від вини. Одним із цих обґрунтувань є позиція Брюно: «Якщо принцип ризику є підставою відповідальності власника автомобіля тільки тому, що у нього в руках інструмент, небезпечний сам по собі, то за тим же принципом ризику повинні відповідати органи влади тільки тому, що вони носії влади, яка надзвичайно небезпечна для громадян сама по собі». Схожий погляд було висловлено і С. Цветковим, який обґрунтовував її з позиції необхідності забезпечення надійної, юридично та практично гарантованої державою захисту приватного інтересу [5].

Недоліком цієї теорії є те, що держава – це не просто владні органи, а інструмент задоволення інтересів народу, і в цьому випадку тягар відповідальності лягає не на винного посадовця, а на населення.

Під час вирішення питання вини не можна забувати про баланс приватних і публічних інтересів. За коштами державного бюджету стоять платники податків і одержувачі бюджетних коштів, які не повинні невинувато обмежуватись у правах. Спрямованість на задоволення приватних інтересів не повинна призводити до фінансової нестабільності держави. Відшкодування шкоди, заподіяної невинним суб'єктом, у цьому випадку було б необґрунтованим і невинуватим [6].

Окрім того, вина – це та категорія, яка характерна фізичним особам, тобто тут може йтися лише про вину службових осіб цих органів, і взагалі складно уявити прийняття незаконних рішень без наявності вини.

За загальним правилом, шкоду, завдану малолітньою особою, відшкодовують батьки (усиновлювачі) або опікуни, якщо вони не доведуть, що шкода не є наслідком несумлінного здійснення або ухилення ними від здійснення виховання та нагляду за малолітньою особою.

У разі, якщо малолітня особа завдала шкоди під час перебування під наглядом навчального закладу, закладу охорони здоров'я чи іншого закладу, що зобов'язаний здійснювати нагляд за нею, а також під наглядом особи, яка здійснює нагляд за малолітньою особою на підставі договору, ці заклади й особа зобов'язані відшкодувати шкоду, якщо вони не доведуть, що шкоди було завдано не з їхньої вини.

У літературі поширеною є думка, за якою умовою відповідальності батьків, опікунів і виховних закладів є їхня особиста винна поведінка. Однак цей погляд є доволі спірним, адже малолітня дитина може заподіяти шкоди випадково, і незалежно від того, добре чи погано виховували її батьки.

І хоча Цивільний кодекс України передбачає, що батьки зобов'язані відшкодувати шкоду тоді коли вони не доведуть, що шкоди було завдано не з їхньої вини. На практиці спростувати презумпцію «вини батьків» практично неможливо, зазвичай батьки відшкодовуватимуть шкоду навіть за відсутності їхньої вини.

Відшкодування шкоди, завданої об'єктом підвищеної небезпеки. За загальним правилом, відповідальність за шкоду, заподіяну джерелом підвищеної небезпеки, несе власник або особа, яка на відповідній правовій підставі володіє джерелом підвищеної небезпеки.

Стосовно того, чи можна вважати відповідальністю відшкодування шкоди, завданої об'єктом підвищеної небезпеки, існує чимала кількість думок і теорій.

Наприклад, відповідно до теорії організаційно-технічної превенції прихильником, відповідальність без вини власника джерела

підвищеної небезпеки обґрунтовується тим, що вона має важливе превентивне значення, стимулює вдосконалення техніки безпеки для власників джерел підвищеної небезпеки, а в результаті зумовлює зменшення кількості випадків заподіяння шкоди.

Покладення такої відповідальності на власників підвищеної небезпеки стимулює постійне вдосконалення експлуатованих ними джерел підвищеної небезпеки, знижуючі рівень неконтрольованого людиною вияву шкідливих властивостей.

Нині набув популярності підхід про доцільність обґрунтування деліктних зобов'язань із відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки, концепцією «відповідальності за ризик», замість концепції «відповідальності без вини», за якою ризик розглядається як самостійна умова деліктної відповідальності поряд зі шкодою, причинним зв'язком і протиправністю.

Учені неодноразово застосовували категорію ризику для обґрунтування теорій відповідальності без вини. Ми підтримуємо позицію О. Дмитрієвої, яка пропонує не розглядати ризик як суб'єктивну умову відповідальності аналогічно вині, адже ризик не відображає ставлення зобов'язаної особи до своїх протиправних дій. Окрім того, закон, за загальним правилом, покладає відповідальність саме за вину, а не за ризик [7].

Можна погодитись тільки з тим, що вина і ризик безумовно є суб'єктивними категоріями, які характеризують психічне ставлення особи до своєї діяльності.

Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ 01.03.2013 р. було прийнято Постанову № 4 «Про деякі питання застосування судами законодавства при вирішенні спорів про відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки». Відповідна постанова передбачає, що у випадку, коли особа під час керування транспортним засобом має посвідчення водія на право керування транспортним засобом відповідної категорії і реєстраційний документ на транспортний засіб, переданий їй власником або іншою особою, яка на законній підставі використовує такий транспортний засіб, то саме ця особа нестиме відповідальність за завдання шкоди. В цій же Постанові вказано, що не вважається особою, яка здійснює діяльність, що є джерелом підвищеної небезпеки, і не несе відповідальності за шкоду перед потерпілим особа, яка керує транспортним засобом у зв'язку з виконанням своїх трудових (службових) обов'язків на підставі трудового або цивільно-правового договору. Така особа, може бути притягнута до відповідальності роботодавцем лише в порядку регресу відповідно до ст. 1191 Цивільного кодексу України [8].

Також Постанова Вищого спеціалізованого суду України деталізує положення ч. 5 ст. 1187 ЦК України, відповідно до якої не може бути покладено обов'язок із відшкодування шкоди, якщо вона виникла внаслідок непереборної сили або умислу потерпілого. Постанова розкриває поняття умислу, під яким розуміється, зокрема, така протиправна поведінка потерпілого, за якої він не лише передбачає, але й бажає або свідомо допускає настання шкідливого результату (наприклад, суїцид) [8].

Проаналізувавши положення Постанови, можна дійти висновку, що хоч Цивільний кодекс України і відповідна постанова передбачають відповідальність за шкоду, завдану джерелом підвищеної небезпеки, за відсутності вини, однак зазвичай передбачають відповідальність саме заподіювача і в загальному порядку, і в порядку регресу.

Відшкодування шкоди, завданої внаслідок недоліків товару, робіт (послуг), крім Цивільного кодексу України, передбачене спеціальними законодавчими актами: Законом України «Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції» та «Про захист прав споживачів» [9; 10].

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції», потерпілий повинен довести: 1) наявність шкоди; 2) наявність дефекту в продукції; 3) наявність причинно-наслідкового зв'язку між дефектом у продукції та шкодою [9].

**Висновки.** Чимало наукових досліджень цивілістів є присвячені проблемі вини як умови цивільної відповідальності, однак це питання вивчалось крізь призму різних теорій і концепцій, тому результати досліджень суттєво відрізняються. Зокрема можна поділити ці концепції на дві великі групи: за першою концепцією вина не визнається обов'язковою умовою цивільно-правової відповідальності й у наукових роботах обґрунтовувалась необхідність застосування відповідальності за відсутності вини (М. Агарков, А. Белякова, Б. Антимонов, Д. Боброва, О. Іоффе та ін.), відповідно до другої концепції за відсутності вини відповідальність неможлива, однак можливе застосування встановленого законом зобов'язання з відшкодування шкоди (Г. Матвеев, О. Красавчиков, М. Кулагін, М. Малєін та ін.).

Не всі зазначені в Цивільному кодексі України зобов'язання з відшкодування шкоди можна віднести до деліктних відповідальностей, адже у деяких із них немає вини як умови цивільної відповідальності. Якщо з конструкції складу правопорушення вилучити вину або іншу умову деліктної відповідальності, то руйнується зміст і призначення цивільної відповідальності.

Зважаючи на те, що у виняткових випадках законодавством потрібно врегулювати відшкодування майнової шкоди за відсутності певної умови цивільно-правової відповідальності для захисту слабшої сторони цивільно-правових відносин, доцільно мовити не про відповідальність, а про зобов'язання, визначені цивільним законодавством.

1. Цивільне право України: підручник: у 2-х кн. – Кн. 2 / О. В. Дзера (кер. авт. кол.), Д. В. Боброва, А. С. Довгерт та ін.; за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 534.

2. Матвеев Г. К. Основания гражданско-правовой ответственности / Г. К. Матвеев. – М.: Юрид. лит., 1970. – С. 7.

3. Малеин Н. С. Имущественная ответственность в хозяйственных отношениях / Н. С. Малеин; отв. ред. В. В. Лаптев. – М.: Наука, 1968. – 207 с.

4. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

5. Цветков С. Б. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук / С. Б. Цветков. – Волгоград, 1998. – С. 14–15.

6. Рипинский С. Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям / С. Ю. Рипинский. – СПб., 2002. – С. 135.

7. Дмитриева О. В. Ответственность без вины в гражданском праве / О. В. Дмитриева. – Воронеж, 1997. – С. 46.

8. Про деякі питання застосування судами законодавства при вирішенні спорів про відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки // Пленум Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ: Постанова від 01.03.2013 № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004740-13>

9. Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції: Закон України від 19.05.2011 № 3390-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 47. – Ст. 531.

10. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 30. – Ст. 379.

### **Галкевич С. В. Вина как категория гражданского деликтного права**

*Проанализирована категория вины как условие гражданской деликтной ответственности. Рассмотрено толкование понятия вины сквозь призму различных теорий и концепций. Обосновано авторское видение вины как условия гражданской деликтной ответственности, зиждимое на общеправовых принципах гуманизма, индивидуализации наказания, презумпции невиновности. На основании анализа положений действующего законодательства Украины,*

материалов судебной практики и научных изысканий отечественных и зарубежных ученых установлены важнейшие подходы к определению вины. В ходе исследования использованы и общенаучные методы анализа и синтеза, и сравнительно-правовой и диалектический методы, что позволило определить вину как одно из условий гражданской ответственности.

**Ключевые слова:** вина, гражданская ответственность, условия гражданской ответственности, деликт, обязательства по возмещению вреда.

### **Halkevych S. V. Guilt as a category of civil tort law**

*We made an attempt to analyze the category of guilt as a terms of civil tort liability. The treatment of the concept of guilt under the prism of different theories and concepts was examined. It was grounded the author's vision of guilty as a term of civil tort liability, based on the general principles of humanism, individualization of punishment, presumption of innocence and others.*

*Based on analysis of the current legislation of Ukraine, case law and academic achievements of domestic and foreign scientists set basic approaches to determine fault. During the investigation we used both general scientific methods of analysis and synthesis, as well as comparative-legal and dialectical methods. This made it possible to distinguish the guilt as one of the conditions of civil liability.*

*The article also focuses on the dialectical interaction of the notions of «obligation of compensation paid» and «civil liability». We analyzed the obligation of compensation paid, provided for in civil law, and separated from them a group of tort liability, the necessary condition for the occurrence of which is the existence of guilt when causing damage.*

**Key words:** *guilt, civil responsibility, terms of civil liability, tort, obligation of compensation paid.*

Стаття надійшла 25 жовтня 2017 р.

УДК 347.135.224(477)

**М. С. Долинська**

## **ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ НОТАРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ ПІД ЧАС ДРУГОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ**

*Проаналізовано актуальні питання правового регулювання нотаріальної діяльності під час Другої світової війни. Розглянуто діяльність органів нотаріату на українських землях у складі Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Охарактеризовано Постанову Ради Народних Комісарів УРСР від 3 грудня 1940 р. № 1615 «Про зміну і доповнення Нотаріального положення УРСР». Констатовано, що перед початком Другої світової війни правове регулювання діяльності органів нотаріату Української СРР здійснювалося*

двома основними нормативними актами: Положенням про судоустрій УСРР та Нотаріальною Уставою, які діяли до 1944 року.

Проаналізовано також Постанову Ради Народних Комісарів УСРР від 9 серпня 1944 р. № 1016 «Про затвердження Положення про Державний нотаріат УСРР і Переліку документів, на підставі яких учиняються нотаріальні виконавчі написи на стягнення грошей та майна», яка регулювала нотаріальну діяльність на українських землях до завершення Другої світової війни. Зазначено, що більшість норм указанного Положення є актуальними.

**Ключові слова:** нотаріальне положення, нотаріус, нотаріальні дії, нотаріальна таємниця.

**Постановка проблеми.** Нотаріат на теренах сучасної України розвивався разом зі змінами суспільного устрою та зазнавав постійного впливу з боку держави.

Питання провадження нотаріальної діяльності завжди були й є одними із найпроблемніших, оскільки стосуються насамперед права власності на майно і пересічних громадян, і юридичних осіб, а також соціального розвитку держави загалом.

Зауважимо, що питанням провадження нотаріальної діяльності у різні історичні періоди в українській історико-правовій науці були присвячені низка досліджень. Однак і досі сповна не розглянуто здійснення правового забезпечення нотаріальної діяльності під час Другої світової війни.

Аналіз історико-правових аспектів розвитку нотаріального законодавства на українських землях під час Другої світової війни є актуальним з огляду на реформування інституту нотаріату та нотаріального законодавства.

**Стан дослідження.** Питання становлення та розвитку українського нотаріату було об'єктом дослідження багатьох учених, зокрема: В. Баранкової, М. Башти, Н. Василюк, Л. Єфіменка, М. Дякович, М. Кальницького, Ю. Козьякова, В. Комарова, О. Король, О. Неліна, Ю. Нікітіна, Ю. Орзіха, Л. Сміян, О. Спектор, В. Черниша, П. Хоменко, В. Шишленко, Л. Шевчук (Ясінської).

Однак у працях указаних науковців недостатньо розглянуто правове регулювання нотаріальної діяльності на українських землях під час Другої світової війни.

**Метою** статті є аналіз провадження нотаріальної діяльності на українських землях під час Другої світової війни.

**Виклад основних положень.** Загальновідомо, що Друга світова війна розпочалася 1 вересня 1939 р., а вже 1 листопада 1939 р. Верховна Рада СРСР прийняла Закон про включення Західної України до складу СРСР з приєднанням її до УСРР. 15 листопада 1939 р. на поза-

черговій третій сесії Верховної Ради УРСР було прийнято Закон про входження Західної України до складу УРСР. Відтак на території Західної України було ліквідовано польське нотаріатне законодавство та встановлено радянське [1, с. 17].

Ми погоджуємося з думкою Л. Ясінської, що відмінностей у функціонуванні нотаріату в Радянській Україні й її західних областях не було [2, с. 141].

Правове регулювання діяльності органів нотаріату Української СРР перед початком Другої світової війни здійснювалося двома основними нормативними актами: Положенням про судоустрій УСРР (затвердженим Постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 25 вересня 1931 р. «Про надання чинності Уставі про судоустрій УСРР в редакції 1931 року») та Нотаріальною Уставою (затвердженою Постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 25 липня 1928 року).

Зауважимо, що організацію та діяльність органів нотаріату регулювало Положення про судоустрій УСРР, а порядок учинення нотаріальних дій – Нотаріальна Устава.

Із метою проведення організації державного нотаріату, відповідно до Закону про судоустрій, Постановою РНК УРСР від 27 грудня 1940 р. «Про поліпшення організації державного нотаріату УРСР» були організовані: в містах – міські державні нотаріальні контори, в селах і селищах міського типу, що були райцентрами, – районні державні нотаріальні контори. Крім того, обласні нотаріальні контори реорганізовувалися у міські, а нотаріальні столи – у районні нотаріальні контори. Очолювали міські та районні державні нотаріальні контори – нотаріуси, за винятком міських державних нотаріальних контор обласних центрів, а також великих промислових міст, де працювали старші нотаріуси (за списком Нарком'юсту УРСР).

Однак державні нотаріальні контори були нерентабельними через об'єктивні причини, а саме: кредитну реформу 1930 р., виключення зі Цивільного кодексу УРСР норм, які встановлювали обов'язкове за свідчення договорів, що укладалися між його підприємствами, та ін.

Зауважимо, що Нотаріальна Устава зазнає суттєвих змін і доповнень у зв'язку з прийняттям Постанови Ради Народних Комісарів УРСР «Про зміну і доповнення Нотаріального положення УРСР» від 3 грудня 1940 р. № 1615 [3]. Вважаємо, що законодавець мав на увазі під Нотаріальним положенням Нотаріальну Уставу.

Основними змінами було скасування повноваження народних суддів і районних виконавчих комітетів на вчинення ними нотаріальних дій, а також розширення компетенції сільських і селищних рад, які не є районними центрами, стосовно вчинення нотаріальних



дій у разі відсутності нотаріальних контор (артикул 3 Нотаріальної Устави). Аналізуючи вказані зміни, можна зробити висновок, що законодавцем здійснено поділ компетенції нотаріусів на чотири групи. Три з них передбачали, які дії вчиняє нотаріус, а до четвертої належало виконання технічної роботи, пов'язаної з учиненням нотаріальних дій. На нашу думку, четверта група впливає з трьох попередніх, тому її не варто було виокремлювати.

Важливе значення для нотаріусів мали внесені зміни до ст. 8 Нотаріальної Устави щодо особистих потреб нотаріуса у вчиненні нотаріальних дій. Відтак останній вправі звернутися по її вчинення до нотаріуса іншої нотаріальної контори за вибором зацікавлених осіб.

Потрібно виокремити положення нової редакції ст. 22 стосовно порядку «встановлення тотожності осіб, що беруть участь у вчиненні правочину або для яких вчиняються ті чи інші дії, коли нотаріус цих осіб особисто не знає, посвідчується паспортами, а тотожність осіб, які постійно мешкають у місцевостях, де паспортної системи не запроваджено, – посвідченнями, виданими органами міліції або виконавчим комітетом сільської ради депутатів трудящих». Тобто виключалося підтвердження особи двома громадянами, а лише дозволялося документальне.

Також у новій редакції викладено розділ 5 Нотаріальної Устави [3], яким регулювався порядок учинення виконавчих написів. Зауважуємо, що постановою РНК УРСР від 3 грудня 1940 р. № 1615 також затверджено Перелік документів, за якими заборгованість стягається на підставі нотаріальних виконавчих написів, який налічував 32 пункти.

Загальновідомо, що під час Другої світової війни, на загарбаній ворогом території припиняли діяльність радянські органи, зокрема нотаріальні; їх персонал і за можливості архіви були вивезені [4, с. 71].

Загарбники запровадили свої органи влади, зокрема нотаріальні. Наприклад, у містах рейхскомісаріату «Україна» нотаріат переважно діяв у виді контор чи бюро при міських управах. Державною мовою вважалася українська. У дистрикті «Галичина» було створено нотаріальні контори, підпорядковані нотаріальній палаті у Львові (нотаріуси працювали навіть у львівському гетто). Там були у вжитку українська, польська, німецька мови. На Закарпатті сформували систему державних нотаріусів, призначених угорським урядом, та районних нотаріатів. На територіях, підвідомчих Румунії, діяли нотаріальні столи при міських адміністративних органах примаріях. Угорська та румунська влади провадили політику витіснення української мови з офіційного діловодства [4, с. 71–72].

У Києві в складі міської управи функціонувала нотаріальна контора, яка діяла згідно з Тимчасовим положенням про нотаріальну контору Київської міської управи, яке складалося з двох розділів і 15 параграфів. Зазначимо, що до міської нотаріальної контори входили: старший нотаріус, два нотаріуси, а також працівники.

Ми погоджуємося з думкою науковців, що Друга світова війна негативно вплинула на розвиток нотаріату, зокрема призвела до різкого зменшення кількості вчинюваних нотаріальних дій.

Однак період Другої світової війни характеризувався тим, що тоді було запроваджено низку спрощених правил під час проведення нотаріальних дій стосовно військовослужбовців. Так, 15 вересня 1942 року Рада Народних Комісарів СРСР прийняла Постанову «Про порядок посвідчення довіреностей та заповітів військовослужбовцями у військовий час» [5]. Передбачалося вчинення лише двох видів нотаріальних дій, які прирівнювалися до нотаріально посвідчених

Як зауважує О. Нелін, беручи до уваги обставини воєнного часу, квазінотаріат був збережений [6, с. 19].

Постановою передбачено, що у військовий час різні довіреності, а також заповіти осіб, які перебували в Червоній армії та Військовоморському флоті, можуть бути посвідчені, крім нотаріальних органів, командування окремих військових частин (полків, ескадрилій, кораблів 1, 2, 3 рангів; з'єднань кораблів 4 рангу, окремих батальйонів, дивізій, рот, батарей; загонів та інших відповідних ним військових частин), а довіреності та заповіти військовослужбовців, що перебувають на лікуванні в госпіталах, начальниками госпіталів.

Після визволення України від фашистських загарбників 1944 р. відбулося відновлення українського нотаріату. Рада Народних Комісарів УРСР 9 серпня 1944 р. прийняла Постанову «Про затвердження Положення про Державний нотаріат УРСР і Переліку документів, на підставі яких учиняються нотаріальні виконавчі написи на стягнення грошей та майна» (далі – Положення) [7].

Ми поділяємо думку Л. Ясінської, що вказані нормативно-правові акти відображають лише зміни в законодавстві та нотаріальній практиці, що відбулися після 1928 р. Якихось значних змін щодо організації нотаріату, його компетенції і техніки нотаріального оформлення документів вони не внесли [2, с. 109].

Положення складалося з трьох розділів (організація нотаріальних органів, функції нотаріальних органів, основні правила діяльності нотаріальних органів) та нараховувало лише 25 статей, що, на нашу думку, було недостатнім, оскільки не повною мірою розкривало завдання, які повинен вирішити нормативний акт.

До нотаріальних органів у державі належали державні нотаріальні контори, а в населених пунктах, де немає нотаріальних контор, – виконавчі комітети міських, селищних і сільських рад.

Акцентуємо, що ст. 6 Положення регулювала порядок доступу до посади нотаріуса. Законодавець установлював два види вимог: освітній ценз і стаж роботи. Зокрема нотаріусами могли бути особи, які мають вищу або середню юридичну освіту, а також особи, що мали не менш двох років стажу роботи на посаді судді, прокурора, слідчого, юрисконсульта, або не менш дворічного стажу нотаріальної роботи.

Положенням було передбачено обмеження в доступі до посади нотаріуса. Так, нотаріусами не могли бути особи, позбавлені виборчих прав, або особи, що мали судимість.

Кандидати на посаду нотаріуса або заступника повинні були складати спеціальний іспит за програмою, встановленою НКЮ УРСР. Водночас особи, які мали вищу або середню юридичну освіту, склали іспит лише щодо знання правил учинення нотаріальних дій (нотаріальної техніки).

Також законодавець наголосив, що нотаріуси не вправі були поєднувати інші посади, крім виборних і посад із викладацької роботи.

Перелік видів нотаріальних дій, які вчиняли державні нотаріальні контори, встановлено у ст. 12 Положення.

Законодавець встановив 10 груп учинюваних нотаріусами дій, а саме:

1. Нотаріальне посвідчення: договорів, довіреностей, заповітів, третейських записів у майнових справах громадян між собою.

2. Засвідчення: вірності копій із документів і виписок з документів та книг; справжності підписів на документах, що не мали значення майнових правочинів; фактів і обставин, які мали значення і для яких законом не встановлено іншого виду засвідчення; перехід будівель і права забудови, набутих з прилюдних торгів.

3. Учinenня виконавчих написів: на документах, передбачених у Переліку документів, на підставі яких учиняються нотаріальні виконавчі написи на стягнення грошей та майна; на рішеннях третейських судів у майнових спорах громадян між собою.

4. Вжиття заходів з охорони спадкового майна та видача спадкоємцям свідоцтва, які підтверджували їх право на спадщину.

5. Реєстрація арештів, накладених на будівлі та право забудови.

6. Прийняття на депозит для передачі за приналежністю предметів зобов'язань (грошей, цінних паперів).

7. Прийняття на зберігання документів.

8. Передача заяв осіб і установ для передання іншим особам і установам та видання посвідки про передані заяви.

9. Перекладання документів іншими мовами та засвідчення вірності перекладів.

10. Надання технічних послуг, пов'язаних із виконанням нотаріальних дій.

Аналізуючи перелік учинюваних нотаріальних дій, зауважимо, що законодавцю було б доцільно згрупувати вказані дії в декілька груп. Наведений перелік нотаріальних дій зазвичай відповідає тим видам дій, які вчиняють нотаріуси незалежної України.

Також вважаємо за недоцільне виокремлювати технічні послуги, пов'язані з виконанням нотаріальних дій, оскільки це не є видом нотаріальних дій.

Законодавець передбачив п'ять груп нотаріальних дій, які вправі були вчиняти виконавчі комітети міських, селищних і сільських рад, а саме:

1. Нотаріально посвідчувати: договори на суму до 3000 карбованців, окрім договорів про встановлення і відчуження права забудови, а також купівлі-продажу, дарування, обміну та застави будівель; довіреності, крім тих, що видавалися для проведення дій за кордоном; заповіти громадян, які постійно проживають на території цієї ради.

2. Засвідчувати лише для громадян, які постійно проживають на території цієї ради: вірність копій з документів, що стосуються сімейного стану (свідоцтва про народження, одруження, смерть тощо), з довідок про службу в Червоній армії і Червоному Військово-морському флоті, виданих для надання пільг сім'ї; з довідок військових столів про відношення до військової служби, а також виписок з постанов правління артилей, що стосувалися цього громадянина.

3. Засвідчувати справжність підписів на документах, що не належали до майнових правочинів.

4. Вживати заходів з охорони спадкового майна.

5. Надавати технічні послуги, пов'язані з виконанням нотаріальних дій [7].

Як справедливо зауважує Л. Єфіменко, за обсягом регулювання нотаріальної діяльності воно значно поступалося Нотаріальній Уставі. Однак цим актом уперше в історії національного нотаріату в назвах нотаріальних дій розмежовувалися такі їх ознаки, як засвідчення та посвідчення, і відтоді таке розмежування є незмінним в основних актах про нотаріат [8, с. 36].

У Розділі «Основні правила діяльності нотаріальних органів» було лише 12 статей, що, на нашу думку, не повною мірою розкриває поставлені перед нормативним актом завдання [9, с. 25]. Розглянемо деякі положення вказаного Розділу. Так, нотаріальні дії можна було вчиняти в будь-якій державній нотаріальній конторі, крім випадків,

коли за законом або згідно з правилами вчинення нотаріальних дій нотаріальну дію необхідно вчиняти в певному місці.

У ст. 20 Положення міститься обмеження в праві вчинення нотаріальних дій. Так, нотаріуси не мали права вчиняти нотаріальні дії на своє ім'я, від свого імені, на ім'я або від імені своєї дружини, своїх та її родичів прямого споріднення, братів і сестер своїх і своєї дружини, а також співробітників нотаріальної контори, де вони працюють. Слід зазначити, що вказаних положень повинні дотримуватися також сучасні українські нотаріуси.

Дотримання таємниці вчинення нотаріальних дій урегульовано у ст. 21 Положення. Так, нотаріуси та співробітники нотаріальних контор повинні дотримуватись таємниці щодо всіх учинених ними дій, доручених їм справ і документів. Річ у тім, що довідки про вчинені нотаріальні дії і доручені нотаріальній конторі документи можна було видавати тільки особам, що брали участь у нотаріально посвідчених правочинах як сторони, а також особам, за дорученням яких і стосовно яких вчинено відповідні нотаріальні дії. У випадках, передбачених законом, довідки видавалися також і на вимогу прокуратури, слідчих органів та суду. Відмова від учинення нотаріальних дій нотаріусом та її оскарження врегульовано ст.ст. 23–24 Положення. Зокрема встановлено, що відмова від учинення дій відбувається лише у письмовій формі. Оскарження нотаріальних дій відбувалося за нормами ст.ст. 258–261 ЦПК УРСР. Також законодавець надав право прокурору опротестувати нотаріальну дію або відмовлятися від її учинення.

**Висновки.** Отже, перед початком Другої світової війни правове регулювання діяльності органів нотаріату Української СРР здійснювалося двома основними нормативними актами: Положенням про судоустрій УСРР і Нотаріальною Уставою, які діяли до 1944 року. Положення про Державний нотаріат УРСР, затверджене Радою Народних Комісарів УРСР 9 серпня 1944 р. № 1016, регулювало нотаріальну діяльність на українських землях до завершення Другої світової війни. На нашу думку, більшість норм указанного Положення є актуальними.

---

1. Лісна І. Становлення Радянської влади на західноукраїнських землях / І. Лісна // Радянське право. – 1989. – № 8. – С. 14–17.

2. Ясінська Л. Е. Становлення та розвиток інституту нотаріату в Україні (історико-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Л. Е. Ясінська. – Львів: Львівський національний ун-т ім. Івана Франка, 2005. – С. 210.

3. Про зміну і доповнення Нотаріального положення УРСР: Постанова РНК УРСР від 03.12.1940 // ЗУ УРСР. – 1940. – № 27. – Ст. 198.

4. Кальницький М. Нариси історії нотаріату України / М. Кальницький; Укр. Нотар. Палата. – К.: Гопак, 2008. – 144 с.

5. О порядке удостоверения доверенностей и завещаний военнослужащих в военное время: Постановление Совета Народных Комиссаров от 15.09.1942 № 1536 // СП СССР. – 1942. – № 8. – Ст. 133.

6. Нелін О. Нотаріат і квазінотаріат в Україні: окремі дискусійні питання / О. Нелін // Юридична Україна. – 2012. – № 8. – С. 19–22.

7. Про затвердження Положення про Державний нотаріат УРСР і Перебіку документів, на підставі яких учиняються нотаріальні виконавчі написи на стягнення грошей та майна: Постанова РНК УРСР від 09.08.1944 // ЗУ УРСР. – 1944. – Ст. 18.

8. Єфіменко Л. В. Правова охорона цивільних прав та інтересів у нотаріальній діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Л. В. Єфіменко. – К., 2013. – 236 с.

9. Долинська М. С. Розвиток нотаріату та нотаріального законодавства УСРР протягом 1941–1956 років / М. С. Долинська // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2014. – Вип. 3. – С. 22–27.

#### **Долинская М. С. Особенности осуществления нотариальной деятельности на украинских землях во время Второй мировой войны**

*Исследуются актуальные вопросы правового регулирования нотариальной деятельности во время Второй мировой войны. Рассматривается деятельность органов нотариата на украинских землях в составе Союза Советских Социалистических Республик.*

*Охарактеризовано Постановление Совета Народных Комиссаров СССР от 3 декабря 1940 г. № 1615 «Об изменении и дополнении Нотариального положения УССР». Констатируется, что до начала Второй мировой войны правовое регулирование деятельности органов нотариата Украинской ССР осуществлялось с помощью двух основных нормативных актов: Положения о судостроительстве УССР и Нотариального Устава, действовавшего до 1944 года. Произведен анализ Положения о Государственном нотариате УССР, утвержденного Постановлением Совета Народных Комиссаров УССР № 1016 от 9 августа 1944 г., регулирующего нотариальную деятельность на украинских землях до конца Второй мировой войны. Указывается, что большинство норм упомянутого Положения остаются актуальными и в настоящее время.*

**Ключевые слова:** *нотариальное положение, нотариус, нотариальные действия, нотариальная тайна.*

#### **Dolynska M. S. Peculiarities of the notarial activities on the Ukrainian lands during the Second World War**

*The article deals with the issues of the legal regulation of the notarial activities during World War II. The questions of the activities of notaries public on the Ukrainian lands as a part of the Union of Soviet Socialist Republics are considered. The author characterizes the decree of the Council of People's Commissars of the Ukrainian SSR «On change and supplement of the Notarial regulations of the Ukrainian SSR» № 1615 from December 3, 1940. According to the scientist, at the beginning of the Second World War, the legal regulation*

*of the activities of the notaries public of the Ukrainian SSR was carried out with two major normative acts: the Regulations on the judiciary of the Ukrainian SSR and the Notarial regulations, which functioned to 1944.*

*The analysis of the normative act of the Ukrainian SSR – the Regulations on the State notary system of the Ukrainian SSR, approved by the Council of People's Commissars of the Ukrainian SSR from 9 September 1944, № 1016 was made.*

*The author examines the procedure for the access to the notary profession, including the requirements of educational qualification and experience of practical activity. In particular, persons who had higher or secondary legal education, as well as persons who had at least 2 years of experience as a judge, prosecutor, investigator, legal adviser, or not less than 2 years of experience of notarial work could be a notary public. That is positive that the regulations provided for limitable access to the notary public. So persons deprived of the vote, or persons who had a criminal record could not be a notary public. Candidates for the position of a notary public or deputy notary public had to pass a special exam. Notaries public could not combine other posts, except for the elective posts and teaching work.*

*According to the author, most norms of the Regulations on the State notary system of the Ukrainian SSR remain relevant nowadays.*

**Key words:** *notarial position, notary public, notarial acts, notarial secrecy.*

*Стаття надійшла 21 листопада 2017 р.*

УДК 349.412.2

**Н. В. Ільків**

## **СУДОВА ПРАКТИКА У СПРАВАХ ПРО ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК З МОТИВІВ СУСПІЛЬНОЇ НЕОБХІДНОСТІ**

*Досліджено питання адміністративної процесуальної дієздатності суб'єктів на звернення з адміністративним позовом про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності, ґрунтуючись на аналізі чинного законодавства України про примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності, та судової практики. Задля забезпечення прав власників земельних ділянок у разі, якщо потреба у використанні земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, відпала, запропоновано внести відповідні зміни до законодавства про відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності. Зроблено висновок про необхідність підвищення ролі суду в застосуванні законодавства, яке стоєть земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності.*

**Ключові слова:** *примусове відчуження земельної ділянки, мотиви суспільної необхідності, адміністративний позов про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності, адміністративний суд.*

**Постановка проблеми.** На конституційному рівні закріплено можливість правомірного примусового відчуження будь-якого майна, що є об'єктом права приватної власності, зокрема земельних ділянок, у встановлених законом окремих виняткових випадках і за умови дотримання відповідної процедури. Розуміючи те, що відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності неминуче посягає на приватні інтереси власника й позбавляє його можливості вільно та безперешкодно використовувати своє майно, держава запроваджує такі гарантії, які б унеможливили застосування цих заходів так, щоб останні стали предметом зловживань для перерозподілу власності. Законодавчо передбачено, що у разі неотримання згоди власника земельної ділянки на її викуп для суспільних потреб, земельна ділянка може бути примусово відчужена у державну чи комунальну власність з мотивів суспільної необхідності за рішенням суду.

Ці відносини отримали основну правову регламентацію у Законі 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» (далі – Закон про відчуження) [1] та Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [2]. Справи щодо відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства. Однак правилам адміністративного провадження у цій категорії справ присвячена лише ст. 183-1 КАС України, що не містить відповідей на низку істотних питань.

**Стан дослідження.** Інститут відчуження земельних ділянок, які перебувають у приватній власності, з мотивів суспільної необхідності є комплексним правовим інститутом, дослідження якого вимагає аналізу науково-практичних підходів учених різних галузей юридичної науки. Ці питання ґрунтовно досліджувалися у працях В. Б. Авер'янова, О. В. Єлісеєвої, М. В. Краснової, П. Ф. Кулинича, А. М. Мірошніченка, В. В. Носіка, М. С. Федорченка, М. В. Шульги та ін. Проблема примусового відчуження земельних ділянок стала об'єктом дослідження Є. П. Суєтнова [3] та А. Б. Наконечного [4] з позицій теорії земельного права, Д. В. Дудника [5] – цивільного права. Однак практично немає ґрунтовних наукових розвідок, які б стосувалися процесуальних особливостей судового розгляду справ про відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності.

**Метою** статті є аналіз здійснення адміністративними судами провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності.



**Виклад основних положень.** Під час здійснення провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності адміністративні суди для вирішення справи й прийняття об'єктивного та неупередженого рішення досліджують такі основні елементи цих правовідносин, як правовий статус суб'єктів, насамперед тих, які звертаються із позовом; правовий режим об'єктів, що підлягають відчуженню; дотримання формальної процедури відчуження.

Із метою встановлення достатньої адміністративної процесуальної дієздатності особи на звернення із вимогами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності, суд визначає, чи згідно з ч. 1 ст. 183-1 КАС України суб'єкт звернення є тим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, які відповідно до закону можуть викуповувати ці об'єкти для суспільних потреб. Коло суб'єктів, які уповноважені на такий викуп, визначені ст.ст. 8–9 Закону про відчуження, як такі, що приймають рішення про відчуження земельної ділянки.

Однак реалізація чітких законодавчих положень зумовлює низку питань у правозастосовній практиці.

Так, постановою Львівського апеляційного адміністративного суду від 30 липня 2012 р. у справі № 2а-2/12/9104 [6] у позові Львівської обласної державної адміністрації до власників земельних ділянок відмовлено, зважаючи (сукупно з іншими встановленими обставинами), зокрема на те, що 17 березня 2011 р. Кабінетом Міністрів України прийняте Розпорядження «Про викуп земельних ділянок з мотиву суспільної необхідності» № 195-р, яке фактично визнано рішенням про викуп. Відповідно, саме Кабінет Міністрів України, а не Львівська обласна державна адміністрація, повинна була виступити суб'єктом, який має виключне право на звернення із адміністративним позовом про примусове відчуження таких земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності.

Подекуди відбувається так зване делегування повноважень з відчуження земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності. Наприклад, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2012 р. № 624-р вирішено вилучити та/або надати у постійне користування державному підприємству «Національна енергетична компанія «Укренерго» розташовані за межами населених пунктів ... земельні ділянки для розміщення, будівництва, експлуатації та обслуговування заходу повітряної лінії електропередачі напругою 750 кВ Хмельницька АЕС – Чорнобильська

АЕС на електричну підстанцію напругою 750 кВ «Київська» із зміною їх цільового призначення. Для виконання цього рішення Кабінетом Міністрів України вказано «Київській та Житомирській облдержадміністраціям у визначеному законодавством порядку вжити заходів щодо викупу або примусового відчуження земельних ділянок, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності ...». Однак потрібно зазначити, що Законом про відчуження випадки делегування повноважень не встановлені.

Виконання цього розпорядження мало судову перспективу. Так, Вищим адміністративним судом України (справа № 875/72/16) розглянуто апеляційну скаргу Макарівської районної державної адміністрації Київської області на постанову Київського апеляційного адміністративного суду за позовом Макарівської районної державної адміністрації Київської області до ОСОБА\_5, третя особа – Державне підприємство «Національна енергетична компанія «Укренерго», про примусове відчуження у державну власність з мотивів суспільної необхідності частини земельної ділянки, однак ухвалою від 27 квітня 2017 року апеляційну скаргу залишено без задоволення [7].

У мотивувальній частині Вищий адміністративний суд України вказав: «Враховуючи, що Лінія електропередачі 750 кВ для видачі потужностей Рівненської та Хмельницької атомних електростанцій: ПС 750 кВ «Київська» із заходами, повітряна лінія 750-330 кВ», до складу якого входить будівництво заходів повітряної лінії електропередачі напругою 330 кВ Новокиївська-Северна на електричну підстанцію напругою 750 кВ «Київська має проходити по території Київської та Житомирської областей та те, що Кабінетом Міністрів України рішення про викуп прийнято 20.08.2012 (йдеться про вказане розпорядження № 624-р), а з позовом про примусове відчуження у державну власність з мотивів суспільної необхідності частини земельної ділянки Макарівська районна державна адміністрація Київської області звернулася лише 06.12.2016, тобто з пропуском річного строку з дня прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про викуп земельних ділянок, яке в силу Закону про відчуження втратило чинність, колегія суддів приходить до висновку про безпідставність позовних вимог».

На межі компетенції у справах про примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності Вищий адміністративний суд вказав Макарівській районній державній адміністрації і в ухвалі від 13.07.2017 у справі № 875/88/16. У цьому рішенні річний термін Вищий адміністративний суд України рахував від дати ухвалення рішення про викуп, прийнятого Київською обласною державною

адміністрацією (розпорядження), оскільки об'єкт має проходити територією декількох районів [8].

Правовим підґрунтям такої аргументації Вищого адміністративного суду України слугувало те, що, по-перше, згідно з ч. 2 ст. 8 Закону України про відчуження, це питання не належить до сфери компетенції Макарівської районної державної адміністрації, по-друге, рішення про викуп земельної ділянки належить Кабінету Міністрів України, а не будь-якому іншому органу ним визначеного (або як це відбулося в ухвалі Вищого адміністративного суду України від 13.07.2017 – розпорядження Київської обласної державної адміністрації); по-третє, відповідно до ч. 3 ст. 12 Закону про відчуження, «рішення про викуп земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, для суспільних потреб з підстав, які допускають примусове відчуження цих об'єктів з мотивів суспільної необхідності, втрачає чинність у разі, якщо протягом одного року з дня прийняття рішення відповідний орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування не звернувся до суду з позовом про примусове відчуження цих об'єктів або якщо рішення суду про відмову у задоволенні цього позову набрало законної сили». Поширеним у вирішенні справ за адміністративними позовами про примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності є питання дотримання строку чинності рішення про викуп. Закон про відчуження встановив граничний максимальний строк чинності такого рішення – один рік і його недотримання у багатьох випадках стало підставою для відмови у задоволенні позову.

Під час розгляду цих справ Вищим адміністративним судом України було прийнято до уваги, що є важливо, диференційований підхід до визначення права на застосування викупу земельних ділянок та інших об'єктів нерухомого майна, зокрема, адміністративно-територіальне розміщення відчужуваного об'єкта та його співвідношення із територією поширення компетенції відповідного суб'єкта владних повноважень. Саме така сукупність ознак і повинна враховуватися під час визначення правоздатності для звернення до суду суб'єкта владних повноважень із відповідним позовом.

Встановивши невідповідність суб'єкта, Вищий адміністративний суд України повівся надто коректно, оскільки встановлення невідповідності суб'єкта із правом на звернення вважаємо повинно бути однозначною підставою для повернення позовної заяви позивачеві на підставі п. 3 ч. 3 ст. 108 КАС України або залишення позовної заяви без розгляду на підставі п. 1 ч. 1 ст. 155 КАС України, якщо зазначені обставини будуть встановлені після відкриття провадження у справі.

На практиці є і делегування повноважень з доведення до відома власника земельної ділянки рішення про її викуп для суспільних потреб. Згідно з ч. 2 ст. 10 Закону про відчуження, орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, який прийняв рішення про викуп земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, зобов'язаний письмово повідомити про це їх власника (власників) протягом п'яти днів із дня прийняття такого рішення, але не пізніше як за три місяці до їх викупу.

Так, постановою Львівського адміністративного апеляційного суду від 10.10.2017 (справа № 876/7/17-а) встановлено, що на виконання ухвали Львівської міської ради від 18.05.2017 № 1983 «Про викуп у ТзОВ «XXX» для суспільних потреб об'єкта нерухомого майна» ЛКП «УУУ» рекомендованим листом з повідомленням про вручення від 22.05.2017 № 78 повідомило ТзОВ «XXX» про викуп для суспільних потреб об'єкта нерухомого майна – роздягальні для спортсменів та споруди стадіону на вул. Городоцькій [9].

Таке повідомлення не можна визнати належним і, відповідно, законодавчо встановлена процедура є порушена.

Основне значення під час розгляду цієї категорії справ має аналіз підстав для примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності, вичерпний перелік яких визначено у ст. 15 Закону про відчуження. Тобто важливим питанням, яке підлягає з'ясуванню судом, – це наявність суспільної необхідності, визначеної за вказаними правилами Закону про відчуження. На цьому елементі та необхідності його чіткого дотримання акцентує у категоричній формі низка нормативних приписів Закону про відчуження. Цей елемент важливий і на етапі прийняття рішення про відчуження земельної ділянки, і при подальшому її використанні. Зокрема ч. 5 ст. 4 Закону визначає, що викуплена або примусово відчужена земельна ділянка не може бути передана в користування або у власність фізичній чи юридичній особі для цілей, не пов'язаних із забезпеченням суспільних потреб або суспільної необхідності, визначених у рішенні органу державної влади чи органу місцевого самоврядування про відчуження зазначеної земельної ділянки; ч. 3 ст. 18 передбачає використання та розпорядження земельною ділянкою, іншими об'єктами нерухомого майна, що на ній розміщені, викупленими для суспільних потреб або примусово відчуженими з мотивів суспільної необхідності, здійснюються в порядку, встановленому законом, для забезпечення суспільних потреб, що стали підставою для викупу таких об'єктів. Отже, цільове призначення подальшого використання вилученої земельної ділянки чи іншого нерухо-

мого майна є однією з найістотніших складових подальшого правового режиму відчуженої власності. Його ж дотримання без попередньої конкретної вказівки в акті правозастосування буде істотно утрудненим та не матиме надалі правової основи.

У судовій практиці трапляються випадки неналежності віднесення позивачами певної потреби до суспільно необхідної. Так, постановою Львівського адміністративного апеляційного суду від 10.10.2017 (справа № 876/7/17-а) [9] у задоволенні позову Львівської міської ради було відмовлено, оскільки «будівництво стадіону» не охоплюється виключним переліком «суспільної необхідності», вміщеним у ч. 1 ст. 15 Закону про відчуження.

Зазначаючи цільовий характер забезпечення конкретної суспільної необхідності використання земельних ділянок та інших об'єктів нерухомого майна, що на них розташовані, потрібно зауважити, що на законодавчому рівні регламентовано можливість строкового характеру примусового відчуження залежно від існування такої цільової необхідності. У разі ж, якщо потреба у використанні земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, викуплених для суспільних потреб чи примусово відчужених з мотивів суспільної необхідності, відпала, орган, який прийняв рішення про викуп цих об'єктів, протягом місяця з дня, коли йому стало відомо чи повинно було стати відомо про це, приймає відповідне рішення, будучи зобов'язаним розпочати процедуру повернення відчужених об'єктів попередньому власнику. Це вкотре підкреслює значення чіткого визначення тієї суспільної необхідності, що є підставою для задоволення позову у відповідній судовій постанові.

У судовій практиці трапляються випадки відмови у задоволенні адміністративного позову через те, що відпала суспільна необхідність. Так, у постанові Львівського апеляційного адміністративного суду від 30 липня 2012 р. у справі № 2 а-2/12/9104 зазначається, що «згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 року № 195-р «Про викуп земельних ділянок з мотиву суспільної необхідності» метою викупу спірних земельних ділянок у відповідачів є проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 з футболу в Україні, однак загальноновизнаним є той факт, що чемпіонат Європи 2012 з футболу в Україні закінчився 01.07.2012 року, а тому на момент вирішення даної справи відпала суспільна необхідність викупу спірних земельних ділянок» [6].

Вищий адміністративний суд як суд апеляційної інстанції погодився з таким висновком суду першої інстанції, вказавши, що на момент вирішення даної справи відпала суспільна необхідність викупу

спірних земельних ділянок, оскільки чемпіонат Європи 2012 з футболу закінчився 01 липня 2012 року, тому реалізація рішень Кабінету Міністрів України, прийнятих з метою проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу, наразі є неможливим (ухвала Вищого адміністративного суду України від 16.06.2016 у справі № А/9991/152/12) [10].

Якщо такий виклад й відповідає логіці та принципу відчуження об'єктів права приватної власності для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, зокрема, «вкуплена або примусово відчужена земельна ділянка не може бути передана в користування або у власність фізичній чи юридичній особі для цілей, не пов'язаних із забезпеченням суспільних потреб або суспільної необхідності, визначених у рішенні органу державної влади чи органу місцевого самоврядування про відчуження зазначеної земельної ділянки» (ч. 5 ст. 4 Закону про відчуження), який стосується відчужених земельних ділянок, то іншого законодавчого регулювання це питання немає. Не у всіх випадках суд володіє так суспільною ситуацією, як у цьому. Тож у Законі повинен бути чітко прописаний механізм прийняття відповідного рішення (подібного тому, що у ч. 1 ст. 19) тим органом, який прийняв рішення про викуп, і який нести відповідальність за свої рішення ще на етапі судового розгляду.

Актуальним є й питання правового режиму об'єкта досліджуваних відносин. Викликає науковий інтерес ухвала Вищого адміністративного суду України від 16.04.2015 за апеляційною скаргою Львівської міської ради на ухвалу Львівського апеляційного адміністративного суду від 15.07.2014 року у справі про примусове відчуження об'єкта нерухомого майна (цегляної будівлі) з мотивів суспільної необхідності (для будівництва майданчику відпочинку). Судом було встановлено, що земельна ділянка, на якій розташований об'єкт нерухомого майна – цегляна будівля, яка належить на праві приватної власності ОСОБА\_3, перебуває у комунальній власності та не є приватною власністю ОСОБА\_3. Вищий адміністративний суд України, враховуючи, що предмет спору у цій справі є примусове відчуження лише нерухомого майна (цегляна будівля), а не земельної ділянки, та інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності, апеляційну скаргу залишив без задоволення (інформації про набрання законної сили цією ухвалою в ЄДРСР немає) [11].

Потрібно вказати на дискусійність такої мотивувальної аргументації суду з погляду відповідності законодавчим приписам. Справді, згідно з ч. 2 ст. 2 Закону про відчуження, його дія не поширюється на вилучення (викуп) земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого

майна, що на них розміщені, які перебувають у державній та/або комунальній власності. Однак у цьому випадку позов стосувався іншого об'єкта – цегляної будівлі, що є окремим об'єктом перебуває у приватній власності. І керуючись ч. 4 ст. 3 «у разі якщо земельна ділянка (її частина), що відчужується, житловий будинок, інші будівлі, споруди, багаторічні насадження, що на ній розміщені, перебувають у власності кількох осіб, питання про відчуження розглядається з кожним із власників».

**Висновки.** Попри визнаний безперечний позитив та прагнення держави надати досліджуванім відносинам між приватним власником і суспільством на шляху узгодження абсолютної свободи власності та забезпечення суспільних інтересів, цивілізованого характеру, судова практика свідчить про велику кількість прогалин у правозастосуванні. Наявність законодавчого порядку не гарантує захищеності приватної власності та не забезпечує балансу приватних і суспільних інтересів. Тож належна реалізація судами наданих їм повноважень із дотримання визначеного Законом порядку сприятиме наданню цим відносинам цивілізованого характеру.

---

1. 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. // ВВРУ. – 2010. – № 1. – Ст. 2.

2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // ВВРУ. – 2005. – № № 35–37. – Ст. 446.

3. Суєтнов Є. П. Відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / Є. П. Суєтнов. – Х., 2013. – 20 с.

4. Наконечний А. Б. Примусове відчуження земельних ділянок за законодавством України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / А. Б. Наконечний // НУ ОЮА. – Одеса, 2015. – 25 с.

5. Дудник Д. В. Відчуження земельних ділянок для суспільних потреб: цивільно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.03 / Д. В. Дудник; Харківський національний ун-т імені В. Н. Каразіна. – Х., 2015. – 23 с.

6. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 30 липня 2012 р. у справі № 2а-2/12/9104 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/25470535>

7. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 27 квітня 2017 року у справі № 875/72/16 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/66597003>

8. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 13.07.2017 у справі № 875/88/16 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/67847659>

9. Постанова Львівського адміністративного апеляційного суду від 10.10.2017 у справі № 876/7/17-а // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/67847976>

10. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 16.06.2016 у справі № А/9991/152/12 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/58405868>

11. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 16.04.2015 у справі № 876/1/14-а // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/49405845>

**Илькв Н. В. Судебная практика по делам об отчуждении земельных участков по мотивам общественной необходимости**

*Исследуется вопрос об административной процессуальной дееспособности субъектов на обращение с административным иском о принудительном отчуждении земельного участка по мотивам общественной необходимости, основываемый на анализе действующего законодательства Украины о принудительном отчуждении земельных участков по мотивам общественной необходимости и судебной практики. С целью обеспечения прав владельцев земельных участков предлагается внесение изменений в законодательство об отчуждении земельных участков по мотивам общественной необходимости в случае, если необходимость в использовании земельного участка, других объектов недвижимого имущества, размещенных на нем, для общественных потребностей исчезла. Сделан вывод о необходимости повышения роли суда в применении законодательства об отчуждении земельных участков по мотивам общественной необходимости.*

**Ключевые слова:** *принудительное отчуждение земельного участка; мотивы общественной необходимости, административный иск о принудительном отчуждении земельного участка по мотивам общественной необходимости, административный суд.*

**Plkiv N. V. Judicial practice of alienation of land plots for reasons of social necessity**

*The legislation of Ukraine sets that in case of absence of a landowner's consent to redeem a plot of land for social necessities this plot of land can be alienated by force to public or communal property for reasons of social necessity under the decision of court. Cases concerning alienation of land plots for reasons of social necessity are subjected to consideration through administrative proceedings. However, only one article of the Code of administrative procedure of Ukraine is dedicated to the rules of the administrative proceedings of this category of cases. This article does not contain answers for some substantial questions.*

*The purpose of the article is to analyze the implementation of the administrative proceedings by administrative courts in cases involving administrative claims for forced alienation of land plots for reasons of social*



*necessity. Administrative courts exercising the proceedings of administrative claims for forced alienation of land plots for reasons of social necessity carry out the research of such basic elements of these legal relationships as legal status of subjects-plaintiffs, legal regime of objects that are subjected to alienation, observance of formal procedure of alienation.*

*The court must establish the sufficient administrative procedural capacity of person to appeal with the requirements about forced alienation of land plots, other objects of the immovable property for reasons of social necessity. The court determines whether the subject of appeal belongs to the executive authorities or bodies of local self-government that under the law can buy these objects back for social necessities. Realization of these statutory provisions causes the questions about law application. In judicial practice there are cases of plaintiffs' improper taking of certain necessity to social one. An increase of the role of the court in application of the legislation on alienation of land plots for reasons of social necessity is important in our society.*

**Key words:** *forced alienation of land plot; reasons of social necessity; administrative claim for forced alienation of land plots for reasons of social necessity; administrative court.*

*Стаття надійшла 6 листопада 2017 р.*

УДК 347.736(477)

**Л. В. Мелех,  
К. І. Круць**

## **ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОЇ ПРОЦЕДУРИ РОЗПОРЯДЖЕННЯ МАЙНОМ БОРЖНИКА У СПРАВІ ПРО БАНКРУТСТВО, ЇЇ МЕТА Й ФУНКЦІЇ**

*Зазначено, що у зв'язку з переходом від прокредиторської до продебіторської моделі правового регулювання відносин банкрутства в Україні було запроваджено судову процедуру розпорядження майном у справах про банкрутство. Встановлено фактичну мету судової процедури розпорядження майном боржника у справі про банкрутство. Виокремлено основні функції судової процедури розпорядження майном боржника (регулятивну, контроль-но-наглядову, забезпечувальну й аналітичну) та встановлено, що функції упорядковують матеріальні й процесуальні правовідносини між сторонами та іншими учасниками процедури, забезпечуючи захист інтересів кредиторів і прав боржника. Визначено особливості судової процедури розпорядження майном боржника у справі про банкрутство.*

**Ключові слова:** *кредитор, боржник, банкрутство, процедура банкрутства, справа про банкрутство, процедура розпорядження майном боржника.*

**Постановка проблеми.** Підвищена увага держави до регулювання відносин неспроможності (банкрутства) є загальносвітовою тенденцією.

Інститут банкрутства, який суттєво трансформувався, використовують як індикатор рівня розвитку й організації національної економіки. Він сприяє очищенню економічного простору від суб'єктів, які неефективно господарюють [1].

Потрібно визначити належну роль серед інших судових процедур банкрутства шляхом обґрунтування та нормативного закріплення: цілей і головних функцій процедури, її особливостей, що вирізняють судову процедуру розпорядження майном боржника з-поміж інших процедур банкрутства; кола учасників процедури й їх правового положення, правового статусу зборів кредиторів і комітету кредиторів, інших учасників судового провадження. Насамперед це важливо з огляду на те, що нині державна політика у сфері банкрутства спрямована головню на відновлення платоспроможності боржника і найбільш повного задоволення вимог кредиторів [2, с. 32].

Необхідність проведення наукового дослідження мети, функцій та особливостей судової процедури розпорядження майном боржника зумовлюється неоднорідністю думок науковців стосовно її визначення.

**Стан дослідження.** У науці питанням особливостей розпорядження майном боржника займалися такі науковці, як Р. Г. Афанасьєв, І. О. Вечірко, С. М. Грудницька, В. В. Джунь, С. В. Міньковський, Б. М. Поляков, П. Д. Пригуза, В. М. Телюкіна, М. І. Тітова та ін.

**Метою** статті є дослідження правових особливостей судової процедури розпорядження майном боржника та встановлення її фактичної мети й визначення основних функцій.

**Виклад основних положень.** Судова процедура розпорядження майном у справах про банкрутство була запроваджена у зв'язку з переходом від прокредиторської до продебіторської моделі правового регулювання відносин банкрутства в Україні [1].

Відповідно до ч. 1 ст. 22 чинного Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (далі – Закон про банкрутство), під розпорядженням майном боржника слід розуміти систему заходів щодо нагляду та контролю за управлінням і розпорядженням майном боржника з метою забезпечення збереження, ефективного використання майнових активів боржника, проведення аналізу його фінансового становища, а також визначення наступної оптимальної процедури (санації, мирової угоди чи ліквідації) для задоволення в повному обсязі або частково вимог кредиторів [3].

Із наведеної норми закону потрібно зробити висновок, що фактично не встановлюється загальна мета цієї процедури, а тільки визначаються поточні її завдання (не вказується те, чи інтереси кредиторів чи інтереси боржника захищає ця процедура) [2, с. 35].

С. В. Мінковський вважає, що метою судової процедури розпорядження майном боржника у справі про банкрутство є «контроль, що здійснюється, у тому числі засобами активного нагляду (спостереження) за господарською діяльністю боржника, без втручання в оперативно-господарську діяльність останнього, крім випадків, передбачених Законом про банкрутство, що контролюється розпорядником майна боржника, з метою збереження й ефективного використання майнових активів боржника, проведення аналізу його фінансового становища, визначення правових підстав для подальшого застосування оптимальної судової процедури банкрутства (санації, мирової угоди або ліквідації) до боржника» [2, с. 39].

Варто підкреслити необхідність акцентування мети на забезпеченні відновлення платоспроможності боржника та відповідне посилення правового впливу на процес розпорядження майном боржника за допомогою додаткових важелів забезпечення досягнення цієї мети [1].

У юридичній літературі є й інші погляди науковців стосовно мети процедури розпорядження майном боржника.

Так, Р. Г. Афанасьєв вважає, що головною метою процедури розпорядження майном боржника є «...відновлення його платоспроможності і недопущення погіршення його майнового стану» [4, с. 117]. Дослідник конкурсного права М. В. Телюкіна зазначає, що ціллю процедури «спостереження» (аналог української процедури розпорядження майном боржника – *авт.*) є «...досягнення балансу інтересів боржника і кредиторів, запобігання можливим зловживанням» [5, с. 277].

Із урахуванням мети судової процедури розпорядження майном боржника, до основних функцій процедури розпорядження майном боржника належать:

1. Регулятивна функція, яка, своєю чергою, зумовлює упорядкування матеріальних і процесуальних правовідносин між сторонами й учасниками процедури розпорядження майном боржника через визначення прав і обов'язків боржника, кредиторів, власника, Державного органу з питань банкрутства, арбітражного керуючого (розпорядника майна боржника) й інших учасників процесу.

2. Контрольно-наглядова функція, процедура якої полягає в тому, що господарську діяльність боржника на цій стадії проваджен-

ня контролює та наглядає у випадках, передбачених Законом про банкрутство, призначений судом арбітражний керуючий (розпорядник майна боржника) за допомогою покладених на нього повноважень.

3. Забезпечувальна функція, зміст якої розкривається через створення умов і можливостей для попередження неналежних дій керівника (органів управління) боржника або власника майна, збереження наявного у боржника майна з метою подальшого задоволення вимог конкурсних кредиторів у інших судових процедурах банкрутства. За аналогією ця функція наближена до заходів, спрямованих на забезпечення позовних вимог у господарському процесі згідно з розділом X ГПК України, але у справах про банкрутство, на відміну від позовного провадження, в якому забезпечувальна функція здійснюється для захисту інтересів позивача і стягнення з боржника заборгованості, ця функція спрямована на захист інтересів кредиторів.

4. Аналітична функція, яка визначає перелік основних фінансово-економічних і правових заходів, за якими можливо відновити платоспроможність боржника й задовольнити грошові вимоги його кредиторів у порядку подальших судових процедур банкрутства [2, с. 39–40].

Б. М. Поляков, досліджуючи відносини банкрутства, визначає фактично ще одну функцію судової процедури розпорядження майном боржника – підготовчу, яка «...створює передумови для застосування інших судових процедур...» і «...визначає подальшу долю боржника» [6, с. 122].

Про підготовчу функцію процедури, враховуючи її службове призначення, зазначає і В. В. Джузь [7, с. 103, 136–137]. На думку науковця, ця процедура є доцільною, однак може бути врахована разом із функцією забезпечувальною, тому що обидві функції (забезпечувальна та підготовча) взаємопов'язані. Ми вважаємо слушною позицію В. В. Джузя.

Зазначені функції упорядковують матеріальні та процесуальні правовідносини між сторонами й іншими учасниками процедури, забезпечуючи захист інтересів кредиторів і прав боржника [8, с. 8].

На виконання функцій розпорядження майном спрямований ступінь обов'язковості застосування засобів цієї процедури, а саме, з урахуванням змісту функцій процедури розпорядження майном боржника науковець С. В. Мінковський визначив основні особливості судової процедури розпорядження майном боржника у справі про банкрутство:

1) обов'язковість введення процедури розпорядження майном боржника (за окремими виключеннями ст.ст. 90–92, 95 Закону про банкрутство);

2) наявність мораторію на задоволення вимог кредиторів, що визначає особливості збігу конкурсних кредиторів до боржника й облік грошових зобов'язань кредиторів у реєстрі вимог кредиторів;

3) обмеження господарської компетенції під час здійснення господарської діяльності боржником, що визначено Законом;

4) наявність незацікавленої фізичної особи – арбітражного керуючого (розпорядника майна боржника), що здійснює контроль та нагляд за управлінням і розпорядженням майном боржника;

5) визначення конкретного строку проведення процедури банкрутства;

б) наявність граничного строку щодо вимог кредиторів, які подають заяви з грошовими вимогами до боржника;

7) визначення у процедурі розпорядження майном боржника подальшого прокредиторського або продебіторського спрямування справи про банкрутство боржника [2, с. 41–42].

**Висновки.** Судова процедура розпорядження майном боржника має свою мету та функції, що відрізняє цю судову процедуру від інших. Підкреслимо, що такі функції, як регулятивна, контрольна-наглядова, забезпечувальна та аналітична, упорядковують матеріальні та процесуальні правовідносини, які, своєю чергою, виникають між сторонами й іншими учасниками процедури. Стосовно своєрідності застосування розпорядження майном боржника як судової процедури, то вона полягає у тому, що здійснює контроль і нагляд за збереженням майна боржника та його ефективним використанням.

---

1. Грудницька С. М. Питання удосконалення розпорядження майном боржника у процедурі банкрутства / С. М. Грудницька, С. В. Мінковський // Економіка та право. – 2015. – № 2 (41) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://C:/Users/admin/Downloads/ecprpr\\_2015\\_2\\_4%20\(9\).pdf](http://C:/Users/admin/Downloads/ecprpr_2015_2_4%20(9).pdf)

2. Мінковський С. В. Розпорядження майном боржника у процедурі банкрутства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / С. В. Мінковський; НАН України, Інст. екон.-прав. дослідж. – К., 2015. – 227 с.

3. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 14.05.1992 р. № 2343-ХІІ (із змінами і доповненнями) // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2343-12/page>

4. Афанасьев Р. Г. Проблемы правового регулирования банкротства за законодательством Украины: дис. ... канд. юрид. наук / Р. Г. Афанасьев. – К., 2001. – 350 с.

5. Телюкина В. М. Основы конкурсного права / В. М. Телюкина. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – 560 с.

6. Поляков Б. М. Правове регулювання процедури розпорядження майном у справі про банкрутство / Б. М. Поляков // Вісник господарського судочинства. – 2002. – № 4. – С. 122–132.

7. Джунь В. В. Інститут неспроможності: світовий досвід розвитку і особливості становлення в Україні: монографія / В. В. Джунь. – 2-е вид., випр. і допов. – К.: Юрид. практика, 2006. – 384 с.

8. Мінковський С. В. Розпорядження майном боржника у процедурі банкрутства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 / С. В. Мінковський; Нац. акад. наук України, Ін-т екон.-прав. досл. – К., 2015. – 20 с.

**Мелех Л. В., Круць К. И. Правовые особенности судебной процедуры распоряжения имуществом должника в деле о банкротстве, ее цель и функции**

*Отмечается, что в связи с переходом от прокредиторской к продебиторской модели правового регулирования отношений банкротства в Украине введена судебная процедура распоряжения имуществом по делам о банкротстве.*

*Установлена фактическая цель судебной процедуры распоряжения имуществом должника в деле о банкротстве. Выделены основные функции судебной процедуры распоряжения имуществом должника (регулятивная, контрольно-надзорная, обеспечительная и аналитическая) и констатируется, что функции упорядочивают материальные и процессуальные правоотношения между сторонами и другими участниками процедуры, обеспечивая защиту интересов кредиторов и прав должника. Определены особенности судебной процедуры распоряжения имуществом должника в деле о банкротстве.*

**Ключевые слова:** кредитор, должник, банкротство, процедура банкротства, дело о банкротстве, процедура распоряжения имуществом должника.

**Melekh L. V., Kruts K. I. Legal features of the judicial procedure of disposition of the debtor's property in the bankruptcy case of its purpose and function**

*It has been examined that in relation with the transition from the pro-credit to the pro-debit model of legal regulation of bankruptcy relations in Ukraine, a legal procedure of asset management in bankruptcy cases was introduced. The actual purpose of the legal procedure of debtor's asset management in bankruptcy cases was established. The principal functions of the legal procedure of debtor's asset management (regulatory, monitoring and supervising, and analytical) were outlined; and it was established that these functions organise material and procedural legal relations between the parties and other participants of the procedure, assuring the protection of creditor's interests and debtor's rights. The peculiarities of the legal procedure of debtor's asset management in bankruptcy cases were outlined. Increased state attention to the regulation of insolvency (bankruptcy) is a global trend. Recognizing during the historical development of a significant transformation, the institution of bankruptcy is used as an indicator of the level of development and organization of the national economy and helps to clear the economic space from actors who are inefficiently managing.*

*It is necessary to determine the proper role among other bankruptcy procedures through substantiation and regulatory consolidation: the goals and main functions of the procedure, its features, distinguishing the judicial procedure for disposing of the debtor's property among other bankruptcy procedures; the circle of participants in the procedure and their legal status, the legal status of the meeting of creditors and the committee of creditors, other participants in the proceedings. This is especially important in the context of the fact that at present state policy in the field of bankruptcy is aimed, first of all, at restoring the debtor's solvency and the most complete satisfaction of creditors' claims.*

**Key words:** creditor, debtor, bankruptcy, bankruptcy proceeding, bankruptcy case, procedure of debtor's asset management.

Стаття надійшла 25 жовтня 2017 р.

УДК 347.77

Г. В. Смолин

## ЄДИНИЙ ДЕРЖАВНИЙ РЕЄСТР ЮРИДИЧНИХ ОСІБ, ФІЗИЧНИХ ОСІБ-ПІДПРИЄМЦІВ ТА ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ ЯК ЗАСІБ ОРГАНІЗАЦІЇ ГОСПОДАРСЬКИХ ПРАВОВІДНОСИН

*Розглянуто положення, порядок формування, використання і значення відомостей Єдиного державного реєстру юридичних осіб, структурних підрозділів, громадян-підприємців та громадських формувань. Зазначено, що його відомості формуються на підставі заяв про державну реєстрацію; документів, які є обов'язковими для проведення реєстраційних дій; відомостей, отриманих у результаті інформаційної взаємодії між Єдиним державним реєстром юридичних осіб, структурних підрозділів, громадян-підприємців та громадських формувань й інформаційними системами державних органів. Вказано, що він ведеться державною мовою з використанням програмного забезпечення на електронних носіях відповідно до державних стандартів у контексті вимог директив Ради Європи, що забезпечує його взаємодію з іншими інформаційними системами та мережами.*

*На основі аналізу відомостей Єдиного державного реєстру юридичних осіб, структурних підрозділів, громадян-підприємців та громадських формувань зроблено висновок про їх нормативно-правовий засіб забезпечення комунікативності в формуванні господарських правовідносин.*

**Ключові слова:** Єдиний державний реєстр, відомості, програмне забезпечення, персональний кабінет, надання відомостей.

**Постановка проблеми.** Аналізуючи правовий статус відомостей Єдиного державного реєстру юридичних осіб, структурних підрозділів, громадян-підприємців та громадських формувань (далі – Єдиний державний реєстр), зауважимо, що вони є одним із найважливіших засобів забезпечення комунікативності господарських суб'єктів. На підставі їх даних можна визначити організаційно-правову форму, суб'єкта господарювання, форму власності та майновий стан, керівника, який має право вчиняти дії від імені юридичної особи, взаємозв'язки із засновниками, зокрема кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) засновника, інформацію про направлення повідомлення правоохоронним органам у разі сумнівів щодо справжності поданих документів тощо.

Наявність даних таких відомостей дає змогу визначитися з контрагентом, врахувати й узгодити взаємні інтереси та форми взаємодії у господарських правовідносинах. Вони також можуть бути використані державними й правоохоронними органами під час здійснення державного нагляду і контролю.

**Стан дослідження.** Відомості Державного реєстру в системі державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців були предметом дослідження таких учених-господарників: О. В. Вінник, І. М. Кравець, В. К. Мамотова, Н. О. Саніахметової, В. С. Щербина та ін. Проте їх наукові публікації стосовно відомостей мають загально-теоретичний характер.

**Мета** статті – визначити порядок формування і значення відомостей Єдиного державного реєстру як юридично-фактичного джерела забезпечення достовірною інформацією про юридичних осіб, підрозділи, фізичних осіб-підприємців та громадські організації, що дає змогу врахувати й узгодити взаємні господарські потреби та інтереси стосовно організації і визначення поведінки учасників господарського обороту. Обґрунтування таких механізмів є одним із важливих завдань сучасної науки господарського права.

**Виклад основних положень.** Удосконалення законодавства про державну реєстрацію юридичних осіб (фізичних осіб-підприємців та громадських формувань) і публічність реєстрації цих відомостей проводиться в Україні в контексті вимог директив Ради Європи щодо створення гармонізованих з європейською системою умов для ведення бізнесу. Кодифікація зазначених організацією правових засобів предметно розпочалася в Україні з часу прийняття Закону від 15.05.2003 р. «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [1].



У процесі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу щодо забезпечення ділової активності господарських суб'єктів, створення сприятливих умов розвитку, надійності захисту їх прав законодавство про реєстрацію постійно вдосконалювалося. Так, з часу прийняття цього Закону з метою лібералізації ведення бізнесу до нього було внесено приблизно сімдесят змін і доповнень. Нині вирішення питань поліпшення бізнес-клімату, створення гармонізованої з європейською системою державної реєстрації господарюючих суб'єктів для забезпечення надійності захисту прав кредиторів і третіх осіб у господарських правовідносинах передбачено Законом України від 26.11.2015 р. № 835-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [2]. Передбачені до цього Закону зміни найбільш повно відображені в новій редакції Закону України від 16.11.2017 р. «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» (далі – Закон), яким також внесені зміни і доповнення до двох кодексів і двадцяти шести законів.

Забезпечення організаційно-правових форм зростання ділової активності суб'єктів господарювання, надійності захисту їх прав, відкритого доступу до відомостей про стан юридичної особи у Законі передбачено ст.ст. 7–13 третього розділу «Єдиний державний реєстр та портал електронних сервісів».

Єдиний державний реєстр у цьому Законі – єдина інформаційна система, що забезпечує збирання, накопичення, обробку, захист, облік та надання інформації про юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадські формування, що не мають статусу юридичної особи.

Він створюється з метою забезпечення державних органів та органів місцевого самоврядування, а також учасників цивільного обороту достовірною інформацією про юридичних осіб, громадські формування, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців з Єдиного державного реєстру.

Невід'ємною його архівною складовою є Єдиний ліцензійний реєстр, Реєстр документів дозвільного характеру, Єдиний реєстр громадських формувань, Реєстр громадських об'єднань та Єдиний реєстр підприємств, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство.

Єдиний державний реєстр ведеться державною мовою з використанням програмного забезпечення, розробленого відповідно до державних стандартів, що забезпечує його сумісність і взаємодію з іншими інформаційними системами та мережами, що становлять інформаційний ресурс держави.

Його програмне забезпечення, відповідно до ч. 3 ст. 7 Закону, повинно забезпечувати:

- автоматизацію процесу державної реєстрації й інших реєстраційних дій та відтворення його процедур;
- заповнення та друк форми заяви про державну реєстрацію;
- ідентифікацію заявників, які подають документи для державної реєстрації в електронній формі, з використанням електронного цифрового підпису та альтернативних електронному цифровому підпису засобів ідентифікації таких заявників;
- державну реєстрацію за принципом екстериторіальності;
- контроль за повнотою внесення записів до Єдиного державного реєстру та проведенням реєстраційних дій;
- пошук взаємозв'язків між юридичними особами та їхніми засновниками (учасниками), кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами), у тому числі кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) засновника, керівниками юридичних осіб, візуалізацію всіх прямих та непрямих зв'язків;
- ведення реєстраційних справ в електронній формі та створення їх електронного архіву;
- передачу державним органам відомостей з Єдиного державного реєстру у випадках, передбачених цим Законом;
- інформаційну взаємодію між Єдиним державним реєстром та інформаційними системами державних органів;
- зберігання відомостей про юридичних осіб, інші організації та фізичних осіб-підприємців протягом 75 років з дати внесення запису про державну реєстрацію припинення юридичної особи, іншої організації або припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця;
- захист даних згідно із законом;
- виконання в повному обсязі функцій адміністратора бази даних Єдиного державного реєстру (накопичення, аналіз даних, актуалізація та обробка даних, права доступу тощо);
- проведення інших операцій, визначених цим Законом.

Водночас до Єдиного державного реєстру не вносяться відомості, що становлять державну таємницю. Для забезпечення максимального доступу до інформації та послуг у сфері державної реєстрації

формується портал електронних сервісів, веб-сайт, організований як системне багаторівневе об'єднання різних ресурсів і сервісів для забезпечення максимального доступу до інформації та послуг у сфері державної реєстрації, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності.

Відповідно до ст. 8 Закону, портал електронних сервісів повинен забезпечувати:

- подання документів в електронній формі для державної реєстрації, ліцензування видів господарської діяльності, видачі документів дозвільного характеру;

- контроль за повнотою заповнення заяви про державну реєстрацію, ліцензування видів господарської діяльності, видачі документів дозвільного характеру;

- перегляд стану розгляду поданих документів;

- доступ до відомостей та документів, визначених цим Законом;

- оприлюднення результатів надання адміністративних послуг;

- формування та подання запитів в електронній формі про надання витягів;

- перегляд, копіювання та роздрукування виписки, витягу, інших документів і відомостей з Єдиного державного реєстру;

- сплату адміністративного збору та оплати надання відомостей з Єдиного державного реєстру з використанням платіжних систем через мережу Інтернет у режимі реального часу;

- функціонування персонального кабінету;

- доступ державних органів, у тому числі судів, органів Національної поліції, органів прокуратури, органів Служби безпеки України, а також органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб до відомостей з Єдиного державного реєстру.

Персональний кабінет юридичної особи, іншої організації та фізичної особи-підприємця (далі – персональний кабінет) – особиста сторінка в мережі Інтернет юридичної особи, фізичної особи-підприємця та громадського формування, що не має статусу юридичної особи, на порталі електронних сервісів, призначена для подання документів в електронній формі для проведення реєстраційних дій, безоплатного доступу юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, до відомостей про результати розгляду цих документів, документів, що містяться в реєстраційній справі таких осіб в електронній формі та відомостей про цих осіб, які є актуальними на момент запиту або на визначену дату.

Перелік відомостей у Єдиному державному реєстрі, передбачений ст. 9 Закону, є обов'язковим для державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, громадських формувань, органів місцевого самоврядування і гарантією їх використання іншими суб'єктами. Він установлений щодо відомостей таких зареєстрованих суб'єктів:

- юридичних осіб, крім державних органів і органів місцевого самоврядування як юридичних осіб, – 47 пунктів;
- громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, – 21 пункт;
- фізичної особи-підприємця – 23 пункти;
- відокремлених підрозділів іноземних неурядових організацій – 21 пункт;
- державних органів, органів місцевого самоврядування як юридичних осіб – 26 пунктів;
- постійно діючих третейських судів – 17 пунктів;
- єдиного реєстру арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючого санацією, ліквідатора) – 16 пунктів.

Документи та відомості, що підлягають внесенню до Єдиного державного реєстру та внесені до нього, вважаються достовірними і можуть бути використані у спорі з третьою особою. Якщо відомості, що підлягають внесенню до Єдиного державного реєстру, є недостовірними й були внесені до нього, третя особа може посилаватися на них у спорі як на достовірні. Третя особа не може посилаватися на них у спорі у разі, якщо вона знала або могла знати про те, що такі відомості є недостовірними. Відомості, що підлягають внесенню до Єдиного державного реєстру і не внесені до нього, не можуть бути використані у спорі з третьою особою, крім випадків, коли третя особа знала або могла знати ці відомості.

Відомості, що містяться в Єдиному державному реєстрі, відповідно до ст.11 Закону, є відкритими і загальнодоступними (крім реєстраційних номерів облікових карток платників податків та паспортних даних) та у випадках, передбачених цим Законом, за їх надання стягується плата.

Вони надаються у вигляді:

- 1) безоплатного доступу через портал електронних сервісів до:
  - відомостей з Єдиного державного реєстру, які актуальні на момент запиту, необхідних для видачі документів дозвільного характеру та ліцензій, а також про видані документи дозвільного характеру та ліцензій для укладення цивільно-правових договорів, у тому числі щодо наявності запису про державну реєстрацію припинення або

перебування юридичної особи у стані припинення, державну реєстрацію припинення чи перебування у процесі припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця, про місцезнаходження, види діяльності, центральний чи місцевий орган виконавчої влади, до сфери управління якого належить державне підприємство або частка держави у статутному капіталі юридичної особи, якщо така частка становить не менше 25 відсотків, про юридичних осіб, правонаступником яких є зареєстрована юридична особа, про юридичних осіб- правонаступників, про відокремлені підрозділи юридичної особи, про осіб, які можуть вчиняти дії від імені особи, у тому числі відомості про розпорядника майна, санатора, голову комісії з припинення, ліквідатора, управителя майна, наявність обмежень щодо представництва, про відкриття виконавчого провадження, – шляхом пошуку за повним чи скороченим найменуванням, іменем, ідентифікаційним кодом, реєстраційним номером облікової картки платника податків, серією та номером паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовилися від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків, повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку в паспорті про право здійснювати платежі за серією та номером паспорта), перегляду, копіювання та роздрукування;

– основних відомостей про громадські формування, що не мають статусу юридичної особи, які актуальні на момент запиту, – шляхом їх пошуку за найменуванням та видом громадського формування, перегляду, копіювання та роздрукування;

– результатів надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації, у тому числі виписки та установчих документів, – шляхом їх пошуку за кодом доступу, перегляду, копіювання та роздрукування;

2) оприлюднення публічної інформації з Єдиного державного реєстру у формі відкритих даних відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»;

3) безоплатного доступу через персональний кабінет до документів, поданих юридичною особою, фізичною особою-підприємцем та громадським формуванням, що не має статусу юридичної особи, для проведення реєстраційних дій, відомостей про результати розгляду, документів, що містяться в реєстраційній справі таких осіб в електронній формі, та відомостей про цих осіб, які актуальні на момент запиту та на визначену дату, – шляхом їх перегляду, копіювання та роздрукування;

4) документів у паперовій та електронній формі, що містяться в реєстраційній справі;

5) виписок у паперовій формі для проставлення апостилю та в електронній формі;

6) витягів у паперовій та електронній формі, що містять відомості актуальні на момент запиту або на визначену дату;

7) суб'єктам приватного права може надаватися прямий доступ до Єдиного державного реєстру в електронному вигляді у режимі реального часу на платній основі на підставі договорів, укладених з технічним адміністратором.

Виписка з Єдиного державного реєстру у цьому Законі, є документом в електронній або у випадку, передбаченому цим Законом, у паперовій формі, який формується й оновлюється за результатами проведення реєстраційних дій і містить відомості про юридичну особу або її відокремлений підрозділ, фізичну особу-підприємця (зокрема про взяття на облік в органах державної статистики та державної фіскальної служби, видачу ліцензії та документів дозвільного характеру) або громадське формування, що не має статусу юридичної особи, надається протягом 24 годин після надходження запиту, крім вихідних і святкових днів.

В електронній формі надається в режимі реального часу. В паперовій і в електронній формі вони мають однакову юридичну силу.

Витяг – документ у паперовій або електронній формі, що сформований програмним забезпеченням Єдиного державного реєстру за вказаним критерієм пошуку та містить відомості з Єдиного державного реєстру, які є актуальними на дату та час формування витягу або на дату та час, визначені у запиті, або інформацію про відсутність таких відомостей у цьому реєстрі.

Для отримання відомостей в електронній формі не потрібно відвідувати державного реєстратора, а лише обрати відповідний вид запиту, внести критерій пошуку та здійснити оплату платіжною картою. Кабінет Міністрів України може визначати інші форми надання відомостей з Єдиного державного реєстру, а також встановлювати розмір оплати за їх надання. Державні органи, у тому числі суди, органи Національної поліції, органи прокуратури, органи Служби безпеки України, а також органи місцевого самоврядування та їх посадові особи безоплатно отримують відомості з Єдиного державного реєстру з метою здійснення ними повноважень, визначених законом, виключно в електронній формі через портал електронних сервісів у порядку, визначеному Міністерством юстиції України в Порядку надання відомостей з Єдиного державного реєстру.

**Висновки.** Створення гармонічної й ефективної системи господарського законодавства України в сучасних умовах вимагає його адаптації до європейської системи ведення бізнесу та створення на-самперед сприятливих умов для організації і ведення бізнесу, захисту прав та законних інтересів у господарських правовідносинах з іншими суб'єктами господарювання та органами влади. Для цього, як передбачено ч. 1 ст. 9 Господарського кодексу України, держава здійснює довгострокову (стратегічну) політику, спрямовану на реалізацію і оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів різних суспільних верств населення загалом [3].

Передумовою узгодження їх інтересів є повні та достовірні відомості Єдиного державного реєстру. Такими відомостями, наприклад, є: про початок і умови створення, засновників, організаційно-правову форму, господарську діяльність та її легітимність, компетенцію, про керівника і членів керівних органів юридичної особи тощо. За такими відомостями суб'єкт господарювання визначає інтерес, доцільність і умови провадження господарсько-правових відносин з контрагентом. Обґрунтування таких механізмів та їх оптимізація є одним з першочергових завдань сучасної науки господарського права.

---

1. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців: Закон України від 15.05.2003 р. № 775-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31–32. – С. 203.

2. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»: Закон України від 26.11.2015 р. № 835-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 2. – С. 17.

3. Господарський кодекс України, прийнятий 18.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18–22. – С. 144 (зі змінами і доповненнями).

**Смолин Г. В. Единый государственный реестр юридических лиц, физических лиц-предпринимателей и общественных формирований как средство организации хозяйственных правоотношений**

*Рассмотрены положения, порядок формирования и использования ведомостей Единого государственного реестра юридических лиц, структурных подразделений и общественных формирований (далее Единый государственный реестр). Установлено, что данные ведомости составляются на основании: соответствующих заявлений о государственной регистрации; документов, представляемых для проведения регистрационных действий; ведомостей, полученных вследствие информационного взаимодействия между*

Единым государственным реестром и информационными системами государственных органов. Акцентируется, что ведётся он на электронных носителях соответственно государственным стандартам в контексте требований директив Совета Европы, что гарантирует его взаимодействие с другими информационными системами и сетями. На основании анализа источников его образования сделано заключение, что в качестве нормативно-правового регулятора его ведомости являются средством обеспечения коммуникативности в формировании хозяйственных отношений, предоставляют возможность учитывать и согласовывать интересы и действия хозяйственных субъектов.

**Ключевые слова:** Единый государственный реестр, ведомости, программное обеспечение, персональный кабинет, предоставление ведомостей.

### **Smolyn H. V. The Unified State Register of Legal Entities, Individual Entrepreneurs and Public Organizations as a means of organizing economic legal relations**

*The author considers the provisions, procedure of formation, use and significance of information of the Unified State Register of Legal Entities, Individual Entrepreneurs and Public Organizations. Its data are formed on the basis of applications for the state registration; documents that are required for the conduct of registration; information obtained as a result of informational interaction between the Unified State Register and information systems of state authorities. The registry is conducted in the state language using software on electronic media in accordance with the state standards in the context of the requirements of the directives of the Council of Europe, which provides its interaction with other information systems and networks.*

*The author has made a conclusion about the normative and legal means of providing communication in the formation of economic legal relations based on the analysis of the data. They are generally one of the legal forms of coordination of the activities of participants in the economic turnover. Creation of a harmonic and an effective system of the economic legislation of Ukraine under modern circumstances requires its adaptation to the European system of conducting business and creating favorable conditions for the organization and conduct of business, the protection of the rights and legitimate interests in economic legal relations with other entities and authorities. The state carries out a long-term (strategic) policy aimed at implementation and optimal coordination of the interests of businesses subjects and consumers of the various strata of the population in general. A prerequisite for coordination of their interests is full and reliable data of the Unified State Register of Legal Entities, Individual Entrepreneurs and Public Organizations. For example, the following data include the beginning and conditions of creation, founders, organizational and legal form, economic activity and its legitimacy, competence, the head and members of the governing bodies of legal entities, etc.*

**Key words:** Unified State Register, data, software, personal account, provision of information.

*Стаття надійшла 2 листопада 2017 р.*



## ЩОДО ДЖЕРЕЛ І ПОРЯДКУ ФОРМУВАННЯ СТАТУТНОГО КАПІТАЛУ АКЦІОНЕРНОГО ТОВАРИСТВА

*Здійснено аналіз законодавства і наукових праць, виокремлено поняття «джерела формування статутного капіталу» та «формування статутного капіталу». Розглянуто проблеми, які виникають під час визначення цих понять. Проаналізовано зміст поняття «статутний капітал». На підставі думок науковців розкрито поняття «формування статутного капіталу».*

*Вивчено процес формування статутного капіталу та виокремлено його ознаки. Акцентовано на етапах формування статутного капіталу, пояснено їх сутність.*

**Ключові слова:** *статутний капітал, акціонерне товариство, джерела формування статутного капіталу, порядок формування статутного капіталу.*

**Постановка проблеми.** Статутний капітал є майновою основою акціонерного товариства (далі – АТ). Заснування й основи організації АТ залежать від формування статутного капіталу в ньому, чим зумовлюють важливість цього питання. Поняття «статутний капітал» визначено у законодавстві, проте законодавець неоднаково підходить до його визначення. Джерела формування статутного капіталу встановлені у різних законодавчих актах. Засновникам варто знати джерела та порядок формування статутного капіталу АТ.

**Стан дослідження.** Визначенню поняття «формування статутного капіталу» в науковій літературі не приділено належної уваги, проте питання формування статутного капіталу АТ досліджувалось такими науковцями, як: О. В. Гарагонич, М. С. Морозова, Р. А. Слав'юк, Г. В. Смолин та ін. Варто узагальнити думки, які висловлювали ці науковці у своїх працях, та запропонувати внесення відповідних змін до законодавства.

**Метою** статті є визначення понять «статутний капітал», «джерела формування статутного капіталу» та розгляд етапів формування статутного капіталу АТ.

**Виклад основних положень.** Для повнішого викладу матеріалу необхідно виокремити визначення таких понять, як «статутний капітал», «формування статутного капіталу». Насамперед потрібно

визначити поняття «статутний капітал». У ст. 83 Господарського кодексу України (далі – ГК України) зазначено, що статутний капітал – сума вкладів засновників та учасників господарського товариства [1].

У ст. 155 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) зазначено, що статутний капітал АТ утворюється з вартості вкладів акціонерів, внесених унаслідок придбання ними акцій [2]. Відповідно до п. 19 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про акціонерні товариства» (далі – ЗУ «Про АТ»), статутний капітал – це капітал товариства, що утворюється з суми номінальної вартості всіх розміщених акцій товариства [3]. Варто зазначити, що у Словнику фінансово-правових термінів за редакцією Л. К. Воронової наведено аналогічне визначення, як і у ЦК України, зокрема статутний капітал АТ утворюється з вартості вкладів акціонерів, внесених унаслідок придбання акцій [4, с. 462].

Аналізуючи вказані тлумачення поняття статутного капіталу, можна зробити висновок, що законодавець неоднаково підходить до визначення цього поняття. Визначення, яке наведене у ст. 155 ЦК України, є найбільш вдалим. Вважаємо, що для однакового розуміння й тлумачення поняття «статутний капітал» необхідно внести зміни до законодавства шляхом визначення поняття аналогічно до ЦК України.

Поняття «формування статутного капіталу» є складнішим і в законодавчому, і в науковому значенні. В українській доктрині господарського права питанню формування статутного капіталу не приділено належної уваги. У вітчизняній науці практично немає фундаментальних досліджень, присвячених правовим аспектам формування майнової основи господарської правосуб'єктності АТ [5, с. 31].

Р. А. Слав'юк у своїй книзі виокремлює тему формування статутного капіталу та зазначає, що статутний капітал відображає власні джерела формування активів і власність АТ як юридичної особи [6, с. 124]. Варто вказати, що автор не виокремлює поняття «формування статутного капіталу», а суто зазначає порядок формування статутного капіталу. Аналізуючи законодавчі визначення поняття «формування статутного капіталу», можна дійти висновку, що в законодавстві немає чіткого визначення поняття «формування статутного капіталу». Як зазначає О. В. Гарагонич формування статутного капіталу є складним юридичним складом, який охоплює публічно- та приватно-правові елементи – юридичні факти [5, с. 32].

Отже, формування статутного капіталу – це процес утворення майнової основи шляхом придбання акцій, яка охоплює гарантії для кредиторів. На нашу думку, необхідно вказане поняття визначити у законодавстві, що дасть змогу значно поліпшити правові аспекти формування майнової основи АТ.

Джерела формування статутного капіталу – це те первинне майно, яке становить основу статутного капіталу. В загальному законодавстві не виокремлює чіткого визначення та не вживає поняття «джерела формування статутного капіталу», але для ліпшого розуміння цього поняття, необхідно його проаналізувати та виокремити загальні аспекти джерел формування статутного капіталу.

Як зазначено, конкретного визначення поняття «джерела формування статутного капіталу» в законодавстві немає. У ст. 140 ГК України, вказано, що джерелами формування майна суб'єктів господарювання є: грошові та матеріальні внески засновників; доходи від реалізації продукції (робіт, послуг); доходи від цінних паперів; капітальні вкладення і дотації з бюджетів; надходження від продажу (здачі в оренду) майнових об'єктів (комплексів), що належать їм, придбання майна інших суб'єктів; кредити банків та інших кредиторів; безоплатні та благодійні внески, пожертвування організацій і громадян; інші джерела, не заборонені законом [1]. О. В. Гарагонич зазначає, що джерелом формування статутного капіталу АТ можна визначити вклади акціонерів, з яких і утворюється статутний капітал [5, с. 31].

Вважаємо, що варто доповнити положення ст. 140 ГК України та внести у законодавство зміни шляхом надання визначення поняття «джерел формування статутного капіталу» як вклади (внески) засновників АТ, якими здійснюють оплату вартостей акцій за номінальною вартістю.

На нашу думку, необхідно проаналізувати норми законодавства щодо вкладів (внесків), які є джерелами формування статутного капіталу. Відповідно до ст. 13 ЗУ «Про АТ», вкладями учасників та засновників товариства до статутного капіталу можуть бути гроші, цінні папери, інші речі, або майнові чи інші відчужувані права, що мають грошову оцінку [3]. У ст. 86 ГК України визначено такі вклади учасників та засновників господарського товариства, як будинки, споруди, обладнання й інші матеріальні цінності, цінні папери, права користування землею, водою та іншими природними ресурсами, будинками, спорудами, а також інші майнові права (включаючи майнові права на об'єкти інтелектуальної власності), кошти, в тому числі в іноземній валюті [1]. У законодавстві перелік вкладів (внесків) учасників і засновників товариства не є вичерпним. Проаналізувавши законодавство стосовно переліку вкладів, варто зазначити, що законодавець встановлює невичерпний перелік майна, яке може бути використане як джерело формування статутного капіталу.

Аналізуючи законодавство щодо формування статутного капіталу АТ, необхідно виокремити специфіку формування статутного

капіталу. О. В. Гарагонич зазначає, що АТ – єдина організаційно-правова форма господарських організацій, формування статутного капіталу якої здійснюється з використанням відповідного фінансового інструмента – акції [5, с. 31]. Ми погоджуємося з цим науковцем, оскільки, з огляду на правовий статус АТ, його капітал поділений на визначену кількість часток, які посвідчуються акціями.

Згідно з ч. 1 ст. 155 ЦК України, статутний капітал формується з вартості вкладів засновників, унаслідок придбання ними акцій [2]. Отже, зважаючи на це законодавче твердження, необхідно зазначити, що джерелом формування статутного капіталу є акція. У ст. 9 ЗУ «Про АТ» зазначено, що для створення АТ засновники повинні провести приватне розміщення його акцій. У разі заснування АТ його акції підлягають розміщенню виключно серед його засновників шляхом приватного розміщення [3].

Як зазначалось, формування статутного капіталу АТ є специфічним і складним явищем. Тому джерела формування статутного капіталу АТ вирізняються своєю специфікою. Однією зі специфічних ознак є те, що формування статутного капіталу здійснюється за допомогою акцій, які підлягають приватному розміщенню, після чого засновники мають здійснити оплату вартості акцій. Відповідно до ст. 11 ЗУ «Про АТ», оплата акцій може здійснюватися грошовими коштами, цінними паперами (крім боргових емісійних цінних паперів, емітентом яких є засновник, та векселів), майном і майновими правами, нематеріальними активами, що мають грошову оцінку [3]. У законі також встановлено обмеження щодо оплати акцій, а саме оплата вартості не може здійснюватися шляхом прийняття на себе зобов'язань з виконанням для товариства робіт або послуг [3]. Цей перелік, на відміну від переліку, встановленого в Законі України «Про господарські товариства» та ГК України, є вичерпний.

Отже, перелік майна, яким можна здійснити оплату акцій, і який відповідно передбачений у ст. 11 ЗУ «Про АТ» [3], це й є джерела формування статутного капіталу.

Також однією із специфічних ознак джерел формування статутного капіталу є те, що оплата вартості акцій здійснюється за відповідною ціною. Згідно з п. 2 ст. 11 ЗУ «Про АТ», оплата вартості акцій, що розміщуються під час заснування АТ, не може здійснюватися за ціною, нижчою від їх номінальної вартості [3]. Відповідно до п. 16 Положення про порядок реєстрації випуску (випусків) акцій при заснуванні АТ, ринкова вартість майна (крім емісійних цінних паперів, які перебувають в обігу на фондових біржах) та/або майнових прав, внесених як оплата вартості акцій, визначається на засадах незалежної

оцінки, проведеної відповідно до законодавства про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність [7]. Указані норми встановлюють відповідні ознаки, якими повинні бути наділені джерела формування статутного капіталу АТ.

Порядок формування статутного капіталу є важливим питанням при створенні АТ як суб'єкта підприємницької діяльності. Аналізуючи це питання, насамперед необхідно виокремити правові джерела регулювання й умови формування статутного капіталу, визначити та проаналізувати етапи формування статутного капіталу. О. В. Гарагонич указує, що порядок формування статутного капіталу є доволі складним і довготривалим процесом, тому правове регулювання порядку формування статутного капіталу АТ є специфічним. Специфіка правового регулювання порядку формування статутного капіталу АТ спрямована на забезпечення його стабільності на основі узгодження приватних і публічних інтересів засновників, товариства і держави [5, с. 32]. Необхідно погодитись із думкою вказаного науковця, оскільки процес формування статутного капіталу є доволі складним та охоплює засновників (акціонерів), державу у виді органу, який виконує реєстраційну і контрольну функції, та АТ як суб'єкта правовідносин.

Правове регулювання порядку формування статутного капіталу АТ установлене в ЗУ «Про АТ», Законі України «Про цінні папери та фондовий ринок» (далі – ЗУ «Про цінні папери та фондовий ринок») [8], також відповідні етапи формування регулюються Положенням про порядок реєстрації випуску акцій при заснуванні АТ [7]. Відповідно до ч. 3 ст. 9 ЗУ «Про АТ», засновниками може укладатися засновницький договір, у якому визначаються порядок провадження спільної діяльності щодо створення АТ, кількість, тип і клас акцій, що підлягають придбанню кожним засновником, номінальна вартість і вартість придбання цих акцій, строк і форма оплати вартості акцій, строк дії договору [3]. Згідно з цим положенням, засновники можуть укласти засновницький договір, яким домовляються про конкретні умови формування статутного капіталу. О. В. Гарагонич вважає, що порядок формування статутного капіталу АТ встановлюється також статутом товариства [5, с. 32].

Зауважимо, що формування статутного капіталу є тривалим процесом. У ч. 5 ст. 9 ЗУ «Про АТ» визначено етапи створення АТ і передбачено, що формування статутного капіталу розпочинається з прийняття зборами засновників рішення про створення та про приватне розміщення акцій, після цього засновники повинні пройти декілька етапів: подання відповідної заяви на реєстрацію випуску акцій до Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку,

реєстрація та присвоєння акціям міжнародного ідентифікаційного номера цінних паперів, приватне розміщення акцій серед засновників та відповідно оплата засновниками товариства вартості акцій [3]. Після здійснення вказаних етапів статутний капітал є частково сформований. Останній етап охоплює затвердження установчими зборами результатів приватного розміщення акцій і затвердження статуту. Отже, момент завершення формування статутного капіталу та момент затвердження статуту АТ відбувається одночасно.

Перед аналізом основних етапів формування статутного капіталу необхідно виокремити умови формування статутного капіталу. О. В. Гарагонич зазначає, що вихідні умови формування статутного капіталу АТ визначаються у прийнятому зборами засновників товариства рішенні про приватне розміщення акцій. Учений наводить відомості, які повинні міститися у такому рішенні, а саме: дату проведення зборів засновників, відомості про засновників, визначене засновниками місцезнаходження АТ, мету діяльності, розмір статутного капіталу, загальну кількість акцій, номінальну вартість акцій, тип, клас, форму акцій тощо [5, с. 32]. Ми вважаємо слушним погляд ученого, а також зауважимо, що відповідно до ЗУ «Про АТ», умови формування статутного капіталу можуть визначатися також у засновницькому договорі, у випадку прийняття окремого рішення про укладання засновницького договору [3].

Також варто зазначити, що законодавець виокремлює конкретну форму і зміст рішення про створення АТ та про приватне розміщення акцій. У п. 2 ч. 1 Розділу II Положення про порядок реєстрації випуску акцій при заснуванні АТ [7] вказано, що рішення про створення товариства та рішення про приватне розміщення акцій оформляється протоколом, який повинен бути засвідчений підписом керівника і печаткою (у разі наявності) засновника та/або підписами голови і секретаря зборів засновників.

Отже, з огляду на вказану інформацію, першим етапом формування статутного капіталу АТ можна вважати проведення зборів засновників, на яких приймають рішення про створення товариства та приватне розміщення акцій. Наступним етапом формування статутного капіталу АТ є подання заяви та відповідно всіх документів, зокрема рішення про створення та приватне розміщення акцій до Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Після реєстрації комісія видає тимчасове свідоцтво про реєстрацію випуску акцій, яке є підставою для присвоєння акціям міжнародного ідентифікаційного номера, укладання з Центральним депозитарієм цінних паперів договору про обслуговування випусків цінних паперів та оформлення й депонування

тимчасового глобального сертифіката. О. В. Гарагонич зазначає, що акції як об'єкти майнових правовідносин з'являються саме з моменту реєстрації їх випуску [5, с. 33].

Відповідно до ч. 10 ст. 6 ЗУ «Про цінні папери та фондовий ринок», обіг акцій дозволяється після реєстрації Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку звіту про результати розміщення акцій та видачі свідоцтва про реєстрацію випуску акцій [8]. Ми вважаємо, що акція на цьому етапі є засобом формування статутного капіталу, адже після отримання тимчасового свідоцтва про реєстрацію засновники повинні провести приватне розміщення акцій та здійснити відповідну оплату. Згідно із ч. 4 ст. 28 ЗУ «Про цінні папери та фондовий ринок», перше розміщення акцій АТ є виключно приватним серед засновників [8]. О. В. Гарагонич зазначає, що, встановлюючи такий спосіб розміщення, законодавець має на меті унеможливити зловживання на цьому етапі, оскільки засновники можуть використовувати заснування АТ для акумулювання коштів інвесторів у своїх цілях [5, с. 33].

Важливим чинником під час оплати акцій є ціна. Законодавець встановлює норми стосовно загальної вартості акцій, які розміщуються, та до майна, яким було здійснено оплату акції. Загальна номінальна вартість розміщених акцій не може бути меншою, ніж мінімальний розмір статутного капіталу товариства на дату створення (реєстрації) АТ [7]. Оплата вартості акцій, що розміщуються під час заснування АТ, не може здійснюватися за ціною, нижчою від їх номінальної вартості [3]. О. В. Гарагонич акцентує на зловживаннях засновників під час розміщення акцій. Так, засновники мають змогу штучно завищувати ціни на акції, практично безконтрольно вносити як оплату за акції нематеріальні активи [5, с. 33]. Ми погоджуємося з науковцем, та зауважуємо, що законодавець вживає заходів, щоб мінімізувати зловживання засновників (акціонерів). Зокрема варто зазначити, що одним із указаних заходів є надання копії акта оцінки майна або звіту про оцінку майна щодо коштів, які були внесені під час реєстрації звіту про результати приватного розміщення акцій.

Завершальний етап формування статутного капіталу полягає в проведенні установчих зборів і затвердженні на них результатів приватного розміщення акцій. Результати затверджуються у формі звіту. Відповідно до ч. 10 ст. 6 ЗУ «Про цінні папери та фондовий ринок», обіг акцій дозволяється після реєстрації Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку звіту про результати розміщення акцій та видачі свідоцтва про реєстрацію випуску акцій [8]. На нашу думку, тільки після цього можна вважати акцію об'єктом майнових

відносин, адже лише з моменту реєстрації випуску акцій та видачі свідоцтва про реєстрацію випуску акцій засновники АТ мають змогу розпоряджатися акціями.

**Висновки.** Проаналізувавши наукові праці та законодавство стосовно джерел і порядку формування статутного капіталу, ми зауважили на деякі проблеми цієї теми й пояснили суть таких понять, як «статутний капітал», «формування статутного капіталу» та «джерела формування статутного капіталу», також було розкрито певні ознаки статутного капіталу.

Виокремлюючи важливість визначення поняття «формування статутного капіталу», ми пропонуємо розуміти його як процес утворення майнової основи шляхом придбання акцій, яка охоплює гарантії для кредиторів. Важливим є визначення джерел формування статутного капіталу АТ. Ми пропонуємо визначення поняття «джерела формування статутного капіталу АТ» як вклади (внески) засновників АТ, якими здійснюють оплату вартостей акцій за номінальною вартістю. Розглядаючи певні проблеми, варто зауважити, що вказана тема потребує подальшого дослідження й аналізу.

---

1. Господарський кодекс України, прийнятий 16 січня 2003 р. № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

2. Цивільний кодекс України, прийнятий 16 січня 2003 р. № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

3. Про акціонерні товариства: Закон України від 17 вересня 2008 р. № 514-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/514-17>

4. Словник фінансово-правових термінів / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Л. К. Воронової. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К.: Алерта, 2011. – 558 с.

5. Гарагонич О. В. Формування статутного капіталу акціонерних товариств / О. В. Гарагонич // Вісник Академії адвокатури України. – 2015. – Т. 12. – Ч. 3 (34). – С. 30–38.

6. Фінанси підприємств: навч. посібник / Р. А. Слав'юк – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 460 с.

7. Положення про порядок реєстрації випуску (випусків) акцій при застосуванні акціонерних товариств: Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 27.05.2014 р. № 692 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0642-14>

8. Про цінні папери та фондовий ринок: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3480-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3480-15>



**Туркот О. А., Рурак В. С. Касательно источников и порядка формирования уставного капитала акционерного общества**

*Произведен анализ законодательства и научных трудов, выделены понятия «источники формирования уставного капитала» и «формирование уставного капитала». Рассмотрены проблемы, возникающие при определении данных понятий. Толкуется понятие «уставной капитал». На основании мнения ученых трактуется понятие «формирование уставного капитала». Рассмотрен процесс формирования уставного капитала и выделены его признаки. Особое внимание сосредоточено на этапах формирования уставного капитала, раскрывается их сущность.*

**Ключевые слова:** *уставной капитал, акционерное общество, источники формирования уставного капитала, порядок формирования уставного капитала.*

**Turkot O. A., Rurak V. S. On the issue of sources and procedure of the formation of the authorized capital of a joint-stock company**

*A joint-stock company is one of the best organizational and legal forms for investments. In this regard, investors need to know about objects, which can be investments into the authorized capital. Therefore, the authors define the concept of «sources of the formation of the authorized capital» and «the formation of the authorized capital», as well as the order of the formation of the authorized capital of the joint-stock company. The analysis of the legislation, the scientific papers concerning the sources and the formation of the authorized capital and the concept of «authorized capital» is made in the article. The authors have defined the concept of forming the authorized capital «as the process of the formation of the property basis by means of purchase of shares, which includes guarantees for lenders. In addition, the authors have defined the concept of «sources of the formation of the authorized capital» as deposits (investments) of the joint-stock company promoters, by which the payment of the shares cost at the par value is carried out.*

*Based on the legislation and statements of scientists, it is proposed to amend the legislation regarding definitions: «sources of the formation of the authorized capital» and «the formation of the authorized capital». The procedure for the formation of the authorized capital is the order of the creation of the joint-stock company. The authors distinguish the following stages of the formation of the authorized capital of the joint-stock company: shareholders' meeting, at which they take a decision on the establishment of the company and private stock floatation; submission of the application and all documents, including the decision on the creation and private placement of shares to the National Securities and Stock Market Commission. After the registration, the Commission issues a temporary certificate of registration of shares. After obtaining a temporary registration certificate, a share takes the part of the tool of forming the authorized capital, because after receiving the specified certificate promoters must carry out a private placement of shares, and make the appropriate payment.*

**Key words:** *authorized capital, joint-stock company, sources of formation of authorized capital, procedure of formation of authorized capital.*

*Стаття надійшла 2 листопада 2017 р.*

## ПРАВОВИЙ СТАТУС СЛУЖБОВОГО ЖИТЛА СПЕЦІАЛІЗОВАНОГО ЖИТЛОВОГО ФОНДУ

*На основі положень чинного законодавства виокремлено поняття «службове житло» та розглянуто його правовий статус. Досліджено, в якому порядку і з котрих юридичних підстав надається службове житло окремим категоріям працівників та відбувається їх виселення. Указано, в якому порядку проводиться приватизація службових жилих приміщень. Наведено суперечності в підходах до визначення окремих ознак службового житла й обґрунтовано необхідність більш чіткого окреслення поняття службового житла в законодавстві України.*

**Ключові слова:** спеціалізований житловий фонд, службове житло, житлове приміщення, правовий статус службового житла.

**Постановка проблеми.** Наявність житла і гідних умов для проживання підвищує соціальний статус людини, надає їй змогу ефективно працювати та збільшувати своє матеріальне благополуччя. Якщо житлове приміщення розташоване поблизу місця праці або служби, то це дає змогу висококваліфікованому фахівцю, службовцю або військовослужбовцю добре виконувати покладені на нього трудові обов'язки, цінувати свою роботу, самовдосконалюватися.

Квартирні черги для отримання житла лише зростають, бо кількість новозбудованого і вивільненого житла в державному житловому фонді не задовільняє тієї кількості сімей, які перебувають на квартирному обліку. Для багатьох державних службовців і працівників, які мають право на одержання службового житла, настає багаторічний період очікування житла, обіцяного чинним законодавством.

За таких умов, власне, і зростає значення інституту службового житла як однієї із складових спеціалізованого житлового фонду.

**Стан дослідження.** Питання вітчизняного житлового права, зокрема і правові проблеми сучасного розвитку спеціалізованого житлового фонду України, у своїх працях досліджували такі вчені, як: Т. Р. Федосєєва, М. К. Галянтич, Є. О. Мічурін, С. О. Сліпченко, П. Д. Суярко та ін.

Зокрема дослідження Т. Р. Федосєєвої були пов'язані з питаннями формування та функціонування спеціалізованого житлового фонду, до якого і належить службове житло [1]. Вчена обґрунтувала необхідність поєднання в одному фонді жилих приміщень зі схожими правовими режимами [2]. На жаль, належну увагу не приділено

питанням реалізації права на службове житло, його правовому статусу в системі спеціалізованого житлового фонду.

**Метою** статті є постановка проблеми належного нормативно-правового забезпечення формування та надання службового житла з фонду спеціального призначення.

**Виклад основних положень.** Окремі вчені розглядають житловий фонд спеціального призначення як житло, що надається в користування працівникам підприємств, установ та організацій на підставі відповідного договору. В складі фонду спеціального призначення є фонди професійного і надзвичайного призначення (службове житло, гуртожитки, будинки маневреного житлового фонду, жилі будинки іншого особливого призначення) [3, с. 114–115].

Нормативно-правовими актами, які визначають правовий статус службового житла, є: Житловий кодекс УРСР (далі – ЖК), Цивільний кодекс України, Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними в УРСР, затверджене Постановою Ради Міністрів УРСР від 04.02.1988 р. У ч. 1 ст. 118 ЖК визначено, що службові житлові приміщення призначені для громадян, які у зв'язку з характером їхніх трудових відносин повинні проживати за місцем роботи або поблизу нього. Тобто потрібно, щоб службове житло давало змогу працівнику виконувати покладені на нього трудові обов'язки на належному рівні. Специфіка службового житла полягає в особливому режимі заселення, використання та виселення з нього наймача та членів його сім'ї.

Отже, законодавство не містить чіткого визначення поняття «службове жите приміщення». Водночас з аналізу положень указаних нормативно-правових актів вбачається, що службове жите приміщення – це таке житло, що перебуває у державній, комунальній, а в окремих випадках, і в приватній власності (крім житлових приміщень, що перебувають у приватній власності фізичних осіб), яке у зв'язку з характером трудових відносин призначене для більш близького проживання працівників до місця роботи, що пов'язано з їхньою професією.

Для того, щоб житлове приміщення набуло статусу службового, відповідний орган місцевого самоврядування, на підставі клопотання адміністрації органу, закладу, установи, підприємства, повинен прийняти рішення про включення житла до числа службових. З огляду на таке рішення житлове приміщення закріплюється як службове за відповідним органом, закладом, установою, підприємством.

Відповідно орган місцевого самоврядування, який прийняв рішення про включення житлового приміщення до числа службових, реєструє їх у журналі обліку службових житлових приміщень і так здійснює їх облік.

Підставою для вселення в таке приміщення є спеціальний ордер, який видається виконавчим органом відповідної ради, яка своїм рішенням включила приміщення до переліку службового житла.

Отримувач службового житла має перебувати в трудових відносинах із підприємством, установою або організацією, що надають йому це службове житло й є власниками або розпорядниками останнього.

Згідно зі ст. 119 ЖК, службові житлові приміщення можуть бути надані лише категоріям осіб, що визначені у відповідному Переліку, затвердженому постановою Ради Міністрів УРСР від 04.02.1988 р. [4].

Призначенням службового житла є забезпечення можливості працівників проживати поблизу від роботи, враховуючи особливий характер їхньої роботи.

Службове житло надається особам за рішенням адміністрації, органу, закладу, установи, підприємства без урахування їх перебування чи неперехування на квартирному обліку, пільг, а також черговості.

Особа, якій надається службове житло, повинна постійно проживати та бути зареєстрованою в населеному пункті, де знаходиться такий орган, підприємство, установа, організація.

Службове житло надається на всіх членів сім'ї, які проживають разом із особою, якій воно надається. Службове житлове приміщення може бути надане також і на дружину та неповнолітніх дітей, що проживають окремо, зокрема й в іншому населеному пункті.

За загальним правилом, службове житло надається особам, які не забезпечені житловими приміщеннями. Водночас, якщо розташування власного житла унеможливило належне виконання своїх трудових (службових) обов'язків, особа також може бути забезпечена службовим житловим приміщенням.

Як й у разі надання житла для постійного проживання, службові житлові приміщення надаються із розрахунку не більше 13,65 кв м житлової площі на кожного члена сім'ї. Необхідно також зауважити, що при наданні службового житла не враховується наявність у особи, якій надається службове житло, а також членів сім'ї, іншого приватизованого житлового приміщення.

Законодавством не встановлено вичерпного переліку документів, необхідних для отримання службового житлового приміщення. Водночас документами, необхідними для отримання службового житла, є:

– заява до керівництва органу, підприємства, установи, організації про надання службового житлового приміщення, в якій має бути вказано склад сім'ї, на яку надається це житло;

– документи, що підтверджують родинні відносини заявника з іншими членами сім'ї (зокрема свідоцтво про шлюб, свідоцтва про народження дітей тощо);

– копії паспортів із відбитками штампів про реєстрацію. Вказане має значення в контексті необхідності проживання членів сім'ї (зокрема подружжя та неповнолітніх дітей) за місцем реєстрації заявника.

Під службове житло виділяють переважно окремі квартири, хоч на практиці як службове житло надають й окремі квартири або кімнату в квартирі, гуртожитку, що призводить до труднощів у виборі правового режиму і судових спорів [3].

Службові приміщення повинні бути придатними до проживання та відповідати юридично визначеним санітарно-технічним вимогам. Вимоги щодо придатності житла для проживання, визначені чинним законодавством, стосуються і службового житла.

Чинне законодавство передбачає певні обмеження щодо використання службового житла, а саме не дозволяє його бронювання, обмін, зокрема з наймачем іншого службового житлового приміщення, зміну договору найму службового житла й приватизацію.

Що ж стосується приватизації службового житла, то відповідно до ст. 2 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду», приватизації не підлягають квартири, визнані у встановленому порядку службовими жилими приміщеннями [5].

З огляду на зазначене, для того, щоб службове житлове приміщення можна було приватизувати, його необхідно вивести із числа службових. Відповідно до положення, затвердженого постановою Ради Міністрів УРСР від 4 лютого 1988 р., підставами для виключення квартир із числа службових є:

– відсутність потреби у подальшому використанні житла як службового;

– виключення у встановленому порядку житла з числа службових.

Саме виключення із числа службових здійснюється за клопотанням адміністрації органу, закладу, установи, підприємства перед виконкомом ради, які за своїм рішенням ввели житло в статус службового. В цьому випадку виключення житла із числа службового без прийняття рішення про виселення сім'ї (необхідності звільнення) є фактично наданням житла цій сім'ї для постійного проживання.

Отже, з ухваленням рішення про виключення житла із числа службових фактично має бути з'ясоване питання про наявність у працівника чи службовця правових підстав для надання вказаного житла для постійного проживання сім'ї, яка проживала в цьому службовому житлі. В такому випадку з'ясовується перебування держслужбовця або членів його сім'ї на квартирному обліку, наявність у їхній власності житла тощо.

Зазначимо, що питання про виключення житла із числа службових може бути порушено, наприклад військовослужбовцем, лише за

наявності в нього 20 календарних років вислуги на військовій службі, враховуючи положення ст. 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [6]. Таке визначення чинного законодавства суттєво погіршує права військовослужбовців порівняно з іншими категоріями громадян, які мають право на приватизацію колишнього службового житлового приміщення.

Норми житлового законодавства є застарілими. Часто положення про забезпечення житлом для постійного проживання та положення, що стосуються службових житлових приміщень, не узгоджуються між собою.

Припинення трудових відносин працівником, якому було надане службове житлове приміщення з підприємством, установою, організацією, згідно зі ст. 124 ЖК, передбачає виселення працівника або службовця з усіма особами, які з ним проживають, без надання іншого житла.

Водночас у ст. 125 ЖК встановлено перелік випадків, коли особи, що проживають у службових житлових приміщеннях, не підлягають виселенню без надання іншого житлового приміщення.

До таких категорій осіб, зокрема, належать:

- особи, які пропрацювали на підприємстві, в установі, організації, що надали їм службове житло, не менше як десять років;
- особи, звільнені у зв'язку з ліквідацією підприємства, установи, організації або скороченням штату працівників;
- самотні особи з неповнолітніми дітьми, які проживають із ними;
- сім'ї військовослужбовців.

Приміщення, що надається у зв'язку з виселенням, повинно знаходитись у цьому ж населеному пункті та відповідати всім санітарно-технічним вимогам.

**Висновки.** З огляду на зазначене, службове житлове приміщення можна визначити як окреме житлове приміщення (квартиру), що відповідає санітарним і технічним вимогам, включене до числа службових рішенням виконавчого органу відповідної ради і призначеного для заселення особами, які за характером їхніх трудових чи службових відносин повинні проживати за місцем роботи, служби або поблизу від нього і має особливий режим надання, використання та виселення з нього наймача та членів його сім'ї.

Працівник або службовець може отримати службове житло, зокрема без урахування забезпеченості житлом і наявності приватизованого житла. У зв'язку з цим у разі наявності в особи та членів її сім'ї документа про приватизацію квартири, службове житло надалі

не може бути виключене із числа службових і надане для постійного проживання. Тобто у разі надання службового житла необхідно враховувати наявність іншого житла на праві приватної власності. В цьому випадку службове житло набуває «завислого статусу», тобто особа не може бути виселена з нього і, водночас не має права ініціювати питання про виключення цього житла із числа службових і надання його для проживання.

Особи, що отримали службове житло та перебувають на квартирному обліку, після 10 років роботи на підприємстві, установі, організації, а військовослужбовці після двадцяти календарних років вислуги на військовій службі або наявності інших підстав, визначених у ст. 125 ЖК, фактично набувають право на отримання цього житла для постійного проживання без дотримання черговості, що не повною мірою узгоджується зі ст. 43 ЖК, якою передбачено надання житла в порядку черговості.

Особи, що отримали службове житло і не перебувають на квартирному обліку, не підлягають виселенню зі службового житла після 10 років роботи на підприємстві, установі, організації, а військовослужбовці – 20 календарних років вислуги на військовій службі або наявності іншої з підстав, визначених у ст. 125 ЖК. І в цьому випадку службове житло набуває «завислого статусу».

Отже, щоб уникнути неоднозначних тлумачень, потрібно внести зміни у правовий статус службового житла відповідно до реалій сьогодення. Також необхідно прийняти новий Житловий кодекс України.

---

1. Федосєєва Т. Р. Право громадян на житло у фонді соціального призначення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 / Т. Р. Федосєєва; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2003. – 22 с.

2. Федосєєва Т. Р. Процес формування і діяльності житлового фонду соціального призначення: окремі питання правового регулювання / Т. Р. Федосєєва // Право України. – 2006. – № 2. – С. 92–96.

3. Галянич М. К. Житлове право України: навч. посібник / М. К. Галянич. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 528 с.

4. Житловий кодекс УРСР від 30.06.1983 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5464-10>

5. Про приватизацію державного житлового фонду: Закон України від 19.06.1992 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2482-12>

6. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>

7. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

8. Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними в УРСР: Постанова Ради Міністрів УРСР від 4.02.1988 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/37-88-%D0%BF>

9. Перелік категорій працівників, яким може бути надано службові жилі приміщення: Постанова Ради Міністрів УРСР від 4.02.1988 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/37-88-%D0%BF>

### **Штангрет И. И. Правовой статус служебного жилья специализированного жилищного фонда**

*На основании положений действующего законодательства выделено понятие «служебное жильё», рассмотрен его правовой статус. Исследуется, в каком порядке и на каких юридических основаниях предоставляется служебное жильё отдельным категориям граждан, а также производится их выселение. Указывается, в каком порядке происходит приватизация служебного жилья. Приведены противоречия в подходах к определению отдельных признаков служебного жилища и обосновывается необходимость более четкого определения понятия служебного жилья в законодательстве Украины.*

**Ключевые слова:** специализированный жилищный фонд, служебное жильё, жилое помещение, правовой статус служебного жилья.

### **Shtangret I. I. Legal status of the official domicile in specialized housing fund**

*On the basis of the provisions of the current legislation, the concept of «official domicile», its legal status is considered and singled out in the article. It was researched in what order and on what basis of legal grounds official domicile is given to certain categories of laborers and civil servants. It is explained how the dwelling receives the status of official domicile, the procedure of providing of such a category of dwellings to the officials and employees of enterprises, institutions and organizations is analyzed. In the article the author explains how evictions from official domicile are conducted. Article 125 of the Housing Code of Ukraine is clarified with the purpose of interpretation regarding which categories of the officials and employees cannot be subjected to eviction without granting of other residential premises.*

*It is also explained whether privatization of this category of dwelling is possible and in what cases it is possible to apply for the privatization of an official domicile. Contradictions in approaches to the definition of separate attributes of the official domicile are presented and the necessity of a clearer identification of the legal status of the official domicile in the current legislation is substantiated.*

*It also indicated on the need to adopt a new Housing Code of Ukraine.*

**Key words:** specialized housing fund, official domicile, dwelling, legal status of official domicile.

*Стаття надійшла 25 жовтня 2017 р.*



*Розділ 4*  
**АДМІНІСТРАТИВНЕ  
ПРАВО ТА ПРОЦЕС**

УДК 351.741

**Р. М. Андрусишин**

**ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОЦІНКИ  
ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ**

*Висвітлено механізм оцінки діяльності Національної поліції, який є необхідною передумовою ефективного управління поліцією і на державному, і на місцевому рівнях.*

*Наголошено, що без формування критеріїв та індикаторів оцінки роботи поліції неможливі підготовка інформативного звіту про поліцейську діяльність; інформування громадськості про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень.*

**Ключові слова:** *поліцейська діяльність, поліція, оцінка діяльності, ефективність, злочинність.*

**Постановка проблеми.** Створення Національної поліції України зумовлює необхідність формування нової, ефективної системи оцінки її діяльності. Зокрема окремі положення, які стосуються оцінювання результативності діяльності поліції, прямо встановлені Законом України «Про Національну поліцію», де зазначено, що рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції [1].

Наявність ефективної системи оцінки необхідна й для реалізації інших положень Закону України «Про Національну поліцію». Без формування критеріїв та індикаторів оцінки роботи поліції неможливі підготовка інформативного звіту про поліцейську діяльність (ст. 86), інформування громадськості про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень (ч. 2 ст. 88) [2, с. 3].

Ефективність функціонування Національної поліції безпосередньо залежить не лише від того, які завдання будуть поставлені перед відповідними підрозділами, але й від того, за допомогою яких критеріїв відбуватиметься оцінювання якості роботи. Тобто система оцінювання ефективності повинна бути гнучкою і мати можливість змінюва-

тися. Це потрібно для того, щоб уникнути випадків, коли орієнтація на досягнення встановлених показників ефективності згодом може завдавати шкоди діяльності Національної поліції, підмінюючи мету її діяльності метою досягнення показників ефективності будь-якими засобами й методами [3].

**Стан дослідження.** Науково-теоретичним підґрунтям для роботи у вказаному напрямі є праці таких вітчизняних і зарубіжних фахівців, як Ю. Е. Аврутін, А. А. Андрєєвський, К. С. Бельський, В. Т. Білоус, Й. І. Горінецький, І. А. Горшенєва, А. В. Губанов, Я. М. Когут, А. Т. Комзюк, М. П. Смирнов, Ю. М. Стариков та ін., адже наукова категорія «поліцейська діяльність» є частиною загальної теорії правової системи суспільства. Поліцейську діяльність як політико-правове явище в межах історичного підходу розглядали А. В. Горжанін, С. П. Матвєєв, М. М. Москаленко, І. І. Мушкет, О. С. Проневич, А. Г. Соломаха, Ю. П. Соловей, В. М. Шадрін та ін.

**Метою** статті є визначення ефективності функціонування Національної поліції та критеріїв оцінки її діяльності.

**Виклад основних положень.** Наявність механізму оцінки діяльності є необхідною передумовою ефективного управління поліцією і на державному, і на місцевому рівнях. Усе це зумовлює актуальність докорінного перегляду системи оцінки діяльності Національної поліції [2, с. 4].

Варто наголосити, що не існує «ідеальної» моделі оцінки. Навіть у розвинених державах тривають дискусії щодо доцільності тих чи інших підходів, які застосовуються під час визначення ефективності роботи правоохоронців.

У зв'язку з цим особливою актуальності набуває дослідження закордонного досвіду в сфері оцінки діяльності поліції та визначення практик, які є доцільними для використання в Україні.

Метою поліцейської діяльності є забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, а також створення умов безпеки й благополуччя. Основою такої діяльності є дотримання принципів діяльності поліції (верховенство права, дотримання прав і свобод людини, законність, відкритість й прозорість, політична нейтральність, взаємодія з населенням на засадах партнерства, безперервність) [4, с. 135].

Безпека громадян і ефективність роботи поліції безпосередньо залежать від того, як оцінюється робота поліцейських і їхня діяльність. Неправильна оцінка діяльності поліції може деформувати її мету та завдання, як це сталося з попередньою системою показників в українській міліції («палочна система»), коли досягнення планованих

результатів спричиняло і службові зловживання, і пряме порушення прав людини, насамперед катування та жорстоке поводження.

Водночас існує доволі обмежене уявлення державних і політичних діячів стосовно того, як сформувати таку систему оцінки дій поліції, яка б, з одного боку, сприяла б забезпеченню цілей гарантування безпеки громадян, а з іншого – стимулювала результативну поліцейську діяльність із пріоритетним дотриманням прав людини [3].

Є два основні підходи до оцінки ефективності діяльності поліції. Перший підхід визначає «хорошу ефективність», тобто є чіткі правила, які встановлюють, коли поліцейські отримують визнання своєї діяльності.

Другий підхід передбачає суб'єктивну оцінку ефективності, тобто, коли за допомогою суб'єктивних суджень визначається розходження між результатами ефективності та визначенням того, наскільки затрачені зусилля досягають цілей поліцейської діяльності.

В обох підходах значний обсяг інформації, що використовується, є тим самим, однак принципова відмінність полягає в тому, чи оцінка ґрунтується на правилах, сформованих заздалегідь, чи суб'єктивній оцінці за результатами діяльності.

Зважаючи на складний характер поліцейської діяльності, у першому підході простежується несприятливий компроміс між владою стимулів, з одного боку, та спотворенням зусиль і дискреційних повноважень, з іншого. Суб'єктивна оцінка ефективності допомагає вирішити цю ситуацію, знижуючи ризик деформації поліцейської діяльності та забезпечуючи врахування місцевих умов [3].

В Україні основна увага і представників влади, і ЗМІ для оцінки роботи міліції тривалий час зосереджувалася на окремих статистичних даних таких, як показник розкриття злочинів, кількість працівників міліції тощо. Необхідність демонструвати суспільству, що боротьба зі злочинністю ведеться, за умов постійного недофінансування МВС та, фактично, прихованого переведення працівників міліції на самофінансування (канцтовари, папір, бензин тощо), призводило, своєю чергою, до корупції та певної імітації боротьби зі злочинністю, часто супроводжуючись масштабним створенням довідок і звітів, потрібних іноді лише для виправдання діяльності тих, хто їх ініціював. Боротьба зі злочинністю й охорона правопорядку є одними із очевидних результатів діяльності держави. З огляду на це, найбільш помітним, хоча й відносно неефективним є збільшення кількості поліцейських. З іншого боку, ресурси суспільства обмежені, і не завжди громадяни згодні зі зростанням витрат на поліцейську діяльність за рахунок інших суспільно значущих сфер – освіти, медицини тощо. Тому визначення

ефективності поліцейської діяльності повинно давати змогу оцінити не лише зовнішні параметри, але й її інтенсивність, запобігаючи надмірному навантаженню поліцейського [3].

Також під час розподілу ресурсів поліції має враховуватися рівень злочинності в регіоні. Водночас лише збільшення коштів на оплату діяльності поліції не є єдиним чинником підвищення ефективності поліцейської діяльності. Своєю чергою, динаміка ефективності поліцейської діяльності за недостатності фінансування матиме негативний характер (зокрема і через постійну плинність кадрів, і внаслідок технологічного програву організованій злочинності), порушуючи баланс витрат і результатів.

Розглядаючи об'єктивні та суб'єктивні підходи до вимірювання ефективності роботи поліції, нагадаємо, що в межах об'єктивного підходу параметри хорошої ефективності визначаються заздалегідь за допомогою однозначного вибору критеріїв ефективності та правил, за якими діяльність поліцейських має бути винагороджено або покарано. Ці правила фіксуються у певному документі та зобов'язують поліцію. Досягнення певних цілей ефективності може зумовлювати преміювання поліцейських.

Що стосується суб'єктивного підходу до оцінки ефективності, то вона оцінюватиметься за результатами певного періоду. Органи влади в цьому випадку формують систему оцінки експертами та контролюють об'єктивність такої оцінки. Як один із таких прикладів, можна навести діяльність Британської Коронної інспекції поліцейських сил (British HM Inspectorate of Constabulary), яка здійснює перевірку діяльності поліцейських підрозділів, за результатами яких готує тематичні та періодичні (щорічні) звіти стосовно оцінки діяльності поліцейських підрозділів із рекомендаціями [5]. Ці звіти і рекомендації доступні громадськості. Одним із інструментів такої оцінки є «PEEL оцінювання» (police effectiveness, efficiency, legitimacy – поліцейська ефективність, продуктивність, легітимність). Ефективність оцінюється з урахуванням того, як поліція виконує свої обов'язки, зокрема, зменшення злочинності, захист вразливих категорій осіб, боротьба з антигромадською поведінкою, ліквідація надзвичайних подій та інші сервісні виклики. Продуктивність оцінюється стосовно того, скільки коштів потрібно для досягнення результату. Легітимність оцінюється тим, наскільки етично і в межах закону працює поліцейський підрозділ [6]. Ця методика може застосовуватися для обох підходів. Головна відмінність, як зазначалося, полягає в тому, чи визнання ефективності діяльності поліції відбувається за встановленими правилами, чи на основі рішення, прийнятого за результатами діяльності [3].

Нині основною проблемою під час формування системи показників діяльності поліції є вибір індикаторів, що характеризують безпосередні (output) або кінцеві (outcome) результати. Безпосередні результати є внутрішнім виміром результатів роботи поліції, які корелюються з бажаними кінцевими результатами (наприклад кількість заарештованих осіб; кількість накладених штрафів тощо). Натомість, кінцеві результати відображають позитивний вплив роботи поліції на суспільство загалом (скажімо відчуття безпеки жителями громади). Обидві групи критеріїв мають переваги й недоліки [2, с. 7].

Безпосередні результати є під прямим контролем поліції і, відповідно, акцентування на них спричиняє певну поведінку. Вони достатньо легко виражаються у кількісних показниках. З іншого боку, недоліком використання безпосередніх результатів є можливість маніпуляції ними: поліцейські зосереджуються на підвищенні певного легко обчислюваного показника, ігноруючи інші. Крім того, використання безпосередніх результатів як основи оцінки роботи поліції може призводити до зловживань, включаючи приховування реального рівня злочинності, неправильну кваліфікацію злочинів із метою поліпшення статистики тощо [2, с. 8]. Доволі складним під час оцінювання діяльності поліції є питання, що саме вважати ефективною роботою правоохоронців. У ході розвитку професійних поліцейських служб і систем оцінки їхньої роботи змінювалося розуміння їхнього місця в суспільстві та державі. Сьогодні значна частина дослідників наполягає на тому, що виразити ефективність роботи поліції лише одним напрямом її роботи (наприклад зниження рівня злочинності) неможливо.

**Висновки.** Ефективна система оцінки діяльності поліції має бути багатовимірною, враховуючи безпосередні та кінцеві результати діяльності поліції, різні аспекти її діяльності (запобігання злочинності, розкриття та розслідування злочинів, забезпечення порядку й безпеки, ефективність надання поліцейських послуг населенню, суспільна оцінка діяльності поліції) [2, с. 47].

Система оцінки має спиратись на дані з різних джерел. З одного боку, це мають бути дані поліцейської статистики, однак потрібно зважати й на результати вивчення суспільної думки, а також на цільові опитування окремих груп респондентів (працівників поліції, потерпілих від злочинів тощо). На цьому наголошує і Закон України «Про Національну поліцію», встановлюючи рівень довіри населення до поліції як основний критерій оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції.

---

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Офіційний вісник України від 18.08.2015. – 2015. – № 63. – С. 33.

2. Закордонний досвід оцінки ефективності поліцейської діяльності та перспективи його використання в Україні: наук.-метод. рекомендації / К. Л. Бугайчук, І. О. Святокум, В. В. Чумак. – Х.: Харк. нац. ун-т. внутр. справ, 2016. – 52 с.

3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khpg.org/index.php?id=1455530110>.

4. Косиця О. Поліцейська діяльність як наукова категорія / О. Косиця // Адміністративне право і процес. – 2017. – № 1. – С. 133–137.

5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/publications>. <https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/wp-content/uploads/police-effectiveness-vulnerability-2015.pdf>.

6. PEEL 2014 Methodology [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/wp-content/uploads/2014-peel-methodology.pdf>

### **Андрусин Р. Н. Теоретические основы оценки деятельности полиции**

*Разъясняется механизм оценки деятельности Национальной полиции, являющийся необходимым условием эффективного управления полицией как на государственном, так и на местном уровнях. Указывается, что без формирования критериев и индикаторов оценки работы полиции невозможны подготовка информативного отчета о полицейской деятельности, информирование общественности о состоянии правопорядка, и мерах, предпринимаемых с целью предупреждения правонарушений.*

**Ключевые слова:** *полицейская деятельность, полиция, оценка деятельности, эффективность, преступность.*

### **Andrusishin R. M. The theoretical basis for assessing the activities of the police**

*The article describes the mechanism for evaluating the activities of the National Police, which is a prerequisite for effective police management, both at the state and local levels. It is stressed that without the formation of criteria and indicators for assessing the work of the police, it is impossible to prepare an informative report on police activity, inform the public about the state of law and order, and measures taken to prevent the offenses. The effectiveness of the functioning of the National Police directly depends not only on the tasks to be addressed to the relevant units, but also on the criteria by which the evaluation of the quality of work will be carried out.*

*In other words, the system of performance evaluation should be flexible and able to change. This is necessary in order to avoid cases where the targeting of the established performance indicators over time may start to harm the activities of the National Police, by substituting its purpose for achieving the goals of effectiveness by any means and methods.*

*The purpose of police activity is to ensure the protection of human rights and freedoms, to combat crime, to maintain public safety and order, and to create*

*conditions for security and well-being. The basis of such activities is the observance of the principles of police activity (rule of law, observance of human rights and freedoms, legality, openness and transparency, political neutrality). Today, the key issue in shaping the system of indicators of police activity is the choice of indicators that characterize output (output) or outcome (results).*

*Immediate results are an internal measurement of the results of the police work, which correlate with the desired end results (eg, the number of arrested persons, the amount of fines imposed, etc.). Instead, the final results reflect the positive impact of police work on society as a whole (for example, a sense of community security).*

**Key words:** *police activity, police, activity evaluation, efficiency, crime.*

*Стаття надійшла 26 вересня 2017 р.*

УДК 342.9:351.853.2

**В. А. Бондаренко,  
Н. О. Пустова**

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ Й АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

*Розглянуто теоретико-правові питання державного управління й адміністративно-правове регулювання у сфері охорони атмосферного повітря. На підставі аналізу чинного законодавства України, інших нормативно-правових актів розкрито сутність адміністративно-правового регулювання в сфері охорони атмосферного повітря у контексті державного нагляду (контролю). З позиції адміністративного права, методологічних засад розвитку громадянського суспільства розглянуто процесуальні аспекти наглядово-контрольної діяльності органів публічної влади у сфері охорони атмосферного повітря.*

**Ключові слова:** *державне управління, адміністративно-правове регулювання, охорона атмосферного повітря, нагляд і контроль.*

**Постановка проблеми.** Атмосферне повітря є життєво важливим компонентом навколишнього середовища, невід'ємною частиною середовища проживання людей, рослин і тварин. Воно необхідне для існування всіх живих організмів, зокрема й людини. Наслідком забруднення атмосферного повітря є зміна клімату та руйнування (витончення) озонового шару, яке повинне захищати природне середовище від негативного впливу ультрафіолетового випромінювання з космосу.

Руйнування озонового шару згубне для існування людини й інших живих організмів на Землі, оскільки його скорочення призводить до значного ослаблення імунної системи людини і зростання кількості онкологічних захворювань.

**Стан дослідження.** Проблеми охорони довкілля завжди були в центрі уваги юридичної науки. Їм присвятили свої праці чимало представників теорії адміністративного права, а саме: В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, Є. Додін, М. Ковалів, В. Колпаков, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, Н. Нижник, О. Остапенко, В. Оргинський та ін. Однак проблеми забезпечення належного державного управління й адміністративно-правового регулювання у сфері охорони атмосферного повітря, взаємодії правоохоронних органів і суб'єктів господарської діяльності й досі залишаються предметом наукового аналізу.

**Метою** статті є аналіз державного управління й адміністративно-правового регулювання в сфері охорони атмосферного повітря.

**Виклад основних положень.** Відповідно до Закону України «Про охорону атмосферного повітря» від 16.10.1992 № 2707-ХІІ, під охороною атмосферного повітря розуміється система заходів, що здійснюються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами з метою поліпшення якості атмосферного повітря і запобігання його шкідливого впливу на навколишнє середовище.

У теорії адміністративного права виокремлюють дві основні правові форми державного управління: по-перше, правотворчу діяльність, яка полягає у виданні уповноваженими органами підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у певній сфері; по-друге, правозастосовну діяльність, котра поділяється за своїм змістом на регулятивну і правоохоронну, й здійснюється шляхом учинення дій юридичного характеру, а також видання актів застосування норм права. У зазначених правових формах державне управління здійснюється і в сфері охорони атмосферного повітря. Згідно з п. «а» ст. 1 Женевської конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані, основним джерелом шкідливого впливу на атмосферне повітря є діяльність людини. Саме в результаті її здійснення утворюються відходи, з яких газоподібні речовини надходять в атмосферне повітря, забруднюючи і впливаючи на нього. Правотворча діяльність у сфері охорони атмосферного повітря здійснюється з метою нормативного визначення змісту та порядку здійснення всіма суб'єктами права дій, які б мінімізували і контролювали негативний вплив на атмосферне повітря. Для цього встановлюються права й обов'язки суб'єктів права, способи їх реалізації, кошти, спрямовані



на забезпечення реалізації прав і виконання обов'язків, заходи відповідальності за їх порушення.

Основними джерелами права в сфері охорони атмосферного повітря є Конституція України, міжнародно-правові акти, ратифіковані на території України, міжнародні та внутрішньодержавні правові принципи, відповідні їм і прийняті задля реалізації встановлених у них положень законів України «Про охорону навколишнього середовища» від 25.06.1991 № 1264-ХІІ та «Про охорону атмосферного повітря» від 16.10.1992 № 2707-ХІІ.

Уповноваженими органами виконавчої влади на підставі та на виконання зазначених законодавчих актів приймаються підзаконні нормативно-правові акти, в яких міститься значна частина правових норм, що визначають правила поведінки в сфері охорони атмосферного повітря.

Усі зазначені види актів є формами права, в яких визначені правила охорони атмосферного повітря.

Згідно з положеннями Рамкової конвенції ООН про зміну клімату 1992 р., до основних міжнародно-правових принципів у сфері охорони навколишнього середовища належать такі: охорони навколишнього середовища на благо нинішнього і майбутнього покоління; міжнародного природоохоронного співробітництва; запобігання заподіяню транскордонної шкоди навколишньому середовищу; відповідальності за шкоду, завдану навколишньому середовищу; попередньої оцінки впливу на природне середовище; екологічної безпеки.

На підставі зазначених принципів у ст. 3 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» встановлені принципи державного управління у сфері охорони атмосферного повітря: пріоритет охорони життя і здоров'я людини, сьогодення і майбутнього покоління; забезпечення сприятливих екологічних умов для життя, праці та відпочинку людини; недопущення незворотних наслідків забруднення атмосферного повітря для навколишнього середовища; обов'язковість державного регулювання викидів шкідливих (забруднюючих) речовин в атмосферне повітря і шкідливих фізичних впливів на нього; гласність, повнота і достовірність інформації про стан атмосферного повітря, його забруднення; наукова обґрунтованість, системність і комплексність підходу до охорони атмосферного повітря й охорони навколишнього середовища в цілому; обов'язковість дотримання вимог законодавства України у сфері охорони атмосферного повітря, відповідальність за порушення цього законодавства.

Відповідно до зазначених принципів, здійснюється нормативно-правове регулювання суспільних відносин у вказаній сфері. Згідно

з Законом України «Про охорону атмосферного повітря», на підставі та на виконання законів нормативно-правові акти в сфері охорони атмосферного повітря має право приймати Кабінет Міністрів України, Міністерство екології та природних ресурсів, Міністерство охорони здоров'я України уповноважені формувати єдину нормативно-методичну базу в сфері охорони атмосферного повітря шляхом:

- розробки та затвердження задля охорони атмосферного повітря екологічних і гігієнічних нормативів якості атмосферного повітря, гранично допустимих рівнів фізичного впливу на атмосферне повітря, гранично допустимих (критичних) навантажень на екологічні системи й інших екологічних нормативів;

- встановлення порядку розробки та затвердження гранично допустимих нормативів шкідливих фізичних впливів на атмосферне повітря і гранично допустимих викидів, порядку розроблення технічних нормативів викидів і переліку об'єктів (кадастрів), щодо яких вони розробляються і затвердження їх; порядку державного обліку шкідливих фізичних впливів на атмосферне повітря та викидів шкідливих (забруднюючих) речовин;

- встановлення порядку видачі дозволів на шкідливі фізичні впливи на атмосферне повітря та на викиди шкідливих (забруднюючих) речовин, порядку використання зборів, отриманих за видачу зазначених дозволів;

- встановлення порядку організації державного нагляду в сфері охорони атмосферного повітря; впливів на нього;

- встановлення порядку зупинення, обмеження або припинення шкідливих фізичних впливів на атмосферне повітря і (або) викидів шкідливих (забруднюючих) речовин в атмосферне повітря.

Правозастосовна діяльність у сфері охорони атмосферного повітря є здійснювана в спеціально встановлених процедурних формах державно-владна діяльність уповноважених органів державної влади України, спрямована на реалізацію правових норм, що містять правила охорони атмосферного повітря, шляхом учинення дій юридичного характеру і прийняття актів застосування норм права.

З огляду на значущість охорони атмосферного повітря, правова регламентація у цій сфері суспільних відносин повинна бути повною, чіткою та несуперечливою. Водночас аналіз нормативно-правових актів, що визначають порядок здійснення правозастосовної діяльності, свідчить про те, що в сфері охорони атмосферного повітря є низка суспільних відносин, які не регламентовані. Зокрема не визначено порядок видачі дозволів на шкідливий фізичний вплив на атмосферне повітря, порядок використання зборів, отриманих за видачу дозволів

на шкідливі фізичні впливи на атмосферне повітря та на викиди шкідливих (забруднюючих) речовин в атмосферне повітря. Крім того, чинні правові норми, що визначають порядок здійснення органами публічної влади діяльності в сфері охорони атмосферного повітря, суперечать один одному.

Постановою Кабінету Міністрів України від 12.03.2002 № 302 затверджено Порядок, що визначає порядок проведення й оплати робіт, пов'язаних із видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, які отримали такі дозволи, де визначено підстави анулювання дозволів. Оскільки дії з анулювання дії дозволів по суті є адміністративно-примусовою мірою і спрямовані на обмеження прав керованих суб'єктів, а тому, на нашу думку, всі випадки, за наявності яких можливе застосування вказаних примусових заходів, повинні бути визначені в законі, а не в підзаконних нормативно-правових актах.

Правозастосовна діяльність регулятивного характеру в сфері охорони атмосферного повітря провадиться територіальними органами Державної екологічної інспекції України й уповноваженими органами місцевої державної влади. Вони здійснюють індивідуальне правове регулювання і встановлюють гранично допустимі викиди для конкретного стаціонарного джерела викидів та їх сукупності (організації загальною), а також тимчасово узгоджені викиди; видають дозволи на викид шкідливих (забруднюючих) речовин в атмосферне повітря та на шкідливий фізичний вплив на нього; погоджують розміщення об'єкта господарської й іншої діяльності, який має шкідливий вплив на якість атмосферного повітря; узгоджують місця зберігання і захоронення забруднюючих атмосферне повітря відходів виробництва та споживання; узгоджують заходи з зменшення викидів шкідливих (забруднюючих) речовин в атмосферне повітря в період несприятливих метеорологічних умов.

Вказана діяльність здійснюється відповідно до положень Закону України «Про охорону атмосферного повітря» та правил, установлених Кабінетом Міністрів України, Міністерством екології та природних ресурсів України.

Правоохоронна діяльність у сфері охорони атмосферного повітря, як і в будь-якій сфері, здійснюється з метою забезпечення дотримання норм чинного законодавства суб'єктами права, відновлення порушених прав і покарання винних у їх вчиненні осіб. Одним із видів правоохоронної діяльності є наглядова, здійснювана органами публічної влади шляхом впливу на піднаглядних суб'єктів за допомогою пос-

тійного спостереження за відповідністю їх поведінки та діяльності вимогам правових норм.

Для забезпечення належного здійснення наглядових повноважень суб'єкти адміністративного нагляду вправі застосовувати адміністративно попереджувальні заходи (огляд приміщень, територій, речей і документів, вилучення документів і речей, тимчасову заборону діяльності). Нагляд, здійснюваний органами публічної влади в сфері охорони атмосферного повітря, характеризується певними особливостями.

По-перше, він здійснюється з метою забезпечення права на сприятливе навколишнє середовище шляхом забезпечення дотримання правил поведінки, встановлених у різних формах права, що регламентують відносини з охорони атмосферного повітря. По-друге, предметом нагляду є дотримання суб'єктами права, поведінка яких є об'єктом нагляду, правил охорони атмосферного повітря при здійсненні певних видів діяльності, експлуатації транспортних засобів і інших механізмів, що негативно впливають на атмосферне повітря. По-третє, суб'єкти нагляду утворюють цілісну систему органів, що спеціалізуються на здійсненні адміністративно-наглядової діяльності в сфері охорони навколишнього середовища, зокрема й атмосферного повітря. Цей вид нагляду щодо об'єктів господарської й іншої діяльності, які підлягають державному екологічному нагляду за переліком, затвердженим Міністерством екології та природних ресурсів України, здійснюється Державною екологічною інспекцією України й її територіальними органами.

По-четверте, характер відносин у досліджуваній сфері обумовлює специфічність застосовуваних засобів і методів діяльності наглядових органів. Основні методи їх діяльності – це спостереження за піднаглядними суб'єктами шляхом проведення перевірок із використання спеціальних технічних засобів і документарних, наприклад, при перевірці правильності розрахунків плати за негативний вплив на навколишнє середовище, за допомогою проведення планових оглядів. В юридичну конструкцію нагляду як функції публічного управління, крім його цілей, засобів і методів здійснення, включається його суворо процесуальна регламентація.

Правила здійснення нагляду в сфері охорони атмосферного повітря визначено в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V і в низці підзаконних нормативно-правових актів таких, як Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 19.04.2017 № 275

та ін. [1; 2]. Окрім того, Державною екологічною інспекцією України як органом, уповноваженим на здійснення державного екологічного нагляду, розроблені Методичні рекомендації щодо здійснення державного нагляду за охороною атмосферного повітря.

Аналіз правил, установлених у нормативно-правових актах, прийнятих з питань охорони атмосферного повітря та порядку проведення державного нагляду в сфері охорони атмосферного повітря, свідчить, з одного боку, про їх ідентичність у частині процедури виконання дій у межах проведення наглядових заходів, а з іншого – про неналежне визначення порядку реалізації державної функції з нагляду в зазначеній сфері.

Права й обов'язки посадових осіб Державної екологічної інспекції України та її територіальних органів, які здійснюють державний нагляд у сфері охорони атмосферного повітря, зазвичай установлені в підзаконних нормативно-правових актах, де їм надано ширші повноваження, ніж у Законі України «Про охорону атмосферного повітря».

Окрім того, у різних підзаконних нормативно-правових актах перелік наданих повноважень є не ідентичним. Наприклад, у позиції Державної регуляторної служби від 07.02.2017 щодо застосування Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» Державною екологічною інспекцією [3].

Однак повноваження посадових осіб, наділених правом на здійснення наглядової діяльності, й напрями нагляду повинні бути визначені не в підзаконному акті, а в розділі V Закону України «Про охорону атмосферного повітря», що йменується «Контроль в галузі охорони атмосферного повітря». Не випадково у ст. 5 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 03.11.2016 № 1726-VIII визначено, що створюється Інтегрована автоматизована система державного нагляду (контролю) з метою забезпечення суб'єктів господарювання й органів державної влади, органів місцевого самоврядування інформацією про заходи державного нагляду (контролю) [4]. Крім того, згідно з Законом України «Про охорону атмосферного повітря», в підзаконних актах можливе визначення тільки порядку проведення нагляду, тобто правил реалізації повноважень, а не самих повноважень державно-владних органів.

У ст. 28 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», яка йменується «Державний контроль в галузі охорони атмосферного повітря», встановлено, що порядок здійснення державного контролю у галузі охорони атмосферного повітря визначається відповідно до закону.

Контроль у зазначеній сфері здійснюється за допомогою організації та проведення перевірок і життя передбачених законодавством України заходів щодо припинення й (або) усунення наслідків виявлених порушень, за систематичним спостереженням за виконанням обов'язкових вимог, аналізу та прогнозування стану виконання обов'язкових вимог.

Водночас ні в Законі України «Про охорону атмосферного повітря», ні в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», що визначають порядок реалізації функції з державного нагляду в сфері охорони атмосферного повітря, не встановлено порядок здійснення нагляду в інших, окрім перевірок, формах. Це вважаємо свідчить про незабезпеченість установлених у законі засобів здійснення нагляду, що відображається на діяльності піднаглядних суб'єктів і наглядових органів, може сприяти зловживанням із боку публічної влади.

З огляду на це, гадаємо, що в нормативному акті, який визначає порядок здійснення нагляду в досліджуваній сфері, повинен бути не тільки визначений порядок здійснення перевірок як однієї з форм нагляду, а й встановлені правові засоби, методи, критерії здійснення нагляду в інших формах – у формі систематичного спостереження за діяльністю піднаглядних суб'єктів, у формі проведення аналізу та прогнозування наповнюваності правових норм. Відсутність чіткого порядку застосування цих форм нагляду призводить або до неможливості їх використання, або до їх використання з порушенням прав піднаглядних суб'єктів, що неприпустимо.

Нині в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначено порядок проведення державного нагляду, перелічені адміністративні процедури, що забезпечують виконання державної функції: розробка щорічного плану проведення планових перевірок; проведення планових перевірок; проведення позапланових перевірок; оформлення результатів перевірок – складання акта перевірки. Невиконання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виявлених під час здійснення заходу державного нагляду (контролю), тягне застосування до суб'єкта господарювання штрафних санкцій у порядку, встановленому законом.

Відповідно до нормативно-правових актів, що визначають порядок здійснення державного нагляду в сфері охорони атмосферного повітря, посадова особа зобов'язана скласти акт за результатами проведення будь-якого виду перевірочних заходів. У ньому зокрема повинні міститися відомості про виявлені порушення обов'язкових вимог, про осіб, які допустили такі порушення. До акта в обов'язковому порядку мають бути включені всі складені та зібрані під час наглядового заходу документи або їх копії: пояснення працівників юридичної особи, працівників індивідуального підприємця, на яких покладається відповідальність за порушення обов'язкових вимог у досліджуваній сфері; фото- та відеодокументи; протокол проведених випробувань, аналізів, досліджень, тестувань, експертиз і вимірювань; протоколи відбору проб обстеження об'єктів природного та виробничого середовища, зразків продукції; приписи про усунення виявлених порушень та інші документи й їх копії. Під час наглядових заходів можуть бути здійснені відбір зразків, огляд, експертиза, отримання пояснень. Такі дії мають подвійне значення: з одного боку, їх здійснення необхідне з метою перевірки дотримання чинного законодавства суб'єктами підприємницької діяльності, а з іншого – отримана під час або в результаті їх здійснення інформація має доказове значення стосовно факту дотримання норм права.

Аналогічні способи отримання доказів закріплено в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП): огляд приміщень, територій, речей і документів, взяття зразків і проб, вилучення речей і документів. На відміну від КУпАП, в нормативно-правових актах, що визначають порядок здійснення наглядових заходів у сфері охорони навколишнього середовища й атмосферного повітря, правила збору таких доказів не встановлено, незважаючи на те, що наслідком наглядових заходів може бути застосування заходів публічно-правової відповідальності за виявлені правопорушення.

Найважливішим способом забезпечення захисту прав і охоронюваних законом інтересів організацій і громадян при застосуванні заходів юридичної відповідальності є нормативно встановлений процесуальний порядок збору доказової бази. Встановлюючи процедуру збору та дослідження доказової інформації, це забезпечує процесуальні гарантії її достовірності.

В Інструкції з оформлення Державною екологічною інспекцією України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення вказано на неприпустимість учинення дій із відбору зразків продукції, проб обстеження об'єктів навколишнього середовища й об'єктів виробничого середовища для проведення їх до-

сліджень, випробувань, вимірювань без оформлення протоколів [5]. Водночас порядок здійснення цих дій не визначено. Як зазначає М. Ковалів, провадження у справах про адміністративні правопорушення – це правовий інститут, у межах якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини та забезпечується вирішення адміністративних справ, а також попередження адміністративних правопорушень [6, с. 243].

Зміст поняття процесуальної форми доказів за загальним правилом охоплює джерело, умови, способи отримання і закріплення відомостей про обставини справи. Способи отримання доказової інформації у справі про адміністративні правопорушення – певні процесуальні дії, спрямовані на виявлення та закріплення фактичних даних, на підставі яких установлюють наявність або відсутність події адміністративного правопорушення, винність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Серед способів отримання та закріплення доказів у КУпАП, зокрема у ст. 251, виокремлюють складання протоколів, отримання пояснень і свідчень, отримання висновку експерта, виявлення і закріплення речових доказів та інших документів, що мають значення для повного, всебічного й об'єктивного дослідження всіх обставин справи, подання доказів учасниками процесу, а також будь-якими фізичними, юридичними особами. Водночас у КУпАП встановлені правила фіксації закріпленої в документах інформації.

Дані, отримані з порушенням процесуальної форми в справах про адміністративні правопорушення, не можуть бути визнані допустимими, а значить і достовірними, оскільки допустимість доказів забезпечується їх достовірністю. Така заборона міститься і в Конституції України, відповідно до ч. 3 ст. 62 якої не допускається при здійсненні правосуддя використання доказів, отриманих із порушенням законодавства.

Водночас у чинному законодавстві, що регламентує порядок проведення наглядових заходів, не встановлені ні вимоги до збору доказів при проведенні перевірок щодо суб'єктів підприємницької діяльності, ні наслідки їх недотримання. У результаті застосовники права по-різному підходять до питання про те, чи поширюються вимоги КУпАП на дії наглядових органів зі збору та фіксації доказів дотримання або недотримання піднаглядними суб'єктами норм чинного законодавства. Процесуальні дії, пов'язані зі збором доказової бази, необхідно оформляти відповідно до норм КУпАП.

Аналогічний підхід щодо вимог до документів, які складаються під час наглядових заходів, застосований у деяких судових актах.



Такий підхід до питання про допустимість використання як доказ правопорушення зібраної під час перевірки інформації призводить до невинуватеного ускладнення юрисдикційної діяльності.

Коли немає законодавчо встановлених вимог до збирання та фіксації інформації, одержуваної при здійсненні наглядових заходів, адміністративний орган, установивши на підставі даних, зібраних під час перевірки, наявність події правопорушення, зобов'язаний після порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення ще раз провести роботу зі збору доказів виявленого правопорушення, здійснюючи її відповідно до встановленої в КУпАП процедури. Цим самим збільшуються матеріальні витрати держави на проведення наглядових заходів, недоцільно витрачається час посадових осіб і державні кошти.

У судовій практиці застосовується також інший підхід до вирішення питання про допустимість як докази відомостей, зібраних і зафіксованих під час наглядової перевірки. Подібна інформація не береться судами до уваги як допустимий доказ у справі про адміністративне правопорушення лише тоді, коли перевірочні заходи були проведені з грубим порушенням вимог Закону України щодо державного нагляду у сфері господарської діяльності.

Якщо перевірка й її результати визнані законними, то й отримана при її проведенні інформація не може не враховуватися як доказ учиненого правопорушення, навіть якщо ця інформація отримана та зафіксована не відповідно до положень КУпАП, оскільки Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» не пов'язує складання зазначених додатків із виконанням будь-яких вимог, установлених іншими законодавчими актами (КУпАП, ЦПК України, КАС України). Подібні висновки містяться зазвичай у вивчених нами судових актах судів різних інстанцій із цього питання.

У правозастосовній практиці є і третій підхід до вирішення досліджуваного питання про допустимість доказів. В окремих випадках контролюючі органи (суди) приймають як допустимі докази документи, складені відповідно не до КУпАП, а до підзаконних актів, що регламентують порядок проведення перевірки дотримання законодавства в певних сферах управління та встановлюють вимоги до форм документів, у яких фіксується отримана інформація. Обґрунтовується це тим, що документи складаються під час перевірки, коли провадження у справі про адміністративне правопорушення ще не порушено, і, відповідно, у наглядових органів не виникло обов'язку керуватися положеннями КУпАП. На нашу думку, така суперечлива правозастосовна

практика свідчить про незабезпеченість прав осіб при проведенні щодо них перевірочних заходів, про відсутність належних гарантій достовірності інформації, одержуваної під час перевірки. З огляду на застосування інформаційно-комунікаційних технологій у сфері охорони атмосферного повітря інформація, отримана таким способом, як вид доказів є комплексним утворенням, тому вона матиме значення доказу за наявності двох елементів: носія інформації; процесуального акта, в якому описано походження носія інформації, умови й обставини її виявлення, вилучення, упаковки. Необхідно враховувати специфічні особливості, характерні інформації, отриманої із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, які визначають її як окрему доказову категорію [7, с. 164].

Результатом перевірочних заходів може стати залучення до публічно-правової відповідальності, тому до наглядової діяльності, зокрема і до її регламентації, повинні висуватися підвищені вимоги. Крім того, діяльність із проведення перевірочних заходів є публічно-правовою, що здійснюється у межах наданих органам влади повноважень, тому повинна здійснюватися на підставі принципу «заборонено все, що не дозволено законом». Відповідно, регламентація діяльності публічної влади повинна бути чіткою і детальною. Зазначене підтверджується тим, що законодавство передбачає дотримання вимог закону при здійсненні наглядової діяльності. З аналізу положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» очевидно, що в низці випадків порушення правил оформлення процесуальних дій при підготовці та проведенні наглядових заходів призводить до недосягнення цілей, заради яких такі дії вчинялися.

**Висновки.** Відсутність законодавчих вимог до порядку збору і фіксації інформації про діяльність піднаглядного суб'єкта призводить до їх встановлення в підзаконних актах, наслідком чого стало виникнення різних вимог до фіксації одних і тих же процесуально значущих дій. Вирішити цю проблему можна за допомогою уніфікації процедур збору доказів при здійсненні наглядових заходів адміністративно-юрисдикційної діяльності. Основою такої уніфікації можуть стати правила збору та фіксації доказів, установлені в КУпАП. Ці правила є універсальними, що підтверджується їх відтворенням у низці нормативно-правових актів, які регламентують діяльність із проведення перевірочних заходів у певних сферах. Це дасть змогу забезпечити, по-перше, одноманітну оцінку дій зі збору доказів; по-друге, достовірність зібраних під час наглядових заходів доказів дотримання або недотримання норм чинного законодавства піднаглядними суб'єктами;

по-третє, дотримання принципу процесуальної економії й оперативності, що унеможливить повторення огляду територій, приміщень, документів і предметів особи.

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

2. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 № 275 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF>

3. Позиція ДПС щодо застосування Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» Державною екологічною інспекцією України // Державна регуляторна служба України. – 07.02.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.drs.gov.ua/state\\_supervision/pozytsiya-drs-shhodo-zastosuvannya-zakonu-ukrayiny-pro-tymchasovi-osoblyvosti-zdiysnenya-zahodiv-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-u-sferi-gospodarskoyi-diyalnosti-derzhavnoyu-ekologichnoyu-inspektsiyey/](http://www.drs.gov.ua/state_supervision/pozytsiya-drs-shhodo-zastosuvannya-zakonu-ukrayiny-pro-tymchasovi-osoblyvosti-zdiysnenya-zahodiv-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-u-sferi-gospodarskoyi-diyalnosti-derzhavnoyu-ekologichnoyu-inspektsiyey/)

4. Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 03.11.2016 № 1726-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 4. – Ст. 36.

5. Про затвердження Інструкції з оформлення Державною екологічною інспекцією України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 05.07.2004 № 264 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0934-04>

6. Ковалів М. В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення / М. В. Ковалів // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – 2013. – Вип. 3. – С. 240–248.

7. Єсімов С. С. Використання інформації, отриманої із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, як доказ у справі про адміністративне правопорушення / С. С. Єсімов // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – 2016. – Вип. 3. – С. 161–173.

### **Бондаренко В. А., Пустовая Н. А. Государственное управление и административно-правовое регулирование в области охраны атмосферного воздуха**

*Рассматриваются теоретико-правовые вопросы государственного управления и административно-правовое регулирование в области атмосферного воздуха. На основании анализа действующего законодательства Украи-*

ны, других нормативно-правовых актов раскрывается сущность административно-правового регулирования в сфере охраны атмосферного воздуха в контексте государственного надзора (контроля). С точки зрения административного права, методологических принципов развития гражданского общества анализируются процессуальные аспекты надзорно-контрольной деятельности органов публичной власти в области охраны атмосферного воздуха.

**Ключевые слова:** государственное управление, административно-правовое регулирование, охрана атмосферного воздуха, надзор и контроль.

**Bondarenko V. A., Pustova N. O. Public administration and administrative-legal regulation in the field of atmospheric air**

*The article deals with the theoretical and legal issues of public administration and administrative-legal regulation in the field of atmospheric air protection. Based on the analysis of the current legislation of Ukraine, other normative and legal acts the essence of administrative-legal regulation in the sphere of air protection in the context of state supervision (control) is revealed.*

*According to administrative law and methodological principles of the development of the civil society, the procedural aspects of the supervisory and control activities of public authorities in the sphere of atmospheric air protection are considered.*

*The analysis of the provisions of the Law of Ukraine «On basic principles of state supervision (control) in the sphere of economic activities» proves that the violation of the rules of registration actions in preparing and conducting supervisory activities leads to failure to achieve the goals for which such actions occurred.*

*The lack of legislative requirements for the procedure of collecting and fixing the information about the activity of the subject under control leads to their setting in bylaws, it resulted in the appearance of the different requirements for fixing the same procedural and significant actions. In order to resolve this problem, it is necessary to unify the procedure for collecting evidence in the exercise of the supervisory activities of the administrative and jurisdictional activities. The basis of such unification may be the rules for collecting and fixing the evidence established in the Administrative infraction code.*

*These rules are universal, as they are contained in a number of normative legal acts, regulating the activity of checking measures in certain areas that would provide, firstly, the uniform assessment of collecting evidence; secondly, the authenticity of collected during supervisory activities evidence of compliance or non-compliance with the norms of the current legislation by subjects under control; thirdly, observance of the principle of procedural economy and efficiency, ruling out the possibility of duplication of the procedure for examination of territories, premises, documents, and objects by the administrative body.*

**Key words:** public administration, administrative-legal regulation, protection of atmospheric air, supervision and control.

Стаття надійшла 26 вересня 2017 р.

## ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

*Досліджено поняття «державна служба в правоохоронній сфері». Проаналізовано його смислове значення й юридичну сутність у контексті діяльності правоохоронних органів. З позиції системного аналізу розглянуто керуючу та керовану підсистему державної служби в правоохоронній сфері, їх динамічні (функції), статичні (структуру), компетенційні (права, обов'язки, відповідальність) складові відповідно до напрямку європейської інтеграції.*

**Ключові слова:** державна служба, правоохоронна сфера, система, обов'язки та права людини і громадянина.

**Постановка проблеми.** Тенденції європейської інтеграції та перспективи розвитку українського суспільства зумовлюють необхідність фундаментального аналізу активних властивостей найефективнішого соціально-політичного інституту – держави. У цьому аспекті державна служба в правоохоронній сфері виконує особливу соціальну роль. Соціальна дійсність дає достатньо підстав для визнання необхідності комплексного і безперервного наукового аналізу стану суспільства, перспектив його розвитку, можливостей держави щодо забезпечення безпеки суспільства й особи, державної служби в правоохоронній сфері, яка є запорукою сталого соціального розвитку загалом.

**Стан дослідження.** Проблеми правоохоронної діяльності завжди були в центрі уваги юридичної науки. Їм присвятили праці багато представників теорії права: П. Рабінович, О. Скакун, В. Шамрай та інші; конституційного й адміністративного права, зокрема: В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, С. Гречанюк, Є. Додін, М. Ковалів, Р. Калюжний, В. Колпаков, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, Н. Нижник, О. Остапенко, В. Ортинський, А. Собакарь. Однак проблеми забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина, взаємодії правоохоронних органів й інститутів громадянського суспільства залишаються предметом всебічного наукового аналізу з огляду на реформування різних сфер суспільного і державного життя, зокрема системи МВС України.

**Метою** статті є дослідження поняття державної служби в правоохоронній сфері України.

**Виклад основних положень.** Реформування системи МВС України зумовило виникнення нового напрямку державної служби –

державної служби у правоохоронній сфері. Вивчення державної служби в правоохоронній сфері, її правового змісту можливе лише разом з вивченням інших видів державної служби. Це зумовлено інтегративною природою всієї державної служби як особливого адміністративно-правового явища. Інтегративний підхід дає змогу виявляти основні сутнісні характеристики державної служби і цим визначати теоретичну основу для вивчення особливостей вказаної служби в правоохоронній сфері, обґрунтувати концептуальні основи створення нової моделі зазначеної служби, що відповідає сучасним вимогам державно-правового будівництва.

У спеціальній літературі підкреслюється, що у праві за кожним із юридичних термінів закріплено певний зміст, що позначає явище, яке відображає певний комплекс суспільних відносин, чітке юридичне оформлення.

З огляду на це, необхідно розглянути правову характеристику державної служби. Поняття «служба» має декілька значень. В одному випадку служба розглядається як робота, заняття, посада службовця; місце роботи або саме перебування на ній. У другому – як виконання обов'язків. У третьому – як галузь виробництва або установи, організація, що провадять будь-яку діяльність. У четвертому – як вид релігійної діяльності, релігійний обряд тощо.

Різне також значення поняття «служба» як спеціального юридичного терміна. Служба розглядається як особливий вид діяльності громадян щодо виконання обов'язків від імені державних, місцевих, комерційних органів, установ чи організацій (державна служба в органах місцевого самоврядування, комерційна служба); як орган, установа чи система органів (ДПС України та ін.); як особливий вид організаційно-правового регулювання відносин громадянина й організації при виконанні ними службових обов'язків.

Отже, юридичне значення поняття «служба» є багатозначним. Це зумовлює необхідність уточнення цього терміна.

Під службою розуміється насамперед види діяльності громадян з виконання ними повноважень від імені та за дорученням державних органів і органів місцевого самоврядування, системи правового регулювання й організації цієї діяльності.

Державна служба має складну юридичну природу, що зумовлює наявність різних поглядів стосовно її інтерпретації.

У деяких випадках вона визначається як здійснення державної функції управління та практичної діяльності всіх осіб, що отримують заробітну плату з державного бюджету та займають постійно чи тимчасово посади в органах державних органів, включаючи органи зако-

нодавчої, виконавчої та судової влади, прокуратури, контрольно-наглядових органів, а найчастіше ототожнюється з професійною діяльністю з забезпечення виконання функцій виконавчих органів влади.

Класичним у науковій літературі стало визначення державної служби, яке наводиться авторами видання «Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку». Державна служба – одна з сторін діяльності держави з організації та правового регулювання особистого складу державних органів та інших державних організацій, та діяльність цього особового складу – державних службовців – за практичним і безпосереднім здійсненням завдань та функцій держави [1, с. 85].

Г. Атаманчук розглядає державну службу як явище, що охоплює, характеризує та визначає практичне виконання посадових функцій, обов'язків і прав у державному апараті [2, с. 24]. Загалом державна служба належить до різновидів публічної служби, тобто до служби в органах публічної адміністрації. У зв'язку з цим її можна розглядати у таких смислових значеннях, як:

– діяльність громадян з реалізації функцій державних органів у межах наданих їм повноважень (професійна діяльність). У діяльності громадян щодо реалізації функцій державних органів відбувається позитивація (зовнішнє вираження) функціонування держави. Державна служба у цьому разі є формою існування держави та виявляється в різних аспектах державної діяльності, зокрема зовнішніх і внутрішньоорганізаційних;

– організаційна система держави, наділена владними повноваженнями, необхідними для досягнення цілей, вирішення завдань і виконання функцій держави. Діяльність громадян, що перебувають на державній службі (державних службовців), з реалізації функцій держави визначає необхідність її відповідної організації. Це зумовлює наявність відповідної організаційної структури побудови та правовий опис ієрархії посад, що забезпечує виконання зовнішньої державної функції і функції в сфері внутрішньоорганізаційної діяльності державних органів, та організацію проходження державної служби громадянами України;

– система правового регулювання діяльності з реалізації зовнішніх і внутрішньоорганізаційних функцій державних органів, що охоплює різні правові засоби та насамперед норми адміністративного права.

Державна служба є підгалуззю адміністративного права, яка активно розвивається й охоплює адміністративно-правові норми й інші правові засоби, що забезпечують самостійний регулятивний вплив на

суспільні відносини в сфері державної служби. Державна служба забезпечується самостійною підсистемою адміністративно-правового регулювання.

Державна служба – складне адміністративно-правове явище, пов'язане з організацією й адміністративно-правовим регулюванням професійної діяльності громадян у сфері виконання зовнішніх і внутрішніх функцій державних органів, безпосередньою організацією та проходженням державної служби громадянами України.

Потрібно зазначити, що стосовно державної служби в правоохоронній сфері (державної правоохоронної служби) в науковій літературі нині немає єдиного погляду. Відповідно, в Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року цей напрям окремо не розглядається [3].

На нашу думку, доцільно розуміти правоохоронну службу як комплексний правовий інститут або сукупність міжгалузевих юридичних норм, що регулюють суспільні відносини, які сформувались в процесі діяльності громадян України на посадах правоохоронної служби в державних органах, службах та установах, які виконують функції з забезпечення безпеки, законності й правопорядку, з боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод людини та громадянина.

Аналізуючи поняття правоохоронної служби щодо діяльності органів внутрішніх справ, доцільно зауважити, що це один із видів діяльності держави з формування професійного кадрового ядра з метою виконання державних завдань з реалізації функцій захисту прав і свобод громадян та забезпечення законності й правопорядку. Це має принципове значення під час дослідження теоретичних і прикладних проблем державної служби в правоохоронній сфері, оскільки остання є галузевим різновидом державної служби й обумовлюється загальними для державної служби закономірностями.

Державна служба в правоохоронній сфері може також розглядатися в чотирьох основних смислових значеннях як: вид діяльності громадян з виконання зовнішніх і внутрішніх функцій державних органів у правоохоронній сфері (правоохоронної діяльності); соціально-правова система, що має складну внутрішню структуру, ієрархію в інші формуючі систему ознак; особливий інститут адміністративного права; особливу внутрішньоорганізаційну діяльність у сфері кадрового забезпечення правоохоронних органів.

Отже, для розуміння сутності та змісту державної служби у правоохоронній сфері (державної правоохоронної служби) необхідно



розглянути насамперед її характеристику як особливий різновид професійної діяльності громадян з виконання зовнішніх і внутрішніх функцій державних органів у правоохоронній сфері, а саме – правоохоронній діяльності.

У філософському розумінні діяльність є специфічною формою активного ставлення людини до навколишнього світу, зміст якої становить його цілеспрямовану зміну та перетворення. Діяльністю можна назвати будь-яку активність особистості, якій вона надає деякий сенс. Діяльність характеризує свідому сторону особистості людини (на відміну від поведінки). Вся діяльність охоплює цілі, засоби, результат і процес діяльності, і, отже, невід'ємною характеристикою діяльності є її усвідомлення. Діяльність є рушієм суспільного прогресу й умовою існування суспільства.

Особливим видом діяльності є активність людини в соціально-правовій сфері, зокрема в галузі захисту суспільних відносин від незаконних порушень, тобто здійснення правоохоронної діяльності. Правоохоронна діяльність полягає в охороні та захисті правовідносин від різних незаконних порушень і їх виявів. Ця діяльність різнобічна, охоплює практично всі суспільні відносини, врегульовані правом, і виявляється у різних формах. Усі правовідносини потребують захисту, з огляду на це захист може здійснюватися всіма суб'єктами правовідносин, а саме: громадянами, громадськими об'єднаннями, у тому числі спеціалізованими юридичними (адвокатура, нотаріат), органами місцевого самоврядування та безпосередньо державними органами й їх посадовими особами. Останні через особливий правовий статус відіграють головну роль у здійсненні правоохоронної діяльності. Це зумовлено тим, що державні органи загальної та галузевої компетенції, органи спеціальної компетенції в правоохоронній сфері наділені повноваженнями застосовувати широкий спектр правових засобів для захисту правовідносин. Цей вид діяльності має державно-владний характер, тобто здійснюється від імені та за дорученням держави.

Як зазначає П. Хамула, відмітною особливістю більшості напрямів здійснення правоохоронної діяльності є те, що вони є прерогативою державних органів, держава має монополічне право визначити коло цих органів, їх відповідну компетенцію, санкціонувати форми та методи реалізації владних повноважень [4, с. 12].

Правоохоронну діяльність можна розглядати в декількох основних значеннях. Очевидно, що в максимально широкій її варто розуміти як процес цілеспрямованої активної діяльності органів державної влади, установ та їх посадових осіб у сфері захисту суспільних відносин від незаконних порушень.

Під час здійснення правоохоронної діяльності можуть застосовуватися різні засоби, зокрема юридичні, організаційні, економічні, соціально-психологічні тощо.

У правовій державі, по суті, всі державні органи є правоохоронними, оскільки сенс ідеї правової держави одночасно полягає в верховенстві права, рівності всіх суб'єктів правовідносин перед законом, захисті законних прав і інтересів громадян. Водночас в умовах формування громадянського суспільства є й еволюційні тенденції, які полягають у відмові від домінування держави над суспільством, переході до діяльності з забезпечення повноважень усіх суб'єктів права. У зв'язку з цим необхідне активне включення державної служби в правоохоронну галузь з вирішення соціальних завдань. Формування демократичної правової держави передбачає наявність ефективно функціонуючої системи органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування [5, с. 212].

У першому, найширшому значенні, правоохоронна діяльність може розглядатися як підтримка, зміцнення правопорядку задля формування сприятливих умов для безперешкодного здійснення всіма суб'єктами їхніх прав та обов'язків; у вузькому значенні – як безпосередня охорона встановленого законом порядку суспільних відносин, боротьба з правопорушниками за допомогою застосування юридичної відповідальності тощо.

Стосовно розгляду зв'язку державної правоохоронної служби та правоохоронної діяльності держави, то правоохоронна діяльність у широкому значенні охоплює сукупність діяльності всіх суб'єктів державного управління (державні органи, громадянські інститути, громадяни) щодо забезпечення неухильного дотримання прав і свобод людини, інтересів держави та суспільства, забезпечення правопорядку в країні. Суб'єктний склад правоохоронної діяльності у цьому разі охоплює всіх суб'єктів права [6, с. 45].

По-друге, значення правоохоронної діяльності може бути зведено до функціонування правоохоронної системи, що охоплює і державні (судові органи, органи прокуратури, слідство, спеціальні органи виконавчої влади), і недержавні структури (органи місцевого самоврядування, адвокатуру, нотаріат, громадські формування) у сфері забезпечення дотримання прав і свобод громадян, підтримання правопорядку, дотримання режиму законності, забезпечення особистої, публічної та державної безпеки. Це діяльність спеціалізованих суб'єктів у правоохоронній сфері.

По-третє, у вузькому значенні правоохоронну діяльність потрібно розглядати як діяльність, що здійснюється державними органами ви-

конавчої влади з реалізації функцій, пов'язаних із використанням правових заходів і засобів переконання та примусу в боротьбі зі злочинністю, охороною громадського порядку, забезпеченням особистої та публічної безпеки, виконанням рішень з реалізації юридичної відповідальності, та вирішенням інших соціальних питань.

У визначених законодавством випадках окремими повноваженнями у сфері забезпечення громадського порядку можуть наділятися і недержавні організації, діяльність яких підконтрольна державним органам, наприклад органам місцевого самоврядування, які відповідно до чинного законодавства можуть наділятися правом реалізації окремих державних повноважень у сфері забезпечення правопорядку на підвідомчій території, громадські формування з охорони громадського порядку.

У такому розумінні зміст правоохоронної діяльності може бути зведено до застосування різноманітних заходів юридичного впливу на основі методів переконання та примусу, а саме до: профілактики та попередження правопорушень (загальної та приватної превенції); запобігання правопорушенням; процесуального забезпечення провадження у справах про правопорушення (злочини й адміністративні правопорушення); залучення до різних видів юридичної відповідальності за вчинені правопорушення; відновлення порушеного права; вирішення інших соціальних завдань.

У цьому разі сутність обсягу поняття «правоохоронна діяльність» повною мірою актуальна, оскільки особливий порядок застосування спеціальних правових заходів обумовлює особливу юридичну силу відповідних органів та їх посадових осіб. Ця обставина зумовлює необхідність спеціального правового регулювання й організації діяльності державних службовців правоохоронних органів, що реалізують зазначені функції, тобто існування державної правоохоронної служби, яка є складовою державної служби в правоохоронній сфері.

Державна правоохоронна служба є професійною діяльністю громадян на посадах державної служби в державних органах, які здійснюють правоохоронну функцію, пов'язану з застосуванням правових заходів і засобів переконання і примусу при захисті прав та інтересів громадян від протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та публічної безпеки, забезпечення особистої та громадської безпеки, виконання рішень щодо залучення до юридичної відповідальності.

Державну службу в правоохоронній сфері як особливий різновид державної діяльності слід розглядати як процес усвідомленої поведінки громадян, що перебувають на державній службі, спрямованої

на досягнення цілей, вирішення завдань і виконання правоохоронної функції держави. Державна служба в правоохоронній сфері є зовнішнім вираженням правоохоронної діяльності держави, оскільки громадяни, що займають посади на державній службі в правоохоронних органах, наділені повноваженнями з практичного повсякденного здійснення правоохоронної діяльності від імені та за дорученням держави.

Державна служба у правоохоронній сфері має ознаки складного системного утворення, що володіє внутрішньою організаційною структурою, яка утворює системні зв'язки, зовнішнім і внутрішнім функціональним середовищем. З позицій системного підходу основним чинником, що визначає сутність і зміст державної служби в правоохоронній сфері, є її функціональне середовище, яке становить специфічну сферу застосування соціально значущої активності людини.

Функціональне середовище формує специфічні соціальні об'єкти правосуддя – інтереси особи, суспільства та держави. Ці інтереси є об'єктами правового захисту та, відповідно, правоохоронною діяльністю держави, яка здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами, державними правоохоронними органами й їх посадовими особами. Функціональне середовище державної служби в правоохоронній сфері є дуже різноманітним, охоплює широке коло суспільних відносин, урегульованих правом, які є під захистом держави: суспільні відносини, пов'язані з додержанням і захистом невід'ємних і незмінних основних прав та свобод людини й громадянина, закріплені в Конституції та законах України; суспільні відносини, пов'язані з забезпеченням життєдіяльності суспільства загалом і його інститутів, тобто забезпечення громадського порядку та публічної безпеки; суспільні відносини, пов'язані з забезпеченням суверенітету й територіальної цілісності, національної безпеки держави [7, с. 9].

Сукупно всі три групи суспільних відносин можуть бути урегульованими та об'єднаними загальними поняттями – правопорядок, який є максимально широким і характеризує загальний об'єкт правової охорони та функціональне середовище державної служби загалом і в правоохоронній сфері зокрема.

Правопорядок закріплює правовідносини, що сформувались або формуються у суспільстві та державі у всіх сферах життєдіяльності. У цьому зв'язку правопорядок може підтримуватися різними суб'єктами правоохоронної діяльності, зокрема й недержавними, що обумовлює необхідність розкриття функціонального середовища державної служби в правоохоронній сфері у значенні державної правоохоронної служби.

Мета встановлення й утримання громадського порядку полягає в забезпеченні особистої безпеки громадян, публічної безпеки, у створенні сприятливих умов для нормального функціонування економіки, громадських об'єднань, дотримання честі та людської гідності громадян і суспільної моралі. Потреби людини в безпеці, захист від загроз кримінального характеру є основою державної служби в правоохоронній сфері в умовах європейської інтеграції.

Профілактична робота та соціально-культурна орієнтація діяльності – ті напрями, які сприяють розвитку ненасильницької діяльності. Функціональне середовище державної служби в правоохоронній сфері охоплює певний сегмент забезпечення правопорядку, а саме ту його частину, яка пов'язана з суспільними відносинами з його підтримки за допомогою захисту інтересів суб'єктів права від кримінальних і адміністративних правопорушень, захисту від загроз природного і техногенного характеру.

Такий захист правопорядку забезпечується специфічними напрямками правоохоронної діяльності на основі правових заходів переконань і примусу:

- профілактика, попередження, припинення правопорушень, процесуального забезпечення провадження у справах про правопорушення, притягнення до відповідальності, правове врегулювання;

- здійснення ліцензійно-дозвільної, контрольно-наглядової й іншої адміністративної діяльності, спрямованої на зміцнення громадського порядку, захист особистої, публічної та державної безпеки.

Відповідно, функціональне середовище визначає мету, завдання та функції державної служби в правоохоронній сфері, її зміст, а саме функціональне призначення. Визначення мети є важливою ознакою будь-якої соціальної системи. Ця ознака характерна державній службі в правоохоронній сфері. Функціональні характеристики державної служби в правоохоронній сфері розкривають правоохоронну сутність розглянутого виду державної служби та дають змогу встановити внутрішній системний зв'язок між державною службою в правоохоронній сфері та правоохоронною діяльністю держави.

Основною метою державної служби в правоохоронній сфері в умовах європейської інтеграції є положення Конституції України про пріоритет прав і свобод особи над інтересами суспільства й держави. Тобто інтереси суспільства та держави, відповідно до норм Основного Закону, нерозривно пов'язані з інтересами особи, а саме з інтересами особи у всебічному забезпеченні умов для нормального життя, дотримання та захисту невід'ємних прав і свобод. Пріоритетність інтересів особи над інтересами держави та суспільства дає змогу зробити важ-

ливий висновок, що в умовах розвитку держави весь механізм, зокрема правоохоронна система, повинні орієнтуватися на максимально повне задоволення інтересів особи. Як зазначає А. Білас: «Вивчення досвіду правоохоронної діяльності ЄС, спільної політики у сфері внутрішніх справ та юстиції, протидії злочинності має велике значення для доктрини і практики України, її системи організації влади на всіх рівнях» [7, с. 14].

**Висновки.** Основною метою державної служби в правоохоронній сфері є не так забезпечення внутрішнього функціонування правоохоронних органів, як досягнення зовнішньої мети держави з захисту особи, суспільства та самої держави від протиправних посягань. Водночас мета державної служби в правоохоронній сфері як зовнішнього вираження правоохоронної діяльності дає змогу розглядати її як особливу форму правоохоронної діяльності та відділити від інших видів державної служби. Державна служба в правоохоронній сфері як вид діяльності має зовнішню та внутрішню сторони. Зовнішня сторона пов'язана з безпосередньою реалізацією державними службовцями функцій правоохоронних органів у сфері підтримки правопорядку в суспільстві. Внутрішня сторона функціонування безпосередньо пов'язана із здійсненням внутрішньоорганізаційної діяльності правоохоронних органів у сфері повсякденної організації правоохоронної діяльності, зокрема щодо кадрового забезпечення правоохоронних органів, що охоплює реалізацію мети, завдання та принципи кадрової політики у правоохоронній сфері.

Державна служба в правоохоронній сфері як організаційна система охоплює різні елементи, які утворюють управляючу (суб'єкт управління) і керовану (об'єкт управління) підсистеми. Ця ознака державної служби в правоохоронній сфері зумовлена теоретичним розумінням внутрішньої сутності систем соціального управління. У загальному значенні підсистеми управління державної служби в правоохоронній сфері представлені органами державної влади різних рівнів і компетенцій та їх посадовими особами. Керуючу підсистему утворюють органи державної влади загальної, галузевої (міністерства, служби, агентства) і спеціальної компетенції (безпосередньо правоохоронні органи й їх структурні підрозділи тощо).

До керованої підсистеми належать службовці державної служби в правоохоронній сфері – посадові особи державних органів правоохоронних органів. Наявність керуючої та керованої підсистем державної служби в правоохоронній сфері зумовлює можливість виділення в їх утриманні динамічної (функції), статичної (структура), компетенційної (права, обов'язки, відповідальність) складових. Динаміка виражається

в безпосередньому здійсненні зовнішніх напрямів правоохоронної діяльності, а також у сфері внутрішньоорганізаційної діяльності правоохоронних органів, зокрема їх кадрового забезпечення. Статика державної служби в правоохоронній сфері представлена суб'єктами, які утворюють її управляючу та керовану підсистеми.

Компетенційна складова зумовлена необхідністю розподілу між суб'єктами державної служби в правоохоронній сфері завдань, повноважень і відповідальності. Всі три зазначені складові сукупно утворюють цілісну організаційно-правову форму державної служби в правоохоронній сфері як соціально-правової системи. Державна служба в правоохоронній сфері володіє інтегративними властивостями й якістьми.

1. Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 1999. – 272 с.

2. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. – 2-е изд. / Г. В. Атаманчук. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 311 с.

3. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>

4. Хамула П. І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / П. І. Хамула. – К.: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2015. – 235 с.

5. Ковалів М. В. Правові передумови участі органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування в охороні правопорядку / М. В. Ковалів // Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. – 2017. – № 1. – С. 211–218.

6. Ботвінов Р. Здійснення правоохоронної діяльності органами державної влади / Р. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2016. – Вип. 4 (31). – С. 44–50.

7. Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / А. І. Білас. – Львів, 2016. – 24 с.

**Гурковський М. П., Есимов С. С. Понятие государственной службы в правоохранительной сфере Украины**

*Исследуется понятие государственной службы в правоохранительной сфере. Анализируется его смысловое значение и юридическая сущность*

в контексте деятельности правоохранительных органов. С точки зрения системного анализа рассматриваются управляющая и управляемая подсистемы государственной службы в правоохранительной сфере, их динамические (функции), статические (структура), компетенционные (права, обязанности, ответственность) составляющие в соответствии с курсом европейской интеграции.

**Ключевые слова:** государственная служба, правоохранительная сфера, система, обязанности и права человека и гражданина.

### **Hurkovskiy M. P., Yesimov S. S. The concept of public service in the law enforcement field**

*The article deals with the concept of public service in the law enforcement field. The connotation and legal essence of the state service in the law enforcement sphere in the context of the activities of law enforcement agencies are analyzed.*

*The main purpose of the state service in the law enforcement field is to provide the internal functioning of law enforcement agencies and attaining external objectives of the state to protect individuals, society and the state from illegal encroachments.*

*The goal of the public service in the law enforcement sphere as an external expression of law enforcement allows you to consider it as a special form of law enforcement and separate from other types of public service.*

*The state service in the law enforcement sector as an organizational system includes various elements which form the administrative (subject of administration) and controlled (object of administration) subsystems. This feature of the civil service in the law enforcement sector is stipulated by the theoretical understanding of the internal essence of social control systems.*

*Administrative subsystem consists of bodies of State Authority of general, branch and special competence. Controlled subsystem includes officials of the public service in the law enforcement sphere – officials of the state bodies of law enforcement.*

*Availability of administrative and controlled subsystems of the public service in the law enforcement field determines their dynamic (function), static (structure), competence rights, obligations, responsibility) components. Dynamics is expressed in the direct implementation of the external directions of law enforcement, as well as in the field of intra-organizational activities of law enforcement bodies, including their staffing.*

*Statics of the public service in the law enforcement field is represented by the entities that make up its administrative and controlled subsystems. All three of these components form an integral and organizational legal form of public service in the law enforcement sphere as a socio-legal system.*

**Key words:** public service, law enforcement field, system, obligations and rights of man and citizen.

*Стаття надійшла 26 вересня 2017 р.*



## ОСОБЛИВОСТІ ПРОФІЛАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ПІД ЧАС ПІДГОТОВКИ ТА ПРОВЕДЕННЯ ФУТБОЛЬНИХ МАТЧІВ

*Розглянуто особливості профілактики адміністративних правопорушень органами Національної поліції під час підготовки та проведення футбольних матчів. Висвітлено деякі чинники, які впливають на рівень протиправних діянь серед уболівальників футбольних команд. Проаналізовано законодавство Республіки Італія стосовно боротьби з насиллям під час проведення спортивних заходів.*

**Ключові слова:** профілактика правопорушень, публічний (громадський) порядок, публічна (громадська) безпека, футбольні вболівальники.

**Постановка проблеми.** Сучасні соціально-економічні й політичні перетворення в Україні, процеси інтеграції держави до світової спільноти призвели до зламу колишніх моральних цінностей, норм і традицій. Глобальні суспільні зміни при недостатній увазі правоохоронних органів та відповідних органів державної влади до питань виховання, організації вільного часу дітей і молоді спричинили зростання радикально налаштованих угруповань, течій, діяльність яких має протиправний характер, зокрема – на спортивному ґрунті.

Учинення вболівальниками спортивних команд адміністративних правопорушень, що посягають на громадські (публічні) порядок і безпеку, аморальність під час проведення футбольних матчів, інших спортивних заходів, стали буденністю. Діяльність радикально налаштованих угруповань футбольних фанів, схильних до агресії, насильства й інших суспільно небезпечних діянь, загрожує безпеці звичайних громадян, створює ризик зриву спортивних змагань, що може негативно вплинути на міжнародний імідж держави.

Невідповідність нормативно-правового регулювання профілактичної роботи щодо сучасних реалій, неузгодженість дій (або ж взагалі – відсутність координації) між правоохоронними органами, представниками недержавних охоронних організацій, органами місцевої влади, громадськими організаціями й іншими суб'єктами сектору безпеки, що беруть участь у забезпеченні правопорядку під час підготовки та проведення футбольних матчів, негативно впливають на забезпечення правопорядку в нашій державі.

**Стан дослідження.** Науковою основою для дослідження окремих аспектів профілактичної діяльності Національної поліції стали праці науковців, а саме: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, І. Л. Бородіна, І. П. Голосніченка, В. Л. Грохольського, Є. В. Додіна, В. О. Заросила, Р. В. Ігоніна, М. В. Коваліва, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Я. Ю. Кондратьєва, О. В. Кузьменко, А. Р. Лещуха, Д. М. Лук'янця, Ю. С. Назара, Н. Р. Нижник, В. Л. Ортинського, О. І. Остапенка, П. М. Рабіновича, О. П. Рябченко, В. О. Шамрая, Х. П. Ярмакі та ін.

Способи вдосконалення заходів із профілактики адміністративних правопорушень під час проведення спортивно-масових й інших публічних заходів тією чи іншою мірою висвітлювались безпосередньо у працях Г. В. Джагупова, І. М. Копотуна, М. М. Рудика та ін.

**Метою** статті є спроба висвітлення особливостей здійснення профілактики адміністративних правопорушень органами Національної поліції під час підготовки та проведення футбольних матчів на основі аналізу зарубіжного досвіду вдосконалення правоохоронної діяльності зазначеного спрямування.

**Виклад основних положень.** Актуальність питання профілактики адміністративних правопорушень органами Національної поліції під час підготовки та проведення футбольних матчів полягає в тому, що саме в згаданий період є ймовірність різкого зростання статистики правопорушень, злочинності, а законодавче врегулювання організаційно-правового забезпечення запобігання цим негативним явищам вимагає невідкладного вдосконалення на рівні держави.

Проблема неналежного та недостатнього дотримання суспільної безпеки і порядку під час проведення футбольних матчів сягнула свого максимального рівня, а політична ситуація в Україні, загострена подіями 2014 року, лише підняла ці негативні рейтинги.

Відомо, що в далекому минулому люди збирались у визначений час на стадіонах, сценах і аренах заради «хліба і видовищ». Нині одним із таких заходів є футбол, що концентрує в одному місці тисячі людей (фанатів) із різних куточків світу.

Слово «фанат» із латинської мови перекладається як «одержимий», звідси й впливає основна характеристика людей із хворобливою залежністю від дотримання ідеології футболу.

На нашу думку, осіб, що відвідують матчі, умовно можна поділити на дві категорії: шанувальники та фанати. Перші не становлять суспільної небезпеки, другі – заради викиду адреналіну відвідують це дійство. Здавалося б: осучаснене суспільство, новітні технології, а як вирішити проблеми щодо запобігання порушенню порядку розлученим натовпом – не знаємо!

У чому ж полягає проблема? Для вирішення питання потрібно спершу проаналізувати нормативну базу, що регламентує порядок проведення масових заходів і правила поведінки на них. Основним нормативним документом, на якому ґрунтуються всі інші нормативні акти в державі, є Конституція України [1].

Чимало питань, які стосуються профілактичної діяльності, передбачає Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII [2], Закон України «Про ратифікацію Європейської конвенції про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів, і зокрема футбольних матчів» від 15 листопада 2001 р. № 2791-III [3], Закон України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» від 8 липня 2011 р. № 3673-VI [4].

Що стосується підзаконного регулювання, то це, передусім: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольних матчів» від 25 квітня 2012 р. № 341 [5], Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності» від 10 грудня 2015 р. № 1560 [6] та ін. Необхідно згадати і про затверджений Президією Федерації футболу України від 29.02.2016 р. «Регламент інфраструктури стадіонів та заходів безпеки проведення змагань з футболу» [7] (далі – Регламент), яким встановлено вимоги, обмеження до інфраструктури й організації безпеки стадіонів, їх трибун, секторів, зон, ділянок і площин, тобто територій, які використовуються до, під час та після матчу футболістами, офіційними особами, арбітрами, глядачами і представниками засобів масової інформації. Відповідно до ст. 8 Регламенту, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів здійснюється на принципах: 1) законності; 2) запобігання проявам насильства та неналежній поведінці з боку глядачів, антисоціальним та расистським проявам; 3) пріоритетності превентивних заходів; 4) формування доброзичливих відносин між усіма суб'єктами правовідносин у сфері підготовки та проведення футбольних матчів; 5) взаємної поваги та пошуку компромісних рішень; 6) відкритості й гласності; 7) відповідальності за виконання прийнятих зобов'язань.

Регламент визнає Національну поліцію спеціальним суб'єктом забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, що у межах своєї компетенції взаємодіє з іншими визначеними суб'єктами,

які відповідають за забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою й проведенням футбольного матчу. Водночас на інших суб'єктів забезпечення громадського порядку та громадської безпеки покладаються завдання з надання допомоги Національній поліції у забезпеченні громадського порядку та громадської безпеки, запобіганні адміністративним правопорушенням і злочинам. Потрібно зазначити, що органи Національної поліції несуть відповідальність за забезпечення громадського порядку та громадської безпеки на території, прилеглій до спортивної споруди, на шляхах евакуації та в громадських місцях населеного пункту, в якому проводиться футбольний матч, якщо іншого не вимагає характер змагання або перебіг подій під час його проведення [7].

Відомо, що першим виявом агресії фанатів є дрібне хуліганство, і лише за підтримки більшої кількості осіб (натовпу) воно переростає у суспільно небезпечні дії (руйнування майна, побиття людей, а інколи – навіть убивство).

Зазвичай – це злочини проти життя і здоров'я осіб, громадського порядку та моральності, власності.

У період проведення футбольних матчів, зокрема, значно підвищується рівень злочинів, пов'язаних із зниженням, на думку натовпу, авторитету органів державної влади та місцевого самоврядування, спричинене неперекорним бажанням уболівальників («підігрітих» учинками, алкоголем, наркотиками) доведення «правильності» своєї думки до суб'єктів публічної влади неправомірним способом.

У зв'язку із цим розглянемо також і проблему, яка стосується обігу наркотичних засобів, їх аналогів та інших психотропних речовин, що лише збільшує масштаби протиправних діянь.

Нормативною основою такої роботи є насамперед Кодекс України про адміністративні правопорушення [8], інші законодавчі та нормативно-правові акти, що регулюють адміністративну відповідальність.

Боротьба з угрупованнями фанатів втрачає свою ефективність. Це виникає через фізичну та моральну стійкість їх учасників, високу організованість і практичні вміння в опорі працівникам правоохоронних органів, а також налаштування і невідкорені брутальні інстинкти осіб, які перебувають у стані апатії від матчу, який їх щойно надихнув чи обував. Більшу увагу до такого виду злочинності потрібно приділяти саме у великих містах, де така субкультура набула розвитку і підтримки серед однодумців, у містах, де можливі умисні політичні провокації, заздалегідь підготовлені зацікавленими особами (зокрема з політичних мотивів), у містах, де протягом останніх років відбувалися масові заворушення за участю футбольних фанів.

За відомою офіційною статистикою [9], впродовж 2010–2015 рр. за фактами правопорушень, учинених футбольними вболівальниками, було зареєстровано 574 епізоди хуліганських дій (щорічна динаміка становила 3,7%). Кількість злочинів цієї категорії у структурі всіх злочинів проти громадського порядку становить у середньому 2,5%.

Значна кількість учинених футбольними вболівальниками кримінальних правопорушень не реєструється через низку причин: унаслідок традиційно поблажливого ставлення до таких правопорушників, чимало з яких є неповнолітніми; неправильну кваліфікацію групових порушень громадського (публічного) порядку з боку вболівальників як адміністративних проступків; відмову в реєстрації низки супутніх суспільно небезпечних діянь, які вчиняються одночасно (протягом) із порушенням громадського порядку (наприклад, застосування насильства стосовно представника влади, заподіяння шкоди здоров'ю різного ступеня тяжкості, побої, знищення і пошкодження майна тощо). У структурі злочинів, що вчиняються молодіжними футбольними угрупованнями, переважає хуліганство – 53,0%, суб'єктами якого здебільшого є неповнолітні (38,0%), а також особи віком від 18 до 25 років (44,0%), котрі під час учинення злочинів перебували в стані сп'яніння (алкогольного – у 75,0%, наркотичного – у 8,0%) [9].

Для запобігання та припинення подібних масових правопорушень, учинених фанатами, правоохоронцям необхідно не лише чинити обумовлений законом опір негативним виявам під час футбольних матчів, але й проводити конкретні профілактичні дії з попередження цих негативних виявів та умов і причин, що сприяють їх скоєнню.

Розглянувши цю проблему, можна дійти висновку, що однією з основних причин протиправної поведінки фанатів є агресія. Саме цей феномен збуджує в людях такі почуття, як: расова упередженість, необхідність самоствердження, гнів, бажання домінувати та нищити все на своєму шляху. Підштовхувати людей до агресії може багато мотивів, зокрема і вірування, і політична позиція, і біологічні чинники.

На думку А. Басса [10; 11], агресія буває п'яти типів: фізична, вербальна, пряма, непряма і роздратування як її тип. Фізична агресія передбачає заподіяння шкоди іншій людині, чи, застосовуючи вогнепальну зброю, предмети, що можуть бути використані як зброя, чи голіруч. Вербальна – образа за допомогою слів, крику, сварок, вигуків, свисту, зазвичай саме вона стає передумовою бійки. Пряма характеризується опозиційними діями безпосередньо до опонента. Непряма здійснюється методом наклепу і підбурювання, відмовою підтвердити

правдивість чи навпаки, цим користуються так звані «тітушки», створюючи злісну атмосферу серед уболівальників. І, нарешті роздратування, «легкість на підйом», тобто безрозсудливу готовність до вияву опору, грубості та непокори законним вимогам влади.

Така форма поведінки характерна головно середовищу фанатів підліткового віку та молодших за 25 років у разі їх «нереалізованості» у суспільстві. Прикладом такої поведінки є футбольний матч, що відбувся на стадіоні «Рух» у Івано-Франківську 20 вересня 2017 року між місцевою командою «Прикарпаття» та львівськими «Карпатами», за Кубок України. Незважаючи на те, що публічний порядок і безпеку під час гри забезпечували майже 300 працівників підрозділів ГУНП в Івано-Франківській області, Управління патрульної поліції м. Івано-Франківську, військовослужбовці Національної гвардії та придані сили із числа громадських організацій, обурені результатом першого тайму матчу вболівальники львівської команди почали грубо порушувати громадський порядок, кидати фаєри та вчиняти інші протиправні дії, які продовжились і після завершення футбольного матчу.

У результаті масових заворушень правопорушники заподіяли тілесні ушкодження трьом працівникам поліції, а відомості за цими фактами внесено до Єдиного реєстру досудових розслідувань із правовою кваліфікацією ч. 3 ст. 296 (Хуліганство) та ч. 2 ст. 345 (Погроза або насильство щодо працівника правоохоронного органу) Кримінального кодексу України [12].

Для можливості регулювання таких виявів влада може посприяти зокрема у проведенні форумів вільного відвідування на футбольну тематику, де працюватиме фахівець-психолог, що, змодельовавши ситуацію на підставі попереднього опитування вболівальників, згодом повідомлятиме ситуацію про їхні настрої та налаштування до матчу.

Вислів «попереджений – означає озброєний» насамперед є актуальним для влади, а правоохоронні органи будуть готові до можливих виявів масових правопорушень. Як заохочення для відвідування таких форумів можуть бути батл-матчі між її учасниками після завершення зборів для зареєстрованих угруповань фанатів. Виснаживши цих осіб та давши можливість «випустити пару», їм підсвідомо нав'язується необхідність перепочинку, оскільки психологами доведено, що знеслена людина менше схильна до агресії, аніж та, яка повна сил.

Важливим кроком з забезпечення профілактики правопорушень під час футбольних матчів є антиалкогольна політика. Тут проблема полягає в обмеженості часу для огляду особи, підпільній продажі алкогольних і наркотичних засобів під час проведення матчу та у високій готовності криміногенних осіб до такого огляду. Тобто для збільшення

продуктивності поверхневої перевірки особи має бути не один вхідний пропускний пункт, а декілька. На основному перевірятимуть усіх відвідувачів, а на іншому – лише підозрілих осіб. Існує також теорія про те, що діти, які ростуть у сім'ї, де є насилля, не мають основного джерела правильних діянь.

Якщо ж навпаки підлітки живуть у мирі та спокої, то вони рідко на вулиці поводять себе інакше, хоча в кожній закономірності є винятки.

Так і формується поділ уболівальників на агресивних фанатів і спокійних спостерігачів, не залежно від обставин та виду дійства ці два види поводитимуться однаково чи це футбол, чи дебютний концерт.

А отже, усувати цю проблему потрібно від її кореневої системи.

Наприклад, у законодавстві Італії існує поняття D.A.SPO (Divieto di Accedere alle manifestazioni sportive), яке вперше було застосовано у Законі від 13 грудня 1989 року № 401 [13; 14; 15].

Українською мовою цей термін звучить, як заборона доступу до спортивних заходів. Тобто D.A.SPO – це адміністративний захід (превентивний захід впливу), спрямований на забезпечення протидії насильству на стадіонах або під час будь-яких інших спортивних подій.

На законодавчому рівні Республіки Італія закріплено категорію осіб, щодо яких може бути застосовано такий захід, а саме: це особи, які притягались до кримінальної відповідальності за останні 5 років за вчинення насильницьких злочинів, злочинів проти громадської безпеки, злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів.

Законодавство цієї країни розширює сферу застосування превентивних заходів стосовно осіб, які своєю підозрілою поведінкою можуть становити небезпеку для інших громадян.

Установлена відповідальність за використання банерів, плакатів, іншої символіки, що містять образливі написи чи зображення, закликають до насильства, підбурюють до дискримінації за расовими, етнічними, національними або релігійними ознаками. Крім того, вказаний Закон дозволяє застосовувати обмеження до осіб, стосовно яких вироки суду не вступили у законну дію, проте правоохоронними органами безпосередньо встановлені факти їхньої участі в актах насильства, порушеннях громадського порядку під час проведення спортивних заходів.

За порушення заборони доступу до спортивних подій установлена відповідальність у виді позбавлення волі від 1 до 3 років і штрафу в розмірі від 10000 до 40000 євро. Потрібно зауважити, що такий особі

суд забороняє доступ до всіх спортивних подій з одночасним зобов'язанням з'являтися до відділу поліції впродовж 2 до 8 років.

У Італії, де були трагічні наслідки під час проведення футбольних матчів, тільки за допомогою вжиття жорстких заходів на законодавчому рівні вдалось урегулювати цю проблему та повернути звичайних уболівальників на стадіони.

**Висновки.** З метою профілактики адміністративних правопорушень органами Національної поліції під час підготовки та проведення футбольних матчів й інших спортивних заходів в Україні доцільно враховувати, а інколи й використовувати досвід вирішення порушеної проблеми у зарубіжних країнах; створити окремих підрозділ поліції (наприклад спортивну поліцію); залучати до попередження правопорушень під час футбольних матчів не лише працівників нацполіції, а й інших суб'єктів профілактики: органи місцевої влади, громадські організації, волонтерів, органи самооборони тощо.

Актуальним для нашої держави залишається й адаптація, систематизація законодавства України до міжнародної правової системи та до реалій сьогодення.

---

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>

2. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

3. Про ратифікацію Європейської конвенції про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів, і зокрема футбольних матчів: Закон України від 15 листопада 2001 р. № 2791-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 7. – Ст. 53.

4. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів: Закон України від 8 липня 2011 р. № 3673-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 9.

5. Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольних матчів: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2012 р. № 341 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/341-2012-%D0>

6. Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посиленій варіант службової діяльності: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10 грудня 2015 р. № 1560 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0012-16>.

7. Регламент інфраструктури стадіонів та заходів безпеки проведення змагань з футболу: затверджено Президією Федерації футболу України прото-



колом від 29.02.2016 р. № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ffu.org.ua/files/ndocs\\_872.pdf](http://www.ffu.org.ua/files/ndocs_872.pdf)

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122 (станом на 11 черв. 2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

9. Рудик М. М. Запобігання злочинам, що вчиняються молодіжними футбольними угрупованнями в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право» / М. М. Рудик. – Х., 2016. – 21 с.

10. Басс А. Г. Психология агрессии / А. Г. Басс // Вопросы психологии. – 1967. – № 3. – С. 60–67.

11. Диагностика состояния агрессии (опросник Басса-Дарки) // Диагностика эмоционально-нравственного развития; ред. и сост. И. Б. Дерманова. – СПб., 2002. – С. 80–84.

12. Дії зловмисників кваліфіковані за статтями Кримінального кодексу України, що передбачають відповідальність за хуліганство та опір правоохоронцям: сектор комунікації ГУНП в Івано-Франківській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/2191286?aid=13P92Y.wgshot>.

13. Legge 13 dicembre 1989, n. 401 – «Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestine e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive» 1 – come modificata dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537; dal decreto-legge 557/1993 convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133; dalla legge 24 febbraio 1995, n. 45; dalla legge 23 dicembre 2000, n. 388; dal decreto-legge 336/01 convertito, con modificazioni, dalla legge 19 ottobre 2001, n. 377; dal decreto-legge 24 aprile 2003, n. 28 convertito, con modificazioni, dalla legge 19 aprile 2003, n. 88; dal decreto-legge 17 agosto 2005, n. 162 convertito, con modificazioni, dalla legge 17 ottobre 2005, n. 210, dal decreto-legge 8 febbraio 2007, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2007, n. 41 e, da ultimo, dal decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.osservatoriosport.interno.gov.it/allegati/leggi/Normativa%20italiana/LEGGI/l\\_n\\_401\\_89\\_come\\_int\\_1\\_%20217\\_10.pdf](https://www.osservatoriosport.interno.gov.it/allegati/leggi/Normativa%20italiana/LEGGI/l_n_401_89_come_int_1_%20217_10.pdf)

14. Disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno D.L. 119/2014 / A.C. 2616 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/CI062.pdf>

15. Contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive e protezione internazionale – D.L. 119/2014 A.C. 2616-A [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/D14119b.pdf>

**Данчул А. С. Особенности профилактики административных правонарушений органами Национальной полиции во время подготовки и проведения футбольных матчей**

*Исследуются особенности профилактики административных правонарушений органами Национальной полиции во время подготовки и проведения*

футбольных матчей. Освещаются некоторые факторы, влияющие на уровень противоправных деяний среди болельщиков футбольных команд. Анализируется законодательство Республики Италии касательно борьбы с насилием во время проведения спортивных мероприятий.

**Ключевые слова:** профилактика правонарушений, публичный (общественный) порядок, публичная (общественная) безопасность, футбольные болельщики.

**Danchul O. S. Features of the prevention of administrative offences by authorities of the National Police during the preparation and holding of football matches**

*The problem of combating the offences caused by groups of fans with every year increases in proportion to the increase in the physical and moral stability of their participants, the high level of organization and the improvement of practical skills for resistance to law enforcement officers. According to the author, more attention to this type of crime the state should pay in large cities, where such a subculture has assimilated threatened development and support among like-minded people, in cities where intentional political provocations are possible, prepared in advance by interested people, in cities where during recent years there have been mass riots involving football fans. The article is aimed at solving specific problems concerning the improvement of mechanisms for the prevention of administrative offences by the authorities of the National Police of Ukraine during the preparation and holding of football matches. Some factors influencing the level of unlawful actions among fans of football teams are highlighted.*

*An analysis of the legislation and experience of the Republic of Italy in combating violence during sporting events is carried out. Based on the analysis of the existing problems in this sphere, the author concluded that in order to resolve such negative manifestations, the authorities may contribute, in particular, to conducting free forums on football topics, where will work a specialist psychologist, having modeled the situation on the basis of the preliminary poll of the fans, will subsequently inform the interested structures, will tell the situation about their moods and setting for the match. An important step in ensuring the prevention of offences during football matches is a real ban on the distribution of alcoholic, narcotic drugs in the territory of the adjacent zone of the match.*

*In order to prevent administrative violations by the authorities of the National Police during the preparation and holding of the football matches and other sporting events in Ukraine it is proposed to use the experience of foreign countries (Italy); create a separate police unit (sports police); involve in the prevention of offences during football matches not only police officers, but also other subjects of prevention: local authorities, public organizations, volunteers, self-defense, etc. The adaptation, systematization of Ukrainian legislation to the realities of the present remains on the agenda for our state.*

**Key words:** crime prevention, public (national) order, public (national) safety, football match, football fans.

Стаття надійшла 29 листопада 2017 р.

## МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

*Розглянуто питання методології дослідження інформаційних технологій у публічному управлінні в контексті розвитку інформаційно-комунікаційних технологій і систем й інформаційного суспільства в Україні.*

*З позиції інформаційного права та методологічних засад розвитку інформаційного суспільства проаналізовано синергетичні аспекти застосування інструментального, системного і структурного методів у дослідженні інформаційних технологій у публічному управлінні.*

**Ключові слова:** методологія дослідження, інформаційні технології, публічне управління, системний метод, синергетична система.

**Постановка проблеми.** Актуалізація наукового аналізу значущості публічного управління в інформаційну епоху полягає в тому, що вона дає можливості для: реалізації за допомогою інформаційних механізмів політичних, громадянських й інших прав та свобод; забезпечення індивідам участі в управлінні соціальними й політичними процесами завдяки електронній демократії; реалізації творчого потенціалу людського капіталу задля сприяння соціально-економічному розвитку суспільства; вирішення суперечностей, що виникають у діяльності соціальних груп, і у соціальних стосунках.

**Стан дослідження.** Розробкою проблем методології дослідження інформаційних технологій займалися дослідники різних сфер знань, зокрема: В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Банчук, О. Бойченко, В. Брижко, В. Гарашук, Ю. Гелич, М. Гуцалюк, С. Гуцу, В. Гурковський, О. Довгань, Є. Додін, Р. Калюжний, Л. Коваленко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, Б. Кормич, В. Ліпкан, А. Марущак, А. Новицький, В. Синєокий, Н. Паршина, С. Петков, В. Пилипчук, Є. Харитонов, В. Цимбалюк. Однак розвиток інформаційних технологій і систем вимагає наукового аналізу методології дослідження інформаційних технологій у публічному управлінні.

**Метою** статті є аналіз методології дослідження інформаційних технологій у публічному управлінні.

**Виклад основних положень.** Аналіз проблеми адміністративно-правового регулювання застосування інформаційних технологій у публічному управлінні України передбачає ті чи інші методологічні

підстави. На нашу думку, першою методологічною основою є системний аналіз. Зрештою, та чи інша методологія є лише інструментом пізнання й оцінюється за ефективністю, результативністю та евристичними можливостями. Необхідність застосування в дослідженнях правової дійсності системної методології вважаємо визначається прагненням зрозуміти й висловити динамічну природу правового механізму більш адекватно. Однак вона безумовно потребує і значної концептуальної розробки, і свого емпіричного підтвердження. Але дослідження динамічного феномену інформаційних технологій у публічному управлінні полягає у прагненні до поєднання різних поглядів, типів методології. Це очевидно з визнання неможливості усвідомлення й інтерпретації і правової, і будь-якої іншої реальності у межах одного методу.

Інструментальний підхід, який концентрується на методах впливу права на суспільні відносини та способи досягнення базових потреб суб'єктів шляхом удосконалення створення об'єктивних норм і їх застосування, адекватний радше для галузевих досліджень, конкретного виду правозастосовної діяльності, ніж для аналізу функціонування та розвитку правової дійсності як цілісного утворення – динамічної системи.

Саме системний аналіз дає змогу упорядкувати й ефективно використовувати різноманітну інформацію. Нині для цього застосовуються методи комп'ютерного моделювання, органічно пов'язані із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, основою якого є Інтернет.

Методологічна значущість системного аналізу інформаційних технологій у публічному управлінні зумовлена тим, що він як міждисциплінарний науковий напрям дає змогу ефективно вирішувати практичні проблеми, що виникають у суспільстві, на всіх рівнях ієрархічної структури (від державного до індивідуального), які пов'язані з формуванням нових і вдосконаленням наявних концептуальних, технічних, військових, економічних, інформаційних й інших систем. Системний аналіз є методологічною основою дослідження публічного управління та його соціально-правових функцій.

Друге методологічне підґрунтя дослідження інформаційних технологій у публічному управлінні з позиції системного аналізу – це концепція конструювання (проектування) цілеспрямованих процесів і цілеспрямованих систем [1, с. 20]. Методологія зовнішнього проектування цілеспрямованих процесів і цілеспрямованих систем є адекватною проблемі ефективності функціонування соціальних, економічних, технічних, інформаційних, військових та інших систем. Теорію

ефективності цілеспрямованих систем можна застосовувати як методологічну основу для з'ясування суті та специфічності функціонування публічного управління в умовах інформаційної епохи.

Третьою методологічною основою дослідження інформаційних технологій у публічному управлінні є концепція віртуальної реальності. У. Барановська, розглядаючи плюралізм виявів віртуалізації життя сучасної людини, зазначає, що основною платформою функціонування інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема тих, які застосовуються в електронному урядуванні, є Інтернет, який є єдністю дійсної та віртуальної реальності [2, с. 174–175]. Сутнісна методологічна значущість концепції віртуальної реальності полягає в тому, що вона висвітлює ті віртуальні феномени, процеси і стани суспільства, які можуть бути актуалізовані в їх взаємодії з наявними методами та формами управління. Концепція віртуальної реальності описує комунікацію під час трансформації потенційних змін у суспільстві, відкриває спектр не тільки позитивних можливостей, але і ризиків, що тягнуть негативні наслідки. Саме цей подвійний характер соціальних наслідків застосування на практиці концепції віртуальної реальності (насамперед «доданої реальності» як гілки віртуальної реальності) необхідно брати до уваги під час застосування інформаційних технологій у публічному управлінні.

Четвертою методологічною основою дослідження інформаційних технологій у публічному управлінні є теорія суспільства як самовідтворюваних комунікацій Н. Лумана [3, с. 193–194]. Стосовно адміністративно-правового дослідження суттєвою є відмінність між, власне, соціальними та психічними системами. Це означає, що публічне управління має певний сенс, який полягає у взаємодії соціальних систем, що сукупно утворюють суспільство, і психічних систем (людських індивідів, особистостей).

Публічне управління в такому разі є інформаційною системою, що об'єднує соціальні системи та психічні системи в систему вищого порядку, що дає змогу їй функціонувати більш раціонально й ефективно завдяки розширенню діапазону можливостей з усіма його ризиками.

П'яте методологічне підґрунтя дослідження інформаційних технологій у публічному управлінні – парадигма європейської асоціації. Істотним є те, що асоціація України й Європейського Союзу відбувається в транснаціональному просторі, що пов'язано з кібернетичним простором Інтернету. Це мають брати до уваги органи публічного управління, формувати стратегію публічного управління соціумом та поведінкою людини [4, с. 20]. Саме функціонування публічного управління в умовах демократизації суспільства неефективне без створення

й трансляції сутності управління засобами мас-медіа, що сприяє розвитку державного управління, соціальної філософії, культури корпорацій, формування діалогу влади та суспільства. Уряди держав-членів Європейського Союзу сприяють використанню населенням Інтернету. Значущість публічного управління полягає в тому, що воно є одним із засобів динамічного розвитку суспільства інформаційної епохи, підвищення ефективності управління.

Доцільно зауважити, що інформаційні технології у публічному управлінні в науковій літературі з юриспруденції, соціології, філософії розглядаються у контексті електронного урядування (концепції О. Холмса та ін. [5]).

На підставі теорії соціальних систем Н. Лумана електронне урядування (форма організації державного управління) розкривається як сукупність інформаційно-комунікаційних технологій щодо єдності реального та віртуального світів, яка дає змогу державі інтегрувати в єдине ціле соціальні та психічні системи сучасного суспільства, що уможлиблює динамічний розвиток суспільства й особи.

Саме швидкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій зумовлює те, що сучасне суспільство постійно наповнюється гігантськими потоками інформації, які неможливо обробляти та використовувати на практиці без інформаційних технологій. А тому актуальними є нові підходи до використання інформаційно-комунікаційних технологій. Це технології хмарних обчислень і Великих Даних та пов'язана з ними аналітика, здатна упорядкувати інформаційні потоки [6, с. 3–5].

В Америці відбувається процес «вебіфікації» (від терміна «веб-сайт») усіх наявних публічних установ, який планується завершити до 2020 року. Модифіковане публічне управління здатне вирішувати завдання у сфері прийняття управлінських рішень, використовуючи віртуальний світ спектра різних інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема Інтернет і хмарні технології. Цей віртуальний світ характеризується параметрами віртуального часу, що дає змогу доволі ефективно використовувати властивості функціонування інформаційних технологій у публічному управлінні. Можливості віртуальної реальності практично є безмежними, тому і віртуальний час володіє невичерпними властивостями. Істотною є можливість переходу від віртуального часу до реального та погодження їх шкали. Це дає змогу не лише обробляти великі потоки інформації, але й експериментувати з різними варіантами проєктованих соціальних, політичних, економічних й інших процесів, щоб публічне управління могло ефективно керувати сучасним суспільством.

Із сутності публічного управління випливають напрями застосування інформаційних технологій у публічному управлінні, що підпорядковані загальним закономірностям функціонування такої системи управління.

У науковій юридичній літературі виокремлюють такі напрями застосування інформаційних технологій у публічному управлінні: за рівнями публічного управління (вертикально-інтегровані системи управління); за напрямками галузевого управління (горизонтально-інтегровані системи управління); за спрямованістю реалізованих органом публічної влади функцій (функціональне управління).

Інформаційні технології у публічному управлінні координують різні напрями управління у межах адміністративно-територіальної одиниці, регіону та держави. Один із виявів змісту принципу полісистемності полягає в тому, що об'єкт пізнання може бути для суб'єкта, що досліджує з різних сторін, різними системами. Розглядаючи інформаційні технології та публічне управління як дві неоднакові системи, маємо справу з одним і тим же об'єктом – правовою дійсністю, хоча й представленою в різних аспектах.

З огляду на теорії систем, сутнісною ознакою організації системного об'єкта є наявність структури, тобто певного розташування набору елементів системи та порядок їх зв'язку.

Структурність правового механізму вказує на системність частин, що його утворюють, із взаємодії яких складається динаміка права як цілісного утворення. Оскільки правова система, розглянута з погляду її функціонування, характеризується поняттям «механізм правового регулювання», а правове регулювання є сукупним результатом впливу на суспільні відносини (правовідносини, правосвідомість, формалізоване право), логічно припустити, що підсистемами механізму правового регулювання застосування інформаційних технологій у публічному управлінні будуть ті ж компоненти, але в іншому – динамічному аспекті. Взаємодія та диференціація цих трьох підсистем, що володіють порівняною самостійністю і не є тотожними за своєю природою, визначають системність правового механізму в сфері, що досліджується.

Правові ідеї (правосвідомість), правова дійсність (правовідносини) і правові інститути (норми права та нормативні акти) розвиваються за своїми специфічними закономірностями, мають складну структуру й одночасно сукупно становлять найзагальніший рівень поділу і правової системи, і механізму правового регулювання інформаційних технологій у публічному управлінні. Кожен із наведених компонентів (підсистем) існує та функціонує лише у взаємодії з іншими. Їх об'єднаність і впорядкованість зумовлена головною інтегративною

властивістю механізму права – правовим регулюванням. Характер єдності механізму правового регулювання інформаційних технологій у публічному управлінні детермінований його центральною характеристикою – здатністю до регулювання суспільних відносин. Це властивість зазначеного явища є інтегративним, системоутворювальним чинником. Тільки здатність до правового регулювання робить сукупність правових явищ цілісністю, яка володіє певним типом внутрішньої організації, а не просто сукупністю певних елементів.

Системний характер правового регулювання зумовлює цілісність регулятивних властивостей і, відповідно, неможливість наділення підсистем, складових правового механізму – правовідносин, правосвідомості та формалізованого права, властивостями, характерними їм як цілісному утворенню. В теорії систем – наявність у будь-якої системи особливих властивостей, які не характерні її елементам, а також сумі елементів, не пов'язаних особливими зв'язками, які утворюють систему; незвідність властивостей системи до суми властивостей її компонентів; синонім – системний ефект [7, с. 7].

Сприйняття механізму правового регулювання інформаційних технологій у публічному управлінні як об'єктивно обумовленої й активно функціонуючої системи дає можливість подання елементів системи інформаційних технологій та публічного управління як єдиного цілого. Цілісність і стійка структура механізму правового регулювання застосування інформаційних технологій у публічному управлінні виникає в результаті взаємодії його елементів у певній структурі зв'язків. Причому ця сукупність зв'язків має не тільки функціональний характер, а є своєрідним замкнутим колом, всередині якого кожен елемент зв'язку є умовою іншого й обумовлений ним, тобто причина одночасно виявляється наслідком, потрібним, як її передумова. Подібний нелінійний характер зв'язків механізму правового регулювання застосування інформаційних технологій у публічному управлінні та його властивості структури, утвореної взаємодією елементів формалізованого права, правовідносин і правосвідомості, виражаються в операційній замкнутості системи та злитті спостерігача й об'єкта спостереження.

Внутрішні системні зв'язки механізму правового регулювання інформаційних технологій у публічному управлінні визначають не лише виникнення інтегративної властивості, але і зміни, перетворення його цілісності. Розглядаючи правовий механізм як утворення, в якому внутрішні зв'язки компонентів переважають над зовнішніми впливами на них, доцільно визначити його складові, тобто відмежовувати, виокремлювати структурні підсистеми залежно від сили і стійкості їх зв'язків, участі або неучасті того чи іншого правового явища у створенні нових системних властивостей.



З огляду на дослідження М. Мірошніченка стосовно системно-інформаційного підходу до правової системи [8], розгляд інформаційних технологій у публічному управлінні як динамічного аспекту системи дає змогу зосередитися на проблемах, пов'язаних із визначенням напрямку розвитку правових процесів, визначенням найефективніших способів правового впливу й умов досягнення певного рівня упорядкованості суспільних відносин – правопорядку; дає можливість відповісти на питання про те, як сукупність масових практик, які формують реальне життя нашого суспільства, співвідноситься з формально встановленими й чинними правовими нормами. Адже навіть приблизний їх збіг свідчить не тільки про відносне правове благополуччя, але і про можливість цілеспрямованого впливу на його розвиток за допомогою відповідних законів.

Аналіз механізму правового регулювання інформаційних технологій у публічному управлінні як операційно-замкнутої системи має зводитися до розпізнавання, а здійснення впливу – до підтримки конкретних власних поведінь правової системи, які зумовлюють зовнішні впливи [9, с. 27]. Тобто у вирішенні питань збільшення ефективності функціонування правового механізму необхідно перейти від пошуку ідеальних норм, законів і структур до створення оптимальних умов отримання бажаного варіанту правового впливу, з урахуванням потенційно можливих (передусім негативних) правових (або протиправних) виявів.

Функціонування механізму правового регулювання полягає в його впливі на суспільні відносини шляхом визначення прав й обов'язків суб'єктів і спрямовано на розмежування та узгодження соціальних інтересів. Це, своєю чергою, дає змогу задовольняти потреби суспільства у внутрішній стабілізації, яка відбувається незалежно від впливів з боку навколишнього середовища та зумовлює певний впорядкований, урівноважений стан.

Рівновага правового механізму досягається за допомогою комплексу зв'язків, що виникають у результаті зміни умов середовища та властивостей конкретного рівня (підсистеми, етапу) правового впливу. Зв'язки, які об'єднують елементи структури інформаційних технологій у публічному управлінні в єдине ціле, дають змогу взаємодіяти з іншими явищами – державою, політикою, ідеологією, традиціями й іншими складовими життя суспільства. Реагуючи на дії середовища, інформаційні технології у публічному управлінні опосередковують суспільні відносини, але відображення об'єктивної реальності у праві не виникає. Відповідно до наявного шаблону, схем, нормативних структур, правовий досвід формує об'єктивне право, яке завжди

відрізнятиметься від свого матеріального джерела. Перетворення образу середовища, привнесення в нього смислу, своєрідна специфікація реальності на підставі внутрішніх повторень, ґрунтуються на закладених у механізмі правового регулювання системних властивостях.

Керуючись поглядами В. Варенка, І. Братуся, В. Дорошенка, Ю. Смольнікова, В. Юрченка стосовно системного аналізу інформаційних процесів, межа між функціональними змінами, що відбуваються в результаті правового регулювання всередині механізму інформаційних технологій у публічному управлінні, і змін, які можуть призвести до трансформації механізму правової системи загалом, доволі нечітка та умовна [10, с. 116–118]. Зміни всередині правового механізму можуть поступово накопичуватися і переростати в його власні зміни, що, фактично, й відбувається. Наприклад, у процесі функціонування середовище стає внутрішнім світом правової системи, набуваючи неповторних індивідуальних ознак предмета правового регулювання, що відображається у концепції відкритих даних, відкритому програмному забезпеченні, відкритому контенті, відкритому доступі [11, с. 102]. Цей процес трансформації виявляється не так очевидно, як у разі технологічних змін, що виникають у результаті впливу середовища, однак, на нашу думку, саме він визначає розвиток інформаційних технологій у публічному управлінні як динамічної системи.

Процес утворення форми динамічної моделі правового регулювання визначається його внутрішніми властивостями та містить підстави для майбутньої зміни. Ця послідовність може тривати постійно, реалізуючи потенційні варіанти поведінкових реакцій правової системи на збурення, що надходять із зовнішнього середовища, водночас адаптуючи, привносячи її у свій внутрішній світ. З погляду теорії систем функціонування моделі правової системи не передбачає одночасного зміни всіх характеристик складових її компонентів, а ґрунтується на властивості самореферентності, характерній усім соціальним системам [12, с. 84]. Тому кожний новий етап (стадія, етап розвитку права) має значну частину колишніх характеристик, привносячи в нього новації разом із наявними внутрішніми системними властивостями.

**Висновки.** З урахуванням викладеного розуміння системного формування правового механізму, розвиток механізму правового регулювання інформаційних технологій у публічному управлінні є незворотними змінами, що відбуваються з ним, в зразках поведінки суб'єктів права, їх правосвідомості та правовідносинах, що здійснюються в процесі його функціонування. Результат змін полягає у послідовній синергетиці підсистем у проміжку між різними моментами часу, в межах і з допомогою функціонування правового механізму.

Вивчення проблематики проведення теоретико-правових досліджень, пов'язаних із моделюванням процесів, що відбуваються у правовому механізмі правового регулювання застосування інформаційних технологій у публічному управлінні в результаті функціонування й обумовлених його характеристиками як складної синергетичної системи, дає змогу окреслити коло питань, які потребують переосмислення.

По-перше, необхідні системні дослідження, здатні показати процес взаємодії підсистем правового механізму, що визначає виникнення правового регулювання як сукупної, інтегративної властивості. Наявні теорії дають розуміння тих чинників і сил, середовищ, умов та специфічних ознак, від яких залежить правове регулювання, серед котрих – людська поведінка, мотивації, культурні традиції, економічний базис, природні умови, політичні можливості, недосконалість законодавчих технік, інші суб'єктивні й об'єктивні причинні комплекси. Правове регулювання виникає як результат певного співвідношення, взаємозв'язку між правовідносинами, правовою свідомістю та формалізованим правом. Нині наведено недостатньо переконливих доказів на користь того або іншого погляду. Є підстави сподіватися, що у теорії систем такі аргументи знайдуться.

По-друге, вивчення можливих варіантів поведінкових реакцій механізму правового регулювання застосування інформаційних технологій у публічному управлінні пов'язано з його дослідженням як складної синергетичної системи.

---

1. Недашківський О. Л. Планування та проектування інформаційних систем / О. Л. Недашківський. – К.: Держ. ун-т телекомунікацій, 2014. – 215 с.

2. Барановська У. Плюралізм виявів віртуалізації життя сучасної людини / У. Барановська. – 2014. – С. 173–181 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ddpu.drohobych.net/filos\\_lud/wp-content/uploads/2016/04/2014\\_17.pdf](http://ddpu.drohobych.net/filos_lud/wp-content/uploads/2016/04/2014_17.pdf)

3. Луман Н. Социальные системы. Очерк общей теории / Н. Луман; пер. с нем. И. Д. Газиева; под ред. Н. А. Головина. – СПб.: Наука, 2007. – 648 с.

4. Гончарова Т. Європейська інновативна комунікаційна парадигма як теоретико-методологічна основа вирішення прикладних проблем організації інформаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні / Т. Гончарова // Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід: матеріали наук.-практ. семінару (м. Дніпропетровськ, 19 квітня 2013 р.); ред. кол.: В. М. Дрешняк (голов. ред.). – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 19–23.

5. Архипова Є. О. Електронне урядування як форма організації державного управління / Є. О. Архипова // Електронне наук. фах. видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». – 19.05.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=855>

6. Орлов О. В. Великі дані у публічному управлінні: технології майбутнього / О. В. Орлов // Державне будівництво. – 2016. – № 1. – С. 1–11.

7. Системний аналіз: навч. посібник / О. М. Роїк, А. А. Шиян, Л. О. Нікіфорова. – Вінниця: ВНТУ, 2015. – 83 с.

8. Мірошніченко М. І. Системно-інформаційний підхід у дослідженні правової системи: ефективність застосування / М. І. Мірошніченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.rusnauka.com/NPM\\_2006/Pravo/1\\_miroshnichenko%20m.i..doc.htm](http://www.rusnauka.com/NPM_2006/Pravo/1_miroshnichenko%20m.i..doc.htm)

9. Блинков Ю. В. Основы теории информационных процессов и систем: учеб. пособие / Ю. В. Блинков. – Пенза: ПГУАС, 2011. – 184 с.

10. Системний аналіз інформаційних процесів: навч. посібник / В. М. Варенко, І. В. Братусь, В. С. Дорошенко та ін. – К.: Ун-т «Україна», 2013. – 203 с.

11. Риженко О. Стратегічні пріоритети сучасного розвитку електронного урядування в Україні / О. Риженко // Ефективність державного управління: зб. наук. праць. – 2015. – Вип. 43. – С. 99–103.

12. Сидора В. Вітки самореферентності онлайн-спільнот / В. Сидора // Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід: матеріали наук.-практ. семінару (м. Дніпропетровськ, 19 квітня 2013 р.); ред. кол.: В. М. Дрешпак (голов. ред.). – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 83–86.

#### **Есимов С. С. Методология исследования информационных технологий в публичном управлении**

*Рассматриваются вопросы методологии исследования информационных технологий в публичном управлении в контексте развития информационно-коммуникационных технологий и систем и информационного общества в Украине. С точки зрения информационного права и методологических основ развития информационного общества анализируются синергетические аспекты применения инструментального, системного и структурного методов в исследовании информационных технологий в публичном управлении.*

**Ключевые слова:** *методология исследования, информационные технологии, публичное управление, системный метод, синергетическая система.*

#### **Yesimov S. S. Methodology of information technologies research in public administration**

*The article deals with the issues of methodology of information technologies research in public administration of Ukraine. Taking into consideration information law, methodological bases of the development of the information society, the author examines the synergistic aspects of the application of instrumental, system and structural methods for the study of information technologies in public administration.*

*Understanding the system structure of the legal mechanism, the development of the mechanism of legal regulation of information technologies in public administration is the irreversible changes that occur with it, in samples of behavior of the subjects of law, their legal awareness and legal relations in the process of its functioning. The result of the changes is consistent synergetics of subsystems in the*

*interval between different moments in time, within and with the help of functioning of the legal mechanism. It gives the opportunity to identify issues requiring reinterpretation. It is necessary to carry out system researches to show the process of interaction between the subsystems of the legal mechanism that determines the occurrence of the legal regulation as a combined, integrative feature. Existing theories give the understanding of those factors and forces, environments, conditions and specific features that affect the legal regulation. Among them are human behavior, motivation, cultural traditions, economic basis, natural conditions, political opportunities, inadequacy of legislative techniques, and other subjective and objective causal complexes.*

*Legal regulation occurs as a result of a certain correlation, the relationship between legal relations, legal consciousness and formalized law. Now there are few really compelling arguments in favor of one or another point of view. There is a reason to hope that the theory of systems will find such arguments. Study of possible options for the behavioral reactions of the mechanism of legal regulation of the use of information technologies in public administration is related to its research as a complicated synergetic system.*

**Key words:** *methodology of research, information technology, public administration, system method, synergetic system.*

*Стаття надійшла 26 вересня 2017 р.*

УДК 351.822

**О. М. Ілюшук,  
Ю. І. Марець**

## **МІНІМІЗАЦІЯ ПЛАТНИКАМИ ПДВ ПОДАТКОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ШЛЯХОМ ЗАЛУЧЕННЯ ПІДПРИЄМСТВ ТІНЬОВОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ**

*Досліджено питання, яке стосується мінімізації ПДВ платниками податків. Зокрема проаналізовано судову практику з цієї проблематики. Охарактеризовано позиції Міністерства фінансів України стосовно мінімізації податків, проаналізовано їх найпоширеніші схеми. Розглянуто донарахування податковим органом податкових зобов'язань при залученні підприємств тіншового сектора економіки для справляння податкового кредиту з ПДВ, а також донарахування податковим органом податкових зобов'язань при залученні підприємств тіншового сектора економіки в господарські операції з реалізації товарів, робіт і послуг. Досліджено сучасний стан проблематики адміністрування ПДВ у судових рішеннях. Наведено основні та найпоширеніші у судовій практиці проблеми адміністрування ПДВ.*

**Ключові слова:** *мінімізація сплати податків, податкове навантаження, платники податків, податковий кредит, податок на додану вартість (ПДВ), тіншовий сектор економіки.*

**Постановка проблеми.** Нині є безліч недоліків і у податковій сфері загалом, і стосовно справляння податку на додану вартість (далі – ПДВ) зокрема. Існує низка негативних моментів й щодо адміністрування ПДВ. Отже, можемо спостерігати таке негативне явище, як мінімізація платниками ПДВ податкових зобов'язань шляхом залучення підприємств тіньового сектора економіки. Це, своєю чергою, тягне донарахування податковим органом податкових зобов'язань при залученні підприємств тіньового сектора економіки для справляння податкового кредиту з ПДВ і донарахування податковим органом податкових зобов'язань при залученні підприємств тіньового сектора економіки в господарські операції з реалізації товарів, робіт і послуг.

Питання мінімізації сплати податків є одним із пріоритетних у роботі органів фіскальної служби України. Мінімізація податкових платежів, зокрема ПДВ, є одним із важливих питань для бізнесу, адже кожен підприємець зацікавлений у зменшенні податкового навантаження і, як наслідок, максимізації прибутку. Однак водночас держава зацікавлена в якомога більшому обсязі нарахування податків і виявленні схем їх мінімізації під час різноманітних перевірок.

**Стан дослідження.** Теоретичною основою вивчення питання мінімізації платниками ПДВ податкових зобов'язань шляхом залучення підприємств тіньового сектора економіки стали предметом дослідження таких науковців, як Н. Є. Блажівська, О. М. Жукевич, М. О. Матухно та ін.

**Мета статті** – дослідити та проаналізувати мінімізацію податкових платежів шляхом залучення підприємств тіньового сектора економіки, а також ознайомитись із судовою практикою в цій сфері.

**Виклад основних положень.** Сучасна економічна ситуація в країні зумовлює необхідність ефективного управління державними фінансами. Процес оподаткування є головною умовою формування фінансово-бюджетних ресурсів держави. Проблема формування ефективної податкової системи – одна з найактуальніших в Україні, її потрібно вирішувати шляхом вивчення та аналізу й наявної в Україні законодавчої бази, й накопиченого у світі досвіду в сфері оподаткування.

Саме тому Міністерство фінансів України проаналізувало найпоширеніші схеми мінімізації податків та умовно розділило їх на дві категорії.

Відповідно до Листа Міністерства фінансів України від 25.04.2008 р. № 31-20010-3-8/3337, до першої категорії належать схеми, що основані на прогалинах законодавства або з використанням різних систем оподаткування, які застосовуються у національному законодавстві, з різним фіскальним навантаженням. Друга категорія

схем мінімізації податкових зобов'язань пов'язана з прямим порушенням норм законодавства – ухилення від оподаткування шляхом підробки документів, невідображення у податкових деклараціях податкових зобов'язань, використання підставних («фіктивних») юридичних або фізичних осіб [1].

Розглянено питання стосовно мінімізації ПДВ платниками податків у судовій практиці України на конкретних прикладах.

Однією з головних і найпоширеніших проблем у першій категорії схем є проблема стосовно тлумачення поняття «добросовісний платник». Традиційно ВАСУ звернувся у своїх рішеннях до цього поняття.

Наразі суди активно вживають поняття «добросовісності», водночас є й доволі протилежні підходи до визначення тих обставин, якими суди повинні довести або спростувати «добросовісність» платника податків. Деякі колегиї суддів ВАСУ вказували, що перевірки статусу контрагента як платника ПДВ та факту його реєстрації як юридичної особи/фізичної особи-підприємця не є достатніми діями для того, щоб вважати такого платника податків добросовісним [2].

Однак нині поширений протилежний підхід, сформульований, наприклад, в Ухвалі ВАСУ від 28 липня 2015 року у справі № К/800/24214/15, де зазначено, що «поняття «добросовісний платник», яке вживається у сфері податкових правовідносин, не передбачає виникнення у платника додаткового обов'язку з контролю за дотриманням його постачальниками правил оподаткування, а саме, платник не наділений повноваженнями податкового контролю для виконання функцій, покладених на податкові органи, а тому не може володіти інформацією відносно виконання контрагентом податкових зобов'язань. А відтак, за умови не встановлення податковим органом наявності замкнутої схеми руху коштів, яка б могла свідчити про узгодженість дій позивача та його постачальників для одержання товариством незаконної податкової вигоди, останнє не може зазнавати негативних наслідків внаслідок діянь інших осіб, що перебувають поза межами його впливу» [3].

Аналогічна позиція міститься в наступних рішеннях ВАСУ: Ухвала від 28 липня 2015 року у справі № К/800/26173/15; Ухвала від 28 липня 2015 року у справі № К/800/42947/14, Ухвала від 29 липня 2015 року у справі № К/9991/38528/12, Ухвала від 29 липня 2015 року у справі № К/800/1381/14, Ухвала від 6 серпня 2015 року у справі № К/800/52613/14.

Безперечно, цінність будь-яких відносин формується з розуміння кожною зі сторін позиції один одного. Для забезпечення

паритетності у відносинах держави і платника податків відповідні критерії мають отримати законодавче визначення. Законодавець здатен достатньо оперативно реагувати на виникнення нових схем мінімізації податкових зобов'язань, а прийняті ним норми матимуть тільки перспективну дію, на відміну від ретроспективності позицій судових органів.

У правозастосовній практиці розгляду податкових спорів активно використовується доктрина ділової мети, за допомогою якої надається оцінка наявності ознак податкових зловживань у діях платників.

Суть доктрини полягає у тому, що правочин, який спрямований виключно на зменшення бази оподаткування та який не має під собою розумної, економічно обгрунтованої, необхідної і достатньої ділової (господарської) мети, може бути визнаний недійсним. Водночас для запобігання ухиленню від сплати податків одержана податкова вигода не визнається діловою метою правочину [4].

В Україні здебільшого під час реалізації доктрини використовується ст. 234 Цивільного кодексу України, відповідно до якої фіктивним є правочин, який учинено без наміру створення правових наслідків, які обумовлювалися цим правочином [5].

Верховний Суд України, застосовуючи доктрину «ділова мета» під час розгляду справ за участю національних суб'єктів господарювання, зазначає, що здійснюючи господарську діяльність, основною діловою метою платника податків є отримання прибутку. Не можуть вважатися такими, що вчинені з діловою метою, операції, за наслідками яких платник податків бажає отримати виключно податкову вигоду без здійснення реальної господарської діяльності, наприклад, шляхом відшкодування ПДВ.

«Якщо у процесі встановлення обставин по справі буде з'ясовано, що в діях платника податку, який заявляє право на податковий кредит та/або бюджетне відшкодування з податку на додану вартість, вбачається спрямованість на незаконне одержання коштів з державного бюджету або необгрунтоване зменшення податкових зобов'язань з податку на додану вартість, у задоволенні подібної вимоги повинно бути відмовлено. Наявність цивільно-правового договору не є безумовним свідченням правомірності вчиненої платником податку господарської операції у тому разі, якщо такий договір не визнаний недійсним у судовому порядку» [6].

Одночасно Верховний Суд України конкретизував предмет доведення у відповідній категорії спорів. Зокрема дослідженню підлягає реальність господарських операцій, що є підставою для виникнення



права на податковий кредит та/або бюджетне відшкодування; добросовісність дій платника податку, яка полягає у відповідності вчинених ним дій господарській меті, а також реальність усіх даних, наведених у документах, що надають право на податковий кредит та/або бюджетне відшкодування.

Отже, реалізація доктрини «ділова мета» здійснюється шляхом:

1) доведення наміру суб'єкта господарювання на ухилення від сплати податків, виключно шляхом отримання податкової вигоди за рахунок чи переважно з бюджету (відсутність розумної, економічно обгрунтованої господарської мети вчинення правочину тощо), у результаті чого застосовуються податкові наслідки, яких сторони прагнули уникнути, без визнання угоди недійсною;

2) визнання угоди недійсною чи зміна її юридичної кваліфікації у судовому порядку.

Доведення правильності оформлення первинних документів у суді завжди було доволі болісним питанням для платників податків, адже в багатьох випадках суди визнавали рішення податкових органів правомірними виключно з огляду на помилки в документах чи недостатню деталізацію змісту наданих послуг тощо. Щодо цього варто зауважити на ухвали ВАСУ від 5 серпня 2015 року у справі № К/800/40727/14 та від 5 серпня 2015 року у справі № К/800/68410/14, в яких суд притримується такої позиції: «Недостатність відомостей про зміст поставлених позивачеві послуг у поданих Товариством актах виконаних робіт (наданих послуг) також об'єктивно були відхилені апеляційним судом. Адже ступінь деталізації опису господарської операції у первинному документі законодавством не встановлена. Умовою документального підтвердження операції є можливість на підставі наявних документів зробити висновок про те, що витрати фактично понесені та спрямовані на отримання позитивного економічного ефекту. Власне відсутність максимальної деталізації виду виконаних послуг не перешкоджає прийняттю цих документів до обліку та не є свідченням відсутності виконаних господарських операцій» [7].

ВАСУ вважає, що неточності у первинних та інших документах не дають автоматично підстав для неврахування їх у податковому обліку. Зокрема в Ухвалі від 03.02.2016 р. у справі № К/800/56473/14 ВАСУ вказав, що неточність у назві підприємства покупця у податкових накладних не змінює змісту й обсягу господарських операцій і не впливає на податкові зобов'язання та формування податкового кредиту. В Ухвалі від 18.04.2016 р. у справі № К/800/43598/15 ВАСУ також зауважив, що ПКУ встановлює єдиний правовий наслідок

у випадку наявності розбіжностей між даними податкової накладної та даними ЄРПН – наявність таких розбіжностей є підставою для проведення контролюючими органами документальної виїзної позапланової перевірки продавця або покупця товарів/послуг. Отже, такі розбіжності не можуть розцінюватись як порушення порядку заповнення податкової накладної або як відсутність реєстрації такої накладної в ЄРПН [8].

Обов'язковими для адміністративного суду, який розглядає справу про правові наслідки дій чи бездіяльності особи, щодо якої ухвалено вирок або постанову суду, є саме вирок суду в кримінальній справі та лише в питаннях, чи відбулося діяння та чи вчинене воно цією особою.

Зокрема в Ухвалі ВАСУ від 28 липня 2015 року у справі № К/800/33190/14 йдеться, що: «суди також не врахували, що встановлені постановою Шевченківського районного суду міста Києва від 06.12.2011 про звільнення ОСОБА 5 від кримінальної відповідальності обставини та пояснення, надані ОСОБА 6 (бухгалтером ТОВ «Бізнес сервіс А-Плюс») та ОСОБА 7 (директором ТОВ «Екобудгруп») не є підставою для звільнення від доказування. Згідно з ч. 4 ст. 72 Кодексу адміністративного судочинства України, підставою для звільнення від доказування є лише вирок суду у кримінальній справі, який набрав законної сили та який є обов'язковим для адміністративного суду, що розглядає справу про правові наслідки дій чи бездіяльності особи, щодо якої ухвалено вирок, в питаннях, чи мало місце діяння та чи вчинене воно цією особою» [9].

У разі, якщо податковий орган посилається на вирок стосовно посадової особи контрагента, такий вирок не має преюдиційного значення в розумінні ст. 72 КАС України, а отже має досліджуватися сукупно з іншими доказами у справі.

Також ВАСУ (лист від 30 липня 2015 року у справі № 1554/15-14/15) висловлює однозначний підхід стосовно того, що «...обов'язковість вироку у кримінальній справі поширюється саме, тобто щодо засудженого, а на відомості про особу, щодо якої ухвалено відповідний вирок не щодо інших осіб» [10].

Наведений висновок широко застосовується ВАСУ під час вирішення справ, у яких фігурують вирoki щодо посадових осіб контрагентів (наприклад, в Ухвалі від 04.08.2015 р. № К/800/43593/14, від 12.02.2015 р. у справі № К/800/17597/13; Постанові від 05.02.2015 р. у справі № К/800/59101/14; Ухвалі від 03.03.2015 р. у справі № К/800/24214/14; Ухвалі від 24.03.2015 р. у справі № К/800/56237/14; Ухвалі від 24.03.2015 р. у справі № К/800/50383/14; Ухвалі від

26.08.2015 р. у справі № К/800/60969/14; Ухвалі від 02.09.2015 р. у справі № К/800/4155/15; 04.08.2015 р. у справі № К/800/5507/15; Ухвалі ВАСУ від 19.08.2015 р. у справі № К/800/17175/14; Ухвалі ВАСУ від 07.09.2015 р. у справі № К/800/8773/14).

У разі, якщо податковий орган оперує вироком саме щодо посадової особи платника податків, який є стороною в адміністративній справі, варто врахувати, до якої міри такий вирок є обов'язковим для врахування адміністративним судом.

Зокрема, це висвітлено в Ухвалі від 26 серпня 2015 року у справі № К/800/60969/14: «Обов'язковими для врахування адміністративним судом є факти, наведені у вирокі в кримінальній справі чи постанові у справі про адміністративний проступок, щодо часу, місця та об'єктивного характеру відповідного діяння тієї особи, правові наслідки, дій чи бездіяльності якої є предметом розгляду в адміністративній справі. Водночас правова кваліфікація діяння особи, наведена у вирокі в кримінальній справі або постанові про адміністративний проступок (тобто застосування тих чи інших правових норм до відповідної поведінки), не є обов'язковою для адміністративного суду» [11].

Серед другої категорії схем мінімізації податкових зобов'язань є здійснення суб'єктами господарювання нереальних (безтоварних) господарських операцій.

Тому найпоширенішими підставами донарахування податковими органами податкових зобов'язань з ПДВ є визнання в процесі перевірки задокументованих господарських операцій нереальними (безтоварними), тобто такими, що насправді не відбулися.

Це зумовлено специфікою визначення розміру ПДВ, що повинен підлягати до сплати, а саме тим, що таке визначення відбувається шляхом віднімання від суми сформованих у певному звітному періоді податкових зобов'язань з ПДВ суми сформованого в цьому ж звітному періоді податкового кредиту з ПДВ.

Отже, що більший розмір податкового кредиту з ПДВ сформований у певного платника податків, то менша сума ПДВ підлягатиме до сплати в певному звітному періоді. Це, своєю чергою, спонукає підприємливих суб'єктів господарювання до вчинення різних дій із метою формування якнайбільшого розміру податкового кредиту з ПДВ.

Оскільки податковий кредит з ПДВ формується у процесі купівлі товарів/робіт/послуг, то одним із варіантів його незаконного (штучного) формування є документування фіктивних (таких, що насправді не відбувалися) господарських операцій з купівлі

товарів/робіт/послуг. Бажання платників податків так зменшити (мінімізувати) своє податкове навантаження зі сплати ПДВ призвело до створення попиту на документування господарських операцій, що насправді не відбулися (податкові органи називають їх нереальними або безтоварними), а оскільки кожен попит зумовлює пропозицію, то в економічному середовищі України наявна велика кількість підприємств нереального сектора економіки, тобто таких, які не виготовляють жодних товарів/робіт/послуг, а надають «послуги» лише зі створення документів бухгалтерського обліку, що начебто підтверджують певні господарські операції, тобто дають формальне право підприємствам, що є покупцями в цих «правовідносинах», формувати по таких господарських операціях податковий кредит ПДВ.

Оскільки загальна сукупність усіх господарських відносин у процесі створення товарів/робіт/послуг – це безмежна кількість господарських операцій, справжньою проблемою на державному рівні є напрацювання способів виокремлення із їх загального обсягу господарських операцій, які були задокументовані формально, без їх реального матеріального здійснення [12].

Формуванням критеріїв визначення господарських операцій, які не дають права на їх урахування в бухгалтерському обліку під час визначення бази оподаткування, зокрема займається й система адміністративних судів. Нині судова практика, з огляду на свою динамічність, сформувала низку правових позицій, які вказують на суть зазначеної проблеми та допомагають визначити спосіб її вирішення.

Якщо методи протидії залученню фіктивних підприємств під час купівлі товарів/робіт/послуг є зрозумілими (зокрема визнання операції нереальною та відповідно позбавлення права на податковий кредит з ПДВ, сформований по такій операції), то значно складнішою видається боротьба із залучення підприємствами реального сектора економіки фіктивних підприємств для документування господарських операцій з реалізації їм товарів/робіт/послуг. Адже в такому випадку підприємства, що є реально діючими, по безтоварних господарських операціях формують відповідні суми податкових зобов'язань з ПДВ та сплачують такі суми до бюджету.

ВАСУ підтримує позицію про те, що доводи стосовно відсутності товарно-транспортної накладної чи неналежного її заповнення не підтверджують безтоварності операцій у разі, якщо відбулася операція з поставки товарів. ВАСУ наголошує, що в такому випадку основне – це наявність первинних документів на підтвердження саме факту постачання товарів, а підтвердження їх перевезення є другорядним.

Зокрема в Ухвалі від 28 липня 2015 року у справі № К/800/20004/15 ВАСУ встановлює таке: «...відсутність належним чином оформлених товарно-транспортних накладних не є безумовною підставою ставити під сумнів здійснення господарських операцій. Правила перевезень вантажів автомобільним транспортом в Україні не встановлюють правил податкового обліку платника податків. Документи обумовлені правилами перевезень вантажів автомобільним транспортом, зокрема, товарно-транспортна накладна та подорожній лист, не є документами первинного бухгалтерського обліку, що підтверджують обставини придбання та продажу товарно-матеріальних цінностей» [13].

Зазначена позиція також відображена в інших рішеннях ВАСУ, зокрема в Ухвалі від 23 вересня 2015 року у справі № К/800/22363/15, в Ухвалі від 27 липня 2015 року у справі № К/800/56974/13, в Ухвалі від 7 грудня 2015 року у справі № К/800/17289/13.

**Висновки.** Безсумнівно, податкові правовідносини є одними із найскладніших у суспільстві й це, своєю чергою, спричиняє низку проблем і наукового, і прикладного характеру. Процес реалізації державою своїх фіскальних функцій неодмінно супроводжується такою поведінкою низки суб'єктів господарювання, яка тією чи іншою мірою підпадає під визначення ухилення від сплати податків чи мінімізація податкового навантаження. Реальна практика діяльності фіскальних органів України вказує на наявність тенденцій до ототожнення таких понять. Однак насправді будь-яка податкова система як система норм і правил передбачає можливість платника податків на власний розсуд використовувати такі правила та, визначаючи алгоритм своєї поведінки, ефективно використовувати саме ті норми та правила, які дають можливість у межах закону (а часто використовуючи недоліки закону) мінімізувати свої податкові навантаження. Враховуючи складність правовідносин оподаткування діяльності підприємств, визначення межі між законною та незаконною мінімізацією податкових навантажень є надзвичайно проблематичним і цілком природно, що у платників податків (суб'єктів господарювання) та фіскальних органів зовсім інше бачення цієї межі.

Важливу роль у вирішенні спірних моментів і у формуванні єдиного бачення правил визначення податкового навантаження на діяльність бізнесових структур відіграють адміністративні суди. Системне дослідження практики адміністративних судів указує на те, що зазвичай податкові спори стосуються саме проблем адміністрування ПДВ. Такі спори можна загалом систематизувати в декілька основних проблем, адже такий системний підхід дасть змогу визначити

основні закономірності та встановити їх причини і запропонувати варіанти їх усунення.

1. Лист МФУ від 25.04.2008 р. № 31-20010-3-8/3337 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MF08027.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MF08027.html)
2. Добросовісний платник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://taxlink.ua/ua/news/ogljad-sudovoi-praktiki-za-zovten-2016-roku.htm>
3. Ухвала ВАСУ від 28 липня 2015 року у справі № К/800/24214/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
4. Використання судових доктрин як спосіб доведення нереальності операцій та ліквідації схемного податкового кредиту з податку на додану вартість (М. О. Матухно) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vestnikdnu.com.ua/archive/201374/184-192.htm>;
5. Цивільний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 3 червня 2014 р. (офіційний текст). – К.: Паливода А. В., 2015. – 377 с.
6. Проблемні питання застосування законодавства у справах за участю органів державної податкової служби: Інформаційний лист ВАСУ від 20.07.2010 № 1112/11/13-10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1112760-10>
7. Ухвала ВАСУ від 5 серпня 2015 року у справі № К/800/40727/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
8. Ухвала ВАСУ від 5 серпня 2015 року у справі № К/800/40727/14 та від 5 серпня 2015 року у справі № К/800/68410/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
9. Ухвала ВАСУ від 03.02.2016 р. у справі № К/800/56473/14 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
10. Ухвала ВАСУ від 28 липня 2015 року у справі № К/800/33190/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
11. Лист ВАСУ від 30 липня 2015 року у справі № 1554/15-14/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
12. Ухвала ВАСУ від 26 серпня 2015 року у справі № К/800/60969/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
13. Ухвала ВАСУ від 28 липня 2015 року у справі № К/800/20004/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

**Илюшник Е. Н., Марец Ю. И. Минимизация плательщиками НДС налоговых обязательств путем привлечения предприятий теневого сектора экономики**

*Исследован вопрос о минимизации НДС налогоплательщиками. В частности, произведен анализ судебной практики по данной проблематике. Охарактеризована позиция Министерства финансов Украины касательно минимизации налогов. Проанализированы наиболее распространенные схемы минимизации налогов. Исследуются доначисления налоговым органом налого-*

вых обязательств вследствие привлечения предприятий теневого сектора экономики с целью взимания налогового кредита по НДС, а также доначисления налоговым органом налоговых обязательств при привлечении предприятий теневого сектора к хозяйственным операциям по реализации товаров, работ и услуг. Рассмотрено современное состояние проблематики администрирования налога на добавленную стоимость в судебных решениях. Приведены основные и наиболее распространенные в судебной практике проблемы администрирования НДС.

**Ключевые слова:** минимизация уплаты налогов, налоговая нагрузка, налогоплательщики, налоговый кредит, налог на добавленную стоимость (НДС), теневой сектор экономики.

**Piushyk O. M., Marets Yu. I. Minimization of tax obligations by VAT payers through the involvement of enterprises of the shadow sector of the economy**

*The article deals with the issues of minimization of VAT by taxpayers. The authors analyze the judicial practice and the position of the Ministry of Finance of Ukraine concerning the minimization of taxes; the most common schemes of tax minimization; the extra charge of tax liabilities by tax authority involving enterprises of the shadow sector of the economy for charging of VAT tax credit; the extra charge of tax liabilities by tax authority involving enterprises of the shadow sector of the economy in the economic transactions of goods, works and services; the current state of the administration of value added tax in court decisions.*

*The current economic situation in the country makes the need for effective management of public finances. The main condition for the formation of the financial and budgetary resources of the state is the process of taxation. The problem of constructing an effective tax system is one of the most urgent in Ukraine. Its solution should be carried out by examining and analyzing both the existing legislative basis and the accumulated world experience in the field of taxation.*

*Taxation in any country is not only a fiscal mechanism, but also an instrument of state policy and its changes causes the changes of the taxation system. In addition, the taxation system is at the stage of formation, as well as its market economy and political system; it is aimed at the development of freedom of entrepreneurship. Search for ways of improving the efficiency of the Ukrainian taxation system is necessary. Value added tax (hereinafter VAT) as one of the main budget tax takes a special role in scientific discussions. In particular, the scientists elucidate the different approaches to the solution of fundamental theoretical problems, improvement of administration, but the problems of charging VAT, methods of their calculation and control by entities are not considered.*

*Having passed the evolutionary way of the development of their tax systems, foreign countries established effective means and methods of managing the processes of collecting taxes. In Ukraine, there are many problems in the field of tax administration and tax legislation.*

**Key words:** minimization of taxes, tax burden, taxpayers, tax credit, value added tax (VAT), shadow sector of economy.

*Стаття надійшла 21 листопада 2017 р.*

## ОСОБЛИВОСТІ ПІДГОТОВКИ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ

*Досліджено особливості підготовки поліцейських кадрів у вищих навчальних закладах зі специфічними умовами навчання. Наголошено, що нині не доволі чітко визначено специфіку підготовки поліцейських кадрів у таких закладах. Акцентовано на існуванні різних підходів до перспектив збереження наявної мережі відповідних закладів. Узагальнено проблемні питання концептуальних засад поліпшення діяльності правоохоронних органів і якості підготовки поліцейських нової генерації. Зазначено, що цей процес може бути успішним лише тоді, коли вся наукова спільнота долучиться до осмислення проблем, які існують у системі МВС України, та напрацюють рекомендації для вдосконалення діяльності поліцейських.*

**Ключові слова:** *концепція, реформування, професійна підготовка правоохоронців, кадрова політика в МВС України, професійний відбір та професіоналізація правоохоронців, міжнародний досвід підготовки поліцейських, реструктуризація та модернізація правоохоронної діяльності.*

**Постановка проблеми.** У сучасних демократичних державах поліція втрачає функцію карального органу та переходить на повсякденну цілодобову сервісну службу з широким спектром соціальних послуг для населення. Сучасна стратегія розвитку Національної поліції передбачає зміну парадигми управлінського підходу, сучасної кадрової політики, яка б забезпечувала формування високопрофесійного кадрового ядра, здатного в повному обсязі забезпечувати виконання покладених на цей орган функцій і наданих повноважень. Професіоналізація кадрового складу Національної поліції сприятиме підвищенню рівня довіри громадян, поліпшенню професійного іміджу, забезпечить дотримання законності та дисципліни в процесі професійної діяльності, що, своєю чергою, забезпечить реалізацію принципу правової і соціальної держави.

**Стан дослідження.** Розкриттю сутності кадрової політики в системі МВС України присвячена низка наукових доробків учених-адміністративістів І. Арістової, О. Бандурки, Д. Бахраха, С. Венедиктова, Т. Гарасиміва, О. Джужі, Д. Калаянова, Р. Калюжного, А. Комзюка, В. Коваленка, В. Колпакова, А. Коренева, Н. Матюхіної, М. Мельника, С. Петкова, О. Рябченко, О. Скакун, В. Сіренка, С. Сливки,



О. Синявської, В. Сирих, Ю. Тихомирова, М. Тищенко, О. Харитонов, С. Шалгунової, В. Шаповалова та інших, які розглядали її генезу і в історичному, управлінському, і в адміністративному аспектах. Незважаючи на значний науковий доробок, нині серед науковців тривають дискусії стосовно якості освіти правоохоронців, проблем співвідношення стандартів і творчості, стереотипів та абстрактної свободи під час підготовки професіоналів, загальної моделі випускників – «вузьких спеціалістів» чи «універсальних носіїв знань».

**Метою** статті є дослідження однієї із детермінант кадрової політики в системі МВС України – підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації персоналу Національної поліції.

**Виклад основних положень.** Априорі теоретичні знання і практичні навички, отримані під час професійного навчання та практичної діяльності, безпосередньо впливають на професійний рівень спеціаліста. Слушною є думка В. Креміня, що «ефективність функціонування особистості в умовах науково-інформаційних технологій і глобалізації залежатиме саме від рівня розвитку людини» [1, с. 11]. Успіху в професійній діяльності здатна досягти лише та особистість, яка впродовж усього життя прагне самовдосконалюватися й вдосконалювати свої професійні знання і навички. Підтримуємо позицію вчених О. Крушельницької та Д. Мельничука, які зазначають, що «... професійний розвиток – це системний характер набуття працівником нових компетенцій, знань, умінь і навичок, які він використовує чи буде використовувати у своїй професійній діяльності» [2, с. 92].

На думку В. Венедиктова, «...сучасні технології підготовки конкурентоспроможного спеціаліста вимагають моделювання особи курсанта (слухача) як майбутнього професіонала. Це допоможе не лише визначити інваріантні, ідеалізовані параметри особи та професійної діяльності спеціаліста, а й простежити процес його особистісного формування. Уважаємо, що основним критерієм моделювання діяльності конкурентоспроможного спеціаліста є професійна готовність до своєї діяльності, яка є інтегративним показником особи й об'єднує в собі мотиваційно-ціннісне ставлення до професії та володіння елементами діяльності на раціональному рівні» [3, с. 90].

Слушною є думка К. Роджерса, що «...поведінка і діяльність людини завжди регулюються об'єднувальним мотивом – потребою актуалізації, тобто «властивої людині тенденції розвивати усі свої здібності, щоб зберігати і розвивати особистість» [4, с. 245]. Тому розгляд феномену професіоналізму правоохоронців потрібно здійснювати із застосуванням системного підходу з погляду: професіоналізму діяльності, професіоналізму особистості, нормативності діяльності

й поведінки професіонала та продуктивної Я-концепції. Априорі професіоналізм діяльності поліцейських передбачає гармонійну узгодженість високого пізнання професійної компетенції та професійних знань і навиків, а також соціальних інваріантів професіоналізму, які, своєю чергою, диференціюють спеціальні базисні вміння.

Створення сучасних інноваційних технологій, спрямованих на формування конкурентоспроможного правоохоронця, сприятиме формуванню ціннісно-орієнтованої особистості, відкритої до сприйняття нового досвіду, яка може самостійно здійснювати вибір і приймати рішення у різноманітних професійних ситуаціях. Тому формування професіонала-поліцейського повинно розпочинатися під час його навчання у вищих навчальних закладах зі специфічними умовами навчання шляхом формування не лише вмінь і навиків правознавця чи правозастосувача, а ціннісно-орієнтованої особистості, яка прагне служити народові України, захищати його конституційні права та свободи.

У Концепції розвитку сектору безпеки і оборони [5] розглянуто кадрове забезпечення Національної поліції як головний орган у системі органів виконавчої влади зі спеціальним статусом у сфері забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, публічної безпеки і порядку, забезпечення протидії злочинності тощо. Для забезпечення ефективності покладених на Національну поліцію завдань МВС України потрібно: вдосконалити окремі елементи кадрової політики стосовно запровадження європейських стандартів фізичної та вогневої підготовки працівників поліції, здійснювати постійний моніторинг оцінювання якості наданих послуг, завершити реорганізацію штатної численності персоналу з урахуванням досвіду європейських практик.

Складність покладених на Національну поліцію України завдань, пов'язаних із насамперед боротьбою зі злочинністю, діяльністю у ризиконебезпечних і екстремальних ситуаціях вимагає постійного підвищення рівня їхнього професіоналізму та високого рівня наукового забезпечення процесів їх підготовки й професійної практичної діяльності.

Системний характер професійного розвитку працівників Національної поліції повинна забезпечувати система безперервного професійного навчання, а комплексне поєднання умов розвитку та вимог до професійної зорієнтованості сприятиме професіоналізації правоохоронців. Відповідно до вимог ст. 72 Закону України «Про Національну поліцію», «...професійне навчання поліцейських складається з: 1) первинної професійної підготовки; 2) підготовки у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання; 3) післядипломної освіти; 4) службової підготовки – системи заходів, спрямованих на

закріплення й оновлення необхідних знань, умінь та навичок працівника поліції з урахуванням оперативної обстановки, специфіки та профілю його оперативно-службової діяльності» [6].

Нині в системі МВС України дуже важливу роль відіграє первинна професійна підготовка, під час якої новопризначені працівники поліції отримують спеціальні навички і знання, необхідні для виконання покладених на них повноважень. Постійне вдосконалення професійної майстерності з урахуванням специфіки та профілю професійної діяльності досягається працівниками поліції під час занять зі службової підготовки. В Положенні про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України [7] слушно акцентовано, що суттєва особливість службової підготовки, яка відрізняє її від традиційного освітнього процесу, полягає у необхідності не лише навчати зрілих людей, але й переучувати їх, долаючи водночас сформовані у них стереотипи. Під час службової підготовки нова інформація не завжди сприймається як аксіома, як непорушні істини, навіть, якщо підкріплені фактами їх успішного застосування в практичній діяльності. Як свідчить досвід, у певних ситуаціях професійної діяльності попередній життєвий і професійний досвід перешкоджає сприйняттю нового. Тому під час проведення занять зі службової підготовки часто виникають ситуації упередженого ставлення до нової інформації, оскільки в окремих поліцейських є сформований стереотип упередженості.

Динамічний розвиток науково-технічного прогресу вимагає постійного підвищення кваліфікації, що, своєю чергою, є необхідною умовою забезпечення готовності працівника поліції до якісного виконання своїх професійних завдань. Підвищення кваліфікації реалізовується як право на освіту (п. 6. ст. 18 Закону України «Про освіту» [8], а в результаті трудових відносин – як право на працю. Відповідно до вимог ст. 10 Закону України «Про державну службу» [9], Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції [10] – працівники правоохоронних органів, так, як і державні службовці, зобов'язані постійно підвищувати свою кваліфікацію. Для цього їм мають бути створені відповідні умови (ч. 1 ст. 29 Закону «Про державну службу» та п. 1 Положення). Результати навчання і підвищення кваліфікації є однією з підстав для просування по службі (ч. 2 ст. 29 Закону «Про державну службу») та присвоєння чергових спеціальних звань.

Післядипломна підготовка працівників поліції сприяє задоволенню особистісних потреб правоохоронців у професійному зростанні, а також забезпечує правоохоронні органи висококваліфікованими

працівниками. Відповідно до вимог Положення про післядипломну підготовку працівників поліції [11], її видами є: 1) спеціалізація; 2) перепідготовка; 3) підвищення кваліфікації; 4) стажування. Враховуючи вимоги ч. 3 ст. 13 «Загальна система поліції» Закону України «Про Національну поліцію», спеціалізація полягає у профільній спеціалізованій підготовці працівників поліції у своїй сфері. Сутність перепідготовки поліцейських полягає в тому, що працівник поліції набуває теоретичних знань і практичних навиків нової професії, що є нині дуже важливим, зважаючи на значну плінність кадрів. Підвищення кваліфікації полягає у тому, що працівник поліції підвищує свій рівень готовності до виконання своїх функцій або набуття поліцейським нових умінь чи навиків у межах своєї професійної діяльності або галузі знань. Стажування також відіграє важливу роль у забезпеченні МВС України висококваліфікованими кадрами та полягає у засвоєнні поліцейськими інноваційних технологій, оновленні й розширенні знань, формуванні професійних компетентностей.

Вважаємо, що нині виникла нагальна потреба у реформуванні діючої системи професійного навчання працівників Національної поліції. Очевидно, що головним завданням у цій сфері є модернізація, поліпшення та трансформація самого процесу професійної підготовки поліцейських відповідно до вимог міжнародних стандартів, а саме до Загальної Декларації прав людини, Європейського кодексу поліцейської етики, Європейської конвенції з прав людини, доктринальних положень Лісабонської стратегії. Імплементуючи позитивний міжнародний досвід підготовки поліцейських, слід враховувати і вітчизняний, реалії, потреби і менталітет українського суспільства. Це, своєю чергою, сприятиме регенерації процесу професійної підготовки відповідно до вимог часу та неминучих змін у професійній діяльності поліцейських. Компетентнісний підхід у сучасній освітній парадигмі сприятиме переходу відомчої системи професійного навчання працівників Національної поліції на якісно новий рівень.

**Висновки.** Процес професійного навчання кадрів для Національної поліції у вищих навчальних закладах зі специфічними умовами навчання повинен здійснюватися лише на засадах законності, гуманізації освітнього процесу, поєднання форм і змісту освітніх послуг та потреб правоохоронної діяльності. Узагальнення міжнародного досвіду професійної підготовки поліцейських, наявних концепцій реформування відомчої освіти й наукових розвідок учених-поліцейстів дають авторові підстави окреслити основні напрями подальшого її вдосконалення, а саме:

- запровадити прикладний характер освітнього процесу та наукових досліджень до практичної роботи правоохоронців;

- реалізовувати компетентністний підхід у сучасній освітній парадигмі;
- запровадити в освітній процес гнучкі освітні програми професійної освіти і спеціальні курси з гуманітарного права;
- забезпечити практичну спрямованість освітнього процесу, його безперервність, органічний зв'язок із практикою;
- розробити та впроваджувати в освітній процес інноваційні форми і методи підготовки працівників поліції стосовно застосування сучасних зарубіжних тренінгових методик;
- залучити до тренінгових занять зарубіжних спеціалістів;
- упровадити сучасні інтерактивні технології в освітній процес;
- збільшити термін початкової підготовки з двох місяців до року.

1. Кремь В. Г. Формування особистості професіонала в контексті вимог ХХІ століття / В. Г. Кремь // Педагогічний процес: теорія і практика педагогічної психології: зб. наук. пр. – К., 2005. – Вип. 3. – С. 10–20.

2. Крушельницька О. В. Управління персоналом: навч. посібник / О. В. Крушельницька, Д. П. Мельничук. – К.: Кондор, 2003. – 296 с.

3. Венедиктов В. С. Національна поліція України: професіоналізм та конкурентоспроможність як перспектива розвитку / В. С. Венедиктов // Право і безпека. – 2017. – № 1. – С. 80–93.

4. Роджерс К. Теории личности / К. Р. Роджерс; пер. с англ.; общ. ред. и предисл. Е. И. Исениной. – М.: Прогресс, 1997. – 480 с.

5. Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України: Указ Президента України від 4 березня 2016 року № 92/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>

6. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

7. Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції: Наказ МВС України від 26.01.2016 № 50.

8. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

9. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

10. Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції: Наказ МВС України від 26.01.2016 № 50.

11. Про організацію післядипломної освіти працівників Національної поліції: Наказ МВС України від 24.12.2015 № 1625.

### **Кисиль З. Р. Особенности подготовки полицейских в условиях реформирования системы МВД Украины**

*Исследуются особенности подготовки полицейских кадров в высших учебных заведениях со специфическими условиями обучения. Отмечено, что сегодня недостаточно четко определена специфика подготовки полицейских кадров в данных заведениях. Акцентируется внимание на существовании раз-*

личных подходов касательно перспектив сохранения имеющейся сети соответствующих заведений. Обобщены проблемные вопросы концептуальных основ повышения качества деятельности правоохранительных органов и качества подготовки полицейских нового поколения. Указано, что этот процесс может быть успешным лишь тогда, когда все научное сообщество присоединится к осмыслению проблем, существующих в системе МВД Украины, и выработает рекомендации по усовершенствованию деятельности полицейских.

**Ключевые слова:** концепция, реформирование, профессиональная подготовка правоохранителей, кадровая политика в МВД Украины, профессиональный отбор и профессионализация правоохранителей, международный опыт подготовки полицейских, реструктуризация и модернизация правоохранительной деятельности.

### **Kisil Z. R. Police Training Peculiarities in Term of Reforming the Ministry of Internal Affairs System of Ukraine**

*The article is devoted to generalization issues conceptual basis of improvement the work of law enforcement forces and the quality of police training as a new generation. It is indicated that this process can be only successful when the entire scientific community will join the understanding of all the problems that exist in the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and will work on the recommendations of their activities. Apriori, that the learning of foreign experience will help address important issues such as the organization of police training, change the direction of state governance in the field of law enforcement and rule of law, rights protection and freedoms of human and citizen.*

*It has been investigated the problem of improving the professional and psychological training of the National Police Staff of Ukraine is extremely actual, considering as socially significant focus on ensuring law and order and dangerous and extreme nature of their activities and constantly increasing level of complexity of the conditions and factors that accompany social changes. The high requirements to the level of professionalism of these professionals require purposeful development of personal and professional skills, excellent managing of the system of theoretical and applied knowledge, ability to apply them in practice under any conditions, regardless of the specifics of their activities. Today's realities give grounds to say that nowadays is a very important issue to address finding ways to improve law enforcement activities and the quality of police training as a new generation. It is evident that this process can be successful only when all entire scientific community will join the understanding of all the problems that exist in the System of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and will work on the recommendations of their activities. Apriori, that the learning of foreign experience will help to address such important issues as the organization of police training, change the direction of state governance in the field of law enforcement and rule of law, rights protection and freedoms of human and citizen.*

**Key words:** concept, reform, training in law enforcement, cadre policy in the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, professorship and professionalism of law enforcement agencies, the Ministry of Education of the Russian Federation, the restructuring of the modernization of law enforcement services.

*Стаття надійшла 11 жовтня 2017 р.*

## ДЕФЕКТИ СУЧАСНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: КОРУПЦІЙНІ ЗАГРОЗИ ТА МЕТОДИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

*Розглянуто проблеми практичної реалізації законодавства України про адміністративні правопорушення через призму судової й юрисдикційної право-реалізації. Окреслено головні проблеми, що виникають під час практичної реалізації диспозитивності правозастосування суддями, й встановлено, який вплив матиме гармонізація вітчизняної правової системи з загальними постулатами преюдиційності як правового інституту. Наведено практичні методи забезпечення уніфікації процесуальних актів у межах інституційно-категоріальної форми проваджень.*

**Ключові слова:** *преюдиція, запобігання, дефекти, уніфікація, диспозитивність.*

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі державотворення, зокрема в умовах обрання Україною євроінтеграційного напрямку розвитку, національна правова система постає перед низкою викликів, зумовлених варіативними об'єктивними, соціально-правовими та політичними чинниками, до яких необхідно віднести низький рівень превентивного та правокорекційного впливу, який здійснюється через практичну реалізацію положень законодавства про адміністративну відповідальність, зокрема детерміновану певною анемічністю правових конструкцій у цій сфері й епісоціальним феноменом корупції, який простежується у сфері виконання юрисдикційно-правових функцій носіями владних повноважень.

**Стан дослідження.** Окремим аспектам проблематики цієї статті було приділено увагу в спеціалізованих наукових розвідках М. І. Мельника [1], Є. В. Невмержицького [2], О. М. Охотнікової [3].

**Мета** статті – визначити головні напрями та практичні заходи для підвищення ефективності реалізації положень національного законодавства про адміністративну відповідальність задля досягнення якіснішого показника превенції й правокорекції, зокрема у сфері практичного правозастосування та функціонування національної системи судочинства. Заради досягнення цієї мети буде здійснено ідентифікацію судової преюдиції та виявів анемічності актуальних правових конструкцій як правових інститутів, цілеспрямований вплив на які

спрямований на підвищення загальної ефективності судочинства й адміністративного правозастосування.

**Виклад основних положень.** Комплексний аналіз позицій вітчизняних дослідників права засвідчує безпеліційність твердження про низький ступінь ефективності правокорекційної ролі, яку в сучасному правовому полі України виконує саме законодавство про адміністративну відповідальність порівняно з індіферентними галузями права. На нашу думку, вказана обставина переважно детермінована низкою чинників, які, з метою підвищення ефективності доктринального аналізу й послідовного, системного їх відображення, буде згруповано у 3 підсистеми:

1. Нормативні та процедурні дефекти.
2. Дефекти соціальної перцепції суті, значення та ролі адміністративно-правових заходів.

3. Деліквентні чинники корупційного типу.

До першої категорії дефектів потрібно віднести недосконалість нормативно-правової регламентації окремих аспектів застосування норм законодавства про адміністративну відповідальність. Для прикладу розглянемо процедуру притягнення до адміністративної відповідальності особи, яка вчинила діяння, передбачене ч. 1 ст. 130 КУпАП, у виді керування транспортним засобом у стані сп'яніння. Обрання саме цього виду адміністративного правопорушення було здійснено з огляду на його високий рівень соціальної небезпечності, значний розмір адміністративного стягнення з безальтернативністю санкції статті (600 н. м. д. г. з позбавленням права на керування т. з. на 1 рік) та суттєву поширеність цього виду адміністративного делікту в умовах сучасності.

Відповідно до положень ст. 221 КУпАП, розгляд справ про адміністративні правопорушення за ознаками ст. 130 КУпАП віднесено до компетенції місцевих загальних судів. Отже, органи Національної поліції у цій категорії проваджень лише фіксують факт та обставини правопорушення, після чого справа передається до суду.

Складність вказаної категорії провадження пов'язана з тим, що відповідно до положень ст. 38 КУпАП, справа про адміністративне правопорушення, яка розглядається місцевими загальними судами, повинна бути вирішена (шляхом винесення відповідної постанови) не пізніше трьох місяців із моменту вчинення правопорушення (у нашому випадку – складення протоколу про адміністративне правопорушення). Однак цього строку, незважаючи на первинну мету законодавця, яку мали при його встановленні (недопущення невинуватого затягування проваджень та досягнення відчуття неминучості відпові-



дальності особи за скоєне правопорушення) об'єктивно недостатньо для повноцінної реалізації положень чинного законодавства. Зокрема після складення відповідного протоколу про адміністративне правопорушення останній передається з рапортом поліцейського у відділ адміністративної практики (спеціальний підрозділ у складі УПП, який повинний аналізувати адмінматеріали й ідентифікувати потенційні недоліки останніх для їх подальшого усунення). Отже, відбувається практична пролонгація з моменту складення протоколу до моменту його фактичного одержання судом аж до двох тижнів (зокрема через відсутність детальної регламентації методів та строків передачі адмінматеріалів у судові органи).

Суддя після одержання матеріалів про адміністративне правопорушення визначає дату та час підготовчого засідання, яке повинне бути інтегровано в щільний графік судових засідань суду. Після визначення конкретної дати судового засідання, відповідно до вимог КУпАП, відбувається повідомлення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, про дату, місце та час судового засідання. У разі першої неявки особи-правопорушника на судові засідання судова практика свідчить про винесення суддею ухвали про відкладення судового засідання, внаслідок чого попередній алгоритм повідомлення повторюється.

Як вбачається з наведеного, станом на момент розгляду справи по суті (друге судові засідання) з моменту складення протоколу про адміністративне правопорушення спливає від одного місяця до 6 тижнів. Фактично для розгляду справи в судді залишається лише близько півтора місяця. Ця тривалість, на перший погляд, є достатньою, з урахуванням необхідних процесуальних дій, які необхідно провести під час засідання (допит свідків, особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, витребування записів з нагрудних і транспортних відеореєстраторів працівників поліції). Втім, як свідчить практика, можливість об'єктивного розгляду справи судом нівелюється у разі, якщо особа застосовує інструмент, який передбачено ч. 1 ст. 268 КУпАП: «Справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Під час відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи».

Отже, як вбачається з наведеної норми, у разі одержання судом клопотання про відкладення розгляду справи від особи-правопорушника чи його захисника, суддя зобов'язаний розглянути таке

клопотання та винести ухвалу про відкладення судового засідання у разі встановлення таких фактів: 1) клопотання подано завчасно (тобто до моменту судового засідання); 2) клопотання є вмотивованим (є підстави вважати, що неможливість явки особи в судове засідання відбулась із поважних причин). Водночас законодавцем не визначено обмежень стосовно використання цього права правопорушником, що через призму строків, установлених у ст. 38 КУпАП, створює реальні умови для уникнення відповідальності за вчинений делікт.

Водночас навіть без застосування вказаного методу ухилення від відповідальності за правопорушення, повноцінна реалізація заходів адміністративно-правового впливу під час розгляду справи судом зводиться нанівець можливістю апеляційного оскарження постанови у справі. Так, навіть, якщо судом першої інстанції було винесено постанову, якою особу визнано винною у вчиненні правопорушення, внесення апеляційної скарги, у порядку, визначеному КАС України, наряду з істотною завантаженістю судів апеляційної інстанції, унеможливорює набуття рішенням суду (незалежно від змісту та правової модальності останнього) законної сили до спливу тримісячного строку, про який зазначає КУпАП.

Тобто після внесення апеляційної скарги, мотивувальна частина якої може містити абстрактне формулювання на кшталт «...допущено порушення матеріального та процесуального права», «...рішення винесено без повного, всебічного та неупередженого дослідження обставин справи» тощо, апелянт, дочекавшись спливу строку, в межах якого може бути накладено адміністративне стягнення, вносить в апеляційний суд клопотання про закриття провадження на підставі п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП, яким передбачено, що провадження у справі підлягає закриттю у зв'язку зі спливом указаних строків.

Як вбачається з наведеного, доцільним вважаємо внесення змін у положення ст. 38 КУпАП у виді можливості пролонгації строків накладення адміністративного стягнення за вмотивованою ухвалою судді, або ж вказівка у положенні ч. 1 ст. 268 КУпАП на те, що у разі першої неявки особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, чи її захисника у судове засідання, наряду з ухвалою про відкладення засідання у справі, суддею постановляється ухвала, якою витребовуються всі наявні докази у справі, зокрема пояснення особи-правопорушника, що дасть змогу розглядати справу по суті у повторному засіданні, мінімізувавши можливість зловживання наданим процесуальним правом на відтермінування дати засідання.

Щодо другої категорії недоліків процедури притягнення до адміністративної відповідальності, яку нами визначено як порушення

соціальної перцепції адміністративної відповідальності, то зазначимо, що і у розумінні середньостатистичного громадянина, і, на думку більшості науковців адміністративно-юрисдикційні провадження за своїм змістом і наслідками становлять певну маргінальну, субсидіарну форму відповідальності, залишкову стосовно кримінально-правової складової.

Потрібно вказати, що цей підхід є неприпустимим, оскільки, незважаючи на значне відставання адміністративних деліктів від співмірних за ознаками об'єктивної сторони кримінальних правопорушень (стосовно деструктивності суспільно небезпечних наслідків), валовий обсяг зареєстрованих правопорушень становить левову частку всього масиву зареєстрованих правопорушень, істотно перевищуючи за кількісними показниками альтернативні галузеві форми протиправної поведінки фізичних осіб, формуючи основу подальшої девальвації вимог закону як індикатора коректності поведінки учасників соціальної комунікації.

Указана обставина потребує внесення істотних коректив у санкції статей КУпАП, зокрема у формі інтенсифікації заходів адміністративно-правового впливу та виключення попередження (як самостійної форми стягнення) з номенклатури ст. 24 КУпАП.

Завершальний дефект законодавства про адміністративну відповідальність, який хоча і був нівельований комплексними адміністративними реформами, які проводились та досі відбуваються в Україні, зберігає свій негативний вплив на загальну ситуацію стосовно правоохоронних процесів – корупція як всеохоплююче й інтегративне явище, деструктивні вияви котрого простежуються на всіх рівнях соціально-правової організації. В ретроспективі корупційні вияви у сфері реалізації заходів адміністративно-правового впливу набували вражаючих масштабів, оскільки працівникам правоохоронних органів істотно розширювались межі застосування положень ст. 258 КУпАП (випадки, коли протокол про адміністративні правопорушення не складається), наслідком чого були пропозиції правопорушнику «сплатити штраф на місці вчинення правопорушення».

На сучасному етапі слід зазначити, що вияви «дрібної побутової корупції» за участю працівників Національної поліції є винятковими виявами рудиментальних дефектів, допущених недосконалістю «перестатейних» заходів. Утім інколи виявляють факти протиправного, зокрема корупційного, сприяння уникненню реального покарання за вчинені правопорушення, насамперед у сфері порушення правил дорожнього руху. На попередньо вказаному прикладі (ст. 130 КУпАП) можемо визначити типові схеми корупційного впливу на процедуру реалізації заходів адміністративно-правового впливу:

1. Підкуп чи інші форми впливу на об'єктивність судді (відбувається дуже рідко через недостатній розмір потенційного стягнення та мають зазвичай характер зловживання впливом та адміністративного тиску на особу судді).

2. Підкуп працівників спеціалізованих медичних закладів із метою допущення порушень під час перевірки особи водія на стан сп'яніння (забір недостатньої кількості чи обсягу зразків біологічного середовища, допущення помилок під час складення медичного висновку, заміна біологічного середовища тощо).

**Висновки.** Актуальний стан формального закріплення та реалізації законодавства України про адміністративну відповідальність містить значну кількість недоліків, які суттєво девальвують значення цієї компоненти правоохоронного механізму в системі національного права. Основним методом зміцнення позицій адміністративної відповідальності у призмі правового регулювання є комплексні правові дослідження у вказаній сфері й їх подальше врахування у контексті нормотворчої та правозастосовної діяльності, що неодмінно дасть змогу досягнути якісно вищого рівня ефективності цієї галузі права.

1. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія / М. І. Мельник. – К.: Юридична думка, 2004. – 400 с.

2. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія / Є. В. Невмержицький. – К.: КНТ, 2008. – 368 с.

3. Охотнікова О. М. Аналіз стану та шляхи посилення боротьби з корупцією в Україні / О. М. Охотнікова // Науковий вісник: зб. наук. праць Академії державної податкової служби України. – 2014. – № 3 (37). – С. 224–230.

**Кисиль Р.-В. В. Дефекты современного законодательства об административной ответственности: коррупционные угрозы и методы их преодоления**

*Рассматриваются вопросы практической реализации законодательства Украины об административных правонарушениях сквозь призму судебной и юрисдикционной правореализации. Определены ключевые проблемы, возникающие в ходе практической реализации диспозитивности правоприменения судьями, и установлено влияние, оказываемое гармонизацией отечественной правовой системы с общими постулатами правовой преюдиции как института права. Приведены практические методы обеспечения унификации процессуальных актов в пределах институционально-категориальной формы судопроизводства.*

**Ключевые слова:** *преюдиция, предотвращение, дефекты, унификация, диспозитивность.*

**Kisil R.-V. V. Defects of modern law of administrative responsibility: corruption threats and methods of counteraction**

*In accordance to the modern trends in legal science, those are inspired by actual state of legal system of Ukraine, with the diversity of it's current problems, scientific researches should be aimed to reach certain goal, attached to leveling up the status of the law as the social institute in that or other way required. Complex analysis of national scientific-legal system represents a total lack of practical, and what's important, – innovational recommendations, that are have to be produced by modern science to resolve serious problems, that are happen to occur in the process of governance on different institutional levels. Assuming that the represented obstacle is totally inappropriate for highly developed and democratic state that Ukraine is stated to be in the modern world, in accordance to the practical needs of national law-enforcement system, that were underlined during the empirical processes of cooperation with different administrative bodies and their public officers, the goal of modernization of the very basis of law-realization procedure has been designated.*

*According to the information, obtained as the result of the vast social-analytical researches, national legal system suffers an immeasurable destructive affect from law-offences, that are committed by state officers, who substitute the interests of society by their own, usually material needs that are been satisfied with the help of authority functions officially given to them by the state institutions. This article represents the brief version of the methods and means that are needed for complex prevention and law-enforcement affect to take its place in actual condition of Ukraine, especial in the judicial system of our country (in the process of the administrative law realization).*

**Key words:** *prejudition, prevention, negative features, unification, dispositiveness.*

*Стаття надійшла 11 жовтня 2017 р.*

УДК 342.95

**М. В. Ковалів**

**ПРАВООХОРОННІ (ПОЛІЦЕЙСЬКІ) ЗАХОДИ  
РЕАГУВАННЯ НА ПРАВОПОРУШЕННЯ**

*Порушено питання, яке стосується правоохоронних заходів реагування на правопорушення. Розглянуто повноваження правоохоронних органів (Національної поліції й її посадових осіб тощо) у сфері адміністративної відповідальності, зокрема заходів реагування на правопорушення. Охарактеризовано поліцейські превентивні заходи та поліцейські заходи адміністративного примусу.*

**Ключові слова:** *публічний порядок, Національна поліція, правоохоронний орган, превентивні заходи.*

**Постановка проблеми.** Діяльність поліції пов'язана із можливістю широкого вжиття заходів адміністративного примусу. Невід'ємною складовою системи методів публічного управління суспільством є метод примусу, що належить до найжорсткіших засобів впливу. Саме тому посадові особи органів публічного управління застосовують примус зазвичай разом з іншими управлінськими прийомами. Авторитарність цього методу незаперечна, проте нині немає жодної держави, яка б не використовувала його як найнеобхідніший засіб управління своїми справами. Саме поліція разом з іншими суб'єктами наділена можливістю притягнення до адміністративної відповідальності осіб, що порушують законодавство.

**Стан дослідження.** Теоретичною основою вивчення питань правоохоронних заходів реагування на правопорушення стали публікації провідних науковців, зокрема: В. Авер'янова, Ю. Битяка, І. Голосніченка, С. Єсімова, В. Колпакова, О. Кузьменко, Р. Калюжно-го, А. Онупрієнка, В. Ортинського, О. Остапенка, М. Пухтинського, В. Середи, А. Собакаря, Ю. Тодики, В. Шамрая.

**Метою** статті є висвітлення питань правоохоронних заходів реагування на правопорушення.

**Виклад основних положень.** Кардинальні зміни законодавства України призвели до необхідності вивчення й уточнення повноважень правоохоронних органів (зокрема Національної поліції й її посадових осіб) у сфері адміністративної відповідальності, в тому числі заходів реагування на правопорушення.

Адміністративна відповідальність є одним із визначних інститутів адміністративного права, важливим засобом охорони публічного порядку.

Згідно з ст. 92 Конституції України [1], адміністративну відповідальність визначено як один із основних видів юридичної відповідальності в Україні. Вона є наслідком невиконання чи неналежного виконання особою норм адміністративного законодавства, що тягне невідворотне реагування держави на адміністративні правопорушення (проступки), та встановлюється виключно законами тощо.

Адміністративна відповідальність – це передбачене законодавством, примусове, з додержанням установленної процедури, застосування правомочним суб'єктом до осіб, які вчинили адміністративні проступки, заходів впливу [2, с. 58].

Із цього визначення випливає, що реальна адміністративна відповідальність настає за наявності нормативних, фактичних і документальних підстав.

Нормативні підстави утворюють норми, за якими діяння визнається адміністративним проступком (правопорушенням), визна-

чаються заходи примусу за виконання складу проступку, суб'єкти відповідальності й юрисдикції, правила, за якими накладаються і виконуються стягнення, забезпечується законність, права учасників провадження тощо.

До фактичних підстав належать юридичні факти, які стосуються проступку. Насамперед це факт учинення проступку. Крім того, до них відносяться факти затримання, огляду, подання звернень, визнання доказами фактичних даних тощо.

До документальних підстав відноситься наявність документів, оформлених відповідно до встановлених вимог, насамперед – це протокол про адміністративне правопорушення та постанова у справі про адміністративне правопорушення. Крім того, до них належать акти, довідки, звернення, облікові документи тощо.

Для виконання покладених на поліцію повноважень поліцейський повинен мати законодавчо закріплений відповідний процесуальний інструментарій. Закон України «Про Національну поліцію» [3] містить Розділ 5, який визначає перелік таких заходів і підстави їх застосування.

Поліція для виконання покладених на неї завдань вживає заходів реагування на правопорушення, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення [4] на підставі та в порядку, визначених законодавством. Водночас ці заходи мають бути, по-перше, законними, тобто визначеними законом – поліцейському заборонено застосовувати будь-які інші заходи, ніж визначені законами України; по-друге, необхідними – для виконання повноважень поліції неможливо застосувати інший захід або його застосування буде неефективним, а також, якщо такий захід заподіє найменшу шкоду і адресату заходу, і іншим особам; по-третє, пропорційними – шкода, заподіяна охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства чи держави, не перевищує блага, для захисту якого вони застосовуються, або створена загроза заподіяння шкоди; по-четверте, ефективними – їх застосування забезпечується виконанням повноважень поліції [5, с. 123].

Важливим досягненням вітчизняного поліцейського законодавства України є чітко виражена система принципів організації та діяльності поліції – головних, значущих, керівних начал, що є сполучною ланкою між нормативними приписами різної галузевої належності, на яких повинна ґрунтуватися робота поліції [6, с. 173]. Поліція для охорони прав і свобод людини, запобігання загрозам публічній безпеці та порядку або припинення їх порушення застосовує в межах своєї компетенції поліцейські превентивні заходи й поліцейські заходи адміністративного примусу.

До превентивних заходів поліції можна віднести:

- 1) перевірку документів особи;
- 2) опитування особи;
- 3) поверхневу перевірку й огляд;
- 4) зупинення транспортного засобу;
- 5) вимогу залишити місце й обмеження доступу до визначеної території;
- 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю;
- 7) проникнення до житла чи іншого володіння особи;
- 8) перевірку дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ;
- 9) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису;
- 10) перевірку дотримання обмежень, установлених законом, стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб;
- 11) поліцейське піклування.

Під час проведення превентивних поліцейських заходів поліція зобов'язана повідомити особі про причини застосування до неї превентивних заходів, а також довести до її відома нормативно-правові акти, на підставі яких застосовуються такі заходи.

Розглянемо лише ті поліцейські превентивні заходи, які застосовуються під час попередження та припинення адміністративних правопорушень.

Перевірка документів особи. Поліцейський має право вимагати в особи пред'явлення нею документів, що посвідчують особу, та/або документів, що підтверджують відповідне право особи, якщо:

- 1) особа володіє зовнішніми ознаками, схожими на зовнішні ознаки особи, яка перебуває в розшуку, або безвісно зниклої особи;
- 2) є достатньо підстав вважати, що особа вчинила або має намір вчинити правопорушення;
- 3) особа перебуває на території чи об'єкті із спеціальним режимом або в місці здійснення спеціального поліцейського контролю;
- 4) в особі є зброя, боєприпаси, наркотичні засоби й інші речі, обіг яких обмежений або заборонений, або для зберігання, використання чи перевезення яких потрібен дозвіл, якщо встановити такі права іншим чином неможливо;
- 5) особа перебуває в місці вчинення правопорушення або дорожньо-транспортної пригоди, іншої надзвичайної події;



б) зовнішні ознаки особи чи транспортного засобу або дії особи дають достатні підстави вважати, що особа причетна до вчинення правопорушення, транспортний засіб може бути знаряддям чи об'єктом учинення правопорушення.

Опитування особи. Поліцейський може опитати особу, якщо є достатньо підстав вважати, що вона володіє інформацією, необхідною для виконання поліцейських повноважень.

Для опитування поліцейський може запросити особу до поліцейського приміщення.

Надання особою інформації є добровільним. Особа може відмовитися від надання інформації. Проведення опитування неповнолітніх допускається тільки за участю батьків (одного з них), іншого законного представника або педагога.

Перед проведенням опитування особи поліцейський роз'яснює їй підстави та мету застосування поліцейського заходу, якщо це не перешкодить виконанню поліцією повноважень, покладених на неї Законом України «Про Національну поліцію» [3].

Поверхнева перевірка. Поверхнева перевірка як превентивний поліцейський захід є:

- здійсненням візуального огляду особи;
- проведенням по поверхні вбрання особи рукою, спеціальним приладом або засобом;
- візуальним оглядом речі або транспортного засобу.

Поліцейський для здійснення поверхневої перевірки особи може зупиняти осіб або оглядати їх, якщо є достатньо підстав уважати, що особа має при собі річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб.

Поверхнева перевірка здійснюється поліцейським відповідної статі. У невідкладних випадках поверхневу перевірку може здійснити будь-який поліцейський лише з використанням спеціального приладу або засобу.

Поліцейський може здійснювати поверхневу перевірку речі або транспортного засобу, якщо є достатньо підстав вважати, що:

- 1) в транспортному засобі перебуває правопорушник або особа, свобода якої обмежується в незаконний спосіб;
- 2) в транспортному засобі знаходиться річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб;
- 3) річ або транспортний засіб є знаряддям учинення правопорушення або знаходиться в тому місці, де може бути скоєно кримінальне правопорушення, для запобігання якому необхідно провести поверхневу перевірку.

Поверхнева перевірка речей або транспортного засобу здійснюється за допомогою візуального огляду речей або транспортного засобу або візуального огляду салону та багажника транспортного засобу. Поліцейський під час здійснення поверхневої перевірки має право вимагати відкрити кришку багажника або двері салону.

Під час поверхневої перевірки речей або транспортного засобу особа повинна самостійно показати поліцейському вміст особистих речей чи транспортного засобу.

Зупинення транспортного засобу. Поліцейський може зупиняти транспортні засоби у разі:

1) якщо водій порушив Правила дорожнього руху;  
2) якщо є очевидні ознаки, що свідчать про технічну несправність транспортного засобу;

3) якщо є інформація, що свідчить про причетність водія або пасажирів транспортного засобу до вчинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення, або якщо є інформація, що свідчить про те, що транспортний засіб чи вантаж можуть бути об'єктом чи знаряддям учинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення;

4) якщо транспортний засіб перебуває в розшуку;

5) якщо необхідно здійснити опитування водія чи пасажирів про обставини вчинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення, свідками якого вони є або могли бути;

6) якщо необхідно залучити водія транспортного засобу до надання допомоги іншим учасникам дорожнього руху або поліцейським або як свідка під час оформлення протоколів про адміністративні правопорушення чи матеріалів дорожньо-транспортних пригод;

7) якщо уповноважений орган державної влади прийняв рішення про обмеження чи заборону руху;

8) якщо спосіб закріплення вантажу на транспортному засобі створює небезпеку для інших учасників дорожнього руху;

9) порушення порядку визначення і використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв.

Поліцейський зобов'язаний поінформувати водія про конкретну причину зупинення ним транспортного засобу з детальним описом підстави зупинки.

Обмеження пересування особи чи транспортного засобу або фактичного володіння річчю. Поліція уповноважена затримувати особу на підставах, у порядку та на строки, визначені Конституцією України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також іншими законами України. Відлік часу утримання затриманої

фізичної особи в спеціально відведених для цього приміщеннях рахується з моменту її фактичного затримання.

Поліцейський може тимчасово обмежити фактичне володіння річчю або пересування транспортного засобу для запобігання небезпеці, якщо є достатні підстави вважати, що річ або транспортний засіб можуть бути використані особою з метою посягання на своє життя і здоров'я або на життя чи здоров'я іншої людини, або пошкодження чужої речі. На вимогу особи поліцейський зобов'язаний повідомити про причини застосування ним відповідних заходів.

Обмеження фактичного володіння річчю здійснюється на підставах та в порядку, визначених Кодексом України про адміністративні правопорушення [4].

Обмеження фактичного володіння річчю здійснюється шляхом вилучення речі в її фактичного володільця, обмеження її перенесення або перевезення.

Поліцейський зобов'язаний у письмовій формі повідомити свого керівника про тимчасове обмеження фактичного володіння річчю особи, а також зобов'язаний скласти протокол про здійснення тимчасового обмеження фактичного володіння річчю та вручити протокол цій особі.

Застосування технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису. Поліція для забезпечення публічної безпеки і порядку може закріплювати на форменому одязі, службових транспортних засобах, монтувати/розміщувати по зовнішньому периметру доріг і будівель автоматичну фото- і відеотехніку, а також використовувати інформацію, отриману із автоматичної фото- і відеотехніки, що знаходиться в чужому володінні, з метою:

1) попередження, виявлення або фіксування правопорушення, охорони громадської безпеки та власності, забезпечення безпеки осіб;

2) забезпечення дотримання Правил дорожнього руху.

Інформація про змонтовану/розміщену автоматичну фототехніку і відеотехніку повинна бути розміщена на видному місці.

Поліцейське піклування. Поліцейське піклування може здійснюватися щодо:

1) неповнолітньої особи віком до 16 років, яка залишилася без догляду;

2) особи, яка підозрюється у втечі з психіатричного закладу чи спеціалізованого лікувального закладу, де вона утримувалася на підставі судового рішення;

3) особи, яка має ознаки вираженого психічного розладу і створює реальну небезпеку оточуючим або собі;

4) особи, яка перебуває у публічному місці і внаслідок сп'яніння втратила здатність самостійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі.

Поліцейське піклування має наслідком щодо:

- 1) осіб, зазначених у пункті 1, – передання батькам або усиновителям, опікунам, піклувальникам, органам опіки та піклування;
- 2) осіб, зазначених у пунктах 2, 3, – передання відповідному закладу;
- 3) осіб, зазначених у пункті 4, – передання у спеціальний лікувальний заклад чи до місця проживання.

Про застосування поліцейського піклування складається протокол, в якому зазначаються: місце, дата і точний час (година і хвилини) застосування поліцейського заходу; підстави застосування; опис вилученої зброї чи інших предметів; клопотання, заяви чи скарги особи, якщо такі надходили, наявність чи відсутність видимих тілесних ушкоджень. Протокол підписується поліцейським і особою. Копія протоколу негайно під розпис вручається особі. Протокол може не надаватися особі для підписання, а його копія – вручатися особі у випадку, коли є достатні підстави вважати, що вона не може усвідомлювати свої дії і керувати ними. Про кожне застосування поліцейського заходу поліцейський одразу повідомляє за допомогою технічних засобів відповідального поліцейського в підрозділі поліції.

Поліцейський зобов'язаний надати особі можливість негайно повідомити про своє місце перебування близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб за вибором цієї особи, а також негайно повідомити батьків або усиновителів, опікунів, піклувальників, орган опіки та піклування про місце перебування неповнолітньої особи.

**Висновки.** Для запобігання загрозам публічній безпеці та порядку або припинення їх порушення поліцейські застосовують у межах своєї компетенції і превентивні заходи реагування на правопорушення, і заходи адміністративного примусу.

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>

2. Остапенко О. І. Адміністративне право: навч. посібник / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р.-В. В. Кісіль. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.

3. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 26.10.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

5. Адміністративна діяльність поліції: підручник / В. В. Серета, М. П. Гурковський, Ю. С. Назар та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Середи. – Львів: ЛьвДУВС, 2016. – 581 с.

6. Гурковський М. П. Основні принципи діяльності поліції щодо забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні / М. П. Гурковський, С. С. Єсімов // Наук. вісник Львів. держ. ун-ту внутр. справ. – 2017. – № 1. – С. 171–184.

**Ковалив М. В. Правоохранительные (полицейские) меры реагирования на правонарушения**

*Затронуты вопросы, касающиеся правоохранительных мер реагирования на правонарушения. Рассматриваются полномочия правоохранительных органов (в частности Национальной полиции и ее должностных лиц) в сфере административной ответственности, в том числе меры реагирования на правонарушения. Раскрываются полицейские превентивные меры и полицейские меры административного принуждения.*

**Ключевые слова:** публичный порядок, Национальная полиция, правоохранительный орган, превентивные меры.

**Kovaliv M. V. Law enforcement (police) measures in response to offences**

*Police activity is associated with the possibility of widespread use of measures of administrative coercion. An integral part of the system of the methods of public administration of the society is a method of coercion, which belongs to the most rigid means of influence. That is why officials of the public administration bodies usually use coercion in combination with other management methods. The police with other subjects are endowed with the possibility of bringing to administrative responsibility of individuals who violate the law.*

*In order to perform the tasks entrusted to police, measures in response to offenses, defined by the Administrative infraction code of Ukraine on the grounds and in the order determined by the legislation, are taken.*

*However, first of all, these measures should be legitimate, that is defined by the law – the police are prohibited to apply any other activities than defined by the laws of Ukraine; secondly, these measures should be necessary – to perform police powers, you cannot apply another measure because its application will be ineffective, as well as if this activity causes least damage both to the recipient of the event and others; thirdly, these measures should be proportional – damage, caused to legal rights and freedoms of the person or the interests of the society or the state, does not exceed the weal, for the protection of which they apply to, or created threat of harm; fourthly, these measures should be effective – their use is provided by the execution of the powers of the police.*

*The article deals with the issues of law enforcement measures in response to offences. The powers of law enforcement agencies (including the National Police and its officers) in the field of administrative responsibility, including measures in response to offences, are considered. The police preventive measures and police measures of administrative coercion are revealed.*

**Key words:** public order, National Police, law enforcement agency, preventive measures.

*Стаття надійшла 29 листопада 2017 р.*

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА Й ІСТОРИЧНІ ФОРМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СПРАВИ

*Проаналізовано основні підходи до поняття і способів формування державної політики у сфері державної митної справи. Здійснено порівняння поглядів сучасних дослідників та проектів нормативно-правових актів, які визначають основи правового регулювання митної політики. Розглянуто досвід окремих європейських країн, що може бути основою для подальшого формування та реалізації державної політики у сфері державної митної справи в Україні.*

**Ключові слова:** влада, державна політика, митна політика, митна справа, міжнародна торгівля, протекціонізм, фритредерство.

**Постановка проблеми.** Вступ України до Світової організації торгівлі, створення нею разом із іншими країнами зони вільної торгівлі, підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом зумовили значне оновлення митного законодавства. Митне право стало одним із ефективних інструментів у здійсненні міжнародної торгівлі, налагодженні економічної та політичної співпраці між державами, засобом підвищення економічного рівня країни, захисту національного товаровиробника й інтересів усього суспільства у різних сферах його функціонування. Нині митне право стає обов'язковим чинником формування правової держави.

**Стан дослідження.** Митну політику аналізували такі вчені, як О. М. Бандурка, В. М. Бойко, В. В. Галуцький, Є. В. Гармаш, О. А. Гащицький, Є. С. Герасименко, В. К. Гіжевський, Є. В. Додін, М. І. Єропкін, К. Є. Ігошев, Д. П. Калаянов, С. В. Ківалов, О. П. Ключніченко, Д. П. Коренев, В. М. Кудрявцев, В. І. Курило, О. М. Литвинова, Д. М. Лук'янець, Р. С. Мельник, Д. В. Приймаченко, В. В. Прокопенко, О. Х. Юлдашев та ін. Незважаючи на ґрунтовність наукових робіт указаних дослідників, значне коло питань, що стосуються визначення сутності та змісту митної політики, є дискусійними чи недостатньо дослідженими.

**Метою** статті є аналіз наукових підходів до визначення поняття, головних ознак, історичних форм державної політики у сфері державної митної справи.

**Виклад основних положень.** Кожна держава має власну економіку, а відносини між національними економіками держав утворюють міжнародну економічну систему. Якщо визначальною ознакою політичних відносин між державами є влада, то характерною ознакою економічних відносин держав – ринкові операції. Міжнародні економічні відносини є результатом обміну товарами, послугами та фінансовими активами, які мають ринкову ціну. Сума економічних операцій країни з світом упродовж певного періоду вноситься на її платіжний баланс. Операції зумовлюють потік товарів, послуг, грошей, капіталу, технологій і підприємництва, що сприяє підвищенню економічної незалежності серед інших національних економік у світі. Зміни в розмірах та напрямках цих потоків, ініційовані в одній національній економіці, прямо або опосередковано впливають на стан економік інших держав [1, с. 25].

Однією з особливостей сучасного етапу економічного розвитку є швидке зростання обсягів міжнародних економічних контактів, подальший розвиток світового розподілу праці, поглиблення економічної взаємозалежності держав, що зумовлено насамперед швидким зростанням виробничих сил і науково-технічним прогресом. Кінцевим результатом такого процесу повинно стати вільне переміщення товарів, послуг, об'єктів інтелектуальної власності, капіталів, робочої сили через території різних держав і поступове зникнення торговельних бар'єрів між ними. У цю систему поступово інтегрується й українська економіка. Враховуючи особливості геополітичного положення нашої держави: географічне розташування, залежність від імпорту енергетичних ресурсів, структуру економіки, міжнародне економічне співробітництво є критичним чинником подальшого її розвитку [2, с. 74–75].

Водночас кожна держава намагається контролювати процеси переміщення товарів через свої кордони з метою захисту власних економічних інтересів, Україна – не виняток. Здійснення подібного контролю передбачає наявність певного механізму його реалізації, що охоплює об'єкти та суб'єкти зовнішньоторговельного регулювання й певні правові норми, які регулюють відносини у цій сфері. Суб'єктом у цьому разі є відповідні інститути держави, об'єктом – правові відносини, що виникають у зв'язку з переміщенням через митний кордон товарів і валютних цінностей, а регулювання здійснюється на основі відповідних нормативно-правових актів. Цей механізм, що містить указані складові, отримав у вітчизняній правовій науці назву «митна справа» [3, с. 12].

Термін «державна політика у сфері державної митної справи» дуже близький до таких понять, як «державна політика з регулювання

зовнішньоекономічних відносин» або «зовнішньоторговельна політика держави». В результаті проголошення незалежності України, демократичних та економічних ринкових реформ відбулася перебудова соціалістичного устрою з його державною плановою економікою й ліквідація державної монополії зовнішньої торгівлі. Внаслідок цього держава в особі органів публічного адміністрування здійснює не пряме керівництво зовнішньоторговельними відносинами, а лише їх регулювання, цілеспрямоване упорядкування, за допомогою визначених нормативно-правовими актами методів.

Історично державна митна політика є першою формою державного регулювання зовнішньої торгівлі. Її зміст полягає у формуванні єдиної системи узгоджених економічних, політичних, організаційних і правових заходів стосовно розвитку зовнішньоекономічних зв'язків країни.

Державна політика у сфері державної митної справи – це складова внутрішньої і зовнішньої політики, яка визначає зміст діяльності держави й її компетентних органів у сфері регулювання зовнішньоекономічних відносин та організації митної системи і має на меті захист національних інтересів, національної безпеки й економічного суверенітету держави. По суті вона становить систему заходів, що вживаються державою для регулювання зовнішньоторговельного обміну (обсягу, структури й умов експорту та імпорту) через установлення відповідного митного режиму переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон застосування митних тарифів тощо [4, с. 18–20].

Сукупність державних органів, які беруть участь у формуванні та реалізації державної митної політики, а також система засобів її реалізації, порядок використання компетентними державними органами інструментів митного регулювання загалом утворюють механізм державної політики у сфері державної митної справи.

Основними цілями державної політики у сфері державної митної справи є:

- забезпечення найефективнішого використання інструментів митного контролю та регулювання товарообміну на митній території України;

- стимулювання розвитку національної економіки;
- інтеграція економіки країни у світову економіку;
- зміцнення торговельного та платіжного балансу країни;
- зростання доходів державного бюджету;
- зміцнення торгово-політичних позицій України;
- розширення культурних і інформаційних обмінів між Україною й зарубіжними країнами, контактів між людьми;



– охорона життя та здоров'я людини, тварин і рослин, збереження навколишнього середовища;  
– захист державної та громадської безпеки;  
– захист прав і законних інтересів громадян, підприємств, об'єднань і організацій, культурної й історичної спадщини України [4, с. 22].

Спрямованість цілей державної митної політики на захист ринку товарів і на стимулювання розвитку національної економіки зумовлює її зв'язок із внутрішньою політикою держави. Як складова зовнішньої політики держави державна політика у сфері державної митної справи повинна реалізовувати зовнішньоекономічні інтереси держави, щоб сприяти проведенню її структурної перебудови з метою поживлення, оздоровлення та розвитку [2, с. 76].

Державна політика у сфері державної митної справи й основні її елементи зазвичай збігаються в багатьох країнах. Вона реалізується через митну справу, що в усіх країнах є монополією держави. Головним її змістом є забезпечення цілісного централізованого регулювання зовнішньоторговельного обміну. Кінцева мета державної політики у сфері державної митної справи – залучення додаткових коштів для формування бюджету, захист внутрішнього ринку. Водночас потрібно сприяти розвитку міжнародних контактів.

Державна політика у сфері державної митної справи, по суті, вирішує два завдання:

- 1) використання зовнішньоекономічних зв'язків для розвитку економіки країни;
- 2) захист її від несприятливого впливу зовнішньоекономічних чинників – спекулятивних, монопольних, кон'юнктурних (ситуація в цей період у цьому місці, умови, обставини, що формуються на ринку та зумовлюють його функціонування) [5, с. 34].

Отже, державна політика у сфері державної митної справи є засобом забезпечення інтересів держави й національної економіки.

Формування митної політики передбачає необхідність урахування двох важливих (і протилежних за змістом) підходів (форм) її формування: протекціонізм і фритредерство.

Протекціонізм (від англ. «захист») спрямований на захист власної промисловості та власного товаровиробника від зарубіжних конкурентів на внутрішньому ринку. Для нього характерні високі митні тарифи й обмеження імпорту.

Митний протекціонізм уперше застосовували в XVI ст. в Англії під час промислового перевороту. Для захисту діючих у країні промислових підприємств від конкуренції іноземних товарів (насамперед

голландських і французьких) було введено високі ставки мит на товари, які Англія почала виробляти у себе. Крім того, було введено кількісні обмеження на ввезення товарів у Англію. Відповідно до встановленого порядку, іноземні товари дозволялося привозити тільки на англійських суднах або на суднах країни походження товару, але водночас стягувався додатковий збір. А колоніальні товари везли виключно на британських суднах, причому без права заходити на шляху в будь-які порти, що строго контролювалося владою. Метою всіх цих заходів було зменшення могутності Голландії в сфері зовнішньої торгівлі та стимулювання розвитку власного виробництва. 400 років такої політики дозволило Англії стати могутньою морською державою та вийти на перше місце за економічним розвитком, коли технологічний процес у промисловості став найвищим, а собівартість продукції, що випускається, – найнижчою в світі. У цих умовах Англія перейшла від політики протекціонізму до фритредерства, тобто до вільної торгівлі. Незабаром приклад Англії використали й інші держави – Іспанія, Швеція, Франція [5, с. 36–37].

Отже, зміст протекціоністської політики полягає в створенні умов для розвитку національної економіки шляхом штучного обмеження конкуренції з боку інших держав і допомозі національним виробникам у освоєнні закордонних ринків збуту, використовуючи зовнішньополітичні позиції держави та державну підтримку експорту. Політика протекціонізму передбачає завищені ставки ввізних мит, застосування нетарифних адміністративно-правових обмежень або повної заборони стосовно імпорту певних видів товарів, державне субсидування, кредитування, надання податкових пільг національним виробникам-експортерам. Водночас заходи нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності – це заходи, що не пов'язані із застосуванням мита до товарів, які переміщуються через митний кордон. По суті, вони є заборонами чи обмеженнями, що спрямовані на захист внутрішнього ринку та на досягнення інших цілей.

Наведемо декілька форм протекціонізму:

- селективний протекціонізм – спрямований проти окремих країн або товарів;
- галузевий протекціонізм – захищає певні галузі (наприклад, сільське господарство);
- колективний протекціонізм – проводиться спілками певних держав [4, с. 21].

Варто зазначити, що протекціоністські бар'єри ефективні в короткостроковому періоді, вони створюють тимчасовий ефект, який призводить до суттєвих провалів, чи то митна політика, експорт та імпорту товарів, чи інвестиції.

Нині політика державного протекціонізму суперечить міжнародно-правовим актам із питань торгівлі та митного регулювання. Сучасна світова практика регулювання зовнішньоекономічних відносин іде шляхом поєднання протекціоністських і вільно-торговельних форм задля найповнішого забезпечення національних інтересів держави, але загальною домінуючою тенденцією є політика лібералізації або вільної торгівлі.

Фритредерство – це політика вільної торгівлі, за якої митні органи виконують переважно реєстраційні функції та не стягують імпорتنі й експортні мита, не встановлюють обмеження на зовнішньоторговельний обіг.

Термін «вільна торгівля» означає такі торговельні відносини, в умовах яких будь-яка особа, група осіб або держава можуть вільно ввійти в ринкові відносини: купувати товари, продавати або обмінювати товари за вільними цінами, які автономно встановлюються контрагентами не залежно від тарифних і нетарифних бар'єрів окремого національного ринку (митних зборів, адміністративних, санітарних та інших приписів) [5, с. 38].

Політика вільної торгівлі в своєму ідеальному варіанті ґрунтується на таких базових свободах:

- вільний рух товарів, послуг, капіталів і людей;
- створення рівних умов для національних та іноземних товарів;
- зменшення ставок імпорتنих мит;
- ліквідація нетарифних обмежень тощо [2, с. 75].

Саме принципи вільної торгівлі стали головними в розвитку міжнародного економічного співробітництва у XX ст. Потрібно врахувати, що розглянуті так звані класичні форми митної політики в чистому вигляді існують лише в теорії.

Нині Україна, користуючись вигідним геополітичним положенням у світі, має величезні можливості налагодження відносин із європейським інтеграційним об'єднанням. Починаючи з 2008 року, з приєднання до Світової організації торгівлі, офіційного укладання з Євросоюзом угоди про асоціацію (27.06.2014 р.), відбувся перший етап європейської економічної інтеграції – створення зони вільної торгівлі.

Повна та всеохоплююча зона вільної торгівлі між Україною й Європейським Союзом (ЗВТ) – це широкомасштабна за змістом торговельна угода, яка спрямована на зменшення та скасування тарифів, які застосовуються сторонами щодо товарів, лібералізацію доступу до ринку послуг, а також увідповіднення українських правил і регламентів, що стосуються бізнесу, із правилами та регламентами ЄС з метою забезпечення вільного руху товарів і послуг між двома сторо-

нами та взаємного недискримінаційного ставлення до компаній, товарів і послуг на території України та ЄС [6].

Угода про зону вільної торгівлі України з Європейським Союзом набула чинності з 1 січня 2016 року [7].

Створення зони вільної торгівлі полягає у:

- скасуванні Україною та ЄС ввізних мит на більшість товарів, що імпортуються на ринки один одного;
- запровадженні правил визначення походження товарів, які є одним із елементів застосування торговельних преференцій;
- увідповідненні Україною своїх технічних регламентів, процедур, санітарних і фітосанітарних заходів та заходів щодо безпеки харчових продуктів із європейськими, завдяки чому українські промислові товари, сільськогосподарська та харчова продукція не потребуватимуть додаткової сертифікації в ЄС;
- встановленні сторонами найсприятливіших умов доступу до своїх ринків послуг;
- запровадженні Україною правил ЄС у сфері державних закупівель, що дасть змогу поступово відкрити для України ринок державних закупівель ЄС;
- спрощенні митних процедур і попередженні шахрайства, контрабанди, інших правопорушень у сфері транскордонного переміщення вантажів;
- посиленні Україною захисту прав інтелектуальної власності.

**Висновки.** Формування сучасної митної політики України враховує стан її економіки, геополітичне положення та необхідність залучення іноземних інвестицій, що неможливо зробити без фритредерства. Це пояснюється тим, що через Україну проходять великі міжнародні транспортні шляхи, будь-які спроби ускладнити пересування товарів по них можуть призвести до складних наслідків для економіки. Водночас простежується тенденція до протекціонізму та захисту інтересів національного товаровиробника.

1.Бойко В. М. Митне право України: навч. посібник / В. М. Бойко. – К.: Алерта, 2015. – Т. 1. – 528 с.

2.Гармаш Є. В. Міжнародне співробітництво з питань митної справи / Є. В. Гармаш // Митна справа. – 2013. – № 5 (1). – С. 73–79.

3.Гащицький О. А. Концепція механізму адаптації митної політики України в умовах лібералізації міжнародної торгівлі / О. А. Гащицький // Зовнішня торгівля: право та економіка. – 2014. – № 3. – С. 10–17.

4.Гіжевський В. К. Митне право України: навч. посібник / В. К. Гіжевський, І. І. Світлак, І. В. Скірський. – К.: Атіка, 2009. – 204 с.

5. Митне право України: навч. посібник для вищої школи / ред. О. Х. Юлдашев. – К., 2009. – 232 с.

6. Договір про зону вільної торгівлі від 18 жовтня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2012. – № 72. – Ст. 2933.

7. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://comeuroint.rada.gov.ua/komevrouint/doccatalog/document>

### **Павлович-Сенета Я. П. Общая характеристика и исторические формы государственной политики в сфере государственного таможенного дела**

*Проанализированы основные подходы касательно понятия и способов формирования государственной политики в сфере государственного таможенного дела. Проведено сравнение мнений современных исследователей и проектов нормативно-правовых актов, определяющих основы правового регулирования таможенной политики. Рассмотрен опыт отдельных европейских стран в этой области, что может послужить фундаментом дальнейшего становления и реализации государственной политики в сфере таможенного дела в Украине.*

**Ключевые слова:** *власть, государственная политика, таможенная политика, таможенное дело, международная торговля, протекционизм, фритредерство.*

### **Pavlovych-Seneta Ya. P. General characteristic and historical forms of state policy in the field of state customs affair**

*The article deals with the main approaches to the concept and ways of forming the state policy in the field of state customs affair. The features of the current stage of the economic development are the fast growth of the volume of international economic contacts, further development of the global labour distribution, deepening of the economic interdependence of states that is caused by the fast growth of industrial, scientific and technical progress.*

*The final result of this process is free transference of goods, services, objects of intellectual property, capitals, labour force through the territories of various states and gradual disappearance of trade barriers among them. Historically, the state customs policy is the first form of the state regulation of foreign trade. Its content is in the development of a unified system of coordinated economic, political, organizational and legal measures for the development of foreign economic relations of the country.*

*Comparison of views of modern researchers and projects of normative and legal acts, which determine the fundamentals of the legal regulation of the customs policy, is carried out. State policy in the field of state customs affair and its basic elements, on the whole, coincide in many countries. It is implemented through the customs affair. In all countries it is a monopoly of the state. Its main content is to*

*provide an entire centralized regulation of foreign trade exchange. The ultimate goal of the state policy in the field of state customs affair is attraction of additional funds for the budget, defense of the domestic market. At the same time, it should contribute to the development of international contacts.*

*The experience of European countries that could be the basis for further development and realization of the state policy in the field of the state customs affair of Ukraine is analyzed.*

**Key words:** *government, state policy, customs policy, customs affair, international trade, protectionism, free-trade.*

*Стаття надійшла 21 листопада 2017 р.*

УДК 342.95:351.72

**І. М. Проць**

## ДІЯЛЬНІСТЬ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЯК СУБ'ЄКТА ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

*Досліджено повноваження Рахункової палати України як органу, що здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства. Проаналізовано правовий статус Рахункової палати України, її діяльність стосовно здійснення фінансового аудиту й аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів. Розглянуто об'єкти контролю Рахункової палати, визначено основні контрольні повноваження цього суб'єкта щодо одержувачів бюджетних коштів.*

*Розкрито діяльність Рахункової палати як суб'єкта протидії правопорушенням у бюджетній сфері, акцентовано на кількісних та якісних показниках роботи органу. Проаналізовано юридичну літературу і законодавчу базу, що стосується цього питання.*

*Обґрунтовано доцільність виокремлення Рахункової палати України як одного з найважливіших органів у системі фінансового контролю й протидії правопорушенням у бюджетній сфері.*

**Ключові слова:** *Рахункова палата України, бюджетний контроль, фінансово-правова відповідальність, державний примус, бюджетно-правова відповідальність, правопорушення у бюджетній сфері, фінансовий аудит, контрольні заходи.*

**Постановка проблеми.** Аналізуючи органи, які забезпечують бюджетний процес, необхідно розглянути суб'єкта, який «від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів

до Державного бюджету України та їх використання» (ст. 1 Закону України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 року), – Рахункову палату України, що здійснює свою діяльність самостійно і незалежно від будь-яких інших органів держави.

У Законі України «Про Рахункову палату» зазначено, що діяльність Рахункової палати повинна ґрунтуватися на принципах законності, незалежності, об'єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості [1]. Вагомим аргументом є також норма ст. 3 вказаного закону про те, що Рахункова палата застосовує у своїй діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) та Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) в частині, що не суперечить Конституції та законам України [1].

**Стан дослідження.** Проблеми діяльності Рахункової палати України як одного із суб'єктів протидії бюджетним правопорушенням були та є предметом наукових досліджень багатьох учених, зокрема О. П. Гетманець, О. Н. Горбунова, Е. С. Дмитренко, А. Й. Іванського, А. М. Касьяненко, П. П. Латковського, Ю. С. Назара, О. О. Репетька, Р. О. Яцкіна.

**Метою** статті є дослідження правового статусу й діяльності Рахункової палати України як суб'єкта протидії правопорушенням у бюджетній сфері.

**Виклад основних положень.** Система державного фінансового контролю, яка сформована в Україні, не повною мірою забезпечує на належному рівні фінансово-бюджетну дисципліну і у державі загалом, і на регіональному рівні зокрема. Це є наслідком низки проблем, які створюють тенденції до зростання кількості й обсягів основних фінансових порушень [2, с. 279]. Становлення й розвиток такої інституції, як Рахункова палата значною мірою залежить від нормативно-правового забезпечення її взаємодії як органу фінансового контролю з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та іншими організаціями [2, с. 279]. У ст. 110 БК України зазначено, що до повноважень Рахункової палати з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за надходженням та використанням коштів Державного бюджету України, у тому числі за утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу, ефективністю управління коштами державного бюджету, використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету. Її правовий статус закріплено у ст. 98 Конституції України та у Законі України «Про Рахункову

палату» від 2 липня 2015 року [1]. Рахункова палата є державним колегіальним органом, який від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України й їх використанням. Цей суб'єкт бюджетного контролю підзвітний Верховній Раді України та регулярно її інформує про результати своєї роботи.

У сфері бюджетного контролю Рахункова палата України здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності стосовно: надходжень до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів та інших доходів, включаючи адміністрування контролюючими органами таких надходжень; проведення витрат державного бюджету, включаючи використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Вищої ради юстиції, Генеральної прокуратури України й інших органів, безпосередньо визначених Конституцією України; використання коштів державного бюджету, наданих місцевим бюджетам та фондам загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування; здійснення таємних видатків державного бюджету; управління об'єктами державної власності, що мають фінансові наслідки для державного бюджету, включаючи забезпечення відрахування (сплати) до державного бюджету коштів, отриманих державою як власником таких об'єктів, та використання коштів державного бюджету, спрямованих на відповідні об'єкти; надання кредитів з державного бюджету та повернення таких коштів до державного бюджету; операцій щодо державних внутрішніх та зовнішніх запозичень, державних гарантій, обслуговування і погашення державного та гарантованого державою боргу; використання кредитів (позик), залучених державою до спеціального фонду державного бюджету від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, виконання міжнародних договорів України, що призводить до фінансових наслідків для державного бюджету, у межах, які стосуються таких наслідків; виконання державних цільових програм, інвестиційних проектів, державного замовлення, надання державної допомоги суб'єктам господарювання за рахунок коштів державного бюджету; управління гощами державного бюджету центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів; стану внутрішнього контролю розпорядників коштів державного бюджету; інших операцій, пов'язаних із надходженням коштів до державного бюджету й їх використанням тощо [1].



Об'єктами контролю Рахункової палати є державні органи, органи місцевого самоврядування, інші бюджетні установи, у тому числі закордонні дипломатичні установи України, суб'єкти господарювання, громадські чи інші організації, фонди загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, Національний банк України й інші фінансові установи. Позитивним є й те, що у новому Законі України «Про Рахункову палату» визначено основні контрольні повноваження цього суб'єкта стосовно одержувачів бюджетних коштів. Так, у ст. 14 Закону України «Про Рахункову палату» зазначено, що Рахункова палата здійснює стосовно суб'єктів господарювання, громадських чи інших організацій, які є одержувачами коштів державного бюджету, заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо: використання ними коштів державного бюджету (включаючи кошти, надані у вигляді трансфертів і кредитів з бюджету); достовірності здійснення ними розрахунків для отримання коштів державного бюджету.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про Рахункову палату», бюджетний контроль здійснюється за допомогою фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу й інших контрольних заходів. Фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ стосовно цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами. Аудит ефективності передбачає встановлення фактичного стану справ і надання оцінки щодо своєчасності та повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їх розпорядниками й одержувачами, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів. Звідси основними критеріями контролю за використанням коштів державного бюджету України слід вважати: законність використання коштів, відповідність видатків установленим нормативам, доцільність, цільове й ефективне використання коштів. Перевірка законності передбачає визначення відповідності фінансової роботи підприємства, установи, організації, державного органу чинним нормативно-правовим актам. Перевірка доцільності передбачає визначення потреби, необхідності у використанні коштів. Кошти повинні використовуватися за цільовим призначенням, тобто відповідно до мети, на досягнення якої вони виділялися. Ефективність визначається такими критеріями: продуктивність, результативність, економність [3, с. 283].

Отже, і під час фінансового аудиту, і під час аудиту ефективності представниками Рахункової палати України виявляються порушення бюджетного законодавства та фіксуються у звітах. Рахункова палата за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) регулярно інформує Верховну Раду України, Президента України про результати здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), включаючи факти порушень бюджетного законодавства.

У ст. 35 Закону України «Про Рахункову палату» передбачено, що звіт за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю має містити висновки за критеріями: правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ стосовно цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами.

Пропозиції повинні бути орієнтованими на вжиття конкретних заходів і адресованими організаціям та посадовцям, що відповідають за здійснення відповідних заходів і уповноважені на це; практичними, тобто такими, що можуть бути здійснені в розумний термін і враховують правові й інші обмеження; направлені на усунення основних причин існування виявленого недоліку або порушення; сформульовані так, щоб можна було перевірити їх виконання; економічно ефективними, тобто витрати, пов'язані з їх виконанням, не повинні перевищувати одержуваної вигоди; позитивними за тональністю та змістом; чіткими, стислими і простими за формою [1].

У разі виявлення фактів привласнення грошей і матеріальних цінностей, нецільового використання державних коштів і майна, порушень фінансової дисципліни, інших зловживань щодо державних матеріальних цінностей, які мають ознаки кримінального або адміністративного правопорушення, Рахункова палата інформує про них відповідні правоохоронні органи [4]. Схожа норма зазначена й у ст. 41 цього ж закону [1].

Деталізовано ці законодавчі приписи у п. 2.3 Методичних рекомендацій з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту (затверджені рішенням Рахункової палати від 22.09.2015 № 5-5), де передбачено, що у разі виявлення фактів привласнення грошей і матеріальних цінностей, нецільового використання державних коштів і майна, порушень фінансової дисципліни, інших зловживань щодо державних матеріальних цінностей, які мають ознаки кримінального або адміністративного правопорушення, Рахункова палата інформує про них відповідні правоохоронні органи [4]. Складання протоколу

про адміністративне правопорушення, – порушення бюджетного законодавства та направлення його до суду ні на законодавчому, ні на підзаконному рівні фінансового законодавства не передбачено.

Аналіз статистичних даних діяльності Рахункової палати й її територіальних органів, а також практики розгляду судами справ за статтею 164-12 КУпАП дає змогу стверджувати про відсутність практики складання протоколів про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 164-12 КУпАП «Порушення бюджетного законодавства», уповноваженими особами Рахункової палати.

Окрім того, реформування Рахункової палати передбачає закріплення за нею статусу вищого незалежного органу зовнішнього аудиту, що діє на підставі Міжнародних стандартів для вищих аудиторських інституцій (The International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI) [5, с. 33]. У цьому розумінні недоцільним є наділення такого суб'єкта адміністративно-юрисдикційними повноваженнями щодо складання протоколів про адміністративне правопорушення, оскільки таке повноваження тягне розгляд Рахункової палати як учасника адміністративно-деліктного провадження, що має певні процесуальні обов'язки (збирати докази тощо), та підлягає процесуальному контролю.

Тому доцільним є внесення змін до абзацу 36 п. 1 ст. 255 КУпАП шляхом виключення повноваження Рахункової палати складати протоколи про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 164-12 КУпАП.

**Висновки.** Нині виникає чимало питань і проблем, які необхідно вирішувати з метою подальшого підвищення законності, ефективності використання державних ресурсів. Одним із них є налагодження визначення ролі та статусу Рахункової палати й її відносини з Верховною Радою, Президентом України, Кабінетом Міністрів України й іншими організаціями, від яких залежить якість здійснення державного фінансового контролю і його результативність.

З огляду на це необхідно вирішити низку питань, які мають виключно важливе значення для поліпшення державного фінансового контролю. З метою зміни статусу Рахункової палати як органу парламентського контролю доцільно внести відповідні зміни до ст. 98 Конституції України, визначивши цей орган держави як незалежний орган фінансового контролю, наділений спеціальною конституційною компетенцією.

Недоліки функціонування елементів системи фінансового контролю потрібно вирішити за допомогою встановлення на національному рівні загальних основ організації фінансового контролю, прийняв-

ши Закон «Про державний фінансовий контроль в Україні» й уникнувши дублювання фінансово-контрольної діяльності одних органів іншими. Необхідно увідповіднити законодавство України про фінансовий контроль із законодавством Європейського Союзу [2, с. 295].

Безумовним є те, що Рахункова палата повинна співпрацювати з усіма організаціями, які тією чи іншою мірою пов'язані з управлінською, контрольною, правоохоронною й іншою діяльністю, що стосується формування та використання державних фінансових й інших ресурсів і державної власності. Така співпраця може здійснюватись і на основі Закону України «Про Рахункову палату», і спеціальних угод про співпрацю.

Усі органи повинні сприяти діяльності Рахункової палати та надавати за запитом інформацію, необхідну для виконання її завдань. Для цього необхідно створити стандарти аудиторської діяльності, спільної інформаційної бази, на якій ґрунтуватиметься фінансовий контроль, що здійснюється всіма контролюючими органами, та яка буде основою для координації їх діяльності [2, с. 297].

1. Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 року // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 36. – Ст. 360.

2. Піхоцький В. Ф. Система державного фінансового контролю в Україні: дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.08 «Гроші. Фінанси і кредит» / В. Ф. Піхоцький. – Львів, 2015. – 530 с.

3. Бюджетний кодекс України: закон, засади коментар / за ред. О. В. Турчинова і Ц. Г. Огня. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – 320 с.

4. Методичні рекомендації з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту, затверджені рішенням Рахункової палати від 22 вересня 2015 року № 5-5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.acrada.gov.ua/doccatalog/document/16746274/Method\\_rek\\_fin\\_audit.pdf](http://www.acrada.gov.ua/doccatalog/document/16746274/Method_rek_fin_audit.pdf)

5. Невідомий В. І. Теоретико-практичні аспекти реформування Рахункової палати України у вищу аудиторську інституцію / В. І. Невідомий // Фінанси України. – 2014. – № 2. – С. 30–43.

### **Проць И. Н. Деятельность Счетной палаты как субъекта противодействия правонарушениям в бюджетной сфере**

*Исследованы полномочия Счетной палаты Украины как органа, осуществляющего контроль за соблюдением бюджетного законодательства. Проанализирован правовой статус Счетной палаты Украины, ее деятельность по осуществлению финансового аудита и аудита эффективности, экспертизы, анализа и других контрольных мероприятий. Рассмотрены объекты контроля Счетной палаты, определены основные контрольные полномочия данного субъекта в отношении получателей бюджетных средств.*

*Раскрывается деятельность Счетной палаты как субъекта противодействия правонарушениям в бюджетной сфере, приводятся количественные и качественные показатели работы органа. Проанализирована юридическая литература и законодательная база, касающаяся освещаемого вопроса. Обосновывается целесообразность определения Счетной палаты Украины как важнейшего органа в системе финансового контроля и противодействия правонарушениям в бюджетной сфере.*

**Ключевые слова:** *Счетная палата Украины, бюджетный контроль, финансово-правовая ответственность, государственное принуждение, бюджетно-правовая ответственность, правонарушения в бюджетной сфере, финансовый аудит, контрольные мероприятия.*

### **Prots I. M. Activities of the Accounting Chamber as the subject of combating crime in the budget sector**

*The article deals with the authorities of the Accounting Chamber of Ukraine as a body that carries out the control over the observance of the budget legislation. The legal status of the Accounting Chamber of Ukraine, its activities concerning the financial auditing and auditing of effectiveness, expertise, analysis, and other control measures are analyzed. The control objects of the Accounting Chamber, the major supervisory powers of this subject as to the recipients of budgetary funds are examined. The activities of the Accounting Chamber as the subject of combating offences in the budget sector are revealed, the quantitative and qualitative indices of its work are determined. A number of legal literature and legislative basis are analyzed. The expediency of the severance of the Accounting Chamber of Ukraine as one of the most important bodies in the system of financial control and combating crime in the budget sector is substantiated.*

*The activities of the Accounting Chamber must be based on the principles of legality, independence, objectivity, impartiality, publicity and fairness. The Accounting Chamber applies the basic principles of the activities of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), the European Organization of Supreme Audit Institutions (EUROSAI) and the International Standards of Supreme Audit Institutions (?SSA?). It does not contradict the Constitution and laws of Ukraine.*

*Today we should radically change and solve very many issues and problems in order to increase the legitimacy, effectiveness of expenditure of public resources. One of them is establishing the role and status of the Accounting Chamber and its relations with the Parliament, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine and other organizations, as the quality of the implementation of the state financial control and its effectiveness depend on them. It is necessary to resolve a number of issues that are exceptionally important for the improvement of the state financial control.*

**Key words:** *Accounting Chamber of Ukraine, budget control, financial and legal responsibility, state coercion, budget and legal responsibility, offences in the budget sector, financial audit, control measures.*

*Стаття надійшла 24 листопада 2017 р.*

*Розділ 5*  
**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО  
ТА КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС.  
КРИМІНАЛІСТИКА.  
ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

УДК 341

О. М. Броневицька

**ЧИ МОЖЛИВО ПРИТЯГНУТИ ВИННИХ ОСІБ  
ДО КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ  
ЗА ЗЛОЧИН АГРЕСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ?**

*Розглянуто питання процесуальної можливості та необхідності притягнення до кримінальної відповідальності винних осіб за злочин агресії проти України. З огляду на це, наведено різні види юрисдикції міжнародних судових установ, а також з'ясовано, чи поширюються такі види юрисдикції на збройний конфлікт, що триває на Сході України. Досліджено питання про можливість притягнення до відповідальності за злочин агресії Міжнародним кримінальним судом.*

**Ключові слова:** *агресія, міжнародний злочин, збройний конфлікт, юрисдикція.*

**Постановка проблеми.** Вітчизняні та зарубіжні юристи вказують на особливо тяжкий характер відповідальності за такий міжнародний злочин, як агресія. Ю. Рибаків наголошує, що у разі агресії не діють зазвичай наявні обмеження права вживати заходів у відповідь проти держави-правопорушниці й що режим відповідальності за агресію набагато суворіший. На думку Ю. А. Решетова, агресія як міжнародний злочин особливо небезпечного характеру, що характеризується широкими масштабами і підвищеним рівнем суспільної небезпеки, передбачає винний умисел держави-агресора. Агресія – не результат ексцесів чи недогляду якихось посадових осіб, а наслідок продуманої і спланованої агресивної політики [1, с. 85–88]. Такі міжнародні злочини, як агресія не могли б бути вчинені без участі держави або держав, без їх спланованих дій і вираженої волі й умислу на здійснення певних діянь і досягнення конкретних цілей. Для реалізації агресії необхідне залучення збройних сил щонайменше однієї держави, які повинні знаходитись і діяти під централізованим організованим ко-

мандуванням цієї держави (у виді відповідних органів публічної влади). Вчинення агресії\* [2] неможливе без залучення практично всього державного апарату, й отже, суспільства держави загалом, зважаючи на сучасні механізми представництва влади. Крім того, діяння, які становлять і спричиняють злочин агресії, визначаються й підтримуються державною політикою, що відповідає стратегічним цілям зовнішньої політики та геополітики цієї держави [3].

Поштовхом до вивчення питання стосовно процесуальної можливості притягнення до кримінальної відповідальності очільників Російської Федерації (далі – РФ) за злочин агресії проти України стала публікація звернення Верховної Ради України (далі – ВРУ) до парламентів іноземних держав і міжнародних організацій щодо засудження ескалації збройної агресії РФ [4] проти України. У цьому зверненні ВРУ закликає парламенти іноземних держав і міжнародні організації засудити РФ за порушення режиму вогню, передбаченого Мінськими домовленостями, а також вжити всіх можливих заходів, що сприятимуть припиненню нападів невибіркового характеру іррегулярних та регулярних збройних формувань РФ ..., а також рекомендує Генеральній прокуратурі надіслати до Міжнародного кримінального суду (далі – МКС) матеріали і документи, що свідчать про порушення міжнародного гуманітарного права під час ескалації збройної агресії РФ проти України в межах провадження, яке здійснюється МКС відповідно до Постанови ВРУ від 4 лютого 2015 р. «Про Заяву Верховної Ради України «Про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності та воєнних злочинів вищими посадовими особами Російської Федерації та керівниками терористичних організацій «ДНР» та «ЛНР», які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян».

**Стан дослідження.** Розглядуване питання було предметом вивчення багатьох науковців, серед яких К. Важна, М. Довбенко, А. Мусієнко, В. Навроцький. Здебільшого питання про притягнення до кримінальної відповідальності керівництва держави-агресора досліджувалося з погляду правильності й точності кваліфікації дій відповідних осіб, проте воно з огляду на його актуальність, потребує ґрунтовнішого дослідження. Також важливо визначити процесуальну можливість притягнення до кримінальної відповідальності за агресію, проаналізу-

---

\* Rome Statute of the International Criminal Court, 17 July 1998 «...“act of aggression” means the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State...».

вати юридичний зміст юрисдикції міжнародних судових установ, зокрема МКС.

**Метою** статті є необхідність з'ясування проблемних питань, які можуть посприяти або перешкодити у притягненні винних осіб до кримінальної відповідальності за злочин агресії проти України.

**Виклад основних положень.** Традиційно виокремлюють такі складові юрисдикції міжнародних судових установ: а) *Ratione materiae* – окреслює коло питань (в цьому випадку – злочинів), на які поширюється юрисдикція суду; б) *Ratione personae* – визначає коло осіб, справи стосовно яких можуть розглядатись, і котрі можуть бути притягнені до відповідальності; в) *Ratione temporis* – стосується часових меж, в яких мало бути здійснено діяння, що розглядається; г) *Ratione loci* – стосується території дії Статуту відповідної міжнародної судової установи [5].

*Ratione materiae.* Для того, щоб особу притягнути до кримінальної відповідальності за акт агресивної війни, потрібно з'ясувати, чи є агресія протиправною у міжнародному праві. Зміст терміна «акт агресії», який міститься у ст. 39 Статуту ООН, був деталізований у додатку до Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 3314 від 14 грудня 1974 р. Перед тим Нюрнберзький і Токійський процеси також зробили свій вклад у формування міжнародного звичаєвого права, відповідно до якого було криміналізовано підготовку та ведення агресивної війни. Висновки Судів у межах цих процесів були підтверджені офіційними заявами багатьох держав, наприклад, під час прийняття згаданої Резолюції ООН. Визначення агресії, яке передбачене в Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 1974 р., міститься в Римському статуті МКС. У 2010 році на конференції з перегляду Римського статуту в м. Кампала (Уганда) було прийнято резолюцію, в якій міститься визначення «злочину агресії» й умови, за яких суд здійснює юрисдикцію стосовно цього злочину.

У п. 2 ст. 8 bis Статуту МКС наведено перелік діянь, які «незалежно від оголошення війни будуть кваліфікуватися ... як акт агресії». До таких діянь належать: а) вторгнення або напад збройних сил держави на територію іншої держави або будь-яка військова окупація, який би тимчасовий характер вона не мала, що є результатом такого вторгнення або нападу, або будь-яка анексія території іншої держави або її частини із застосуванням сили; б) бомбардування збройними силами держави території іншої держави або застосування будь-якої зброї державою проти території іншої держави; в) блокада портів або берегів держави збройними силами іншої держави; г) напад збройними силами держави на сухопутні, морські чи повітряні сили, або



морські і повітряні флоти іншої держави; е) застосування збройних сил однієї держави, що знаходяться на території іншої держави за згодою з приймаючою державою, порушення умов, передбачених в угоді, або будь-яке продовження їх перебування на такій території після припинення дії угоди; ф) дія держави, яка дозволяє, щоб її територія, яку вона надала в розпорядження іншої держави, використовувалася цією іншою державою для здійснення акту агресії проти третьої держави; г) засилання державою або від імені держави збройних банд, груп, іррегулярних сил або найманців, які вчиняють акти застосування збройної сили проти іншої держави, котрі мають настільки серйозний характер, що це рівнозначно переліченим актам, або її значну участь у них.

Детального не аналізуючи те, чи в діяннях президента і представників вищого політичного керівництва РФ є ознаки злочину агресії, оскільки це описано в інших наукових публікаціях [6; 7], зокрема, В. Навроцьким [8], потрібно вказати, що не будь-яке застосування збройних сил є агресивною війною. Навпаки, для кваліфікації агресивної війни застосування збройних сил має досягти певного рівня інтенсивності. Якщо зважати на рішення Нюрнберзького чи Токійського трибуналів, то можна зробити висновок, що потрібно розуміти під інтенсивністю агресії: напад держави вчиняється численною армією на широких фронтах; такі дії держави-агресора призвели до повної або часткової окупації держави тощо. Акти агресії меншого ступеня інтенсивності не є злочинними, навіть, якщо вони порушують ст. 2(4) Статуту ООН. Отже, чимало дій, що формально входять до поняття «агресія», не матимуть наслідком настання кримінальної відповідальності. Водночас формального оголошення війни для визнання дій агресію не потрібно. Формальна концепція війни, яка ґрунтується на волевиявленні сторін створити стан війни, довела свою неспроможність ще в період до початку Другої світової війни. Наприклад, Нюрнберзький трибунал визнав окупацію Данії Німеччиною агресивною війною, хоча уряди обох держав стверджували, що стану війни не було. Зі змісту Статуту Токійського трибуналу також однозначно випливає те, що оголошення війни не мало значення для визнання дій Японії агресією.

Також не є актом агресії так звана політична інтервенція, тобто введення військ на територію іноземної держави для запобігання або припинення злочину геноциду на цій території або введення військ із метою захисту прав своїх громадян від тяжких порушень прав людини, які проживають на території іноземної держави.

Отже, нині дії політичного керівництва РФ формально підпадають під ознаки агресії, яка заборонена декількома міжнародними

актами. Однак потрібно враховувати те, що, відповідно до міжнародного звичаєвого права, криміналізується лише найбільш тяжка й очевидна форма агресії – агресивна війна. Зауважимо й на те, що політичне керівництво РФ у своїх виступах постійно мотивує введення військ на територію України захистом своїх громадян.

*Ratione loci.* Що стосується територіальної юрисдикції міжнародних судових установ, то, наприклад, правила набуття чинності Статуту МКС для кожної держави визначені ч. 2 ст. 126 – для кожної держави, яка ратифікує, приймає, затверджує Статут або приєднується до нього після здачі на зберігання 60-ї ратифікаційної грамоти. Статут набуває чинності в перший день місяця, наступного після 60-го дня після здачі такою державою своєї ратифікаційної грамоти чи іншого прирівняного до неї документа. За загальним правилом, юрисдикція МКС обмежена злочинами, вчиненими на території або громадянином держави-учасника. Україна та РФ приєдналися до цього документа 2000 року, але досі його не ратифікували. Враховуючи вимоги Закону України «Про міжнародні договори України» [9], міжнародні договори, що стосуються прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, або ті, виконання яких зумовлює зміну законів України або прийняття нових законів України, підлягають обов'язковій ратифікації. А ратифікація міжнародних договорів України здійснюється виключно шляхом прийняття закону про ратифікацію. Такого закону України про ратифікацію Статуту МКС досі немає, а це означає, що *просторова постійна юрисдикція* МКС на Україну не поширюється.

4 лютого 2015 р. ВРУ зроблено заяву, відповідно до якої Україна визнає юрисдикцію МКС стосовно вчинення злочинів проти людяності та воєнних злочинів вищими посадовими особами РФ і керівниками терористичних організацій «ДНР» та «ЛНР», які призвели до особливо тяжких наслідків і масового вбивства українських громадян. Це відповідає ч. 3 ст. 12 Статуту МКС, відповідно до якої Суд може здійснювати свою юрисдикцію незалежно від громадянства суб'єкта злочину чи місця його вчинення у випадку, якщо держава подала Секретарю заяву про визнання юрисдикції Суду щодо конкретного злочину чи злочинів. Це так звана *просторова ad hoc юрисдикція* МКС.

Принцип територіальності, відображений у ст. 12 Статуту, уповноважує МКС здійснювати юрисдикцію на території держави-учасниці й тоді, коли держава громадянства підозрюваного (обвинуваченого) не є учасницею Статуту і не дала згоди на здійснення юрисдикції МКС *ad hoc*. У такому разі до уваги не беруться громадянство особи, яка вчинила відповідне діяння, чи потерпілого [10, с. 68]. Але

це правило стосовно злочину агресії діє тільки тоді, коли Рада Безпеки визнає, що конкретна держава (наприклад РФ) вчинила акт агресії щодо України. Тому, якщо громадянин РФ, яка не є учасницею Статуту, вчинив злочин на території України, котра є учасницею Статуту МКС у порядку *ad hoc*, він може бути притягнутий до кримінальної відповідальності МКС поза згодою РФ тільки після винесення рішення Радою Безпеки ООН. Прийняття рішення Радою Безпеки щодо визнання РФ агресором і здійснення примусових дій проти неї є, по суті, неможливим, оскільки Росія в цьому випадку скористається правом вето. Проте у ст. 27 Статуту ООН чітко вказано, що «держава, яка є стороною конфлікту, має утримуватися при голосуванні цього питання в Раді Безпеки», але парадокс полягає в тому, що для того, щоб визнати РФ стороною конфлікту в межах цієї статті, теж потрібно голосування, і РФ застосує право вето. Отже, діє подвійне вето. Така замкнутість цієї процедури демонструє кризу в Раді Безпеки, яка нині не може вирішити питання миру та безпеки, які покладені на неї Статутом ООН [6]. У такому разі в поправках до Статуту МКС міститься положення, відповідно до якого, якщо Рада Безпеки не винесла рішення про наявність акту агресії протягом шести місяців із дня повідомлення про такий факт Прокурором Суду Генерального Секретаря ООН, то Прокурор може самостійно розпочати розслідування стосовно злочину агресії за умови, що Палата попереднього судочинства санкціонувала початок розслідування.

*Ratione personae.* Відповідно до ст. 25 Статуту МКС, *ratione personae* поширюється на фізичних осіб. Перелік діянь, за які настає відповідальність, сформовані так, що до відповідальності можуть бути притягнені: безпосередній виконавець (п. а ч. 3 ст. 25), організатор (п. б ч. 3 ст. 25), пособник та підбурювач (п. с, d ч. 3 ст. 25). Окрім того, в контексті здійснюваних діянь насамперед важливими є положення ст. 27 Статуту, що передбачає відсутність посадових імунітетів [10, с. 180]. Зокрема посадове становище як глави держави або уряду, члена уряду чи парламенту, вибраного представника чи посадової особи уряду в жодному разі не звільняє особу від кримінальної відповідальності згідно з цим Статутом і не є само собою підставою для пом'якшення вироку. З урахуванням вироків Нюрнберзького і Токійського трибуналів, злочин агресії нині цілком виправдано класифікують як «злочин керівників держав». Так, під час Нюрнберзького процесу за ведення агресивної війни були засуджені впливові високопосадовці уряду Німеччини, представники військового апарату та нацистської партії. Водночас основним елементом була не їхня здатність здійснювати ефективний контроль чи керівництво, а

окреслена правовими межами займана посада. Тобто суб'єкт злочину не обов'язково повинен ухвалювати конкретні рішення з приводу війни та миру, але він повинен брати участь у діяльності, яка є виключно важливою для підготовки, розв'язання чи ведення агресивної війни. Наприклад, командувач німецьким підводним флотом, який зрештою став командувачем військово-морськими силами, адмірал К. Деніц був засуджений за участь у агресивній війні. Своє рішення Суд обґрунтував тим, що його вплив на військові сили Німеччини був суттєвим і А. Гітлер регулярно звертався до нього за порадами.

*Ratione temporis* – стосується часових меж, в яких мало бути здійснено діяння, що розглядається. Традиційно застосовується правило, згідно з яким злочинність і караність діяння визначаються законом, що діяв на момент його вчинення. Принципи *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege* є правовими й застосовуються і у внутрішньому, і у міжнародному праві. Ретроактивне призначення покарання забороно. Вирішальним моментом у цьому випадку є дата вступу Статуту МКС чи будь-якої іншої міжнародної судової установи в дію. Датою вступу Статуту МКС в дію вважається 1 липня 2002 р., а для держав, які ратифікували Статут після 1 липня 2002 р., – одержання Секретаріатом Суду ратифікаційної грамоти. 11 липня 2010 року було прийняте визначення поняття злочину агресії, яке вступає в дію з 1 січня 2017 р. і Суд може здійснювати юрисдикцію лише стосовно злочинів агресії, вчинених через один рік після ратифікації або прийняття поправок щодо агресії тридцятьма державами-учасницями Статуту. Тобто до вступу в дію цього Додатку до Статуту МКС, відповідно до якого агресія визнається злочином, є можливість створення Радою Безпеки трибуналу *ad hoc*, який би міг здійснювати правосуддя стосовно агресії на території України на підставі міжнародного звичаєвого права, яке діяло на момент учинення злочину (з лютого 2014 р.). За Статутом МКС притягнути до відповідальності винних за агресію проти України нині є неможливим через відсутність юрисдикції *ratione temporis*.

**Висновки.** Визначення злочину агресії у Статуті МКС безсумнівно є важливим для зміцнення міжнародного миру та безпеки. Проте потрібно вказати на деякі негативні чинники і слабкі сторони цієї ситуації. За вчинення агресії (як й інших міжнародних злочинів) МКС може виносити рішення лише стосовно фізичних осіб, і не може запроваджувати санкції щодо злочинної держави-агресора загалом (хоча з цього приводу є й інша думка) [3]. У Римському статуті МКС також зазначається, що Суд може здійснювати юрисдикцію лише щодо злочинів агресії, вчинених через один рік після ратифікації

або прийняття поправок щодо агресії (прийнятих Резолюцією RC/Res.6) тридцятьма державами-учасницями Статуту, тобто нині стаття про заборону агресивної війни ще не вступила в дію. Також для того, щоб кваліфікувати дії особи як агресію, потрібно визначити тяжкість учинення таких агресивних дій, їх характер, інтенсивність. Ще одним варіантом притягнення до відповідальності політичного керівництва РФ за злочини агресії проти України є створення міжнародного суду ad hoc по Україні. Висвітлені аспекти дещо послаблюють можливості МКС і міжнародного права загалом у боротьбі із злочином агресії.

1. Решетов Ю. А. Борьба с международными преступлениями против мира и безопасности / Ю. А. Решетов. – М.: Международные отношения, 1983. – 224 с.

2. Rome Statute of the International Criminal Court, 17 July 1998. The official site of the International Criminal Court [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/ADD16852-AEE9-4757-ABE7-9CDC7CF02886/283503/RomeStatutEng1.pdf>

3. Важна К. Визначення агресії у сучасному міжнародному праві / К. Важна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://er.nau.edu.ua/bitstream/.pdf>

4. Про Звернення Верховної Ради України до парламентів іноземних держав та міжнародних організацій щодо засудження ескалації збройної агресії Російської Федерації проти України: Постанова ВРУ від 07.02.2017 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1837-19>

5. Славко А. С. Окремі питання юрисдикції Міжнародного кримінального суду / А. С. Славко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [file:///C:/Users/%D0%94%D1%96%D0%BC/Downloads/Pvuabs\\_2014\\_1\\_19.pdf](file:///C:/Users/%D0%94%D1%96%D0%BC/Downloads/Pvuabs_2014_1_19.pdf)

6. Довбенко М. Міжнародно-правова кваліфікація дій Російської Федерації на сході України як акту агресії / М. Довбенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://iac.org.ua/mizhnarodno-pravova-kvalifikatsiya-diy-rosiyskoyi-federatsiyi-na-shodi-ukrayini-yak-aktu-agresiyi/](http://iac.org.ua/mizhnarodno-pravova-kvalifikatsiya-diy-rosiyskoyi-federatsiyi-na-shodi-ukrayini-yak-aktu-agresiyi/http://iac.org.ua/mizh-narodno-pravova-kvalifikatsiya-diy-rosiyskoyi-federatsiyi-na-shodi-ukrayini-yak-aktu-agresiyi/)

7. Мусієнко А. Чому дії Росії слід вважати міжнародним збройним конфліктом / А. Мусієнко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.obozrevatel.com/blogs/61749-chomu-dii-rosii-slid-vvazhati-mizhnarodnim-zbrojnim-konfliktom.htm>

8. Навроцький В. Що вчинили Путін і Ко щодо України? / В. Навроцький [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2014/03/13/7018693/>

9. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>

10. Кучевська С. П. Проблеми гармонізації законодавства України про кримінальну відповідальність та Статуту Міжнародного кримінального суду: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / С. П. Кучевська; Львівський державний університет внутрішніх справ. – Львів, 2009. – 331 с.

**Броневицкая О. М. Возможно ли привлечь виновных лиц к уголовной ответственности за преступление агрессии против Украины?**

*Рассмотрены вопросы процессуальной возможности и необходимости привлечения к уголовной ответственности виновных лиц за преступление агрессии против Украины. В связи с этим приводятся различные виды юрисдикций международных судебных учреждений, а также уясняется, распространяются ли такие виды юрисдикций на вооруженный конфликт, продолжающийся на Востоке Украины. Кроме того, рассматривается вопрос о возможности привлечения к ответственности за преступление агрессии Международным уголовным судом.*

**Ключевые слова:** агрессия, международное преступление, вооруженный конфликт, юрисдикция.

**Bronevytska O. M. Could guilty persons be brought to criminal responsibility for crime of aggression against Ukraine?**

*The article reveals the issues of the procedural possibility and the necessity of bringing the guilty persons to criminal responsibility for the crime of aggression against Ukraine. Domestic and foreign lawyers recognize the particularly grave nature of responsibility for such an international crime as aggression.*

*Such international crimes as aggression could not have taken place without the participation of the state or states, without their planned actions and the express will and intent to commit certain acts and achieve concrete goals. For the implementation of aggression, it is necessary to involve armed forces of at least one state, which must be located and operate under the centralized, organized command of that state (represented by the relevant public authorities). Consequently, the commission of aggression is impossible without the involvement of practically the whole state apparatus, and thus the society of the state as a whole, taking into account modern mechanisms of representation of the authorities. In addition, acts constituting and leading to a crime of aggression are determined and supported by a state policy that is consistent with the strategic goals of the foreign policy and geopolitics of this state.*

*For the most part, the question of bringing to criminal responsibility of the leaders of an aggressor state was being researched in terms of the correctness and accuracy of the qualification of the actions of the guilty persons. However, this issue, due to its relevance, requires a more in-depth study. In particular, it is important to determine the procedural possibility of criminal prosecution for aggression; the analysis also requires to determine the legal content of the jurisdiction of international judicial institutions, in particular, the International Criminal Court.*

*In this regard, the article refers to the various types of jurisdictions of international judicial institutions, thus analyzing whether such types of jurisdictions extend to an armed conflict that continues in the East of Ukraine. Traditionally, the*

following components of the jurisdiction of international judicial institutions are distinguished as: a) *Ratione materiae* – outlines a range of issues (in this case, crimes) that are subject to the jurisdiction of the court; b) *Ratione personae* – defines a circle of persons, whose cases may be tried and which may be brought to justice; c) *Ratione temporis* – refers to the time frame within which the act under investigation should have been committed; d) *Ratione loci* – refers to the territorial prevalence of the Statute of the relevant international judicial body.

*The issue of the possibility of bringing to justice for the crime of aggression by the International Criminal Court is also analyzed.*

**Key words:** *crime of aggression, international crime, armed conflict, jurisdiction.*

*Стаття надійшла 18 жовтня 2017 р.*

УДК 343.432.2(477)

С. Я. Бурда

## ПОКАРАННЯ У ВИДІ ДОВІЧНОГО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ В УКРАЇНІ: ШЛЯХ ДО ГУМАНІЗАЦІЇ

*Проаналізовано кримінальне законодавство України, яке регламентує покарання у виді довічного позбавлення волі, надано його кримінально-правову характеристику. Акцентовано на стан дотримання і забезпечення прав та обов'язків громадян, які відбувають цей вид покарання. Зроблено спробу охарактеризувати сучасний стан і тенденції розвитку вказаного виду покарання в кримінальному праві України.*

**Ключові слова:** *Кримінальний кодекс України, Кримінально-виконавчий кодекс України, кримінальне покарання, кримінально-правова характеристика, довічне позбавлення волі, кримінальна відповідальність.*

**Постановка проблеми.** Покарання у виді довічного позбавлення волі є заходом примусу, який застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні умисного особливо тяжкого злочину, і полягає у безстроковій (до кінця життя) ізоляції засудженого від суспільства шляхом тримання його у спеціально призначених для цього кримінально-виконавчих установах. Обмеження кола осіб, які підлягають тому чи іншому виду покарання, може бути виправданим лише тоді, коли для цього є необхідні підстави. Так, не викликає сумніву, наприклад, обґрунтованість заборони застосування громадських і виправних робіт до інвалідів чи до громадян, які досягли пенсійного віку, оскільки характер цих покарань передбачає праце-

здатність засуджених до них осіб. Заборона ж застосування довічного позбавлення волі до зазначених у ч. 2 ст. 64 Кримінального кодексу України осіб, як видається, жодних підстав не має. Самі собою досягнення чи недосягнення певного віку або стан вагітності такою підставою вважатися не можуть. Тому заборона застосування довічного позбавлення волі до вказаних у ч. 2 ст. 64 Кримінального кодексу України осіб є не лише порушенням принципу рівності громадян перед законом, але й свого роду «дозволом» цим особам на вчинення особливо тяжких злочинів.

**Стан дослідження.** Окремим аспектам вивчення цього виду покарання присвячена низка наукових досліджень, зокрема це праці таких учених, як М. І. Бажанов, І. Г. Богатирьов, О. М. Джужа, В. В. Сташис, В. Я. Тацій, П. С. Магишевський, М. І. Мельник, Б. О. Кирись, А. Х. Степанюк, В. М. Трубников, М. І. Хавронюк, С. С. Яценко.

**Метою** статті є аналіз кримінального законодавства, яке регламентує покарання у виді довічного позбавлення волі, характеристика його сучасного стану та визначення тенденцій розвитку вказаного виду покарання в кримінальному праві України.

**Виклад основних положень.** Кримінальний кодекс України не дає визначення поняття «довічне позбавлення волі». На думку Л. О. Мостепанюк, довічне позбавлення волі – це найтяжчий вид основних покарань, що полягає в довічній (пожиттєвій) ізоляції особи, визнаної судом винною у вчиненні особливо тяжкого злочину, від суспільства в спеціальних кримінально-виконавчих установах [1, с. 11].

Довічне позбавлення волі було запроваджене в українську систему покарань Законом України від 22 лютого 2000 р. «Про внесення змін до Кримінального, Кримінально-процесуального та Виправно-трудового кодексів України» [2]. Цим Законом Кримінальний кодекс 1960 р. був доповнений ст. 25<sup>2</sup>, в якій вказувалось, що довічне позбавлення волі встановлюється за вчинення особливо тяжкого злочину і застосовується у випадках, спеціально передбачених Кримінальним кодексом, якщо суд не вважатиме за можливе призначити позбавлення волі на певний строк [3]. Покарання у виді довічного позбавлення волі не застосовувалося до осіб, які вчинили злочин у віці до 18 років, до осіб у віці понад 65 років, а також до жінок, що були у стані вагітності під час учинення злочину або на момент винесення вироку.

Кримінальний кодекс 1960 р. встановлював довічне позбавлення волі за 5 загальнокримінальних злочинів, пов'язаних зазвичай із умисним посяганням на життя особи, і за 18 військових злочинів, учинюваних у воєнний час або у бойовій обстановці, чи пов'язаних із умисним



убивством. До них належали: посягання на життя державного діяча (ст. 58); посягання на життя представника іноземної держави (ст. 59); диверсія (ст. 60); умисне вбивство при обтяжуючих обставинах (ст. 93); посягання на життя судді, працівника правоохоронного органу у зв'язку з виконанням ними службових обов'язків, а також члена громадського формування з охорони громадського порядку або військовослужбовця у зв'язку з діяльністю, пов'язаною з охороною громадського порядку (ст. 190<sup>1</sup>); непокора, вчинена у воєнний час або в бойовій обстановці (п. «в» ст. 232); опір начальникові, а також іншій особі, що виконує покладені на неї обов'язки по військовій службі, або примушення їх до порушення цих обов'язків, вчинені групою осіб або з застосуванням зброї, або коли вони спричинили тяжкі наслідки, якщо вони пов'язані з умисним вбивством начальника або іншої особи, що виконує обов'язки по військовій службі, або коли вони були вчинені у воєнний час чи у бойовій обстановці (п. «в» ст. 234); насильницькі дії щодо начальника, вчинені у воєнний час або у бойовій обстановці, якщо вони спричинили тяжкі наслідки (п. «б» ст. 236); дезертирство, вчинене у воєнний час (п. «б» і п. «г» ст. 241); самовільне залишення частини в бойовій обстановці (ст. 242); ухилення від військової служби шляхом членушкодження або іншим способом, вчинене у воєнний час або в бойовій обстановці (п. «б» ст. 243); умисне знищення або пошкодження військового майна, що спричинило тяжкі наслідки, вчинене у воєнний час або в бойовій обстановці (п. «в» ст. 245); порушення статутних правил караульної служби, що спричинило шкідливі наслідки, для запобігання яких призначено цей караул (вахту), вчинене у воєнний час або в бойовій обстановці (п. «е» ст. 249); порушення правил несення бойового дежурства, вчинене у воєнний час (п. «г» ст. 251); зловживання військовою посадовою особою владою чи посадовим становищем, вчинене у воєнний час або в бойовій обстановці (п. «в» ст. 254); перевищення військовою посадовою особою влади чи посадових повноважень, вчинене у воєнний час чи в бойовій обстановці (п. «г» ст. 254<sup>2</sup>); бездіяльність військової влади, вчинена у воєнний час або в бойовій обстановці (п. «в» ст. 254<sup>3</sup>); здача або залишення ворогові засобів ведення війни (ст. 255); залишення гинучого військового корабля, вчинене у воєнний час або в бойовій обстановці (п. «б» ст. 256); самовільне залишення поля бою або відмова діяти зброєю (ст. 257); добровільна здача в полон (ст. 258); мародерство (ст. 260); насильство над населенням у районі воєнних дій (ст. 261). Доцільно зазначити, що в усіх вказаних кримінально-правових нормах довічне позбавлення волі передбачалось як альтернативне покарання з позбавленням волі на певний строк.

Кримінальний кодекс України 2001 р. теж передбачає покарання у виді довічного позбавлення волі. У ч. 1 ст. 64 цього Кодексу вказано, що «довічне позбавлення волі встановлюється за вчинення особливо тяжких злочинів і застосовується лише у випадках, спеціально передбачених цим Кодексом, якщо суд не вважає за можливе застосувати позбавлення волі на певний строк» [4].

Те, що досліджуваний вид покарання називається довічним позбавленням волі не означає, що засуджена до нього особа в усіх випадках повинна його відбувати до кінця свого життя. Тобто довічний характер цього покарання не є абсолютним, оскільки у передбачених законом випадках можлива його заміна іншим видом покарання. Так, у ч. 2 ст. 87 Кримінального кодексу України встановлено, що актом помилування може бути здійснена заміна засудженому призначеного судом покарання у виді довічного позбавлення волі на позбавлення волі строком не менш як 25 років. Можлива заміна довічного позбавлення волі іншим видом покарання та судом. Наприклад, у ч. 5 ст. 80 Кримінального кодексу України визначено, що якщо суд не визнає за можливе застосувати до особи, засудженої до довічного позбавлення волі, давність виконання обвинувального вироку, то це покарання замінюється позбавленням волі на певний строк. Замінюється судом довічне позбавлення волі іншим видом покарання і тоді, коли санкція статті, за якою була засуджена особа, уже не передбачає такого покарання (ч. 3 ст. 74 Кримінального кодексу України).

Довічне позбавлення волі – це фактично й юридично найсуворіший вид покарання із передбачених чинним Кримінальним кодексом України. Фактично найсуворіший характер довічного позбавлення волі визначається істотністю і тривалістю позбавлень та обмежень прав і свобод особи, засудженої до цього покарання. На те, що довічне позбавлення волі є й юридично найсуворішим видом покарання, вказує його місце у встановленій ст. 51 Кримінального кодексу України системі покарань, де, як відомо, окремі види покарань розташовані від найсуворішого до найсуворішого. Замикає ж цю систему, тобто визнається найсуворішим видом покарання, саме довічне позбавлення волі.

Н. Д. Сергієвський стверджує, що довічне позбавлення волі є безсумнівно складнішим, дорожчим і клопітким покаранням, ніж смертна кара, але воно забезпечує перелом порочної природи особи, що вчинила злочин, робить його корисним або хоча б безпечним для суспільства, захищає невід'ємне право кожної людини на життя [5, с. 57].

Більшість науковців вважає, що такий вид покарання є доречним та ефективним у боротьбі зі злочинністю в Україні. Проте є вчені,

які висловлюють з цього приводу іншу думку, одні з них виступають проти застосування такого виду покарання взагалі, інші вважають за доцільне застосовувати його тільки для чоловіків.

І. І. Карпець вважає, що означене покарання по суті є довічним мученням засудженого, узаконювати яке держава не вправі, бо це аморально. Можна навіть засумніватися, – зазначає він далі, – що гуманніше – розстріляти людину одразу після суду чи приректи її на повільну і мученицьку смерть? Тому замінювати смертну кару довічним ув'язненням – не означає робити добро [6, с. 361].

Найсуровіший характер покарання у виді довічного позбавлення волі позначається на порядку і умовах його встановлення, застосування (призначення) та відбування. Кримінальний кодекс України більш як наполовину зменшив кількість видів злочинів, за які встановлене довічне позбавлення волі, обмеживши їх коло лише діяннями, пов'язаними з умисним посяганням на життя особи або спрямованими проти миру та безпеки людства.

Довічне позбавлення волі може призначатись і самостійно, і разом із додатковими покараннями.

Аналіз судової практики дає підставу зробити висновок, що обставиною, яка зумовлює призначення довічного позбавлення волі й водночас указує на неможливість досягнення мети покарання шляхом застосування покарання у виді позбавлення волі на певний строк, є винятково високий ступінь суспільної небезпеки вчиненого злочину й особи злочинця. Обмеження кола осіб, які підлягають тому чи іншому виду покарання, може бути визнане виправданим лише тоді, коли для цього є необхідні підстави. Так, як уже зазначалось, не викликає сумніву, скажімо, обґрунтованість заборони застосування громадських і виправних робіт до інвалідів чи до громадян, які досягли пенсійного віку, оскільки характер цих покарань передбачає працездатність засуджених до них осіб. Заборона ж застосування довічного позбавлення волі до зазначених у ч. 2 ст. 64 Кримінального кодексу України осіб, як видається, жодних підстав не має. Самі собою досягнення чи недосягнення певного віку або стан вагітності такою підставою вважатися не можуть. Тому заборона застосування довічного позбавлення волі до вказаних у ч. 2 ст. 64 Кримінального кодексу осіб є не лише порушенням принципу рівності громадян перед законом, але й свого роду «дозволом» цим особам на вчинення особливо тяжких злочинів. З огляду на викладене, було б правильно із ст. 64 Кримінального кодексу її другу частину виключити.

Натомість доцільно передбачити можливість умовно-дostroкового звільнення від відбування покарання осіб, засуджених до

довічного позбавлення волі. Таке звільнення могло б застосовуватись, якщо засуджений відбув відповідний строк покарання (наприклад, не менш як 25 років) і довів, що не становить небезпеки для суспільства. І тоді особа звільнялася б від довічного позбавлення волі не за факт досягнення чи недосягнення нею певного віку або наявності у неї вагітності, тобто не з огляду на заздалегідь установлений для неї законом привілей, а саме тому, що вона заслужила це звільнення своєю поведінкою під час відбування покарання. Це буде і гуманно, і справедливо. До речі, за цієї умови Кримінальний кодекс України повністю відповідав би положенню п. «а» ст. 37 Конвенції про права дитини від 20 листопада 1989 р. [7] стосовно того, що довічне тюремне ув'язнення може призначатися за злочини, вчинені особами, молодшими 18 років, лише тоді, коли буде передбачена можливість звільнення їх від цього покарання.

У разі призначення хоча б за один із учинених особою злочинів довічного позбавлення волі, остаточне покарання за сукупністю злочинів і вироків визначається шляхом поглинення всіх будь-яких менш суворих основних покарань довічним позбавленням волі (ч. 2 ст. 70, ч. 2 ст. 71 Кримінального кодексу України).

Сам собою вплив передбаченого ст. 49 Кримінального кодексу України п'ятнадцятирічного строку давності притягнення до кримінальної відповідальності особи, що вчинила злочин, за який може бути призначено довічне позбавлення волі, як і встановленого ст. 80 Кримінального кодексу п'ятнадцятирічного строку давності виконання обвинувального вироку, котрим особа була засуджена до довічного позбавлення волі, не тягне звільнення її відповідно від кримінальної відповідальності чи від відбування цього покарання. Питання про застосування обох видів давності до такої особи вирішується судом. Якщо суд не визнає за можливе застосувати давність, довічне позбавлення волі замінюється позбавленням волі на певний строк. У разі ж учинення злочинів, передбачених ч. 2 ст. 438, ч. 2 ст. 439 і ч. 1 ст. 442 Кримінального кодексу України, ні давність притягнення до кримінальної відповідальності, ні давність виконання обвинувального вироку аж до призначення і відбування довічного позбавлення волі взагалі не застосовуються (ч. 5 ст. 49, ч. 6 ст. 80 Кримінального кодексу України).

До осіб, засуджених до довічного позбавлення волі, не застосовується звільнення від відбування покарання з випробуванням (ст. 75 Кримінального кодексу України), а до тих із них, які відбувають це покарання, і умовно-дострокове звільнення від відбування покарання (ст. 81 Кримінального кодексу України) та заміна невідбутої частини покарання більш м'яким (ст. 82 Кримінального кодексу України).

Згідно з ст. 81 Кримінального кодексу України, можливість умовно-дострокового звільнення від відбування покарання залежить не від покарання, до якого особа була засуджена, а від покарання, яке вона відбуває. Причому, порівняно з Кримінальним кодексом 1960 р., який не допускав умовно-дострокового звільнення від відбування покарання деякої категорії засуджених, зокрема й осіб, котрим довічне позбавлення волі було замінено позбавленням волі на певний строк (ст. 52<sup>1</sup>), чинний Кримінальний кодекс України жодних обмежень із цього приводу не містить. Тому, якщо особі, засудженій до довічного позбавлення волі, це покарання з передбачених законом підстав було замінено позбавленням волі на певний строк (ч. 3 ст. 74, ч. 5 ст. 80, ч. 3 ст. 86, ч. 2 ст. 87 Кримінального кодексу України), то за наявності вказаних у ст. 81 Кримінального кодексу України умов до неї може застосовуватись умовно-дострокове звільнення від відбування покарання. Отже, умовно-дострокове звільнення від відбування покарання не застосовується до осіб, які відбувають довічне позбавлення волі, а не до осіб, засуджених до цього виду покарання.

Відповідно до ст. 150 Кримінально-виконавчого кодексу України засуджені до довічного позбавлення волі відбувають покарання:

– чоловіки – у секторах максимального рівня безпеки виправних колоній середнього рівня безпеки та виправних колоніях максимально-го рівня безпеки;

– жінки – у секторах середнього рівня безпеки виправних колоній мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання та виправних колоніях середнього рівня безпеки [8]. Втеча з місця позбавлення волі, вчинена особою, яка відбуває це покарання, карається за ст. 393 Кримінального кодексу України.

До осіб, засуджених до довічного позбавлення волі, застосування амністії не допускається. Про це прямо зазначено у п. «б» ч. 1 ст. 3 Закону України «Про застосування амністії в Україні» [9].

Щоправда, деякі автори, посилаючись на ст. 85 і ч. 3 ст. 86 Кримінального кодексу України, зазначають, що «законом про амністію засудженим до довічного позбавлення волі це покарання може бути замінене на позбавлення волі на певний строк» [10, с. 159]. Це твердження потребує уточнення. Справді, у ст. 85 і ч. 3 ст. 86 Кримінального кодексу України вказано, що законом про амністію призначене засудженому покарання може бути замінене іншим видом покарання. Але кожний закон про амністію повинен відповідати вимогам базового з цього питання нормативно-правового акта – Закону України від 1 жовтня 1996 р. «Про застосування амністії в Україні». Останній же встановлює, що, по-перше, закон про амністію взагалі не може

передбачати заміну одного покарання іншим (ч. 2 ст. 2) і, по-друге, що до осіб, котрих засуджено до довічного позбавлення волі, застосування амністії взагалі не допускається (п. «б» ч. 1 ст. 3). Водночас ч. 3 ст. 3 вказаного Закону наголошує, що «положення закону про амністію, які не відповідають вимогам цієї статті, не мають сили і застосуванню не підлягають». Отже, наведене свідчить про те, що нині законом про амністію призначено засудженому довічне позбавлення волі будь-яким іншим покаранням, зокрема і позбавленням волі на певний строк, замінене бути не може. Практично така заміна зможе відбутися лише тоді, коли це дозволить Закон України від 1 жовтня 1996 р. «Про застосування амністії в Україні».

Згідно з Положенням про порядок здійснення помилювання, затвердженим Указом Президента України від 21 квітня 2015 р. № 223 [11], клопотання про помилювання особи, засудженої до довічного позбавлення волі, може бути подано тільки після відбуття нею не менш як 20 років призначеного покарання (абз. 2 п. 4). За загальним правилом, клопотання про помилювання може бути подано одразу після набрання вироком законної сили і для його розгляду якихось надзвичайних обставин не вимагається. Крім того, у разі відхилення Комісією клопотання про помилювання засудженої особи повторно клопотання щодо неї за відсутності нових обставин, що заслуговують на увагу, може бути внесено на розгляд Комісії не раніше як через рік із часу відхилення попереднього клопотання (п. 14).

**Висновки.** Довічне позбавлення волі застосовується тільки за вироком суду. Інші ж види покарань можуть застосовуватись і не лише судом, і не тільки вироком суду. Так, застосування до засудженого іншого замість призначеного за вчинений ним злочин судом покарання здійснює у порядку помилювання Президент України. Застосування ж до особи іншого порівняно з призначеним за вчинений нею злочин виду покарання, скажімо, у касаційному порядку чи у випадку заміни їй невідбутої частини покарання більш м'яким хоч і здійснюється судом, проте не вироком, а відповідно ухвалою.

---

1. Довічне позбавлення волі як вид кримінального покарання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 / Л. О. Мостепанюк; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2005. – 16 с.

2. Про внесення змін до Кримінального, Кримінально-процесуального та Виправно-трудового кодексів України: Закон України від 22.02.2000 р. № 1483-III (остання редакція від 19.11.2012 р. на підставі 4651-17) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

3. Кримінальний кодекс України від 28 грудня 1960 р. № 2001-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua>.

4. Кримінальний кодекс України станом на 03.09.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
5. Сергеевский Н. Д. Смертная казнь в России в XVII и первой половине XVIII века / Н. Д. Сергеевский // Журнал гражданского и уголовного права: Ноябрь. Издание С.-Петербургского Юридического Общества. Кн. 9. – Санкт-Петербург. Тип. Правительствующего Сената, 1884. – 59 с.
6. Карпец И. И. Польза или зло? / И. И. Карпец // Смертная казнь: за и против; под ред. С. Г. Келиной. – М.: Юрид. лит., 1989. – 528 с.
7. Конвенція про права дитини від 20 листопада 1989 р, ратифікована Постановою Верховної Ради України від 27.02.1991 р. – № 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua>.
8. Кримінально-виконавчий кодекс України (станом на 07.04.2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
9. Про застосування амністії в Україні: Закон України від 01.10.1996 р. № 392/96 (остання редакція від 14.05.2014 р. на підставі 1246-18) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / Д. С. Азаров, В. К. Гришук, А. В. Савченко та ін.; за заг. ред. О. М. Джужі, А. В. Савченка, В. В. Чернея. – К.: Юрінком Інтер, 2016. – 1064 с.
11. Про Положення про порядок здійснення помилювання: Указ Президента України від 21.04.2015 р. № 223 (остання редакція від 19.05.2016 р. на підставі 211/2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

**Бурда С. Я. Наказание в виде пожизненного лишения свободы в Украине: путь к гуманизации**

*Анализируется уголовное законодательство Украины, регламентирующее наказание в виде пожизненного лишения свободы, приводится его уголовно-правовая характеристика. Акцентируется внимание на состоянии соблюдения и обеспечения прав и обязанностей граждан, отбывающих данный вид наказания. Предпринята попытка охарактеризовать современные тенденции развития указанного вида наказания в уголовном праве Украины.*

**Ключевые слова:** Уголовный кодекс Украины, Уголовно-исполнительный кодекс Украины, уголовное наказание, уголовно-правовая характеристика, пожизненное лишение свободы, уголовная ответственность.

**Burda S. Ya. Punishment in the Form of Life Imprisonment in Ukraine: the Way to Humanization**

*The article analyzes the criminal legislation of Ukraine, which regulates the punishment in the form of life imprisonment, its criminal and legal characteristic is given, the heed is paid to the state of observance and ensuring the rights and obligations of citizens who serve this type of punishment, an attempt to characterize the current state and trends in the development of a specific type of punishment in the criminal law of Ukraine is made.*

*Life imprisonment is imposed only on the verdict of the court. Other types of punishment can be applied not only by the court, and not only by the court's verdict.*

*Thus, the application of another punishment for a convicted person instead of that which was set by the trial is carried out by President of Ukraine in the form of pardon. Applying of another type of punishment for the person who committed a crime, in a cassation order or in the case of replacing the unserved part of the sentence with a milder, thus is carried out by a court, but not by a sentence, by a resolution.*

*Punishment in the form of life imprisonment is a coercive measure, which is applied on behalf of the state by a court judgment to a person convicted of the aggravated felony, and consists of the indefinite (until the end of life) isolation of the convicted from society by holding him in specially designed for this criminal and executive institutions. Restrictions on the range of persons subject to a particular type of punishment may be found to be justified only when there are necessary grounds for doing this. Yes, there is no doubt, for example, that the prohibition of the applying of public and corrective work for the disabled or on persons who have reached the retirement age, as the nature of these penalties implies the ability of the convicted persons to them. The prohibition of the application of life imprisonment to the persons mentioned in Part 2 of Art. 64 of the Criminal Code does not have any grounds. By themselves, the achievement or failure to reach a certain age or the state of pregnancy is not a ground for such a reason. Therefore, the prohibition of the application of life imprisonment for the persons mentioned in Part 2 of Art. 64 of the Criminal Code is not only a violation of the principle of equality of citizens before the law, but also a kind of indulgence to these individuals for the commitment of particularly serious crimes.*

**Key words:** *Criminal Code, Criminal and Executive Code, criminal punishment, criminal and legal characteristic, life imprisonment, criminal liability.*

*Стаття надійшла 14 листопада 2017 р.*

УДК 343.983

**Н. В. Гангур**

## **ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ПРОВЕДЕННЯ СУДОВИХ ЕКСПЕРТИЗ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ АВТОРСЬКОГО ПРАВА І СУМІЖНИХ ПРАВ**

*Проаналізовано проблеми організаційно-правового характеру, що виникають під час призначення та проведення судових експертиз у ході розслідування кримінальних правопорушень авторського права і суміжних прав. Визначено типові судові експертизи, які призначаються у кримінальних провадженнях цього виду: об'єктів інтелектуальної власності, судово-економічна, судово-товарознавча, судово-технічна, комплексна, судово-трасоло-*



*гічна, технічна експертиза документів, судова експертиза комп'ютерної техніки та програмних продуктів, судова фоноскопична та судова відеоскопічна експертизи. Окреслено перелік основних питань, які має вирішити експерт. З'ясовано чинники, що впливають на якість проведення судових експертиз, запропоновано рекомендації з поліпшення взаємодії слідчих підрозділів та експертних установ.*

**Ключові слова:** авторські та суміжні права, контрафактна продукція, судова експертиза, судовий експерт, слідчий.

**Постановка проблеми.** Важливе значення для встановлення обставин учиненого злочинного посягання на об'єкти інтелектуальної власності має судова експертиза, оскільки вона є найкваліфікованішою формою використання спеціальних знань у кримінальному провадженні. Призначення і проведення експертизи є ще однією з найзатребуваніших слідчих (розшукових) дій під час розслідування означених кримінальних правопорушень. У результаті в розпорядженні органів досудового розслідування з'являється нова інформація, що має доказове значення, яка не може бути отримана іншими процесуальними засобами. Саме тому дослідження питання призначення та проведення експертизи під час досудового провадження щодо кримінальних правопорушень авторського права і суміжних прав є необхідним і актуальним.

**Стан дослідження.** У криміналістичній науці й експертології доволі ґрунтовно вивчались окремі аспекти проблематики, пов'язаної з призначенням та проведенням судових експертиз, – поняття й зміст окремих експертиз і досліджень, процесуальне значення висновку експерта, спеціальні методи та методики, які повинні застосовуватись, оцінка й використання отриманих даних у процесі доказування тощо. Ці та багато інших питань досліджували такі відомі вчені, як Т. В. Авер'янова, Р. С. Белкін, П. Д. Біленчук, С. Ф. Бичкова, А. І. Вінберг, В. Г. Гончаренко, В. А. Журавель, Ю. Г. Коруховий, Н. І. Клименко, В. К. Лисиченко, Л. М. Лобойко, Н. Т. Малаховська, М. В. Салтєвський, В. М. Тертишник, О. Р. Шляхов та ін.

Однак чимало важливих питань організаційного та процесуального характеру під час розслідування кримінальних правопорушень авторського права і суміжних прав є невирішеними, що призводить до виникнення певних труднощів на практиці.

**Метою** статті є окреслення проблемних питань, пов'язаних із призначенням і проведенням судових експертиз у кримінальних провадженнях про правопорушення авторського права та суміжних прав, викладення власної думки стосовно окремих способів їх вирішення.

**Виклад основних положень.** За даними опитування слідчих, 98% із них потребує висновку експерта у кримінальних провадженнях про порушення авторських і суміжних прав. Тому слідчий, не володіючи спеціальними знаннями у сфері специфічних ознак контрафактності, повинен призначити відповідну судову експертизу.

Експертиза (ст. 242 КПК України) – це процесуальна дія, яка проводиться експертом, змістом якої є з'ясування, за зверненням сторони кримінального провадження або за дорученням слідчого судді чи суду, обставин, що мають значення для кримінального провадження, та потребують спеціальних знань, яких у осіб, які здійснюють провадження, немає [1].

Судову експертизу доцільно призначати вчасно. Невчасне призначення судової експертизи призведе до затягування строків досудового слідства, та інколи може негативно вплинути на якість об'єктів, які направляються на дослідження [2, с. 116].

Аналіз кримінальних проваджень за ознаками порушення авторських і суміжних прав засвідчив, що під час розслідування кримінальних правопорушень, передбачених ст. 176 КК України, слідчі найчастіше призначають судову експертизу об'єктів інтелектуальної власності (100%), судово-економічну експертизу (87,5%), судово-товарознавчу експертизу (31%), судово-технічну експертизу (20,5%); комплексну експертизу (20%), тобто зазвичай ті судові експертизи, за допомогою яких досліджуються об'єкти авторського права та суміжних прав. Рідше призначаються судові експертизи, що допомагають доказувати причетність конкретних осіб до вчинення цих кримінальних правопорушень (судово-трасологічна – 9%, технічна експертиза документів – 8%, судова експертиза комп'ютерної техніки та програмних продуктів – 6% тощо). Це й не дивно, адже переважно такі експертизи призначаються за фактами порушення авторського права та суміжних прав у формі незаконного відтворення і розповсюдження фонограм, відеограм, програм мовлення, комп'ютерних програм і баз даних на компакт-дисках.

Судово-авторознавча експертиза (визначає фактичні дані про особу автора (чи виконавця) тексту та про умови створення мовного повідомлення (мотивацію, цілі, настанову автора, викривлення відображеної у свідомості інформації, адаптацію мовних засобів до можливостей адресата, маскування мовної ситуації шляхом диктування, навмисного викривлення писемного мовлення, створення тексту в співавторстві тощо). Тобто судово-лінгвістична експертиза надає інформацію стосовно учасників мовленнєвого акту, умов його перебігу та співвіднесеності його результату (тексту) з дійсністю [3; 4; 5].

Судово-технічна експертиза проводиться з метою дослідження якості, способу виготовлення упаковки, захисної етикетки, голограми, відповідності цих об'єктів ліцензійним, тобто оригінальним. Для виявлення ознак і способів підробки також призначається судово-технічна експертиза, під час якої фахівці фіксують наявність або відсутність ознак контрафактності, що не настільки очевидні й для виявлення яких потрібні спеціальні знання, відповідне криміналістичне устаткування, порівняльні дослідження [6, с. 122].

Завдання судової фоноскопичної експертизи – сприяти доведенню слідчим таких юридичних фактів, як незаконне відтворення фонограм і аудіовізуальних творів, незаконне відтворення творів у формі аудіо- та відеозапису, незаконну переробку, аранжування або переробку творів, незаконне відтворення запису передачі організації ефірного мовлення, протиправний запис передачі організації ефірного мовлення, незаконну переробку або переробку фонограми, нелегальний запис раніше не записаних виконань, незаконну передачу в ефір запису виконання.

Вважаємо, що судова фоноскопична експертиза повинна широко використовуватися для ефективного розслідування кримінальних правопорушень, передбачених ст. 176 КК України. До питань, які рекомендується ставити експерту, належать, зокрема, такі: Чи є фонограма, що міститься на диску, оригіналом (копією), якщо копією, то якою? На записуючому пристрою якого типу, марки, класу, вітчизняного або зарубіжного виробництва зроблено досліджувану фонограму? Чи виготовлені подані для дослідження фонограми на одному і тому ж записуючому пристрої? Чи містить фонограма безперервний запис або з зупинками записуючого пристрою? Чи піддавався поданий запис будь-яким змінам, переробкам, монтажу? тощо.

Якщо судова фоноскопична експертиза використовується в практичній діяльності давно, то судова відеофоноскопична є порівняно новою. У разі, коли вилучається обладнання, яке застосовують для тиражування відеозаписів, призначається судова відеофоноскопична експертиза. Крім призначення обладнання, слід з'ясувати такі питання, як якість зображення і звучання на дисках, про наявність сторонніх шумів тощо. За якістю зображення вирішуються такі завдання, як: що подано – копія або оригінал, яка за послідовністю копія. Характер спотворення твору враховується також і під час визначення розміру моральної шкоди.

У кримінальних провадженнях про порушення авторських і суміжних прав судова експертиза комп'ютерної техніки та програмних продуктів може вирішувати такі завдання: встановлення технічного стану комп'ютерної техніки; виявлення інформації, яка міститься на

комп'ютерних носіях, та визначення її цільового призначення; встановлення авторства програмного продукту; визначення вартості програмного продукту та комп'ютерної техніки.

Як зазначає І. Р. Курилін, коло питань, що їх може вирішувати судово-економічна експертиза, необмежене та залежить від конкретних фактів порушень, виявлених під час ревізій і перевірок, які стали предметом розслідувань й потребують застосування спеціальних знань у сфері економіки [2, с. 140–141].

За напрямками досліджень судово-економічна експертиза поділяється на бухгалтерську, фінансово-кредитну та фінансово-економічну. В разі необхідності комплексного дослідження призначається судово-економічна експертиза.

Судово-бухгалтерська експертиза вирішує такі завдання, як встановлення фактів оприбуткування об'єктів інтелектуальної власності; перевірка документальної обґрунтованості оприбуткування, відпуски і списання примірників творів та об'єктів суміжних прав та майнових прав на зазначені об'єкти; встановлення розмірів і вартості необлікованих примірників творів; визначення розміру гонорару, що належить автору (правовласнику).

Судово-технологічна експертиза проводиться у тих випадках, коли в процесі доказування злочинів, які порушують права інтелектуальної власності, виникає необхідність у встановленні фактів на основі вивчення особливостей обробки, виготовлення, зміни стану, властивостей, форми сировини, матеріалу для напівфабрикату, що відбувається у процесі виробництва продукції. Непоодинокі випадки коли на підприємствах поряд із стандартною (плановою) продукцією виготовляють продукцію з порушенням права інтелектуальної власності, іноді це відбувається шляхом зміни технологічних процесів випуску стандартної (планової) продукції, нерідко шляхом використання залишків при випуску вказаної планової продукції.

Судова товарознавча експертиза застосовується для визначення вартості конкретної продукції, вивчається маркування виробів, нанесена на них або на ярликах і етикетках виробів.

Предмет почеркознавчої експертизи становлять факти й обставини, які експерти встановлюють на основі спеціальних знань у галузі судового почеркознавства, що структурно входять до криміналістичної техніки [7, с. 4].

У захисті авторських прав на фотороботи значну роль відіграє судова фототехнічна експертиза. Актуальною і поширеною проблемою є незаконне використання рекламними агентствами фотографічних творів для виробництва рекламної продукції. Завданням судової фототехнічної експертизи є виявлення ознак копіювання фотознімка з фотографії та виявлення ознак переробки фотографій.

Ознаки контрафактності можуть встановлюватися під час проведення програмно-комп'ютерної експертизи. В межах цієї експертизи вирішуються ідентифікаційні завдання, пов'язані з індивідуальним ототожненням оригіналу програми (інсталяційною версією) й її копії на носіях цих комп'ютерної системи, встановленням групової приналежності програмного забезпечення за загальними ознаками, виявлення окремих ознак програми, що дають змогу згодом ідентифікувати її авторство, а також взаємозв'язок з інформаційним забезпеченням досліджуваної комп'ютерної системи.

Цифрова технологія значно полегшує зберігання величезних масивів даних, пришвидшує їх отримання. Використання Інтернету уможливило поширення інформації миттєво і в глобальному масштабі. З'явилися нові проблеми охорони інтелектуальної власності в Інтернеті. Дедалі більшого значення набуває комп'ютерно-технічна експертиза.

Судово-трасологічна експертиза вирішує питання про можливість використання цього обладнання для виготовлення конкретних предметів. Визначається спосіб виготовлення об'єктів-носіїв і встановлюється відповідність певним стандартам, встановленим право-власниками.

В. Б. Вехов акцентує, що під час проведення дослідження зовнішніх параметрів контрафактних творів експерт не може однозначно відповісти на питання, контрафактний чи ні поданий твір, оскільки потрібне дослідження і його самого (твору). Експерту для проведення такого дослідження необхідно мати в своєму розпорядженні легітимний взірець досліджуваного аудіовізуального твору. Водночас експерт не може встановити авторство, а лише зазначає, чи відповідає досліджуваний аудіовізуальний твір наданому взірцю, вказавши, зокрема й ознаки контрафактності [8, с. 499].

Отже, експертне дослідження контрафактної продукції вимагає застосування спеціальних знань у різних галузях науки і техніки, має комплексний характер. Однак лише знань, запозичених із гуманітарних і природничих наук, для експерта недостатньо. Вивчення низки кримінальних проваджень засвідчує, що в тих випадках, коли експертизи доручилися фахівцям різних державних неекспертних організацій, НДІ, часто виникали проблеми з встановленням фактів і обставин, що мають у кримінальному провадженні значення доказів, оскільки, не будучи обізнаними в криміналістиці, не знаючи вимог кримінального процесуального закону, такі особи роблять висновок, не розуміючи судової перспективи.

Це дасть змогу найбільш повно та достовірно відповісти на поставлені запитання. Комплексні експертизи охоплюють дослідження

і поліграфічної упаковки, і твору. Відомі слідчій і судовій практиці випадки призначення повторних комплексних судових експертиз.

До Червонозаводського районного суду міста Харкова (Справа № 646/12098/13-к) прокурор звернувся з клопотанням про призначення у кримінальному провадженні повторної комплексної судової комп'ютерно-технічної експертизи та судової експертизи економічних досліджень у сфері інтелектуальної власності, проведення якої доручити експертам ДНДЕКЦ при МВС України, який має відповідних фахівців, проте у експертних установах м. Харкова таких фахівців не було. Експерти повинні були вирішити такі питання: чи відбулася зміна дати, часу, року на електронному носії під час встановлення програмних продуктів компанії Microsoft; визначити розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, а саме неправомірним завантаженням та встановленням програмного продукту встановити вартість вказаної програми станом на час учинення злочину [9].

Недостатня теоретична розробка та велика практична значущість для діяльності правоохоронних органів зумовлюють потребу подальшого розвитку цього виду експертизи. Вирішення завдання з диференціації контрафактної та ліцензійної продукції можливе тільки об'єднанням зусиль професійно підготовлених фахівців, які працюють у різних галузях знань. За даними опитування слідчих органів Національної поліції, однією з труднощів на початковому етапі розслідування порушення авторського та суміжних прав є тривалість проведення відповідних експертиз, що обумовлено насамперед наявністю недостатньої кількості відповідних фахівців у експертних установах.

Що стосується слідчого, то, як слушно зазначає Л. Кравець, ухвалення рішення про призначення та проведення експертизи у кримінальних провадженнях про порушення авторських і суміжних прав вимагає від нього, крім криміналістичних і процесуальних знань, обізнаності про специфіку об'єкта дослідження. Будучи обізнаним у цій сфері, він зможе правильно обрати експертну установу, грамотно сформулювати запитання і кваліфіковано оцінити висновки експерта [10, с. 34–42].

Загалом потрібно зазначити, що під час призначення судових експертиз при розслідуванні кримінальних правопорушень цього виду виникають певні труднощі. Це стосується, по-перше, прагнення слідчого перекласти відповідальність на експерта встановлення правовласника досліджуваного аудіовізуального твору. Очевидно, що для вирішення цього питання не потрібно спеціальних знань, це виходить за межі компетенції експерта й затягує і без того тривалі терміни проведення судових експертиз.

Ще один негативний момент часто виявляють під час досудового розслідування – нерозуміння слідчого тих обставин, які необхідно з'ясувати в межах експертизи, і нечітке формулювання питань. Наприклад, у кримінальному провадженні № 752/5618/14-к було проведено 4 судові експертизи, з них 3 – техніко-криміналістичні, з яких 2 – додаткові. Крім того, суд, щоб розібратися у відповідності поставлених слідчим питань і висновків, викликав експертів, які проводили дослідження, в судові засідання для допиту [11]. З огляду на це очевидно є необхідність постійного підвищення професійної майстерності слідчих, які розслідують такі кримінальні правопорушення.

Отже, розслідування кримінальних правопорушень, передбачених ст. 176 КК України, пов'язане зі значними труднощами, тому зроблені рекомендації складно переоцінити.

**Висновки.** Аналіз слідчої й експертної практики у кримінальних провадженнях про порушення авторських прав і суміжних прав свідчить про низку чинників, які впливають на якість експертних досліджень, строки виконання експертиз. Ураховання цих чинників слідчими під час призначення судових експертиз, належна підготовка матеріалів для експертного дослідження значно поліпшать організацію роботи експертів, сприятимуть захисту прав суб'єктів кримінального провадження та виконанню його завдань.

---

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-17 (редакція від 3 серпня 2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17.

2. Курилін І. Р. Використання спеціальних знань при розслідуванні злочинів, які посягають на права інтелектуальної власності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – К., 2007. – 261 с.

3. Вул С. М. Судебно-автороведческая экспертиза: современное состояние и перспективы / С. М. Вул // Использование современных достижений науки и техники в деятельности следственных органов и судов по борьбе с преступностью: тезисы конф. – Вильнюс: Изд-во НИИСЭ МЮ ЛитССР, 1981. – С. 115–118.

4. Арсенюк Т. М. Експертизи у судовій практиці / Т. М. Арсенюк, Ю. М. Беляк, В. І. Боров. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 388 с.

5. Кузниченко Л. В. Проблемы теории и практики судебно-автороведческой классификационной экспертизы / Л. В. Кузниченко // Вестник криминалистики. – М.: Спарк, 2005. – Вып. 3 (15). – С. 45–49.

6. Алексеев А. П. Первоначальный этап расследования преступлений, связанных с нарушением авторских и смежных прав в аудиовизуальной сфере: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / А. П. Алексеев. – Владимир, 2012. – 193 с.

7. Беляева Л. Д. Современные возможности судебных экспертиз: метод. пособие / Л. Д. Беляева, А. Ю. Бугырин, Ю. М. Воронков. – М.: РФЦСЭ, 2000. – 261 с.

8. Вехов В. Б. Проблемы предварительного расследования преступлений в сфере оборота объектов авторского права и компьютерной информации / В. Б. Вехов // Контрафакт как угроза экономической безопасности России: сб. ст. – Н. Новгород, 2006. – С. 494–499.

9. Червонозаводський районний суд міста Харкова. Справа № 646/12098/13-к. Провадження № 1-кп/646/17/2015.

10. Кравец Л. Охрана интеллектуальной собственности в Интернете / Л. Кравец // Интеллектуальная собственность. – 1998. – № 1. – С. 34–42.

11. Архів Голосіївського районного суду міста Києва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [gl.ki.court.gov.ua/](http://gl.ki.court.gov.ua/).

**Гангур Н. В. Назначение и проведение судебных экспертиз при расследовании уголовных правонарушений авторского права и смежных прав**

*Проанализированы проблемы организационно-правового характера, возникающие при назначении и проведении судебных экспертиз в ходе расследования уголовных правонарушений авторского права и смежных прав. Определены типичные судебные экспертизы, которые назначаются по уголовным делам данной категории: объектов интеллектуальной собственности, судебно-экономическая, судебно-товароведческая, судебно-техническая, комплексная, судебно-трасологическая, техническая экспертиза документов, судебная экспертиза компьютерной техники и программных продуктов, судебная фотоскопическая и судебная видеоскопическая экспертизы. Установлен перечень основных вопросов, которые должен разрешать эксперт. Описаны факторы, влияющие на качество проведения судебных экспертиз, предложены рекомендации по улучшению взаимодействия следственных подразделений и экспертных учреждений.*

**Ключевые слова:** авторские и смежные права, контрафактная продукция, судебная экспертиза, судебный эксперт, следователь.

**Gangur N. V. Purpose and conduct of judicial expertise at the time of investigation of criminal legal rights of copyright and related rights**

*Analyzed problems of organizational and legal nature that arise during appointment and conducting forensic examinations during investigation of criminal offenses of copyright and related rights.*

*The analysis of criminal proceedings led to the conclusion that in the investigation of criminal offenses under Art. 176 of the Criminal Code of Ukraine, investigators more often appoint such forensic examinations: intellectual property objects, forensic, economic, forensic science, forensic, technical, and complex. That is basically, those forensic examinations through which the objects of copyright and related rights are investigated. Offenses rarely appointed forensic examinations, which help to prove the involvement of specific individuals in the commission of these criminal forensic, technical examinations of documents, forensic examination of computer hardware and software products. The bulk of such expert assessments based on the facts of violation of copyright and related rights in the form of illegal reproduction and distribution of phonograms, ideograms, broadcasting programs, computer programs and databases on CDs. There is an increasing demand for judi-*



cial horoscopic examination and forensic phonoscopes examination. Is outlined a list of the main questions that put to the expert's decision.

*Noted, that insufficient theoretical development and great practical significance for the activity of law-enforcement bodies put forward the need for further development of this type of expertise. The solution of the task of differentiating counterfeit and licensed products is possible only by combining the efforts of professionally trained professionals representing different branches of knowledge. Established that when appointing forensic examinations in the investigation of criminal offenses of this type there are certain difficulties associated with the aspirations of the investigator to transfer responsibility to the expert to establish the rights owner of the audio logical study subject, the lack of understanding of the investigative circumstances that need to be clarified within the framework of the examination, the fuzzy formulation of questions. The emphasis is on proper preparation for forensic examinations, as well as proper planning, which will improve the investigation of criminal offenses of copyright and related rights. Suggested recommendations for improving the interaction between investigative units and expert institutions.*

**Key words:** *copyright and related rights, counterfeit products, forensic examination, forensic expert, investigator.*

Стаття надійшла 22 листопада 2017 р.

УДК 343.2(477)

О. З. Мармура

## ІДЕЯ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ОЗНАК, ЩО КВАЛІФІКУЮТЬ ЗЛОЧИН, В ЗАГАЛЬНІЙ ЧАСТИНІ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО КРИМІНАЛЬНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: ГОЛОВНІ ПОЛОЖЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ В КК УКРАЇНИ

*Запропоновано авторське бачення основних засад реалізації ідеї регламентації ознак, що кваліфікують злочин, у Загальній частині КК України стосовно розташування відповідних норм і вирішення питання впливу таких ознак на санкцію. За результатами дослідження, зокрема, аргументовано необхідність доповнення Загальної частини КК України розділами «Кримінальна відповідальність та її підстава» і «Диференціація покарання», обґрунтовано доцільність застосування коефіцієнтів збільшення санкції норми про основний склад злочину для регламентації впливу ознак, що кваліфікують злочин, на покарання та запропоновано механізм їх застосування.*

**Ключові слова:** *ознаки, що кваліфікують злочин; кваліфікуючі ознаки; склад злочину; Загальна частина КК України; диференціація покарання.*

**Постановка проблеми.** Одним із актуальних напрямів наукових досліджень є проблема забезпечення системності положень законодавства про кримінальну відповідальність. Стосується це, безумовно, і положень про кваліфіковані склади злочинів. Так, чимало критики висловлюється стосовно того, чому в одному випадку відповідальність за тією чи іншою ознакою диференціюється, а в іншому – ні. Приміром, учинення злочину групою осіб за попередньою змовою чи організованою групою завжди істотно підвищує його суспільну небезпеку, тому обґрунтувати, чому в одних випадках такі обставини регламентовані у виді ознак, що кваліфікують злочин, а в інших, можуть бути враховані лише при індивідуалізації кримінальної відповідальності, неможливо. Отже, якщо ознака істотно впливає на ступінь суспільної небезпеки практично всіх злочинів чи злочинів певної групи, то логічно, щоб вона диференціювала відповідальність за всі ці злочини. Реалізація цього положення в Особливій частині значно розширила б її межі. Тому цікавою видається ідея регламентації ознак, що кваліфікують злочин, у Загальній частині Кримінального кодексу України, яку неодноразово висловлювали в наукових колах. Її реалізація забезпечила б можливість системної диференціації кримінальної відповідальності й істотно зменшила б обсяг Особливої частини Кримінального кодексу України.

**Стан дослідження.** Ідея регламентації ознак, що кваліфікують злочин, у Загальній частині законодавства про кримінальну відповідальність уперше відображена в роботі А. П. Козлова як ідея «уніфікації обставин, що кваліфікують злочин, і обставин, які обтяжують покарання, та зведення їх в єдиний перелік». Аргументуючи тим, що не всі обставини, які кваліфікують злочин, передбачені у переліку обставин, котрі обтяжують покарання, автор запропонував усі обставини першої із зазначених груп відобразити в переліку обставин другої групи, передбаченому в Загальній частині кримінального закону [1]. Дещо по-іншому цю ідею розвинула Т. О. Леснієвські-Костарева, яка запропонувала винести в Загальну частину КК лише найпоширеніші ознаки, що кваліфікують злочин. Ці ознаки, на думку науковця, потрібно регламентувати в інститутах множинності злочинів, співучасті у злочині й обставин, що обтяжують і пом'якшують покарання [2, с. 13–14]. Ідею регламентації ознак, що кваліфікують злочин, у Загальній частині законодавства про кримінальну відповідальність відображені й у низці інших наукових робіт [3; 4, с. 32; 5].

Однак, попри зацікавленість цією ідеєю, конкретного порівняно цілісного концепту її реалізації в законодавстві ніхто так і не запропонував.

**Мета** статті – розробити та запропонувати для обговорення в наукових колах основні способи реалізації ідеї регламентації ознак, що кваліфікують злочин, у Загальній частині КК України, а також підходи до забезпечення впливу таких ознак на караність злочинів.

**Виклад основних положень.** У законодавстві окремих зарубіжних держав ідея регламентації ознак, що кваліфікують злочин, відображена дуже обмежено. Зокрема у кримінальних кодексах таких держав, як Азербайджан, Білорусь, Казахстан, Корея, Таджикистан, Франція, Японія, в загальній частині передбачено диференціацію покарання у випадку різних видів рецидиву; КК Нідерландів, у загальних положеннях передбачає диференціацію покарання у випадку вчинення злочину публічним службовцем із використанням повноважень можливостей чи засобів, яким він наділений у зв'язку із займаною посадою; КК Польщі передбачає диференціацію покарання, якщо проступок має хуліганський характер, терористичний характер, якщо злочин учиняється в складі організованої групи чи іншого об'єднання, яке має на меті вчинення злочину, або ж якщо особа із учинення злочинів зробила для себе стале джерело доходів.

У всіх зазначених випадках ознаки, що кваліфікують злочин, регламентуються в межах інститутів множинності злочинів і призначення покарання. Як зазначає Т. О. Леснієвські-Костарева, система ознак, що кваліфікують злочин, утворення функціональне, а тому її регламентація в межах предметних інститутів – цілком логічний підхід [6, с. 231].

З огляду на структуру Загальної частини КК України, в межах інституту співучасті можна регламентувати такі ознаки, як учинення злочину групою осіб, за попередньою змовою групою осіб чи організованою групою, в межах інституту множинності злочинів – ознаки повторності та спеціального рецидиву, в межах інституту суб'єкта злочину – ознаки, які характеризують спеціального суб'єкта злочину (тут бралися до уваги лише ознаки, що кваліфікують злочин, передбачені в Особливій частині чинного КК України). Всі інші ознаки (а таких більшість), вбачається, можуть регламентуватися лише в межах інституту призначення покарання, адже окремих правових інститутів, присвячених предмету злочину, потерпілому, суспільно небезпечному діянню, наслідкам, способу, знаряддям, засобам, місцю, часу чи обставинам учинення злочину, немає.

Цілком погодитись із таким вирішенням проблеми не можемо, адже під час регламентації ознак, що кваліфікують злочин, у Розділі «Призначення покарання» виникне питання, що буде підставою для притягнення до більш суворої кримінальної відповідальності та питан-

ня статусу регламентованих таким чином обставин, адже кваліфікуючі ознаки – це засоби диференціації кримінальної відповідальності, які, крім того, повинні передбачати зміну кваліфікації, а призначення покарання – це більше сфера індивідуалізації покарання.

Тому єдиним варіантом вирішення цієї проблеми є створення окремого структурного елемента, та, відповідно, окремого правового інституту. Беручи до уваги те, що регламентовані в Загальній частині КК України ознаки, які кваліфікують злочин, утворюватимуть підставу кримінальної відповідальності, таким Розділом міг би бути «Кримінальна відповідальність та її підстава», розміщений перед Розділом «Звільнення від кримінальної відповідальності». Водночас до цього Розділу варто було б перенести положення про підставу кримінальної відповідальності, розміщені у ч. 1 ст. 2 КК України, а також можна було б регламентувати дефініції понять кримінальної відповідальності, складу злочину, поняття кваліфікованого складу злочину, визначити основні правила кваліфікації злочинів, що, очевидно, істотно збільшило б зрозумілість кримінально-правового регулювання.

Передбачивши перелік ознак, що кваліфікують злочин, потрібно регламентувати їх вплив на караність діянь, адже такий вплив є однією з ознак, які відрізняють ці ознаки від обставин, що обтяжують (пом'якшують) покарання. Такими, що утворюють підставу кримінальної відповідальності, як і ознаки, що кваліфікують злочин, є положення ст.ст. 14–15 та 27 КК України. У третьому випадку, диференціації покарання чинний КК України не передбачає, а в перших двох – вплив на санкцію, як відомо, передбачений у Розділі «Призначення покарання». Регламентація впливу на покарання ознак, що кваліфікують злочин, вимагатиме вирішення низки питань: як співвідноситимуться ці ознаки із ознаками, що кваліфікують злочин, які залишаться в статтях Особливої частини та між собою (насамперед, як впливатиме на покарання сукупність ознак, що кваліфікують злочин), як співвідноситимуться відповідні норми із нормами, що визначають максимальні строки і розміри покарань; як вони співвідноситимуться із нормами про інші засоби диференціації кримінальної відповідальності, передбачені Загальною частиною; як визначатиметься ступінь тяжкості злочину з такими обставинами; як вони впливатимуть на інші кримінально-правові (терміни погашення судимості, можливість звільнення від кримінальної відповідальності чи покарання тощо) та кримінально-процесуальні наслідки (вирішення питання про можливість застосування того чи іншого запобіжного заходу, можливість проведення негласних слідчих (розшукових) дій тощо) та ін. Вирішення всіх цих питань вимагатиме доповнення КК України великим обсягом

правового матеріалу, що значно розширить обсяг Розділу XI Загальної частини.

З огляду на це, вважаємо за доцільне розділити диференціацію покарання від його індивідуалізації й утворити в межах Загальної частини КК України новий Розділ «Диференціація покарання», який би об'єднував всі норми про диференціацію відповідальності, пов'язаної зі зміною меж санкцій: при незакінченому злочині, при співучасті, при наявності обставин, що пом'якшують покарання, а також, що стосується цього дослідження, – у зв'язку з наявністю передбачених у Загальній частині ознак, що кваліфікують злочин. Цей Розділ потрібно було б розмістити перед Розділом «Призначення покарання», адже диференціація відповідальності передує її індивідуалізації.

Далі потрібно сформулювати загальні положення стосовно нормативного наповнення вказаних структурних елементів.

Розпочнемо із формулювання переліку ознак, що кваліфікують злочин. Зважаючи на те, що однією з істотних ознак поняття, які кваліфікують злочин, є замовлення зміни кваліфікації, перелік ознак, що кваліфікують злочин, слід формулювати так, щоб надалі на кожен з них можна було посилатися. Для цього кожен ознаку необхідно виділити в окрему частину статті (можливо пункт частини статті).

Тут же доцільно обумовити посилення кожною з ознак покарання із певною категорією злочинів, адже та чи інша обставина не може істотно збільшувати тяжкість усіх злочинів, передбачених законодавством про кримінальну відповідальність. Множинність потерпілих у насильницькому злочині й майновому злочині однозначно має різний вплив на суспільну безпеку.

Вплив передбачених у Загальній частині кваліфікуючих ознак, як зазначалося, передбачається регламентувати у пропонуваному Розділі «Диференціація покарання». Такий вплив видається можливим і у виді коефіцієнтів збільшення покарань санкції статті Особливої частини (в абсолютних числах чи у вигляді відсотків), і у виді конкретної величини збільшення покарання.

Віддавши перевагу першому з вказаних варіантів (застосування коефіцієнтів), ми визнаємо факт пропорційного впливу тих чи інших обставин на ступінь суспільної безпеки – що тяжчий злочин без таких обставин, то більше ці обставини впливають на його суспільну безпеку, а відтак, то більше повинні кількісно посилювати покарання.

Обравши другий варіант, ми визнаємо, що кожна з обставин, узагальнених в ознаці, що кваліфікує злочин, має конкретну суспільну безпеку, яка під час учинення злочину із цією обставиною додається

до суспільної небезпеки злочину з основним складом. Видається, що таке можливе тільки тоді, коли ознака, що кваліфікує злочин, є окремим злочином, складовим так званого складеного злочину (наприклад, «поєднане із заподіянням тяжкого тілесного ушкодження», яка нині передбачена в ч. 4 ст. 187 КК України). В інших ж випадках, приміром, наявність групи осіб чи майна у великому розмірі саме собою не становить суспільної небезпеки.

Із наведених міркувань очевидно, що для визначення впливу ознак, які кваліфікують злочин, на санкцію, логічно правильним є застосування коефіцієнтів, за винятком ознак, які самі собою є окремим складом злочину. Вплив таких ознак на санкцію, як видається, повинен бути рівним санкції норми про відповідний окремий склад злочину (наприклад, покарання за згаданий розбій, поєднаний із заподіянням тяжкого тілесного ушкодження, повинна визначатись сумуванням покарання, передбаченого за «простий» розбій та покарання, передбаченого за заподіяння умисного тяжкого тілесного ушкодження). Проте регламентувати такі ознаки в Загальній частині Кримінального кодексу не видається доцільним, адже в кримінальному праві є інститут множинності злочинів і передбачені правила призначення покарання при сукупності злочинів, що дає змогу призначити адекватне покарання і без конструювання таких «складених» складів злочинів. Натомість існування таких ознак – це лише збільшення обсягу законодавства про кримінальну відповідальність, а іноді – й додаткові труднощі під час кваліфікації. Істотних кримінальних процесуальних переваг конструювання таких складів злочинів теж не має, адже доказувати слід ті ж обставини.

Також важливим у питанні впливу ознак, що кваліфікують злочин, на зміну санкції, є визначення механізму застосування вказаних коефіцієнтів.

У КК держав, де відповідальність диференціюється власне через такі коефіцієнти зміни санкції, за відносно визначених санкціях вказується лише на збільшення верхньої межі санкції (максимально можливого покарання). Такий підхід виглядає доволі спрощено, і, як видається, може бути застосованим винятково за умови високого рівня довіри до судової системи. За іншої ситуації, диференціацію відповідальності доцільно регламентувати більш детально. З одного боку, у виді ознак, що кваліфікують злочин, повинні регламентуватися лише ті обставини, які змінюють суспільну небезпеку злочину у всіх випадках, відтак непередбачення зміни нижньої межі, суперечили б цьому положенню. З іншого – санкції норм про основні склади злочину часто містять два і більше види покарань, кожен з яких зде-

більшого обмежується певним розміром, а тому логічно було б змінювати і ці розміри.

З огляду на зазначене, коефіцієнти посилення санкції пропонується застосовувати до мінімального розміру найменш суворого виду покарання і максимальних розмірів усіх видів покарань. Таке рішення дасть змогу зберігати неперервність шкали зростання суворості покарання в санкції (звичайно, за умови такої неперервності у санкції норми про основний склад злочину). Однак за такого підходу часто виникатимуть ситуації, коли отриманий розмір покарання в результаті застосування коефіцієнтів виходитиме за межі максимального розміру, передбаченого Загальною частиною для цього виду покарання, і ці ситуації теж потребують нормативного вирішення.

Якщо в результаті застосування коефіцієнтів за межі максимального розміру, передбаченого Загальною частиною для цього виду покарання виходитимуть максимальні значення передбачених у санкції покарань, то їх застосування можна обмежити такими максимальними розмірами. Таке рішення є логічним, однак потрібно пам'ятати, що зростання суворості санкції повинно відповідати зростанню суспільної небезпеки злочину, чого при вказаному обмеженні розміру найбільш суворого в санкції виду покарання не досягнеш. Для вирішення цієї проблеми пропонується дозволити застосування більш суворих видів покарань, не передбачених у санкції норми про основний склад.

Максимальний розмір, в якому можуть бути застосовані ці види покарань, найбільш раціонально визначати за допомогою переведення отриманого в наслідок застосування коефіцієнта максимального розміру найбільш суворого в санкції виду покарання в розмір нового, більш суворого виду покарання за правилами, передбаченими у ст. 72 КК України. Якщо ж отриманий при переведенні розмір покарання виявиться нижчим найнижчої межі, передбаченої Загальною частиною КК України для цього виду покарання (наприклад, переведенні 9 місяців арешту в позбавлення волі на певний строк), можливість його застосування логічно виключити (за цієї умови у наведеному прикладі арешт можна буде перевести лише в обмеження волі).

Якщо в результаті застосування коефіцієнтів за межі максимального розміру, передбаченого Загальною частиною для цього виду покарання, виходитиме мінімальний розмір найменш суворого виду покарання, його застосування справедливо виключити.

Реалізуємо зазначені положення на конкретному прикладі. Якщо санкція норми про основний склад злочину передбачатиме покарання у виді арешту на строк від трьох до шести місяців та обмеження

волі на строк до чотирьох років при застосуванні коефіцієнта впливу «2,5», покарання у виді арешту застосувати не зможемо, адже отриманий його мінімальний розмір у сім із половиною місяців виходитиме за максимальні межі цього покарання, передбачені КК України (шість місяців). Натомість застосуванню підлягатиме покарання у виді обмеження волі на строк від одного до п'яти років (максимальний для цього виду покарання розмір), а також, додатково, позбавлення волі на строк до п'яти років (максимальний розмір найбільш суворого виду покарання санкції норми про основний склад злочину в чотири роки множимо на коефіцієнт 2,5 та ділимо на 2, тоді як, згідно з ст. 72 КК України, одному дню позбавлення волі відповідають два дні обмеження волі).

Якщо санкція норми про основний склад злочину, наприклад, передбачатиме як найбільш суворе покарання арешт від одного до трьох місяців, при застосуванні коефіцієнта 2,5 суд отримає можливість застосувати покарання у виді обмеження волі на строк до 15 місяців (одному дню арешту відповідають два дні обмеження волі), однак не зможе застосувати позбавлення волі, оскільки 7,5 місяця (одному дню арешту рівний один день позбавлення волі) цього виду покарання є нижчим найнижчої межі, передбаченої Загальною частиною КК України для цього виду покарання.

Ще одну проблему пропонованого механізму створення санкції норми про кваліфікований склад злочину, створюють випадки, коли за межі передбаченого КК України максимального розміру позбавлення волі (15 років) виходитимуть отримані в результаті застосування коефіцієнтів максимальний, чи одночасно і максимальний, і мінімальний розміри цього виду покарання. Зумовлена ця проблема тим, що позбавлення волі на певний строк у системі покарань, передбаченій КК України, є найбільш суворим видом покарання, що характеризується розмірами, і відтак перевести його в інший вид не можна.

В випадку, коли за межі передбаченого КК України максимального розміру позбавлення волі виходить лише отриманий максимальний розмір покарання, то проблему частково ще можна вирішити, обмеживши цей розмір п'ятнадцятьма роками, а при вчиненні злочину пов'язаного із умисним позбавленням життя іншої людини, дозволивши застосування довічного позбавлення волі. Інша справа, якщо за зазначені межі виходитиме й отриманий мінімальний розмір покарання (склади злочину, пов'язані з умисним позбавленням життя іншої людини та низка інших).



Зазначена проблема, однак, радше вказує на недоліки системи покарань. На нашу думку, система покарань повинна забезпечити поступове зростання суворості покарання, натомість між передбаченим ст. 63 КК України максимальним розміром покарання у виді позбавлення волі в п'ятнадцять років і довічним позбавленням волі перепад суворості є величезний. Тому доцільно дозволити застосовувати покарання у виді позбавлення волі на строк, хоча б, до двадцяти п'яти років (на рівні найменшого строку, на який може бути здійснена заміна покарання у виді довічного позбавлення волі), принаймні у випадках учинення злочину, пов'язаного із умисним позбавленням життя іншої людини, сукупності злочинів і сукупності вироків.

Видається необхідним, під час диференціації кримінальної відповідальності з використанням ознак, що кваліфікують злочин, також розглянути питання про відмову від використання деяких видів покарань.

Такі види покарань, як штраф, принаймні до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадські роботи, виправні роботи та службові обмеження для військовослужбовців є порівняно м'якими заходами кримінально-правового примусу, а відтак їх застосування доцільне лише за невеликої суспільної небезпеки злочину. Своєю чергою, ознаки, що кваліфікують злочин, повинні позначати істотне зростання ступеня суспільної небезпеки злочину, а відтак і покарання мають бути більш суворими.

В Особливій частині чинного КК України зазначені види покарань, окрім штрафу, в нормах про кваліфіковані склади злочину передбачаються доволі рідко: позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю як основне покарання – тричі, громадські роботи – один раз, виправні роботи – п'ять разів. Службові обмеження для військовослужбовців не передбачено жодного разу. В тих же випадках, де вони передбачені, системно-логічний аналіз дає змогу констатувати невідповідність цих видів покарань типовій суспільній небезпеці злочину.

**Висновки.** Реалізацію ідеї регламентації ознак, що кваліфікують злочин, у Загальній частині законодавства про кримінальну відповідальність, пропонуємо на основі таких основних положень:

1) створення нових структурних елементів – розділів «Кримінальна відповідальність та її підстава», який, зокрема, передбачав би перелік таких ознак із вказівкою на злочини, кваліфіковані склади яких вони утворюватимуть, та «Диференціація покарання», в якому регламентувався б вплив наявності цих ознак на покарання та вирішувалися б пов'язані з цим питання;

2) забезпечення впливу ознак, що кваліфікують злочин, на покарання, через регламентацію коефіцієнтів збільшення покарання, передбаченого санкцією норми про основний склад злочину;

3) механізм застосування цих коефіцієнтів повинен передбачати: їх застосування до мінімального розміру найменш суворого та максимального розміру всіх покарань, передбачених санкцією норми про основний склад злочину; можливість переходу до більш суворого виду покарання, використовуючи передбачені КК України норми про переведення покарань; передбачення можливості виключення застосування найменш суворого покарання, передбаченого санкцією норми про основний склад злочину, а також виключення можливості призначення видів покарань невеликої суворості.

1. Козлов А. П. Уголовно-правовые санкции: проблемы построения, классификации и измерения / А. П. Козлов. – Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1989. – 176 с.

2. Костарева Т. А. Квалифицирующие обстоятельства в уголовном праве (понятие, законодательная регламентация, влияние на дифференциацию ответственности): автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 – «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / Т. А. Костарева. – Казань, 1992. – 20 с.

3. Ткаченко В. И. К проекту Уголовного кодекса РФ / В. И. Ткаченко // Тенденции развития уголовного законодательства и уголовно-правовой теории: научная конференция: тезисы докладов (г. Москва, 27–28 янв. 1994 г.). – М., 1994. – С. 50–52.

4. Трахов А. И. Уголовный закон в теории и судебной практике: автореф. дис. на соискание уч. степени доктора юрид. наук: спец. 12.00.08 – «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / А. И. Трахов. – Саратов, 2002. – 48 с.

5. Тростюк З. А. Про окремі вади законодавчої регламентації кваліфікуючих (особливо кваліфікуючих) ознак у Кримінальному кодексі України / З. А. Тростюк // Кримінальний кодекс України 2001: Проблеми застосування і перспективи удосконалення. Диференціація кримінальної відповідальності: матеріали Міжнар. симпозиуму (м. Львів, 11–12 вересня 2009 року). – Львів, 2009. – С. 219–224.

6. Лесниевски-Костарева Т. А. Дифференциация ответственности: теория и законодательная практика / Т. А. Лесниевски-Костарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: НОРМА, 2000. – 400 с.

**Мармура О. З. Идея регламентации квалифицирующих признаков преступления в Общей части законодательства об уголовной ответственности: главные положения концепции реализации в УК Украины**

*Предложено авторское видение основных положений реализации идеи регламентации квалифицирующих признаков в Общей части УК Украины ка-*

сательного расположения соответствующих норм и решения вопроса влияния таких признаков на санкцию.

По результатам исследования, в частности, обоснована необходимость дополнения Общей части УК Украины разделами «Уголовная ответственность и ее основание» и «Дифференциация наказания», аргументирована целесообразность применения коэффициентов увеличения санкции нормы об основном составе преступления с целью регламентации влияния квалифицирующих признаков преступления на наказание и предложен механизм их применения.

**Ключевые слова:** квалифицирующие признаки состава преступления; состав преступления; Общая часть УК Украины; дифференциация наказания.

**Marmura O. Z. The idea of the regulation of qualifying features in the General part of the legislation on criminal liability: general provisions of the concept of implementation in the Criminal code of Ukraine**

*The article suggests author's vision of the general principles of regulation the qualifying features in the General part of Criminal code of Ukraine in the part of placing relevant legal rules, and solving problem of the features impact on punishment.*

*The structure of the General part of Criminal code of Ukraine doesn't allow to realize projected idea perfectly. According to the results of the research, we argued necessity of addition Sections «Criminal liability and it's base» and «Differentiation of the punishment» to the General part of Criminal code of Ukraine. The list of the qualifying features, and the list of crimes, qualifying corpus delicti which they form, are offered to reglam within first Section. The influence of these qualifying features to the punishment is suggested to be regulated within Section «Differentiation of the punishment».*

*The advisability of reglaming such influence, using coefficients of intensification of the sanction of norms about simple corpus delicti, was also substantiated in this article.*

*The mechanism of applying intensification sanction coefficients, which was offered and argued in this article, provides applying coefficients to the minimal measure of the least stringent kind of punishment, and to the maximal measure of other kinds of punishment, which were predicted by sanction of the norm about simple corpus delicti; opportunity of applying more stringent kind of punishment, using the norms about transfer of the punishment, provided by Criminal code of Ukraine; reglaming the opportunity of impossibility to apply the least stringent kind of punishment, provided by sanction of the norm about simple corpus delicti; and the exclusion of the possibility to prescribe the type of punishment, which are characterized by low severity.*

**Key words:** qualifying features; corpus delicti; General part of the Criminal Code of Ukraine; differentiation of the criminal punishment.

*Стаття надійшла 23 жовтня 2017 р.*

## КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТА ЗЛОЧИНУ, ПЕРЕДБАЧЕНОГО СТАТТЕЮ 206-2 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

*Досліджено суб'єкт злочину як один із чотирьох обов'язкових елементів складу злочину. Проаналізовано обов'язкові та факультативні ознаки суб'єкта злочину, передбаченого ст. 206-2 КК України. Визначено загальний і спеціальний види суб'єктів, що характерні злочину, встановленому в ст. 206-2 КК України, та висвітлено їхні особливості. Зроблено висновки про актуальність подальшої ґрунтовної розробки питання суб'єкта цього злочину, зокрема стосовно можливості встановлення заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб за його вчинення.*

**Ключові слова:** суб'єкт, спеціальний суб'єкт, фізична особа, вік, осудність, службова особа.

**Постановка проблеми.** В науці кримінального права питання, що стосуються суб'єкта складу злочину, ґрунтовно досліджено, а теоретичні аспекти його ознак і змісту мають доктринальний характер. Однак фундаментальних наукових розробок саме суб'єкта складу злочину, передбаченого ст. 206-2 КК України, немає. Актуальність теми підтверджується також прикладними проблемами правозастосовної діяльності.

**Стан дослідження.** Питання суб'єкта складу злочину та його ознак були предметом ґрунтовних наукових досліджень. Значний внесок у розвиток кримінально-правових знань про поняття суб'єкта складу злочину зробили такі науковці, як П. П. Андрушко, В. І. Борисов, В. М. Бурдін, В. К. Грищук, В. Я. Громко, О. О. Дудоров, Р. Л. Максимович, М. І. Мельник, В. О. Навроцький, О. Ф. Пасека, М. І. Хавронюк та ін.

Однак належного і ґрунтовного дослідження суб'єкта складу злочину, передбаченого ст. 206-2 КК України, нині не проведено жодним науковцем.

У вітчизняному кримінальному праві це питання є недостатньо проаналізованим, а тому потребує додаткового дослідження з урахуванням законодавчих змін.

**Мета статті** – загально охарактеризувати суб'єкт складу злочину, передбачений ст. 206-2 КК України, його обов'язкові та факультативні ознаки.

тативні ознаки, визначити види суб'єктів, що характерні складам цього злочину, проаналізувати їх особливості.

**Виклад основних положень.** Під час характеристики будь-якого злочину визначення його суб'єкта є важливим етапом для встановлення наявності складу злочину та підстав для притягнення до кримінальної відповідальності. Це зумовлено тим, що правопорушення не можливе без особи, що його вчинила.

Визначення поняття суб'єкта злочину міститься у ст. 18 КК України, відповідно до котрої ним є фізична осудна особа, яка вчинила злочин у віці, з якого відповідно до цього Кодексу може наставати кримінальна відповідальність [1].

Окреме посилання на особу як суб'єкта злочину міститься у ст. 2 КК України, якою передбачено, що підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого цим Кодексом, а також ст. 11 КК України, а саме злочином є передбачене цим Кодексом суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину [1]. Вказане вкотре підкреслює чи не основну роль суб'єкта злочину в кримінальних правовідносинах.

Загалом кримінально-правова теорія поділяє ознаки суб'єкта складу злочину на обов'язкові та факультативні. Водночас до обов'язкових належать фізичний стан особи, вік, з якого настає правосуб'єктність та осудність, а до факультативних – передбачені в статті Особливої частини КК України для суб'єкта конкретного складу злочину. За вказаними ознаками суб'єкт складу злочину поділяється за видами на загальний (ч. 1 ст. 18 КК України) та спеціальний (ч. 2 ст. 18 КК України).

Аналізуючи суб'єкт складу злочину, передбаченого ст. 206-2 КК України, потрібно зазначити, що в чч. 1–2 цієї статті він є загальним, оскільки конструкція диспозиції не містить вказівки на факультативні ознаки, а у складі, що передбачений ч. 3, – спеціальним, оскільки передбачає як суб'єкт службову особу.

Детально проаналізуємо кожен ознаку, характерну суб'єктам цього складу злочину, та визначимо її особливості.

Однією з ознак суб'єкта складу злочину є те, що ним є фізична особа.

Як зазначає С. В. Чорней, суб'єкт злочину – це не абстрактне юридичне поняття, яке є поза часом і простором, а людина, що живе в суспільстві й учиняє суспільно небезпечні протиправні дії [2, с. 125].

Посилання на фізичну особу як на суб'єкт злочину міститься також у ст.ст. 6–8 КК України, де зазначено про відповідальність громадян України, іноземців та осіб без громадянства.

Як зазначає М. Й. Коржанський, для того, щоб бути відповідальним за заподіяну шкоду, той, хто її завдає, повинен володіти свідомістю і волею, інша відповідальність неможлива, не має сенсу. Карати того, хто не знає, не усвідомлює того, що чинить, – безглуздя. Тому суб'єктом злочину може бути лише істота свідомо, тобто лише людина – особа фізична, бо тільки людина має свідомість, волю й тому може відповідати за свої дії [3, с. 212].

Однак 1 вересня 2014 вступили в силу зміни до КК України, Загальну частину якого доповнено Розділом XIV-1 «Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб». Такі зміни зумовили гострі дискусії у науковців, про те, як юридична особа вписуватиметься у доктринальне вчення про суб'єкт складу злочину і як подолати розбіжності між законодавством та науковими конструкціями кримінального права. Здебільшого ці питання не вирішені й донині.

Відповідно до внесених змін, визначено перелік злочинів, за вчинення яких до юридичних осіб можуть застосовуватись заходи кримінально-правового характеру, тобто фактично суб'єктами яких є юридична особа. До них належать злочини, що передбачені ст.ст. 209, 306, чч. 1–2 ст.ст. 368-3, 368-4, ст.ст. 369, 369-2, 109, 110, 113, 146, 147, чч. 2–4 ст. 159-1, ст.ст. 160, 260, 262, 436, 437, 438, 442, 444, 447 КК України.

Видається, що зазначений перелік не є повним, видів злочинів, які може вчиняти уповноважена особа від імені та в інтересах юридичної особи, є значно більше. Зокрема до них може належати і злочин, передбачений ст. 206-2 КК України, оскільки «рейдерство», якому повинна протидіяти ця стаття, у класичному вигляді є заволодінням майном юридичної особи з метою протиправного злиття чи поглинання з іншою юридичною особою. Тобто цілком імовірно, що означений злочин може вчиняти уповноважена особа від імені та в інтересах юридичної особи.

В. К. Гришук також слушно зазначає про наявність підстав стверджувати, що юридична особа повинна підлягати кримінальній відповідальності за низку злочинів, серед яких, передбачений ст. 206-2 КК України [4, с. 188].

Проте, оскільки нині можливість юридичної особи бути суб'єктом складу злочину, передбаченого ст. 206-2 КК України, законодавчо виключається, то проблематика цього питання у нашій статті не вирішується.

Викладене дає підстави презюмувати, що суб'єктом складу злочину, передбаченого ст. 206-2 КК України, є виключно фізична особа.

Обов'язковою ознакою суб'єкта складу злочину, як зазначалось, є вік, з якого особа набуває правосуб'єктності.

На думку М. Й. Коржанського, вік – визначений за документами юридичний період життя людини, який вимірюється часом. За наявності документів вік особи визначається документами, у разі їх відсутності – судово-медичною експертизою [3, с. 216].

У ст. 22 КК України передбачено, що кримінальній відповідальності підлягають особи, яким до вчинення злочину виповнилось шістнадцять років. У теорії кримінального права такий вік зазначається як загальний для притягнення до кримінальної відповідальності. Однак законодавець визначає низку злочинів, за вчинення яких до кримінальної відповідальності притягуються особи від чотирнадцяти років.

Основними критеріями під час встановлення віку, з якого настає відповідальність, є ступінь тяжкості, поширеності злочину, а також ступінь фізичного і психічного розвитку, що дає змогу усвідомлювати суспільну небезпеку та протиправність учинюваного.

Аналізуючи питання встановлення віку для притягнення до кримінальної відповідальності за злочин, передбачений ст. 206-2 КК України, можна дійти висновку про обґрунтованість дій законодавця стосовно встановлення такого від шістнадцяти років.

Це зумовлено тим, що, згідно з санкцією чч. 1–2 ст. 206-2 КК України, злочин належить до середнього ступеня тяжкості.

Також суспільно небезпечна діяльність полягає у вчиненні правочинів особою, внаслідок яких майно юридичної особи вибуває з власності. Своєю чергою, обов'язковою умовою укладення правочинів, згідно з ч. 2 ст. 203 ЦК України, є наявність необхідного обсягу дієздатності.

Очевидно, що для вчинення таких правочинів, які в обов'язковому порядку здійснюються у письмовій формі, оскільки стосуються юридичної особи і зазвичай підлягають державній реєстрації, особа повинна мати повну дієздатність.

Згідно з ст. 34 ЦК України, повну цивільну дієздатність має фізична особа, яка досягла вісімнадцяти років (повноліття) [5]. Є низка виключень, відповідно до яких повна цивільна дієздатність може наставати до повноліття, та які передбачені Розділом II Главою 4 ЦК України. Зокрема у ч. 3 ст. 35 ЦК України зазначено, що повна цивільна дієздатність може бути надана фізичній особі, яка досягла шістнадцяти років і яка бажає займатися підприємницькою діяльністю [5].

Наведене свідчить про те, що суб'єкт складу злочину, передбаченого ст. 206-2 КК України, має, по-перше, бути наділеним достатніми знаннями та навиками про те, як учинити суспільно небезпечні дії, передбачені ст. 206-2 КК України, і про те, які їх юридичні

наслідки, по-друге, мати достатню дієздатність для вчинення правочинів самостійно або від свого імені. Зважаючи на це, припустити, що особа може свідомо вчинити цей злочин до шістнадцяти років, доволі складно. Про це ж свідчить і відсутність випадків учинення вказаного злочину в підлітковому віці.

Тому вважаємо, що нині нема правових підстав знижувати вік для притягнення до відповідальності за досліджуваний злочин.

Ще однією обов'язковою ознакою є осудність. Теоретичний і практичний інтерес суспільства до проблеми осудності зумовлений тим, що вона стосується найскладнішої сторони соціальної діяльності людей, а саме – їхньої здатності відповідати за свої вчинки в будь-якій галузі діяльності та суспільного життя [6, с.51].

Закон розглядає злочинця як вільно діючу людину, яка має нести відповідальність за своє діяння; підтвердженням цьому слугує презумпція осудності, котра означає, що правоохоронні органи вважають особу, яка вчинила злочин, осудною, доки не буде доказане інше [7, с. 1].

Згідно з ч. 1 ст. 19 КК України, осудною визнається особа, яка під час вчинення діяння, передбаченого цим Кодексом, могла усвідомлювати свої дії (бездіяльність) і керувати ними. З цієї норми можна зробити висновок, що осудність – це здатність особи під час учинення злочину усвідомлювати свої дії та керувати ними [1].

Осудність стосовно ст. 206-2 КК України можна розуміти як здатність фізичної особи усвідомлювати протиправність своїх дій і керувати ними під час учинення правочинів із використанням підроблених чи викрадених документів юридичної особи, спрямованих на заволодіння майном юридичної особи.

Антиподом осудності є неосудність, вказівка на яку міститься у ч. 2 ст. 19 КК України. Згідно з цією статтею, не підлягає кримінальній відповідальності особа, яка під час учинення суспільно небезпечного діяння, передбаченого цим Кодексом, перебувала в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії (бездіяльність) або керувати ними внаслідок хронічного психічного захворювання, тимчасового розладу психічної діяльності, недоумства або іншого хворобливого стану психіки. До такої особи за рішенням суду можуть бути застосовані примусові заходи медичного характеру [1].

У теорії кримінального права поняття неосудності характеризується двома критеріями: медичним та юридичним. Медичний критерій полягає у наявності хоча б одного з перелічених у зазначеній статті захворювань, а юридичний – у нездатності усвідомлювати значення своїх дій і керувати ними, у зв'язку з наявністю медичного критерію.



Відповідно, злочин, що передбачений ст. 206-2 КК України, учинений в стані неосудності, якщо особа не могла усвідомлювати протиправність своїх дій та керувати ними під час вчинення правочинів з використанням підроблених чи викрадених документів юридичної особи, спрямованих на заволодіння майном юридичної особи, внаслідок хронічного психічного захворювання, тимчасового розладу психічної діяльності, недоумства або іншого хворобливого стану психіки.

Також вітчизняне кримінальне законодавство передбачає стан обмеженої осудності. Як зазначає Н. А. Орловська, обмежена осудність – юридична оцінка стану суб'єкта злочину, який характеризується наявністю специфічних особливостей, що не перешкоджає притягненню цього суб'єкта до кримінальної відповідальності [7, с. 5].

Потрібно зазначити, що поняття обмеженої осудності характерне кримінальним законодавствам не всіх держав, приміром, його немає у Туреччині, Нідерландах, Норвегії [8; 9; 10].

У наукових колах також думки стосовно доцільності встановлення обмеженої осудності не однозначні. Її критикують за те, що жодного фактичного впливу на підстави притягнення до відповідальності, кваліфікацію злочину чи вид покарання вона не чинить.

Згідно з ст. 20 КК України, підлягає кримінальній відповідальності особа, визнана судом обмежено осудною, тобто така, яка під час вчинення злочину, через наявний у неї психічний розлад, не була здатна повною мірою усвідомлювати свої дії та керувати ними [1].

Тобто фактично обмежена осудність може бути характерна суб'єкту складу злочину, передбаченого, зокрема ст. 206-2 КК України, і враховується судом під час призначення покарання та може бути підставою для застосування примусових заходів медичного характеру.

Поряд із зазначеними обов'язковими ознаками суб'єкта, яких достатньо для складів злочинів, передбачених чч. 1–2 ст. 206-2 КК України, ч. 3 ст. 206-2 КК України характерна така факультативна ознака, як учинення злочину службовою особою з використанням службового становища. Тобто службова особа є спеціальним суб'єктом для складу злочину, передбаченого ч. 3 ст. 206-2 КК України.

Із законодавчої конструкції видається, що суб'єктом цього складу злочину є тільки та службова особа, яка використала своє службове становище під час учинення вказаного злочину.

У разі, коли службова особа вчинила дії, передбачені ст. 206-2 КК України, і водночас не використовувала службові повноваження, зазначене має кваліфікуватись за ч. 1 або ч. 2 ст. 206-2 КК України.

В. В. Устименко вважає, що спеціальний суб'єкт злочину – це особа, яка володіє поряд із осудністю та віком кримінальної відповідальності й іншими додатковими юридичними ознаками, котрі передбачені в кримінальному законі, або такі, що прямо впливають із нього, обмежуючими коло осіб, які можуть нести кримінальну відповідальність за цим законом [1, с. 23].

Відповідальною за злочин зі спеціальним суб'єктом може бути лише особа, яка має його ознаки. Співучасниками цих злочинів можуть бути всі особи, тобто і ті, які спеціальних ознак суб'єкта не мають [3, с. 223].

Визначення службової особи в сфері кримінально-правових відносин (яке застосовується до всіх злочинів, окрім службових) регламентовано чч. 3–4 ст. 18 КК України, згідно з якими службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом.

Окрім того, службовими особами також визнаються посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, у тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), іноземні третейські судді, особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому, посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), а також члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів [1].

В. Я. Громко з аналізу цього визначення обґрунтовано виокремлює три види службових осіб за сферою регулювання відносин:

- службові особи, які виконують функції представника влади або місцевого самоврядування;

- службові особи юридичної особи державної або комунальної власності, які виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські функції;

– службові особи, які виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські функції службової особи юридичної особи приватного права [12, с. 186].

Також у результаті аналізу законодавчо визначеного поняття видається, що службова особа обов'язково характеризується наявністю у неї хоча б однієї з таких функцій: функції представників влади чи місцевого самоврядування, адміністративно-розпорядчої чи адміністративно-господарської функції.

Водночас ці поняття розтлумачено у п.1 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво», а саме до представників влади належать, зокрема, працівники державних органів та їх апарату, які наділені правом у межах своєї компетенції висувати вимоги, а також ухвалювати рішення, обов'язкові для виконання юридичними і фізичними особами незалежно від їх відомчої належності чи підлеглості.

Також, згідно з цією постановою організаційно-розпорядчі обов'язки – це обов'язки з здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних чи приватних підприємств, установ і організацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів (начальники цехів, завідувачі відділами, лабораторіями, кафедрами), їх заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконробы, бригадири тощо).

Адміністративно-господарські обов'язки – це обов'язки з управління або розпорядження державним, колективним чи приватним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації, забезпечення контролю за цими операціями тощо). Такі повноваження в тому чи іншому обсязі є у начальників планово-господарських, постачальних, фінансових відділів і служб, завідувачих складами, магазинами, майстернями, ательє, їх заступників, керівників відділів підприємств, відомчих ревизорів та контролерів тощо [13].

Отже, можна підсумувати, що використання службовою особою свого службового становища в контексті складу злочину, передбаченого ст. 206-2 КК України, може означати використання представником влади, особою публічного та приватного права в межах компетенції своїх організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, з метою вчинення правочинів із підробленими чи викраденими документами юридичної особи задля заволодіння її майном.

Скажімо, державним реєстратором підроблено установчі документи та протокол загальних зборів юридичної особи, яким ухвалено рішення про приєднання до іншої юридичної особи. На підставі вказаних документів ним зареєстровано припинення цієї юридичної особи, а також внесено зміни до Єдиного державного реєстру щодо правонаступництва іншої юридичної особи, власником основного пакету акцій якої є його дружина.

**Висновки.** За результатом проведеного аналізу суб'єкта складу злочину, передбаченого ст. 206-2 КК України, можна зробити такі висновки. Складам злочинів, що передбачені чч. 1–2 ст. 206-2 КК України, характерний загальний суб'єкт, обов'язковими ознаками якого є фізичний стан особи, вік, з якого настає правосуб'єктність та який становить 16 років, й осудність. Водночас у ч. 3 ст. 206-2 КК України передбачено вчинення злочину спеціальним суб'єктом, яким може бути службова особа, що для вчинення злочину використала службові повноваження.

Злочин, передбачений ст. 206-2 КК України, може бути вчинений уповноваженою особою від імені та в інтересах юридичної особи, а тому необхідно ґрунтовно розробити питання про можливість і необхідність внесення змін до КК України стосовно встановлення заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб за його вчинення.

---

1. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25–26. – Ст. 131 (із змінами, внесеними згідно із законами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

2. Чорней С. В. Поняття суб'єкта злочину / С. В. Чорней // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2012. – Вип. 618. – С. 125–128 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lawreview.chnu.edu.ua/visnuku/st/618/23.pdf>.

3. Коржанський М. Й. Кримінальне право і законодавство України. Частина Загальна: курс лекцій / за ред. М. Й. Коржанського. – К.: Атіка, 2001. – 432 с.

4. Гришук В. К. Кримінальна відповідальність юридичних осіб: міжнародний досвід та основні теоретичні підходи: наук.-практ. посібник / В. К. Гришук, О. Ф. Пасека. – К.: Юрінком Інтер, 2017. – 296 с.

5. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356 (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page4>.

6. Фільштейн Л. М. Осудність як передумова кримінальної відповідальності / Л. М. Фільштейн, І. В. Фільштейн // Наукові записки. –

2014. – Вип. 16. – С. 50–54 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.kntu.kr.ua/jspui/bitstream/123456789/4644/1/9.pdf>.

7. Орловська Н. А. Осудність та її види: порівняльний аналіз законодавства України та інших держав: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 / Н. А. Орловська. – Одеса, 2001. – С. 22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/2080/%D0%9E%D1%80%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

8. Уголовный кодекс Турции / предисловие канд. юрид. наук, доц. Н. Сафарова и докт. права Х. Аджара; науч. ред. и перевод с турецкого Н. Сафарова и Х. Бабаева. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – 374 с.

9. Уголовный кодекс Голландии / науч. ред. докт. юрид. наук, заслуженный деятель науки РФ, проф. Б. А. Волженкин; пер. с англ. И. В. Мироновой. – 2-е изд. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. – 510 с.

10. Уголовное законодательство Норвегии / науч. ред. и вступ. статья докт. юрид. наук, профессора Ю. В. Голика; перевод с норвежского А. В. Жмени. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – 375 с.

11. Устименко В. В. Специальный субъект преступления / В. В. Устименко. – Х.: Вища школа, 1989. – 104 с.

12. Громко В. Я. Загальні ознаки службової особи як спеціального суб'єкта злочину за кримінальним правом України / В. Я. Громко // Науково-інформаційний вісник Право. – 2015. – № 1. – С. 181–188.

13. Про судову практику у справах про хабарництво: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02>.

### **Федулова И. Н. Уголовно-правовая характеристика субъекта преступления, предусмотренного статьей 206-2 Уголовного кодекса Украины**

*Исследуется субъект преступления как один из четырех обязательных элементов состава преступления. Анализируются обязательные и факультативные признаки субъекта преступления, предусмотренного ст. 206-2 УК Украины. Определяются общий и специальный виды субъектов, характерные для преступления, предусмотренного ст. 206-2 УК Украины, и освещаются их особенности. Обосновывается актуальность дальнейшей основательной разработки вопроса субъекта данного преступления, в частности касательно возможности установления мер уголовно-правового характера к юридическим лицам за его совершение.*

**Ключевые слова:** субъект, специальный субъект, физическое лицо, возраст, вменяемость, должностное лицо.

### **Fedulova I. M. Criminal legal characteristic of the subject of the crime, stipulated by Article 206-2 of the Criminal Code of Ukraine**

*The article investigates the subject of crime as one of the four compulsory elements of the crime. It is analyzed its place and significance in criminal law. It is mentioned about the theoretical division of features of the subject of the crime into obligatory and optional. At the same time, the physical condition of the person, the*

age from which the legal personality and sanity arise, and to the optional ones, are stipulated in the article of the Special Part of the Criminal Code for the subject of the specific structure of the crime.

On specified features, there is made the division of the subject of the crime by the type into general and special. It is summarized that the subject of the crime provided by Art. 206-2 of the Criminal Code of Ukraine in p.p.1 and 2 of the present article is general as the design of a disposition doesn't contain the instruction on facultative features and in the structure provided by the p. 3 – special as provides the official in quality of the subject of crime.

The research analyzes in detail all the features inherent to the subjects of this crime and identifies its features. In the course of the investigation, it was established that the subject of the crime, stipulated in Article 206-2 of the Criminal Code of Ukraine, is solely an individual. At the same time, the question of a possibility of inclusion of this article into the list for which commission is brought up measures of criminal and legal character is provided, that is actually subjects of which are the legal entity. When analyzing the question of establishing the age for criminal prosecution for a crime, stipulated by the Article 206-2 of the Criminal Code of Ukraine, a conclusion is made on the validity of the actions of the legislator in establishing such a provision from the age of sixteen. This obligatory feature of the subject as a sense of integrity and its peculiarities in the context of the crime, stipulated by the Article 206-2 of the Criminal Code of Ukraine, is investigated. The optional element of the subject, which is inherent in p.3 of Article 206-2 of the Criminal Code of Ukraine, is namely the commission of an offense by an official using the official position.

It is noted that if the official performed actions, stipulated by the Article 206-2 of the Criminal Code of Ukraine, but did not use the official position, he should be qualified in accordance with p.1 or p. 2 of Article 206-2 of the Criminal Code of Ukraine.

**Key words:** subject, special subject, individual, age, sanity, official.

Стаття надійшла 22 жовтня 2017 р.

## ЕФЕКТИВНІСТЬ У СИСТЕМІ ОЦІНКИ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

*Розглянуто питання ефективності у системі оцінки діяльності територіальних органів Національної поліції України з позицій впливу нормативно-правового регулювання на керовані об'єкти – територіальні органи управління відповідно до адміністративно-територіального устрою, роль МВС України й апарату Національної поліції. Проаналізовано адміністративні й організаційні аспекти діяльності керівництва стосовно ефективності діяльності територіальних підрозділів Національної поліції у контексті Стратегії розвитку системи МВС України.*

**Ключові слова:** *ефективність діяльності, Національна поліція, територіальні органи, нормативно-правове регулювання.*

**Постановка проблеми.** Складне та різнобічне поняття «ефективність діяльності» може розглядатися у різних аспектах. Але очевидно, що ефективність завжди виникає в процесі якісної організації та функціонування всіх видів професійної діяльності, яка стосується здійснення владних повноважень на головних адміністративно-правових напрямках. Аналіз ефективності діяльності у формуванні системи оцінки Національної поліції України (далі – НП України) з позицій соціального управління становить науковий інтерес. По-перше, територіальні органи НП України існують там, де є спільна діяльність людей і їхніх спільнот. По-друге, за допомогою наданих функцій суб'єкт управління (центральный апарат) забезпечує впорядкований вплив на учасників спільної діяльності. Потрібно зазначити, що управління спрямоване на досягнення певної управлінської мети, характеризується наявністю суб'єкта й об'єкта управління.

Процес управління реалізується за допомогою механізму правового впливу на ефективність діяльності.

**Стан дослідження.** Нині проблема ефективності діяльності в правоохоронній сфері є актуальною, що відображається в працях науковців і практиків: В. Авер'янова, О. Бандурки, К. Бугайчука,

В. Гузя, С. Єсімова, Д. Калаянова, М. Коваліва, М. Костицького, В. Костюка, М. Лошицького, Є. Лук'янчикова, І. Осики, В. Ортинського, О. Остапенка, М. Погорецького, А. Сердюк, В. Шамрая та ін. Водночас наукові розробки у цій галузі були підготовлені в інших соціально-економічних, політичних і правових реаліях, не розглядають проблем, які виникли у контексті реалізації правової політики держави, спрямованої на забезпечення територіальної цілісності, європейської інтеграції в умовах агресії Російської Федерації.

**Метою** статті є дослідження ефективності в системі оцінки діяльності територіальних органів НП України.

**Виклад основних положень.** Соціальне управління як особливий тип управління є впливом одних людей на інших головню за допомогою інформації з метою впорядкування соціально значущих процесів, забезпечення стійкості, розвитку соціальних систем. Цей процес динамічний, і, на думку В. Глуховея, реалізація державної політики МВС України у цьому напрямі має ґрунтуватися на науковому аналізі передового досвіду, враховувати погляди практиків, позицію громадськості. Оптимізація системи управління вимагає оцінки ефективності обраних прийомів і способів правового регулювання відносин [1, с. 125].

Вирішення завдань з оптимізації системи управління в НП України пов'язане з вибором прийомів і способів регулювання. Відповідність застосовуваних правових засобів меті управлінського впливу є основною умовою його ефективності. Відповідність обраних правових засобів меті – необхідна передумова ефективності всіх інших засобів впливу правових норм, неправильний вибір засобів унеможливило або знижує ефективність регулювання.

Правові норми – це не єдиний регулятор відносин у НП України, що виникає під час реалізації покладених завдань. Потрібно зважати на те, що ефективність є керованим параметром, нею можна й треба управляти. Управління ефективністю – багатоаспектна проблема, яка допускає використання різних підходів і концепцій. Вважаємо, що інтерес до цієї проблеми не випадковий, оскільки ефективність діяльності може визначатися не тільки якістю, актуальністю та результативністю правових норм, а й критеріями, методами, підходами, технологіями організаційно-правового порядку. Якщо в суспільстві відбувається порушення природних прав громадян, якщо в державі немає належного порядку гарантування прав особи, не гарантується можливість реалізації законних інтересів особи, то не може йтися про ефективність діяльності державного органу.

Ефективність НП України – це запорука її позитивного впливу на суспільні відносини, що виникають у процесі вирішення правових



конфліктів між сторонами, вирішення яких є в площині, визначеній Законом України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію».

Проблема вивчення ефективності й її оптимізації у сфері державного управління цікавить багатьох учених-юристів. Зазвичай їхні роботи стосуються ефективності та вдосконалення механізму правового регулювання. Не заперечуючи значущості та важливості отриманих висновків, ми розглянемо цю проблему з іншого боку – через призму компонентів, складових процесу управління і його організації.

Ефективна державна організація максимально відповідатиме вимогам суспільства, забезпечуватиме державність, законність і сприятиме розвитку країни, що має важливе значення в умовах агресії Російської Федерації. З погляду на дослідження І. Болокан, ефективність – результат тривалої та багаторазової дії правових норм. Ефективність правових норм визначається як співвідношення між фактичним результатом їх дії й тими соціальними цілями, для досягнення яких вони були прийняті [2, с. 123–124]. Якщо за допомогою впливу правової норми соціальна мета досягається повною мірою, то така норма є ефективною. Якщо ж соціальна мета правової норми не досягнута – вона неефективна.

На думку вчених-правознавців, ефективність у теорії права – це повнота й якість досягнення мети, що стоїть перед системою. Ефективність правових норм визначається як співвідношення між фактичним результатом їх дії і тими соціальними цілями, для досягнення яких ці норми були прийняті. У практичній діяльності ефективність слугує лише певним кількісним показником, вираженням, що відображає ступінь відповідності реальних відносин типовій мірі, яка міститься в конкретному акті.

Ефективність – завжди результат певної діяльності або максимальне наближення до необхідного результату. Як зазначає В. Завальнюк у науковій статті «Ефективність права: антропологічний та євроінтеграційний аспекти», ефективність правового регулювання є одним із найзначущіших показників у праві [3, с. 40].

Поняття ефективності діяльності НП України має суттєві відмінності залежно від того, хто її оцінює. Якщо ефективність оцінюється представниками МВС, то відповідно до Інструкції з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції вважається, що вона досягається тоді, коли поліцейськими правильно та в повному обсязі застосовуються норми матеріального та процесуального права в адміністративній та кримінальній юрисдикції [4].

Якщо це поняття оцінюється соціологічними службами, то вони вважають, що поліцейські діють ефективно тоді, коли фактично забезпечені вимоги, зазначені в ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію»: «Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції» [5].

У НП України під ефективністю слід розглядати ступінь застосування правових норм для досягнення основної мети – фактичного виконання нормативно-правових та інших актів. У зв'язку з цим не можна не погодитися з думкою юристів, які стверджують, що під час аналізу ефективності насамперед потрібно враховувати існування ступеневих і не ступеневих цілей, адже саме з їх досягненням може бути зіставлений результат правового впливу [6].

Прикладами ступеневих цілей у адміністративній діяльності є: підвищення рівня правильного та своєчасного виконання нормативно-правових актів, судових актів і інших органів, і посадових осіб; якість та повнота ведення банку даних, що входять до єдиної інформаційної системи, зокрема щодо адміністративно-юрисдикційних проваджень й інших завдань, передбачених нормативно-правовими актами у сфері діяльності НП України. Вказані цілі реалізуються організацією всієї системи територіальних органів і служб та їх можна досягти більшою чи меншою мірою.

Як не ступеневі цілей в адміністративній діяльності можна розглядати ті, які пов'язані з: дотриманням законності, повагою честі та гідності громадянина; відсутністю скарг у контексті Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України та подання громадянами електронних звернень до Міністерства внутрішніх справ України; рівнем корупційних виявів [7]. Тільки здійснюючи комплексний аналіз досягнення цих цілей, можна сформулювати загальне уявлення про ефективність діяльності.

Суспільно корисна діяльність поліцейських, що здійснюється для досягнення цілей, реально є трудовою діяльністю. У Worldwide Dictionary.org (Всесвітньому словнику української мови) під поняттям «діяльність» розуміється заняття, праця, активність людини в будь-якій галузі [8].

Діяльність – це форма активної творчої взаємодії особи з соціальним середовищем, спрямована на досягнення свідомо обраної цілі. Такі цілі повинні передбачати неодмінно досягнення певного позитивного результату: підвищення продуктивності праці, зміцнення законності тощо.

Діяльність поліцейських – це «доцільна» активність, а значить «узгоджується з метою», тобто призводить до мети. Але іноді діяльність може не зумовити бажаних результатів або результат буде іншим, а мета – не досягнутою.

Діяльність у сфері адміністративної діяльності потрібно розглядати як процес (процеси) активної взаємодії поліцейських із громадськістю, під час якого реалізуються та задовольняються соціальні потреби, вирішуються завдання, визначені ст. 2 Закону України від 02 липня 2015 р. № 5890-VIII «Про Національну поліцію».

Будь-яка активність людини, якій вона надає певний сенс, є діяльністю. Водночас на рівні державного управління цілеспрямованість діяльності конкретного суб'єкта визначається не тільки завданнями та повноваженнями, що мають імперативний характер, а й нормами диспозитивного порядку, які суб'єкт соціального управління визначає самостійно для досягнення більшої ефективності. Ці норми вказують на певний варіант поведінки, але водночас передбачають незалежність об'єктів цих норм, даючи змогу їм регулювати відносини на власний розсуд. У досліджуваному питанні суттєва роль у формуванні зазначених норм належить організаційно-правовому напрямку, який визначає основні способи розвитку ефективності діяльності НП України. Використовуючи порівняльно-правовий метод, проведемо їх аналіз з урахуванням особливостей і компонентів соціального управління, акцентувавши на вдосконаленні цих інструментів управління.

Є чимало трактувань і теоретичних обґрунтувань системи управління, але, як зазначається в літературі, присвяченій адміністративному праву, виконавча влада не може бути поза системою органів державного управління.

Під управлінням у найзагальнішому сенсі В. Авер'янов розуміє цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкти управління з метою створення ефективно функціонуючої системи.

За способом здійснення – це владна діяльність. Як систему, що забезпечує успішне цілісне функціонування, збереження та розвиток організації, розглядає управління О. Бандурка. Загальна думка авторів «Управління в органах виконавчої влади України» (В. Ортинський, З. Кісіль, М. Ковалів [9]) зводиться до комплексу цілеспрямованого впливу на керований суб'єкт за низкою напрямів. Водночас система управління у контексті організаційно-штатної структури НП України, її складові є недостатньо вивченими. Класична схема системи управління охоплює дві підсистеми: керуючу та керовану. Основними компонентами в їх взаємодії є прийняті рішення, процес виконання та здійснення контролю.

Така побудова системи дає змогу зробити висновок, що управлінське рішення є не тільки невід'ємною та найважливішою органічною частиною процесу управління, а й головним засобом досягнення цілей. Під системою управління НП України слід розуміти владний, цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив на територіальні органи з метою ефективності їх діяльності, її збереження або перетворення в інтересах суспільства.

Ця взаємодія є процесом здійснення відносин між двома і більше сторонами, в якій керуючою підсистемою завжди є центральний апарат НП України. Він – суб'єкт прийняття рішень, обов'язкових для виконання територіальними органами НП України, які входять у керувану підсистему як об'єкти. Об'єктом впливу такого управління є поліцейські, державні службовці, інші працівники конкретного державного органу.

Від рівня взаємодії цих двох підсистем безпосередньо залежить ефективність діяльності. Їх обов'язковим і основним елементом є безперервний процес виконання та контролю. Оцінка виконання рішення здійснюється на підставі аналізу інформації, наданої об'єктом управління, про виконане рішення, що є відображенням контролю як однієї з стадій процесу управління. Це відображено в Порядку взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України [10].

До керуючої підсистеми НП України, на нашу думку, входять три суб'єкти. Першим суб'єктом є керівництво НП України, начальники управлінь і працівники центрального апарату.

За час існування НП України проведена значна робота з підвищення на законодавчому рівні ефективності її діяльності. Цьому сприяли доповнення, внесені 10 законодавчими актами в чинний Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію» в період із 2015 року по листопад 2017 року. Проте в умовах активних перетворень у соціально-економічній сфері держави, підвищення правової активності громадян і виникнення офіційних веб-порталів органів поліції стають актуальними питання оцінки громадянами якості послуг, що надаються НП України.

Назріла необхідність підготувати та направити до МВС України проект відомчого акта про впровадження в систему НП України оцінки критеріїв ефективності та показників діяльності окремих категорій працівників, зокрема керівного складу, які характеризують певні напрями, пов'язані з наданням адміністративних послуг або прийняттям ними значущих адміністративних рішень у сфері адміністративної дія-

льності. Адміністративна діяльність як відображення норм публічного права постійно розвивається.

Зважаючи на це, закономірним є постійне внесення доповнень і змін до норм, які повинні підвищити ефективність діяльності поліцейських (прийнято 10 змін до Закону України «Про Національну поліцію» та зміни у Положення про Національну поліцію, що розширюють юридичний інструментарій поліцейських процесуальні дії у сфері адміністративної діяльності).

Другий суб'єкт підсистеми – керівники управлінь територіальних органів адміністративно-територіальних утворень НП України (АР Крим, міста Київ, Севастополь, 25 областей) їх заступники. Організаційно-управлінська діяльність цієї категорії керівників розглядається в НП України як одна зі складових впливу на ефективність у системі оцінки територіальних органів, однак у структурі апарату НП України та в основних завданнях департаментів і управлінь цей напрям прямо не вказано.

Робота керівників територіальних органів і їх заступників повинна аналізуватися під час оцінки ефективності діяльності. Основним завданням територіального органу НП України є управління відділами. Від розуміння цього завдання керівником залежить формування апарату управління, ефективність і законність його функціонування, можливість реалізації громадянами багатьох прав.

Третій суб'єкт підсистеми управління становлять начальники територіальних органів обласного та районного рівня – відділів і їх заступники. Необхідно підвищувати роль цієї категорії керівників у виконанні вимог Закону України «Про Національну поліцію» стосовно організації роботи ввірених підрозділів. Нині ця категорія посадових осіб не володіє в повному обсязі сукупністю принципів, методів, засобів і форм управління, характерних менеджменту.

Основні причини – недостатнє знання вимог керівних документів НП України й основ управлінського процесу, відсутність досвіду управлінської діяльності та недостатнє використання в організації роботи функцій делегування повноважень. Це виявляється у відсутності комплексного застосування організаційно-розпорядчих повноважень, передбачених нормативно-правовими актами МВС України та відомчими документами НП України, реалізованих за допомогою видання наказів і доручень начальника відділу.

Найзначущішими з них у організації ефективної діяльності є накази «Про розподіл обов'язків між начальником відділу, його заступником (заступниками) і їх взаємозамінності» та «Про закріплення зон обслуговування (предметів виконання)». Ці організаційно-розпорядчі документи розраховані на тривалу перспективу та розробляються після

затвердження структури й штатного розкладу відділу з урахуванням предметно-зонального принципу. Індивідуальне закріплення виконавців за зонами здійснюється окремими нормативними документами начальника відділу. Доцільно закріпити його відомчим актом НП України з покладанням контролю за виконанням на керівників, віднесених до другого суб'єкта розглянутої підсистеми управління.

Їх діяльність суворо регламентована у межах адміністративної діяльності та зводиться до комплексу організаційних процедур, що охоплюють проведення підготовчих, основних і заключних заходів. Кількість таких процедур може становити від однієї до декількох сотень (під час проведення комплексу заходів).

Є чимало складових ефективності адміністративної діяльності. Доцільно для позитивного вирішення питань, пов'язаних із підвищенням статусу поліцейських в адміністративній діяльності, ввести мораторій на внесення доповнень і змін до інструментарію адміністративної юрисдикції, за винятком норм, які оптимізують діяльність поліцейських і зобов'язують громадян дотримуватися вимог законодавства. Серед найважливіших чинників, що перешкоджають результативній роботі поліцейських, поряд зі збільшенням обсягу роботи слід розглядати відсутність залежності оплати праці від фактичних результатів, невисокий професійний рівень працівників і понаднормові навантаження.

Ці чинники не дають змоги підвищити рівень ефективності адміністративної діяльності з одночасним зниженням кількості проваджень у справах про адміністративні правопорушення. Динаміка цього процесу протягом поточного року має тенденцію до зростання. Тому очевидна необхідність підвищення значущості оцінки роботи з цими документами.

МВС України розробляє проекти показників діяльності самостійно, узгоджуючи їх за необхідності з відповідними центральними органами виконавчої влади, і несе відповідальність за їх реалізацію. Організаційне та методичне забезпечення, координація роботи покладається на МВС України (у контексті Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України [11]).

Раніше до реформування МВС України здійснювало аналіз окремих напрямів адміністративної діяльності підрозділів, що входять до його структури, і виконувало роль статистичного спостерігача за досягненням обраних цілей. Тоді керуючі цілі були спрямовані на захист інтересів держави та вирішення проблем, що виникли в 90-ті роки ХХ ст. Потрібно зазначити, що конкретних управлінських цілей, орієнтованих на оцінку ефективності діяльності територіальних органів, не було.

Очевидно, що система управління НП України створена на всій території та поширюється повсюдно. За допомогою наданих функцій суб'єкт управління (центральний апарат НП України) забезпечує впорядкований і цілеспрямований вплив на учасників спільної діяльності (територіальні органи НП України). Це досягається насамперед прийняттям правових актів управління, які становлять найважливішу правову форму реалізації управлінських дій з досягнення цілей і вирішення завдань публічного управління.

За час існування НП України тільки її центральним апаратом як суб'єктом управління розроблено та направлено в територіальні органи низку індивідуальних правових актів (накази, доручення) з основної діяльності, за допомогою яких суб'єкт управління (центральний апарат) забезпечує впорядкований вплив на учасників спільної діяльності. З них понад 60% пов'язані з адміністративним регулюванням і спрямовані на вдосконалення ефективності діяльності.

Необхідність системного аналізу ефективності діяльності НП України визначено Положенням про інформаційно-телекомунікаційну систему «Інформаційний портал Національної поліції України» [12]. Особливості адміністративно-правового регулювання інформаційно-аналітичної діяльності зумовлені специфікою ролі НП України у сфері державного управління, технічною оснащеністю, рівнем знань і умінь співробітників стосовно використання сучасних технічних засобів [13, с. 193].

Інструкція з організації діяльності чергової служби органів (підрозділів) НП України визначала цілі й основні напрями діяльності: інформування про події, які мають важливе значення в соціально-економічному розвитку, що зумовлюють великий суспільний резонанс, а також щодо органів державної влади й інших державних структур; стан законності під час забезпечення службової діяльності, характер розглянутих скарг на дії (бездіяльність) поліцейських [14].

Нині формування та використання статистичної інформації підвідомчими підрозділами НП України визначено Наказом МВС України від 21.01.2016 № 39 «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», зокрема у сфері адміністративної діяльності.

Організація роботи з досягнення обраних цілей стала обов'язковою для всіх об'єктів управління. НП України, на відміну від попередньої структури, перестає бути суб'єктом бюджетного планування стосовно поповнення дохідної частини бюджету за рахунок

стягнення штрафів як одного з інструментів визначення ефективності діяльності.

Включення НП України в Стратегію національної безпеки України виявилось своєчасним і дало змогу розпочати вирішення двох головних завдань – створення інформаційно-телекомунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України» та формування нових структур як найзначущіших напрямів підвищення ефективності роботи, що передбачено Стратегією розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року [15].

Основним завданням НП України, за Стратегією, є формування ефективної системи захисту прав і свобод людини та громадянина, підвищення відкритості й доступності системи. З цією метою передбачені державні капітальні вкладення на продовження інформатизації та будівництво, реконструкцію чи придбання поліцейських офісів територіальних органів НП України.

Отже, в широкому розумінні поняття «ефективність» є основним у системі оцінки діяльності НП України, а у вузькому – виявом організаційних і правових регуляторів з конкретного напрямку. В зазначеному контексті такий підхід збігається з поглядами І. Охріменка (Національна академія внутрішніх справ), який стверджує, що потрібне теоретико-правове переосмислення й практичне впровадження комплексного підходу до оцінювання ефективності діяльності органів і підрозділів поліції України [16, с. 143].

Ефективність діяльності НП України – адекватне відображення застосування центральним апаратом МВС України, що є суб'єктом управління, наданих йому владних повноважень і заходів адміністративного та правового впливу. Ефективність діяльності НП України є наслідком впливу центрального апарату на процеси, що відбуваються в територіальних органах. У зміст цих процесів входять передбачення, прогнозування, планування, прийняття необхідного рішення, мобілізація й організація для його здійснення сил і ресурсів, контроль за його виконанням й інші дії, які характеризують виконавчу владу. Поряд із цими функціями в осмисленні поняття «ефективність» як основного в системі оцінки діяльності територіальних органів потрібно враховувати і ступінь реалізації ними управлінських повноважень, пов'язаних із обліком, інформаційним забезпеченням і мотивацією, спрямованих на досягнення цілей.

Доцільно зауважити на погляди стосовно проблеми ефективності Інспекції з охорони праці поліції і пожежно-рятувальних служб Великої Британії, яка оцінює ефективність поліцейської діяльності. У статті «Поліцейські сили повинні продовжувати змінюватися»



(09 листопада 2017 р.) зазначено: поліцейські сили зазвичай продовжують добре управляти своїми ресурсами. Проте більшість поліцейських сил повинні бути набагато амбітнішими у своїх планах стосовно зміни способу надання поліцейських послуг у майбутньому та пришвидшення цих планів, насамперед у разі поліпшення їх послуг, що надаються цифровими засобами [17].

**Висновки.** Проблема ефективності – одна з найбільш полемічних і дискусійних у юридичній науці. Під час дослідження категорії ефективності діяльності поліції важливу роль відіграє розуміння її мети й як наслідок – функціонального призначення в юридичній науці. Ефективність діяльності НП України – це складна оцінна категорія, за допомогою якої в динаміці визначається рівень реалізації та досягнення встановлених цілей, позначених критеріями та виражених у показниках. Завдання керівника територіального органу НП України, зацікавленого в підвищенні ефективності діяльності, полягає в тому, щоб вибрати підхід, який найбільшою мірою відповідає умовам його організації, й органічно ввести його в загальну систему управління. Найбільш досконалий і виправданий підхід – це управління результатами на основі критеріїв ефективності.

---

1. Глуховеря В. Окремі питання подальшого розвитку системи МВС України у світлі проведення реформування правоохоронної сфери держави / В. Глуховеря // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 1. – С. 124–127.

2. Болокан І. В. Напрями підвищення реалізації адміністративно-правових норм / І. В. Болокан // Право і суспільство. – 2017. – № 4. – С. 122–130.

3. Завальнюк В. В. Ефективність права: антропологічний та євроінтеграційний аспекти / В. В. Завальнюк // LEX PORTUS. – 2017. – № 1 (3). – С. 39–48.

4. Про затвердження Інструкції з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції: Наказ МВС України від 30.01.2017 № 67 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0304-17>

5. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

6. Система оцінки ефективності роботи національної поліції / Н. Куба, Р. Тополевський // Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. – 15.02.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khp.org/index.php?id=1455530110>

7. Про внесення змін до наказу Міністерства внутрішніх справ України від 10 жовтня 2004 року № 1177: Наказ МВС України від 17.10.2016 № 1087 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1436-16/paran2#n104>

8. WorldwideDictionary.org (Всесвітній словник української мови) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.worldwidictionary.org/%D0%B4%D1%96%D1%8F%D0%B%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%D1%82%D1%8C>

9. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В. Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – Львів: ЛьвДУВС, 2008. – 296 с.

10. Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 25.11.2016 № 1250 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1682-16>

11. Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України: Наказ МВС України від 13.06.2016 № 503 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0944-16>

12. Про затвердження Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему «Інформаційний портал Національної поліції України: Наказ МВС України від 03.08.2017 № 676 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1059-17>

13. Єсімов С. С. Інформаційно-аналітична діяльність МВС України як об'єкт правового регулювання / С. С. Єсімов // Науковий вісник Львівського державного ун-ту внутрішніх справ. – 2017. – № 1. – С. 184–195.

14. Про затвердження Інструкції з організації діяльності чергової служби органів (підрозділів) Національної поліції України: Наказ МВС України від 23.05.2017 № 440 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0750-17>

15. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року // Сайт МВС України 12.11.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya\\_2020.htm](http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm)

16. Охріменко І. Оцінка ефективності діяльності органів і підрозділів Національної поліції України: погляд на проблему / І. Охріменко // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 1. – С. 139–144.

17. «Significantly stressed». Police forces need to continue to change. PEEL: police efficiency 2017 – force press releases. 9 November 2017 // British HM Inspectorate of Constabulary [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic>

### **Середя В. В. Эффективность в системе оценки деятельности территориальных органов Национальной полиции**

*Рассматриваются вопросы эффективности в системе оценки деятельности территориальных органов Национальной полиции Украины с позиции влияния нормативно-правового регулирования на управляемые объекты – территориальные органы управления в соответствии с административно-территориальным устройством, роль МВД Украины и аппарата Национальной полиции.*

*Анализируются административные и организационные аспекты деятельности руководства касательно эффективности деятельности террито-*

риальных подразделений Национальной полиции в контексте Стратегии развития системы МВД Украины.

**Ключевые слова:** эффективность деятельности, Национальная полиция, территориальные органы, нормативно-правовое регулирование.

**Sereda V. V. Efficiency in the system of evaluation of the activities of the territorial units of the National Police**

*The article concerns the issues of the effectiveness in the system of estimation of the National Police of Ukraine territorial bodies activity on the position of the influence of normative-legal regulation on operative facilities – territorial bodies of administration according to administrative-territorial division, the importance of the Ministry of Internal Affairs and National Police Apparatus.*

*The administrative and organizing aspects of the activity of the administration concerning effectiveness of the activity of territorial units of National Police in the context of the Strategy of the development of the system of Minister of Internal Affairs are analyzed in the paper.*

*The effectiveness of the National Police of Ukraine activity is the adequate reflection of the application by the central apparatus of MIA of Ukraine, that are the subject of administration, having powers and measures of administrative and legal influence. The effectiveness of the activity of National Police of Ukraine is the consequence of the central apparatus impact on the process taking part in the territorial bodies. This process involves prediction, prognostication, planning, making the necessary decisions, mobilization and arrangement for its fulfillment powers and resources, control of its fulfillment and many others actions, that characterized the executive power.*

*The effectiveness of the activity of the National Police of Ukraine is complicated estimation category, with the help of which the level of realization and achievements of the goals, mentioned by criterias and reflected in indicators. The task of the chief of the territorial body of National Police, interested in improvement of the effectiveness of its activity is to choose the best method, that will suit the conditions of his establishment and naturally involve it into the general administrative system. The perfect and effective approach, according to the paper, it's the arranging of the results on the basis of effectiveness of criteria.*

**Key words:** effectiveness of the activity, National Police, territorial bodies, normative-legal regulation.

*Стаття надійшла 13 листопада 2017 р.*

## НАУКОВЕ ЖИТТЯ

### ЗАХИСТИ ДИСЕРТАЦІЙ

17 листопада 2017 року на засіданні спеціалізованої вченої ради К 35.725.02 у Львівському державному університеті внутрішніх справ відбувся прилюдний захист дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) **Рудковської Марти Романівни** «Суспільна небезпека як ознака поняття злочину» (спеціальність 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право).

*Науковий керівник:* доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України **Навроцький Вячеслав Олександрович** (Львівський державний університет внутрішніх справ, професор кафедри кримінального права та кримінології).

*Офіційні опоненти:* доктор юридичних наук, професор **Кваша Оксана Олександрівна** (Інститут держави і права імені В. М. Корещького НАН України, провідний науковий співробітник відділу проблем кримінального права, кримінології та судоустрою); кандидат юридичних наук, доцент **Пономаренко Юрій Анатолійович** (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, декан заочного факультету № 1).

\* \* \*

*Редколегія Наукового вісника вітає Марту Рудковську з успішним захистом дисертації та бажає подальшої плідної науково-педагогічної діяльності!*

*Лише осмислені знання приносять плоди*

В. Борисов

Наукові, науково-практичні та теоретико-методичні заходи дають змогу комплексно розглянути сучасний стан і перспективи розвитку держави, права, суспільства, наук (зокрема юридичних) в Україні та світі з залученням зусиль науковців, практиків, аспірантів, студентів із усієї України та зарубіжних держав. Обмін науковою інформацією, результатами досліджень і спостережень, формування спільних резолюцій та подальше їхнє адресне скеровування сприятиме позитивним змінам у правозастосовній практиці нашої держави.

Протягом 2017 року в Львівському державному університеті внутрішніх справ було організовано і проведено 28 науково-практичних заходів. Зокрема відбулися: 2 Міжнародні науково-практичні конференції; звітна наукова конференція; Міжнародний круглий стіл; Львівський форум кримінальної юстиції; освітньо-науковий форум; 3 науково-практичні конференції; 9 наукових та науково-практичних семінарів; 4 круглі столи; 6 наукових заходів здобувачів вищої освіти.

Щорічна Міжнародна конференція **«Теорія та практика протидії злочинності у сучасних умовах»** цьогогоріч відбулася у форматі трьох панельних дискусій: сучасна правоохоронна діяльність: стан, ризики та перспективи, зарубіжний досвід протидії злочинності; проблеми протидії окремим видам злочинів. Локація проведення – Центр дозвілля нашого університету – дала змогу гостям заходу ознайомитися з територією університету, відвідати музей та поспілкуватися не лише між собою, але й із студентами, які навчаються у ЛьвДУВС. До роботи конференції долучилися понад 100 осіб. Зокрема були представлені: Львівська обласна державна адміністрація, Львівська обласна рада, Львівська міська рада, Консультативна місія Європейського Союзу, Освітній комплекс поліцейської освіти (Чеська республіка), Вища школа поліції в м. Щитно (Республіка Польща), Вища школа безпеки у м. Перемишль (Республіка Польща), Міська комендатура поліції в м. Перемишль (Республіка Польща), Вища школа маркетингового управління та іноземних мов у м. Катовіце (Республіка Польща), Головне управління Національної поліції у Львівській області, Національне антикорупційне бюро України, Прокуратура Львівської області, Західне регіональне управління Державної прикордонної служби України, Львівський апеляційний господарський суд, Львівський національний університет імені Івана Франка та ін.

Виступи науковців і практиків супроводжувалися демонстрацією на мультимедійному обладнанні. До початку роботи конференції було опубліковано збірник тез доповідей її учасників.

Надзвичайно цікавим видався освітньо-науковий форум **«Інноваційні технології підготовки поліцейських кадрів в умовах реформування освіти МВС України»**, який об'єднав однодумців – представників Національної академії внутрішніх справ і Львівського державного університету внутрішніх справ.

Було обговорено найактуальніші проблеми підготовки поліцейських у освітніх закладах системи МВС і запропоновано способи їх вирішення.

Молоді науковці також неодноразово мали можливість поспілкуватися, подискутувати, обговорити напрями розвитку нашої держави та набути досвіду наукової роботи під час заходів, які впродовж року відбулися у ЛьвДУВС. А їх цього року було 6: міжвузівська студентська науково-практична конференція **«Соціально-економічний розвиток і безпека України: філософія та тактика»**, 23 березня (видано збірник); науково-практична конференція здобувачів вищої освіти (іноземними мовами) **«Правозахисна та правоохоронна діяльність: європейський досвід та українські реалії»**, 31 березня (видано електронний збірник); студентська науково-практична конференція **«ENTER in царство Психеї»**, 27 квітня; курсантсько-студентська конференція **«Приватне право України в умовах євроінтеграції»**, 28 квітня із виданням збірника; Всеукраїнська наукова конференція молодих науковців **«Механізм правового регулювання правоохоронної та правозахисної діяльності в умовах формування громадянського суспільства (осінні читання)»**, 27 жовтня (видано збірник); науково-практичний семінар курсантів і студентів **«Професійна комунікація: мова, культура, право»**, 3 листопада.

## НАШІ АВТОРИ

- Андрусин Р. М.** кандидат юридичних наук, фахівець факультету № 3 Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Балинська О. М.** доктор юридичних наук, професор, проректор Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Бедрій Р. Б.** кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права Львівського національного університету імені Івана Франка.
- Бондаренко В. А.** кандидат юридичних наук, доцент кафедри мовної підготовки Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Броневицька О. М.** кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінально-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Бурда С. Я.** кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального права і кримінології Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Гаврильців М. Т.** кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Галкевич С. В.** асистент кафедри приватного права Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича.
- Гангур Н. В.** аспірант кафедри кримінального процесу Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Гурковський М. П.** кандидат юридичних наук, доцент, проректор Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Данчул О. С.** кандидат юридичних наук, заступник декана факультету № 4 Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Долинська М. С.** доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри господарсько-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.

- Єсімов С. С.** кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Забзалюк Д. Є.** кандидат історичних наук, доцент, завідувач кафедри теорії та історії держави і права, конституційного та міжнародного права 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».
- Гльків Н. В.** кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарсько-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Глюшик О. М.** кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Кельман Л. М.** кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного права та процесу Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Кісіль З. Р.** доктор юридичних наук, професор, декан факультету № 7 Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Кісіль Р.-В. В.** кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Ковалів М. В.** кандидат юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Коваль І. М.** асистент кафедри теорії та філософії права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка».
- Круць К. І.** здобувач вищої освіти Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Лепіш Н. Я.** кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.



- Лещух А. Р.** кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри теорії та історії держави і права, конституційного та міжнародного права Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Лук'янова Г. Ю.** кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Марець Ю. І.** здобувач вищої освіти Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Мармура О. З.** кандидат юридичних наук, викладач кафедри кримінального права та кримінології Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Мелех Л. В.** кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарсько-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Мельник Н. В.** кандидат юридичних наук, науковий співробітник відділу організації наукової роботи Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Онишко О. Б.** кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного та міжнародного права Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Павлович-Сенета Я. П.** кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Проць І. М.** кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Пустова Н. О.** здобувач вищої освіти Львівського національного університету імені Івана Франка.
- Рурак В. С.** здобувач вищої освіти Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Ряшко О. В.** кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального процесу Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Середа В. В.** доктор юридичних наук, доцент, начальник Головного управління Національної поліції у Львівській області.
- Смолин Г. В.** кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри господарсько-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.

- Туркот О. А.** кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарсько-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Федулова І. М.** аспірант кафедри кримінального права і кримінології Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Штангрет І. І.** старший викладач кафедри господарсько-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Ященко В. А.** доктор юридичних наук, професор, професор кафедри теорії та історії держави і права, конституційного та міжнародного права Львівського державного університету внутрішніх справ.

# ЗМІСТ

## *Розділ 1*

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. МЕТОДОЛОГІЯ ПРАВА

<b>Балинська О. М., Яценко В. А.</b> Синергетика як методологічна парадигма юридичних досліджень.....	3
<b>Забзалюк Д. Є.</b> Хрестоносний рух і політико-правова доктрина доби Середньовіччя: головні детермінанти становлення та розвитку.....	13
<b>Забзалюк О. В.</b> Концепції державного устрою на західноукраїнських землях у середині ХІХ – на початку ХХ століття: історико-правовий аспект.....	20
<b>Кельман Л. М.</b> До питання про співвідношення понять правозастосовної діяльності та реалізації права: теоретико-правовий аспект.....	31
<b>Лепіш Н. Я.</b> Ефективність тлумачення як елемент правотворчої діяльності.....	42
<b>Мельник Н. В.</b> Співвідношення й особливості взаємовідносин самоорганізації народу та громадянського суспільства.....	52
<b>Онишко О. Б.</b> Вплив глобалізації на місцеве самоврядування в Польщі.....	59
<b>Ряшко О. В., Коваль І. М.</b> Антиправова, антигуманна сутність сталінського тоталітарного режиму: історико-правовий аспект (до 80-річчя «Великого терору»).....	68

## *Розділ 2*

### КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

<b>Бедрій Р. Б.</b> Конституційно-правове забезпечення місцевого самоврядування в Україні та в європейських країнах.....	78
<b>Гаврильців М. Т., Лук'янова Г. Ю.</b> Реалізація державного суверенітету та суверенних прав держави в умовах євроінтеграції.....	89

**Лещух А. Р.**

Мереологічний поділ обсягу родового поняття конституційної відповідальності в Україні: правовий та теоретичний аспекти.....99

### *Розділ 3*

## **ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО.**

### **ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО**

**Галкевич С. В.**

Вина як категорія цивільного деліктного права.....109

**Долинська М. С.**

Особливості провадження нотаріальної діяльності на українських землях під час Другої світової війни.....118

**Льків Н. В.**

Судова практика у справах про відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності.....127

**Мелех Л. В., Круць К. І.**

Правові особливості судової процедури розпорядження майном боржника у справі про банкрутство, її мета й функції.....137

**Смолин Г. В.**

Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань як засіб організації господарських правовідносин.....143

**Туркот О. А., Рурак В. С.**

Щодо джерел і порядку формування статутного капіталу акціонерного товариства.....153

**Штангрет І. І.**

Правовий статус службового житла спеціалізованого житлового фонду.....162

### *Розділ 4*

## **АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС**

**Андрусин Р. М.**

Теоретичні засади оцінки діяльності поліції.....169

**Бондаренко В. А., Пустова Н. О.**

Державне управління й адміністративно-правове регулювання у сфері охорони атмосферного повітря.....175

**Гурковський М. П., Єсімов С. С.**

Поняття державної служби в правоохоронній сфері України.....189

**Данчул О. С.**

Особливості профілактики адміністративних правопорушень органами Національної поліції під час підготовки та проведення футбольних матчів.....201

<b>Єсімов С. С.</b>	Методологія дослідження інформаційних технологій у публічному управлінні.....	211
<b>Глюшик О. М., Марець Ю. І.</b>	Мінімізація платниками ПДВ податкових зобов'язань шляхом залучення підприємств тіньового сектора економіки.....	221
<b>Кісіль З. Р.</b>	Особливості підготовки поліцейських в умовах реформування системи МВС України.....	232
<b>Кісіль Р.-В. В.</b>	Дефекти сучасного законодавства про адміністративну відповідальність: корупційні загрози та методи їх подолання.....	239
<b>Ковалів М. В.</b>	Правоохоронні (поліцейські) заходи реагування на правопорушення.....	245
<b>Павлович-Сенета Я. П.</b>	Загальна характеристика й історичні форми державної політики у сфері державної митної справи.....	254
<b>Проць І. М.</b>	Діяльність Рахункової палати як суб'єкта протидії правопорушенням у бюджетній сфері.....	262

### *Розділ 5*

## **КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС. КРИМІНАЛІСТИКА. ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

<b>Броневицька О. М.</b>	Чи можливо притягнути винних осіб до кримінальної відповідальності за злочин агресії проти України? .....	270
<b>Бурда С. Я.</b>	Покарання у виді довічного позбавлення волі в Україні: шлях до гуманізації.....	279
<b>Гангур Н. В.</b>	Призначення та проведення судових експертиз під час розслідування кримінальних правопорушень авторського права і суміжних прав.....	288
<b>Мармура О. З.</b>	Ідея регламентації ознак, що кваліфікують злочин, в Загальній частині законодавства про кримінальну відповідальність: головні положення концепції реалізації в КК України.....	297
<b>Федулова І. М.</b>	Кримінально-правова характеристика суб'єкта злочину, передбаченого статтею 206-2 Кримінального кодексу України.....	308

**НАУКА У ПРАКТИЧНІЙ ПЛОЩИНІ**

**Серета В. В.**

Ефективність у системі оцінки діяльності територіальних органів Національної поліції.....	319
НАУКОВЕ ЖИТТЯ.....	332
НАШІ АВТОРИ.....	335

# СОДЕРЖАНИЕ

## *Раздел 1* **ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА. МЕТОДОЛОГИЯ ПРАВА**

### **Балинская О. М., Ященко В. А.**

Синергетика как методологическая парадигма юридических исследований.....3

### **Забзалюк Д. Е.**

Крестоносное движение и политико-правовая доктрина эпохи Средневековья: главные детерминанты становления и развития.....13

### **Забзалюк О. В.**

Концепции государственного строя на западноукраинских землях в середине XIX – начале XX века: историко-правовой аспект.....20

### **Кельман Л. М.**

К вопросу о соотношении понятий правоприменительной деятельности и реализации права: теоретико-правовой аспект.....31

### **Лепиш Н. Я.**

Эффективность толкования как элемент правотворческой деятельности.....42

### **Мельник Н. В.**

Соотношение и особенности взаимоотношений самоорганизации народа и гражданского общества.....52

### **Онышко О. Б.**

Влияние глобализации на местное самоуправление в Польше.....59

### **Ряшко Е. В., Коваль И. М.**

Антиправовая, антигуманная сущность сталинского тоталитарного режима: историко-правовой аспект (к 80-летию «Большого террора»).....68

*Раздел 2*

**КОНСТИТУЦИОННОЕ  
И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО**

**Бедрий Р. Б.**

Конституционно-правовое обеспечение местного самоуправления в Украине и в европейских странах.....78

**Гаврыльцев М. Т., Лукьянова Г. Ю.**

Реализация государственного суверенитета и суверенных прав государства в условиях евроинтеграции.....89

**Лещух А. Р.**

Мереологическое деление объема родового понятия конституционной ответственности в Украине: правовой и теоретический аспекты.....99

*Раздел 3*

**ХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРАВО.  
ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО**

**Галкевич С. В.**

Вина как категория гражданского деликтного права.....109

**Долинская М. С.**

Особенности осуществления нотариальной деятельности на украинских землях во время Второй мировой войны.....118

**Ильків Н. В.**

Судебная практика по делам об отчуждении земельных участков по мотивам общественной необходимости.....127

**Мелех Л. В., Круць К. И.**

Правовые особенности судебной процедуры распоряжения имуществом должника в деле о банкротстве, ее цель и функции.....137

**Смолин Г. В.**

Единый государственный реестр юридических лиц, физических лиц-предпринимателей и общественных формирований как средство организации хозяйственных правоотношений.....143

**Туркот О. А., Рурак В. С.**

Касательно источников и порядка формирования уставного капитала акционерного общества.....153



**Штангрет И. И.**

Правовой статус служебного жилья специализированного жилищного фонда.....162

*Раздел 4***АДМИНИСТРАТИВНОЕ  
ПРАВО И ПРОЦЕСС****Андрусин Р. Н.**

Теоретические основы оценки деятельности полиции.....169

**Бондаренко В. А., Пустовая Н. А.**

Государственное управление и административно-правовое регулирование в области охраны атмосферного воздуха.....175

**Гурковский М. П., Есимов С. С.**

Понятие государственной службы в правоохранительной сфере Украины.....189

**Данчун А. С.**

Особенности профилактики административных правонарушений органами Национальной полиции во время подготовки и проведения футбольных матчей.....201

**Есимов С. С.**

Методология исследования информационных технологий в публичном управлении.....211

**Илюшник Е. Н., Марец Ю. И.**

Минимизация платежей НДС налоговых обязательств путем привлечения предприятий теневого сектора экономики.....221

**Кисиль З. Р.**

Особенности подготовки полицейских в условиях реформирования системы МВД Украины.....232

**Кисиль Р.-В. В.**

Дефекты современного законодательства об административной ответственности: коррупционные угрозы и методы их преодоления.....239

**Ковалив М. В.**

Правоохранительные (полицейские) меры реагирования на правонарушения.....245

**Павлович-Сенета Я. П.**

Общая характеристика и исторические формы государственной политики в сфере государственного таможенного дела.....254

**Проць И. Н.**

Деятельность Счетной палаты как субъекта противодействия  
правонарушениям в бюджетной сфере.....262

*Раздел 5*

**УГОЛОВНОЕ ПРАВО И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС.  
КРИМИНАЛИСТИКА.  
ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

**Броневицкая О. М.**

Возможно ли привлечь виновных лиц к уголовной  
ответственности за преступление агрессии против Украины? .....270

**Бурда С. Я.**

Наказание в виде пожизненного лишения свободы в Украине:  
путь к гуманизации.....279

**Гангур Н. В.**

Назначение и проведение судебных экспертиз  
при расследовании уголовных правонарушений  
авторского права и смежных прав.....288

**Мармура О. З.**

Идея регламентации квалифицирующих признаков  
преступления в Общей части законодательства об уголовной  
ответственности: главные положения концепции реализации  
в УК Украины.....297

**Федулова И. Н.**

Уголовно-правовая характеристика субъекта преступления,  
предусмотренного статьей 206-2 Уголовного кодекса Украины.....308

**НАУКА В ПРАКТИЧЕСКОЙ ПЛОСКОСТИ**

**Серета В. В.**

Эффективность в системе оценки деятельности  
территориальных органов Национальной полиции.....319

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ.....332

НАШИ АВТОРЫ.....335

# CONTENTS

## *Section 1*

### THEORY AND HISTORY OF THE STATE AND THE RIGHT. METHODOLOGY OF RIGHT

**Balynska O. M., Yashchenko V. A.**

Synergetics as a methodological paradigm  
of legal research.....3

**Zabzaljuk D. Ye.**

Crusader Movement and the Political and Legal  
Doctrine of the Middle Ages: the Main Determinants  
of Interconnection.....13

**Zabzaljuk O. V.**

Concepts of the State System on the Western Lands  
in the Middle of the XIX – the Beginning of the XX Century:  
the Historical and Legal Aspect.....20

**Kelman L. M.**

Corelation of subjects defining law realization of the law,  
law enforcement activity: theoretical-law aspects.....31

**Lepish N. Ya.**

The effectiveness of lawmaking and interpretation  
as its result on the whole.....42

**Melnyk N. V.**

Correlation and peculiarities of the relationship between  
the nation's self-organization and the civil society.....52

**Onyshko O. B.**

The influence of globalization in local government in Poland.....59

**Ryashko O. V., Koval I. M.**

Illegal, antihuman essence of Stalin's totalitarian regime  
historical and legal aspect (to the 80<sup>th</sup> anniversary  
of the «Great Terror»).....68

*Section 2*

**CONSTITUTIONAL  
AND INTERNATIONAL LAW**

**Bedriy R. B.**

Constitutional and Legal Support of Local Self-Government  
in Ukraine and in European countries.....78

**Havryltsiv M. T., Lukianova H. Yu.**

Implementation of state sovereignty and sovereign rights  
of the state in terms of European integration.....89

**Leshchukh A. R.**

Merelogical division of the generic notion of constitutional  
responsibility in Ukraine: legal and theoretical aspects.....99

*Section 3*

**COMMERCIAL LAW.  
CIVIL LAW**

**Halkevych S. V.**

Guilt as a category of civil tort law.....109

**Dolynska M. S.**

Peculiarities of the notarial activities on the Ukrainian  
lands during the Second World War.....118

**Ilkiv N. V.**

Judicial practice of alienation of land plots for reasons  
of social necessity.....127

**Melekh L. V., Kruts K. I.**

Legal features of the judicial procedure of disposition  
of the debtor's property in the bankruptcy case  
of its purpose and function.....137

**Smolyn H. V.**

The Unified State Register of Legal Entities, Individual  
Entrepreneurs and Public Organizations as a means  
of organizing economic legal relations.....143

**Turkot O. A., Rurak V. S.**

On the issue of sources and procedure of the formation  
of the authorized capital of a joint-stock company.....153

**Shtangret I. I.**

Legal status of the official domicile in specialized  
housing fund.....162

*Section 4***ADMINISTRATIVE  
RIGHT AND PROCESS****Andrusishin R. M.**

The theoretical basis for assessing the activities  
of the police.....169

**Bondarenko V. A., Pustova N. O.**

Public administration and administrative-legal regulation  
in the field of atmospheric air.....175

**Hurkovskiy M. P., Yesimov S. S.**

The concept of public service in the law  
enforcement field.....189

**Danchul O. S.**

Features of the prevention of administrative offences  
by authorities of the National Police during the preparation  
and holding of football matches.....201

**Yesimov S. S.**

Methodology of information technologies research in public  
administration.....211

**Iliushyk O. M., Marets Yu. I.**

Minimization of tax obligations by VAT payers through  
the involvement of enterprises of the shadow sector  
of the economy.....221

**Kisil Z. R.**

Police Training Peculiarities in Term of Reforming  
the Ministry of Internal Affairs System of Ukraine.....232

**Kisil R.-V. V.**

Defects of modern law of administrative responsibility: corruption threats and methods of counteraction.....	239
--	-----

**Kovaliv M. V.**

Law enforcement (police) measures in response to offences.....	245
--	-----

**Pavlovych-Seneta Ya. P.**

General characteristic and historical forms of state policy in the field of state customs affair.....	254
---	-----

**Prots I. M.**

Activities of the Accounting Chamber as the subject of combating crime in the budget sector.....	262
--	-----

*Section 5*

**CRIMINAL LAW AND CRIMINAL PROCESS.**

**CRIMINALISTICS.**

**OPERATIONAL-SOURCING ACTIVITY**

**Bronevytska O. M.**

Could guilty persons be brought to criminal responsibility for crime of aggression against Ukraine? .....	270
---	-----

**Burda S. Ya.**

Punishment in the Form of Life Imprisonment in Ukraine: the Way to Humanization.....	279
--	-----

**Gangur N. V.**

Purpose and conduct of judicial expertise at the time of investigation of criminal legal rights of copyright and related rights.....	288
--	-----

**Marmura O. Z.**

The idea of the regulation of qualifying features in the General part of the legislation on criminal liability: general provisions of the concept of implementation in the Criminal code of Ukraine.....	297
--	-----

**Fedulova I. M.**

Criminal legal characteristic of the subject of the crime,  
stipulated by Article 206-2 of the Criminal Code of Ukraine.....308

**SCIENCE IN PRACTICE AREA****Sereda V. V.**

Efficiency in the system of evaluation  
of the activities of the territorial units of the  
National Police.....319

SCIENTIFIC LIFE.....332

OUR AUTHORS.....335

**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 вищих навчальних закладів 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 і 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, російською, англійською мовами;
- анотації статті українською, російською та англійською;
- ключові слова українською, російською, 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 приділити належну увагу, 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 інтервали і віддрукований на папері формату 210 × 297,5 мм (A4), на сторінці – не більше 30-ти рядків, кегель – 14 пт. Поля навколо тексту – по 2 см з усіх боків. Якщо стаття містить *графічний матеріал*, то його слід подавати у форматі A5, а в авторському оригіналі залишати місце для рисунків. Електронні варіанти мають бути повністю виправлені без «значків» та «об'єктів».

**Рукопис має бути підписаний автором.**

Статті у Вісник можуть подаватися авторами такими мовами: українською, російською, англійською.

До статті *українською та російською мовами* надаються розширена (1800–2000 знаків) анотація англійською мовою та анотації українською і російською (по 500 знаків кожна). 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 належним чином завірені печаткою цих закладів, установ чи організацій.

До статті *англійською мовою* надаються розширена (1800–2000 знаків) анотація українською мовою і звичайні анотації російською та англійською (по 500 знаків кожна).

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 зав'язків навчального закладу.

**Стаття подається зі супровідними документами:**

– для авторів без наукового ступеня – із 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 мовностилістичними 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 необхідності, скорочувати і редагувати тексти статей або відхилити 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, доцент **Балинська О. М.**;

*серія психологічна* –

кандидат соціологічних наук, доцент **Борисенко О. М.**;

*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

Борисенко Оксана Михайлівна 097-461 83 84

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 *Г. А. Ялечко*

Редагування текстів англійською *І. Ю. Сковронська*

Редагування текстів російською *О. Я. Шмиговська*

Макетування *Н. М. Лесь*

Друк *А. М. Радченко*

---

Підписано до друку 28.12.2017.

Формат 60×84/16. Папір офсетний. Умовн. друк. арк. 20,7.

Тираж 100 прим. Зам. № 157-17.

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.