

ПРАВО І СУСПІЛЬСТВО

Науковий
журнал

Журнал заснований
у 2004 році з ініціативи
генерал-лейтенанта міліції
ВІТАЛІЯ ФЕДОРОВИЧА
ЗАХАРОВА, заслуженого
діяча науки і техніки
України, кандидата
юридичних наук, професора

Свідоцтво про державну
реєстрацію – серія КВ
№ 11724-595 ПР
від 12.09.2006

Офіційний сайт:
www.pravoisuspilstvo.org.ua

Виходить 6 разів на рік

Адреса редакції:
49064, м. Дніпро,
вул. Орловська, 1-Б
тел.: (056) 371-51-47

ISSN 2078-3736

У номері

*РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ*

ЦИВІЛІСТИКА

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

*АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО*

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

*ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА,
КРИМІНОЛОГІЇ ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА*

КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛІСТИКА

ТРИБУНА ЗАРУБІЖНОГО ВЧЕНОГО

1
2019

Науковий журнал. Заснований у 2004 році. Засновники: ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет», Фонд юридичної науки Академіка права В.В. Сташиса, Національна академія внутрішніх справ. Видавець – ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет». Включений до переліку фахових видань України з юридичних наук (Постанова Президії ВАК України від 10.03.2010, № 1-05/2). Проведено переєстрацію видання (Наказ МОН України № 261 від 06.03.2015, додаток № 13).

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

Головний редактор **М.В. Корнієнко**
Заступник головного редактора: **О.М. Джужа**

Редакційна колегія не завжди поділяє позицію автора

За точність викладеного матеріалу відповідальність покладається на авторів

Зміни до тексту та скорочення, що не впливають на зміст матеріалів, а також їх перейменування вносяться редакцією без узгодження з автором

Рукописи не рецензуються і не повертаються

Ухвалено до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Дніпровського гуманітарного університету (протокол № 4 від 20.12.2018 р.)

Бандурка О.М. – доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України;
Богатирьов І.Г. – доктор юридичних наук, професор;
Вербеньський М.Г. – доктор юридичних наук, професор;
Джужа О.М. – доктор юридичних наук, професор;
Ємець Л.О. – кандидат юридичних наук, доцент;
Калюжний Р.А. – доктор юридичних наук, професор;
Кисельов О.О. – кандидат юридичних наук, доцент;
Колпаков В.К. – доктор юридичних наук, професор;
Корнієнко М.В. – доктор юридичних наук, професор;
Макушев П.В. – доктор юридичних наук, професор;
Мисливий В.А. – доктор юридичних наук, професор;
Недов С.Л. – кандидат юридичних наук, доцент;
Сергєвнн В.А. – доктор юридичних наук, професор (Сполучені Штати Америки);
Торяник В.М. – доктор політичних наук, професор;
Хюльсхерстер Штефан – доктор юридичних наук, професор (Федеративна Республіка Німеччина);
Чернш В.В. – доктор юридичних наук, професор;
Ярмиш О.Н. – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України.

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

ЗАБОКРИЦЬКИЙ І. І.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри конституційного
та міжнародного права
(Інститут права та психології
Національного університету
«Львівська політехніка»)

УДК 340.115

ПРАВОРОЗУМІННЯ ЯК ОСНОВА СУЧАСНИХ ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

У статті проаналізовано основні підходи до праворозуміння як основи сучасних правових досліджень. Доводиться, що сучасне праворозуміння дедалі більше тяжіє до балансу між різними підходами, а тому сучасна наука в своїй основі так чи інакше наближається до застосування інтегративних підходів, що прагнуть поєднати в одному переваги кожного з них.

Ключові слова: праворозуміння, правові дослідження, методологія правових досліджень, інтегративний тип праворозуміння.

В статье проанализированы основные подходы к правопониманию как основе современных правовых исследований. Доказывается, что современное правопонимание все больше тяготеет к балансу между различными подходами, а потому современная наука в своей основе так или иначе приближается к применению интегративных подходов, стремящихся совместить в одном преимущества каждого из них.

Ключевые слова: правопонимание, правовые исследования, методология правовых исследований, интегративный тип правопонимания.

The article analyzes the main approaches to legal understanding as the basis of modern legal research. It turns out that modern jurisprudence tends to balance the different approaches, and therefore, modern science in its own way is arriving to the application of integrative approaches, which seek to combine the advantages of each of them.

Key words: legal understanding, legal research, methodologies of legal research, integrative legal understanding.

Вступ. Вирішуючи питання про дослідження в юридичній науці, ми маємо, перш за все, з'ясувати: що саме ми досліджуємо? Об'єктивні закономірності знань про що ми плануємо відшукати? На перший погляд, відповідь здається дуже простою, оскільки предметом юридичної науки є право. Однак погляди на сутність права є різні, і тут ми, насамперед, стикаємось із поняттям «праворозуміння». Питання праворозуміння досліджувалось такими вченими, як П. Рабінович, М. Козюбра, О. Геселев, Д. Вілліам. Однак із розвитком сучасного суспільства та правової науки змінюються і підходи до застосування тих чи інших типів праворозуміння.

Постановка завдання. Метою статті є розглянути основні підходи до праворозуміння як основи сучасних правових досліджень та виокремити сучасні тенденції застосування праворозуміння як основи правових досліджень.

Результати дослідження. Є велика кількість підходів до праворозуміння: П.М. Рабінович вказує, що класифікувати праворозуміння можна як об'єктивістичне і суб'єктивістич-



не, наукове і поза наукове, «західне» та «східне», етнічно-національне, класове, професійне, індивідуальне й колективне, загальносоціальне (природне) та державно-вольове (юридичне) [1, с. 7]. Погоджуємось із цією позицією, оскільки підходів до того, що ж розуміти під правом, справді є дуже багато, як і критеріїв, що лежать в основі типологізації. Водночас, на наш погляд, найбільш вдалим виділяється такий погляд – виокремлення позитивістського (нормативного), природно-правового та соціологічного підходів до розуміння права¹. Отже, спробуємо дати відповідь на таке питання: а що саме і як ми досліджуємо, застосовуючи кожен із таких типів підходів до праворозуміння?

Так, за умови застосування *позитивістського (нормативного)* підходу ми безпосередньо досліджуємо окремі норми права. Стенфордська енциклопедія філософії вказує, що правовий позитивізм – це теза, що існування і зміст закону залежить від соціальних фактів, а не від їх суті, а англійський юрист Дж. Остін сформулював це таким чином: «Існування закону – це одна справа; його переваги та недоліки – інша. Існує він чи не існує – це одне питання, а відповідає він чи ні певному стандарту – це інше» [2]. Важливим є і той факт, що позитивістська теза не стверджує, що цінності закону є незрозумілими, неважливими або знаходяться на периферії філософії права, – вона стверджує лише те, що вони не визначають, чи існують закони або правові системи. Чи має суспільство правову систему залежить від наявності певних структур врядування, а не на тому, наскільки вони відповідають ідеалам справедливості, демократії чи верховенства права [4]. Таким чином, за підходу з позиції правового позитивізму ми досліджуємо право *таким, яким воно є само по собі, а не яким воно має бути*. Цей підхід, попри значну його проблемність із точки зору застосування права², правовий позитивізм є дуже зручним із погляду методології. Коли ми досліджуємо право таким, яким воно є³, нам цілком зрозумілим є предмет дослідження – якою є правова норма, її структура, що таке закон тощо. Більшість підручників із теорії права значну увагу приділяє саме такому дослідженню права, оскільки навіть під правом у такому разі зазвичай розуміється система правових норм. У разі використання позитивістичного підходу з методологічної точки зору надзвичайно зручним є абстрагування від таких складних факторів, як цінність права, справедливість тощо, що дає нам змогу суттєво спростити дослідницьке завдання. Цей підхід робить значний акцент на формальній законності: якщо процедура прийняття певної норми була дотримана, відповідно, вона і набуває своєї юридичної сили, таким чином стаючи елементом правової системи. А отже, ми вивчаємо безпосередньо діючі норми, їх структури, взаємозв'язки. На нашу думку, саме позитивістський підхід до праворозуміння найбільше відповідає вимогам права як науки, а саме виведенню певних закономірностей, їх систематизації, оскільки ми не задаємо складні питання на кшталт того, якою має бути норма, оскільки дуже часто це питання є далеко не очевидним. Ми маємо дуже чіткий предмет дослідження – правові норми та їх система. Водночас значним недоліком у такому разі є те, що ми абстрагуємось від самої сутності права, питання, чи є право справді ним, а чи лише суто механічним набором норм. І якщо ще в XIX і навіть в XX ст. можна було не ставити під сумнів застосування такого підходу, у зв'язку з поширенням етатистським підходом та акцентом на ролі держави⁴, то трагічні події XX ст. та жахливі наслідки світових воєн та діяльності авторитарних та тоталітарних режимів, як мінімум, свідчать про необхідність застосування позитивістського підходу обережно.

Тому значного поширення набуває природно-правовий підхід. Відповідно до такого підходу обов'язковість правових норм виводиться, принаймні частково, з моральної цінно-

¹ Див. Козюбра М. Праворозуміння: поняття, типи та рівні. Право України. 2010. № 4. С. 10–21 [3].

² Загальновідомо, що правовий позитивізм є дуже зручним для виправдання різноманітних авторитарних та тоталітарних режимів, за яких законом є те, що держава вважає законом.

³ В абсолютному варіанті позитивізм зводиться до нормативізму, що був репрезентований Г. Кельзенем у його концепції «Чистої теорії права».

⁴ Навіть нині більшість підручників носять назву «Теорія держави та права», ставлячи на перше місце саме державу. Такою є і побудова навчальних дисциплін, коли спочатку розглядаються питання держави, а лише потім права, яке в такому разі виступає певною мірою похідним від держави. Попри важливість позитивістського підходу, оскільки повністю без нього суспільство, очевидно, не може, така філософія побудови курсу певною мірою робить значний акцент саме на теорії держави, плавно переходячи в теорію позитивного права, разом із тим залишаючи інші підходи скоріше філософії права, ніж теорії.



сті цих норм [5]. Отже, як бачимо з цього підходу до праворозуміння, основний акцент вже ставиться не на те, якою така норма є, а якою вона має бути. І, відповідно, норма хоч і була прийнята з дотриманням всіх формальних процедур, належним органом (навіть демократично обраним, якщо це парламент і ми говоримо про закони), не відповідає певним моральним стандартам, не може бути визнана як така, що є правом. Такий підхід певною мірою може видаватись антитезою до правового позитивізму, його запереченням і містить багато проблем. Так, однією із них є питання: які стандарти мають лежати в основі цих правових норм? Етимологічно природно-правовий підхід підштовхує нас до думки, що вони мають виводитись із природи, а оскільки право є регулятором суспільних відносин між людьми – то з природи людини. Водночас чи можемо ми впевнено сказати, що моральні цінності є такими, що їх можна легко визначити та встановити, і вони можуть, відповідно, стати основою правової норми? Якщо ми стверджуємо, що лише такі норми можуть виявитись правом, то ми будемо заперечувати чинність норм, що були санкціоновані уповноваженим на те органом, а це буде суперечити формальній законності. І тому нам не варто забувати, що коли ми говоримо про такі фундаментальні конституційні концепції, як, наприклад, верховенство права, треба враховувати кілька їх аспектів: формальне верховенство права, що зводиться до законності (і таким чином, правової визначеності), та матеріальне, що зводиться до змісту. Саме тут ми можемо бачити вдаль поєднання двох підходів, які у своїй єдності допомагають нівелювати недоліки один одного. Однак із методологічної точки зору, якщо ми досліджуємо право, виходячи з природно-правового підходу, то предметом дослідження має бути не просто правова норма, а її відповідність моральним стандартам, відповідно, ми досліджуємо не норму, як вона є, а такою, якою вона має бути.

Зазначається також, що природне право може стосуватись кількох доктрин: 1) справедливі закони існують у природі – таким чином, вони можуть бути «відкриті» або «знайдені», але не створені такими речами, як «Білль про права»⁵; 2) вони можуть з'явитись у процесі розв'язання конфліктів, як це передбачено в еволюційному процесі загального права; 3) значення закону є таким, що воно не може бути визначеним інакше, ніж шляхом посилення до моральних принципів. Ці значення можуть як суперечити, так і доповнювати один одного [6]. На наш погляд, третій підхід є найбільш влучним із позиції визначення методологічних засад – саме пошук моральних принципів, що є основою права, у такому разі виступає предметом дослідження правової науки.

Третім основним підходом до праворозуміння є соціологічний, який розглядає як основу права реальні суспільні відносини, інтенсивний розвиток яких зумовлює необхідність безпосередньо пристосувати право до життєвих потреб конкретних індивідів через процес правозастосування [7]. Отже, правом визнається його функціонування, реалізація його «дії» у житті – у сформованих суспільних відносинах і тих, що формуються, а не його створення правотворчими органами у формі закону та нормативно-правових актів. Тому соціологічний рух зосереджує увагу не на логічному аналізі норм права, встановленні взаємозв'язку права та моралі, а на дослідженні фактичних правовідносин, з'ясуванні різноманітних соціологічних чинників, що впливають на застосування норм права до конкретних життєвих випадків і в такий спосіб визначають справжнє обличчя права [8].

Як бачимо, з методологічної точки зору за цього підходу знову змінюється наш предмет дослідження. Ми вже вивчаємо не право, яким воно є (позитивно-правовий підхід) чи яким має бути (природно-правовий підхід), а безпосередньо ті суспільні відносини, які право покликане врегулювати. Тут є доволі багато переваг. Так, якщо позитивістсько-правовий підхід і найбільш інтуїтивно чіткий і наближений до вимог науки (за таких умов ми маємо найбільш точно виражений предмет – безпосередньо норми права, такі, які об'єктивно існують, відповідно, навіть не може виникнути питання стосовно того, що саме ми досліджуємо. Окрім того, під час дослідження права у світлі вимог позитивізму ми певною мірою спрощуємо своє завдання, абстрагуючись від інших факторів, які беруться до уваги за при-

⁵ Цей підхід ми можемо простежити, наприклад, у теорії щодо верховенства права А. Дайсі, який вказує, що права людини є джерелом Конституції, а не її наслідком.



родно-правового та соціологічно-правового підходів. Таке наукове абстрагування допомагає нам виробити уявлення про правові норми, їхню структуру, систему права загалом), однак за сучасних умов навряд чи можна вважати належною концентрацію саме на такому підході до праворозуміння⁶. Спроби природно-правового підходу до пошуку певною мірою «ідеального права», такого, яке було б найбільш об'єктивним відповідником певним моральним засадам та природі людини, прослідковуються в історії людства вже давно, однак навряд чи можуть завершитись реальним успіхом. Моральні засади, що лежать в основі такого підходу (і відповіді на питання, яким має бути право), на перший погляд можуть видаватись об'єктивними та такими, які можна з доволі високим рівнем впевненості вивести, на практиці такими не є. І навіть коли ми говоримо про такі фундаментальні явища, як право людини на життя, природно-правові начала якого є беззаперечними, оскільки сама людина з огляду на своє існування має ним володіти, ми маємо різні відмінності в підходах до правового регулювання. Це може стосуватись, наприклад, правового закріплення смертної кари: так, за даними Amnesty International, станом на липень 2015 р. 101 держава світу скасувала смертну кару за злочини, в 2014 р. принаймні 22 держави виконали вироки, що передбачали смертну кару щодо 2 466 осіб [9]. Прикметно, що такі здійснюються не лише в таких державах, як Ірак, Іран та Саудівська Аравія, на які, за даними Amnesty International, припадає 72% із 607 зареєстрованих смертних кар у 2014 р., однак смертні кари проводяться і в таких державах «великої вісімки», як США та Японія [10]. Як бачимо, навіть у таких державах, як США, які є класичним представником західної цивілізації, можливе застосування смертної кари, хай навіть і не у всіх штатах. Водночас, якщо ми звернемося до документа Amnesty International «Смертна кара проти прав людини. Для чого скасовувати смертну кару?» від вересня 2007 р., то ми бачимо, що «протягом останнього десятиліття в середньому три країни на рік скасовували смертну кару, підтверджуючи повагу до людського життя і гідності», а «яку б мету ми не наводили, ідея, що уряд може виправдати покарання таке жорстоке, як смертна кара, суперечить самій концепції прав людини <...> смертна кара як порушення основних прав людини була б неправильною, навіть якби ми могли довести, що вона відповідає певній життєвій суспільній потребі» [11]. І якщо у разі смертної кари ми маємо ситуацію, в якій право на життя зрештою варто визнати природним, то більш контроверсійною видається ситуація, наприклад, із правовим закріпленням евтаназії. Зокрема, Р.О. Стефанчук пропонує вважати під нею свідомо та умисно вчинювану поведінку (дію, бездіяльність чи рішення) медичного працівника, що спрямована на припинення нестерпних фізичних чи психічних страждань пацієнта та здійснюється за неодноразовим та однозначним проханням пацієнта чи його законного представника, які є повністю, об'єктивно та своєчасно проінформованими про наслідки такого втручання з метою припинення страждань, що має результатом смерть пацієнта [12, с. 305]. Згодом автор наводить аргумент: «Сучасна переоцінка цінностей та пріоритетів змушує переосмислити питання співвідношення життя та смерті, а також місця людини та її внутрішніх духовних благ у системі соціальних цінностей. Внаслідок таких змін практично в усіх європейських країнах домінує філософія непорушності прав та основних свобод людини, а також недоторканості її життя <...> однак остаточно єдина позиція щодо евтаназії ще не сформована» [12, с. 310]. Наводяться також і аргументи противників евтаназії, зокрема, такі: рішення може бути поспішним та незваженим; релігійні аргументи (життя – дар Божий); вплив закріплення евтаназії на суспільну свідомість; можливі зловживання з точки зору лікарського персоналу та лікарська помилка. Тому автор вказує: «З огляду на те, що домінуючі філософські погляди зазвичай лягають в основу моралі того чи іншого суспільства, а вона, своєю чергою, визначає напрям розвитку відповідного

⁶ Водночас це не варто розуміти як заклик до відмови від позитивізму; це лише застереження від надмірної гіперболізації такої ідеї, що призвело до виникнення теорій на кшталт чистого правознавства Кельзена. Однак спроба відмови від позитивізму може призвести до анархії, оскільки ідеї, що лежать в його основі, є базисом для такого елемента верховенства права, як законність. Водночас нам не варто зводити законність виключно до формального явища, а тому сучасний позитивізм набуває дедалі «м'якших» форм, інтегруючись з іншими типами праворозуміння.



законодавства, треба зазначити, що загальновизнаний пріоритет людини та її життя, який домінує в більшості європейських держав, зумовив і відповідний стан законодавчого закріплення питання щодо евтаназії <...> практично в усіх європейських країнах вона вважається злочином» [12, с. 313–314]. Одна згодом автор у процесі аналізу законодавства різних держав наводить винятки з цього питання – наприклад, право Нідерландів чи Бельгії, які дозволяють евтаназію [12, с. 314–316].

У зв'язку з цим постає питання: а чи можемо ми говорити про якусь єдність думок навіть у такому фундаментальному питанні, як право на життя? Життя традиційно визнається важливою конституційною цінністю, і навряд чи, якщо ми розглядаємо природно-правовий підхід до розуміння права, ми можемо навести більш «вдалиий» приклад для ілюстрації, ніж право на життя. Водночас, як бачимо, законодавство різних держав демонструє різне ставлення до таких проблем. І навряд чи можна стверджувати, що панівні, наприклад, релігійні погляди в різних державах призводять до такої диференціації в правовому регулюванні (попри те що смертна кара є поширеною в мусульманських державах, водночас її застосовують і в такій державі, як США; те саме можна зазначити і щодо евтаназії – невже можна стверджувати, що Бельгія чи Нідерланди є суттєво відмінними від інших європейських держав, що розташовані географічно поруч, а відповідно, перебувають в західному, європейському цивілізаційному вимірі? І чи можемо ми говорити, що природне право на життя в Бельгії відрізняється від такого у сусідній Німеччині?).

Тому ми можемо побачити, що значним є вплив саме соціальних факторів. Якщо ми розглядаємо право лише як відображення певних суспільних відносин, коли правові норми самі по собі зумовлюються соціальними, то ми можемо дійти висновку, що суспільства по-різному ставляться до різноманітних аспектів соціального життя. Звісно, до уваги можна брати багато факторів – це і вплив релігійних течій, який проявляється не лише у відмінностях між такими релігіями, як християнство чи іслам, а навіть у значних розбіжностях всередині окремо взятої релігії (зокрема, світогляді засади, наприклад, протестантства суттєво відрізняються від православ'я⁷, розвиток економіки в певних державах, наявність історичних традицій державності, конституційного будівництва тощо). Однак у кожній державі набір чинників та факторів, що зумовили існування певних суспільних відносин, утворився по-своєму та є певною мірою унікальним. Це і зумовлює різницю у правовому регулюванні, що особливо відчутно проявляється в неоднозначних питаннях – наприклад, принцип рівності по-різному застосовувався протягом суспільного розвитку, що можна вдало проілюструвати на прикладі виборчих цензів в ХІХ – ХХ ст., а в сучасному соціумі особливо стосується проблем законодавчого врегулювання одностатевих шлюбів. Різниця в правовому регулюванні та значні суперечності у ставленні різних держав до такого питання (від повної легалізації до навіть криміналізації одностатевих відносин) свідчать про те, що різні суспільства мають свої, зумовлені певними чинниками, бачення на ці проблеми. А тому чи можемо ми говорити про природність того ж права одностатевих пар на шлюб чи інші форми легалізації їх відносин? Видається, природно-правовий підхід, що, як ми пам'ятаємо, має давати відповідь на питання «яким право має бути», навряд чи може бути тут адекватно застосований, оскільки різні люди і різні суспільства дадуть полярні відповіді на таке питання. Натомість соціолого-правове бачення є більш застосовним, оскільки в такому разі ми досліджуємо теж певною мірою об'єктивну реальність – наявні

⁷ В економіці, наприклад, відомою є праця М. Вебера «Протестантська етика і дух капіталізму», в якій він зазначав, що капіталізм в північній Європі мав місце, коли протестантська (особливо кальвіністка) етика впливала на велику кількість людей для участі в роботі у світському світі, розвиваючи власні підприємства та заохочуючи торгівлю та накопичення багатства для інвестицій. Протестантська трудова етика була важливою силою, що лежала за неузгодженою та незапланованою появою сучасного капіталізму [13]. Оскільки протестантизм мав значний вплив на розвиток світогляду в населення, в якому дедалі меншою мала ставати роль суспільних інституцій (церква та держава) та дедалі більшою – необхідність покладатись на власні сили, він суттєво вплинув і на розвиток права. Заохочення до власних дій неодмінно зумовлювало свободу, а свобода є однією з основних цінностей ліберального розуміння конституціоналізму. Невипадково у Великобританії та США, які є основоположниками конституціоналізму як ідеї та реально діючого принципу обмеження державної влади, переважає саме кількість населення, що сповідує протестантизм як релігію.



суспільні відносини, і вже вони мають вплив на право, а природно-правовий підхід зосереджується на суб'єктивістських уявленнях.

Водночас не варто забувати про принцип, який чітко простежується в праві, як і в багатьох інших соціальних (і не тільки) системах. Це необхідність *балансу*. Дисбаланс у праві, зокрема конституційному, призводить до багатьох проблемних явищ: так, якщо ми говоримо про поділ влади, то занадто велика розбалансованість владних повноважень може призводити до конституційних конфліктів, криз та навіть нездатності до продовження нормальної життєдіяльності. Саме тому ми маємо розуміти, що, навіть обираючи певний тип праворозуміння як основу методологічного підходу до дослідження права, навряд чи ми можемо говорити про те, що будь-який із них може бути застосований у «чистому» вигляді. Про це свідчить дедалі більше поширення так званого інтегративного типу праворозуміння⁸, коли ми говоримо про комплексне поєднання кількох підходів.

На наше переконання, саме такий підхід дасть змогу найбільш точно зрозуміти, що ж ми досліджуємо, вивчаючи право. Так, незважаючи на недоліки позитивістського підходу, що значною мірою призвели до викривленого уявлення про право, відмовитись від нього ми не можемо, крім того, саме такий підхід дає змогу забезпечити ефективну дієвість права, законність, без якої навряд чи можна уявити собі реалізацію принципу верховенства права, оскільки, за сучасними уявленнями, право – це, насамперед, набір норм, який повинен мати певну встановлену процедуру їх прийняття, реалізації, застосування, що дасть змогу забезпечити, в тому числі, визначеність у праві. Водночас у рамках інтегративного підходу нам треба застосовувати так званий «м'який позитивізм»⁹. К.В. Дінер говорить: «Харт стверджує, що його юридичний позитивізм є «простим твердженням, що це не є необхідною істиною, що закони відтворюють або задовольняють певні вимоги моралі, хоча насправді вони часто робили це. Це твердження <...> виступає як основне визначення м'якого позитивізму» [15, с. 41]. Ми підтримуємо таку позицію, яка влучно відображає основну проблему попри те, що позитивне право може суперечити природно-правовим засадам (що довела історія), здебільшого, особливо в демократичних суспільствах із суттєвими традиціями верховенства права, що забезпечують належну процедуру прийняття норм, які здебільшого збігаються з моральними вимогами, що є основою природно-правового підходу.

Так само в рамках інтегративного підходу до праворозуміння варто звернути увагу на те, що природно-правові підходи є ближчими певною мірою до філософії, аніж до реально можливого застосування на практиці. Це зумовлюється низкою факторів, серед яких вже раніше нами згадувана неможливість встановити чіткі моральні критерії у суспільно контроверсійних питаннях, складність застосування на практиці, оскільки реалізація юридичних правовідносин та вирішення спорів має базуватись на чітких правових нормах (які, звісно, можуть бути об'єктивовані у різних джерелах права). Саме тому природно-правовий підхід має безумовно застосовуватись, він є надзвичайно корисним та цікавим у дослідженні права з наукової перспективи, однак у тріаді основних сучасних типів праворозуміння має перебувати, на нашу думку, певною мірою «в тіні» інших двох, коригуючи основні недоліки, які цілком можуть виникнути в позитивних нормах, санкціонованих уповноваженими органами у судовій практиці.

Висновки. Отже, праворозуміння є визначальним у будь-якому правовому дослідженні. Перш ніж розпочати досліджувати право, нам варто дати відповідь на важливе питання, що саме ми розуміємо під правом. Основні сучасні типи праворозуміння (позитивістичний, природно-правовий та соціологічний) мають різні погляди на цю проблему. Ми залишаємось переконаними, що, як і більшість концепцій у праві, питання методології дослідження, а отже, і праворозуміння, що лежить його в основі, тяжіє до балансу, а тому навряд чи можна говорити

⁸ Геселев О.В. Інтегративне праворозуміння як складова сучасної постмодерної правової культури: сутність та актуальне значення. Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 49. С. 305–312. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2009_49_53

⁹ За «м'якого позитивізму» правило визнання може містити як критерій юридичної чинності відповідність моральним принципам або змістовним цінностям. Таким чином не заперечується можливість існування в конкретному суспільстві традицій вважати моральну цінність норми умовою її юридичної цінності (Г. Харт, Дж. Коулмен) [16].



в сучасному світі про застосування якоїсь із них у «чистому» вигляді. Тому сучасна наука в своїй основі так чи інакше наближається до застосування інтегративних підходів, що прагнуть поєднати в одному переваги кожного з них. Однак вважаємо, що в сучасному праві загалом та конституційному зокрема має застосовуватись інтегративний підхід із перевагою соціологічного праворозуміння, аргументи на користь чого ми подамо в подальших дослідженнях.

Список використаних джерел:

1. Праворозуміння – фундамент юридичної науки та практики. Інтерв'ю доктора юридичних наук, професора, академіка НАПрН України Петра Рабіновича – головному редакторові журналу «Право України», доктору юридичних наук, професору, академіку НАПрН України Олександрю Святоцькому. *Право України*. 2010. № 4. С. 4–9.
2. Legal Positivism. Stanford Encyclopedia of philosophy. URL: <http://plato.stanford.edu/entries/legal-positivism/>
3. Козюбра М. Праворозуміння: поняття, типи та рівні. *Право України*. 2010. № 4. С. 10–21.
4. Legal Positivism. Stanford Encyclopedia of philosophy. URL: <http://plato.stanford.edu/entries/legal-positivism/>
5. Natural Law. Internet Encyclopedia of Philosophy. URL: <http://www.iep.utm.edu/natlaw/>
6. Natural law. Wikipedia, the Free Encyclopedia. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Natural_law#Contemporary_Christian_understanding
7. Соціологічна теорія праворозуміння. Вікіпедія, вільна енциклопедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>
8. Праворозуміння. Вікіпедія, вільна енциклопедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wik>
9. Amnesty International. Death Penalty. URL: <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/death-penalty/>
10. Death Sentences and Executions, 2014. Amnesty International, 2015. URL: <https://www.amnesty.org/en/documents/act50/0001/2015/en/>
11. The Death Penalty v. Human Rights. Why Abolish the Death Penalty? 1 September 2007. Amnesty International. URL: <https://www.amnesty.org/en/documents/ACT51/002/2007/en/>
12. Стефанчук Р.О. Особисті немайнові права фізичних осіб (поняття, зміст, система, особливості здійснення та захисту): Монографія / Відп. ред. Я.М. Шевченко. К.: КНТ, 2008. 626 с.
13. The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism. Wikipedia, the Free Encyclopedia. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/The_Protestant_Ethic_and_the_Spirit_of_Capitalism
14. Геселев О.В. Інтегративне праворозуміння як складова сучасної постмодерної правової культури: сутність та актуальне значення. Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 49. С. 305–312. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2009_49_53
15. Diener, Keith William. A Defense of Soft Positivism: Justice and Principle Processes. Thesis, Georgia State University, 2006. URL: http://scholarworks.gsu.edu/philosophy_theses/7
16. Юридичний позитивізм. Вікіпедія, вільна енциклопедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>



ЗОЗУЛЯ О. І.,кандидат юридичних наук, доцент
кафедри загальноправових дисциплін
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 342.536(477)

**КОНТРОЛЬНА ФУНКЦІЯ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ:
ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ЗНАЧЕННЯ**

Виконано аналіз теоретичних положень і конституційно-правових засад щодо розуміння сутності контрольної функції комітетів Верховної Ради України, визначено її основні ознаки та значення, а також обґрунтовано пріоритетні напрями вдосконалення конституційно-правового регулювання контрольної діяльності парламентських комітетів.

Ключові слова: контрольна функція, підготовчо-допоміжний характер, парламентський контроль, комітети, Верховна Рада України, парламент.

Выполнен анализ теоретических положений и конституционно-правовых основ относительно понимания сущности контрольной функции комитетов Верховной Рады Украины, определены ее основные признаки и значение, а также обоснованы приоритетные направления совершенствования конституционно-правового регулирования контрольной деятельности парламентских комитетов.

Ключевые слова: контрольная функция, подготовительно-вспомогательный характер, парламентский контроль, комитеты, Верховная Рада Украины, парламент.

The analysis of the theoretical provisions and constitutional-legal basis concerning the understanding of the essence of the control function of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine is made, also it was determined its main features and values, as well as substantiated priority directions of improvement the constitutional-legal regulation of the control activities of the parliamentary committees.

Key words: control function, preparatory and subsidiary character, parliamentary control, committees, Verkhovna Rada of Ukraine, parliament.

Вступ. На рівні із законопроектною та іншою підготовчо-попередньою роботою виконання контрольних функцій становить один із провідних конституційно визначених напрямів функціонування комітетів Верховної Ради України. При цьому ними здійснюються досить різноманітні форми контрольної діяльності, що відрізняються змістом, методами і наслідками. Водночас сьогодні законодавче регулювання контролю комітетів Верховної Ради України характеризується певною невпорядкованістю та фрагментарністю, а також відсутній єдиний цілісний підхід до розуміння природи контрольної функції комітетів та її місця в системі парламентського контролю. А отже, у контексті вдосконалення організації та підвищення ефективності діяльності комітетів Верховної Ради України вбачаються актуальними питання сутності їхньої контрольної функції та повноважень.

Зазначимо, що окремі аспекти контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України раніше вже розглядалися такими вченими, як О.М. Анохін, Ю.Г. Барабаш, Ю.Д. Древаль, К.О. Колесник, О.О. Майданник, І.Є. Словська та інші. Водночас їхні дослідження



стосуються переважно лише конкретних особливостей тих чи інших форм контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України, предметно не розкриваючи теоретико-правові підвалини розуміння природи, сутності та ключових рис контрольної функції парламентських комітетів, її єдність і взаємозв'язок із нормопроектною, організаційною та іншими функціями.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз теоретичних положень і конституційно-правових засад щодо розуміння сутності контрольної функції комітетів Верховної Ради України, визначення її основних ознак і значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення конституційно-правового регулювання контрольної діяльності парламентських комітетів.

Результати дослідження. Передусім, зазначимо, що контрольна функція та повноваження комітетів як допоміжних парламентських органів безпосередньо зумовлюються і опосередковуються компетенцією Верховної Ради України загалом. Вказане дає змогу розглядати контрольну діяльність комітетів у контексті парламентського контролю як одного з провідних напрямів діяльності Верховної Ради України.

При цьому деякого уточнення потребує співвідношення контрольної діяльності комітетів і парламентського контролю Верховної Ради України. З одного боку, комітети за своєю природою і статусом є не відособленими від парламенту органами державної влади, а його підготовчо-допоміжними, робочими органами, що самостійно не застосовують відповідні заходи реагування за наслідком проведення контролю. Як зазначає з цього приводу О.О. Майданник [1, с. 46], діяльність комітетів має зосереджуватись на сприянні Верховній Раді України у здійсненні повноважень щодо парламентського контролю, виконуючи дії переважно допоміжного характеру.

З іншого ж боку, М.А. Маркуш розглядає комітети Верховної Ради України саме як суб'єктів, які безпосередньо виконують функції парламентського контролю [2]. Наприклад, ч. 1 ст. 89 Конституції України від 28 червня 1996 р. [3] прямо уповноважує комітети Верховної Ради України на «виконання контрольних функцій», конституційне закріплення чого у 2004 та 2014 рр. забезпечило легітимацію цього реально здійснюваного напрямку діяльності парламентських комітетів. При цьому маємо не погодитись із О.М. Держалюком із приводу того, що станом на 2013 р. парламентські комітети брали участь у здійсненні парламентського контролю лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань [4, с. 96], оскільки незалежно від конституційного визнання профільним законодавством закріплювались відповідні контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України.

У змісті ч. 1 ст. 89 Конституції України від 28 червня 1996 р. суддя Конституційного Суду України М.А. Маркуш убачає покладення на комітети «здійснення контрольних функцій Верховної Ради України» [2]. Тут маємо дещо уточнити: з огляду на неможливість делегування повноважень парламенту його органам вищенаведене формулювання конституційної норми вказує на наявність саме у комітетів Верховної Ради України власних контрольних функцій. Враховуючи визначені ст. 14 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [5] напрями контрольної діяльності комітетів, можна стверджувати, що вони як організують і готують заходи безпосереднього парламентського контролю (наприклад, парламентських слухань), так і самостійно здійснюють заходи контрольного характеру, що не потребують обов'язкового проведення засідань парламенту чи прийняття ним рішень (наприклад, аналіз практики застосування законів, проведення комітетських слухань). Подібної думки дотримується також Ю.Д. Древаль [6], що констатує нерідко самостійний характер контрольної функції комітетів, яка не спрямована виключно на підготовку рішень для Верховної Ради України загалом.

Отже, ключовою ознакою контрольної функції комітетів Верховної Ради України є її спрямованість на реалізацію парламентського контролю, поєднання форм власної контрольної діяльності та заходів (організаційного, інформаційного, експертно-аналітичного та інших) забезпечення виконання контрольних повноважень самого парламенту. При цьому якщо одні повноваження парламентські комітети здійснюють насамперед за власною



ініціативою (наприклад, аналіз практики застосування законів), то інші повноваження вони виконують за окремим дорученням Верховної Ради України (наприклад, організація та підготовка парламентських слухань).

Зазначимо, що визначення контрольної функції комітетів Верховної Ради України має безпосередньо ґрунтуватись на понятті парламентського контролю, змістом якого охоплюється контрольна діяльність комітетів. Запропонована Ю.Г. Барабашом [7] дефініція парламентського контролю містить такі важливі ознаки, як можливість його здійснення органами парламенту, а також спрямованість на перевірку діяльності відповідних суб'єктів на предмет не лише її законності, але й ефективності та доцільності. З іншого боку, О.О. Майданник [8] зауважує спрямованість парламентського контролю на визначення ступеня відповідності діяльності та актів підконтрольних суб'єктів тільки законам України. На нашу ж думку, щодо контрольної діяльності парламентських комітетів треба говорити про її спрямованість на визначення відповідності об'єкта контролю вимогам як законності, так і ефективності/доцільності, наприклад, це підготовка на розгляд парламенту питання відповідальності уряду тощо. Така ознака парламентського контролю, як його спрямованість на здійснення «постійної й ефективної перевірки» виконання актів парламенту [9, с. 13], хоча є дещо фрагментарною і переобтяженою оціночним критерієм, теж загалом втілюється у контрольній функції комітетів. Їхня контрольна діяльність здійснюється на постійній основі, протягом усього строку їхніх повноважень, полягаючи у періодичному виконанні тих чи інших заходів контрольного характеру.

До інших ознак парламентського контролю О.О. Майданник слушно зараховує застосування за наслідками проведеної перевірки певних заходів впливу щодо усунення виявлених порушень, їх запобігання у майбутньому та притягнення винних до відповідальності [8]. Зауважимо, що відповідно до підготовчо-допоміжного статусу парламентських комітетів їхня контрольна діяльність загалом має інформаційно-рекомендаційний характер і сама по собі не передбачає прийняття обов'язкових до виконання остаточних рішень чи застосування заходів впливу. Натомість комітети можуть лише ініціювати питання про застосування певних заходів реагування на виявлені ними порушення (наприклад, направлення комітетом матеріалів до компетентних органів у разі виявлення порушень прав громадян, інтересів держави або територіальної громади згідно із ст. 33 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [5]). При цьому рекомендаційний характер рішень комітетів Верховної Ради України не завжди може забезпечити необхідну дієвість здійснюваного ними парламентського контролю, що першочергово потребує встановлення чітких гарантій своєчасного та об'єктивного розгляду компетентними органами рекомендацій парламентських комітетів. Також актуалізується удосконалення й розширення методів контролю парламентських комітетів, адже своєчасне і повне виявлення, отримання, аналіз та оцінка ними необхідної інформації дають змогу ефективно виявляти відповідні недоліки в діяльності підконтрольних суб'єктів, визначити та готувати адекватні заходи реагування на них.

Чинна редакція Конституції України від 28 червня 1996 р. [3], покладаючи на комітети Верховної Ради України виконання контрольних функцій, прямо не визначає їх належність до парламентського контролю. При цьому законопроект від 1 липня 1999 р., який передбачав конституційне закріплення здійснення комітетами саме парламентського контролю, було визнано неконституційним Висновком Конституційного Суду України від 14 березня 2001 р. № 1-в/2001 [10]. З одного боку, треба погодитись із доводами Конституційного Суду України, що комітети Верховної Ради України за своїм статусом справді не можуть самі здійснювати будь-які повноваження від імені парламенту і не є самостійними суб'єктами парламентського контролю. З іншого ж боку, вказане не виключає широку участь комітетів у реалізації парламентського контролю шляхом здійснення не тільки підготовки та попереднього розгляду питань (як, наприклад, стверджується у рішеннях Конституційного Суду України від 27 травня 2009 р. № 12-рп/2009 [11] і від 10 червня 2010 р. № 16-рп/2010 [2]), але й окремих форм власної контрольної діяльності. Це дає підстави деяким ученим усе ж таки зараховувати комітети Верховної Ради України до спеціальних суб'єктів парламент-



ського контролю (В.Д. Бринцев [11], О.О. Майданник [1, с. 47; 8]), а їхню діяльність визначати «найбільш ефективним засобом здійснення» (К.О. Колесник [12, с. 186]) парламентського контролю.

Також вважаємо, що конституційне визнання за парламентськими комітетами певних контрольних функцій має розглядатись не як обмеження прав і свобод людини й громадянина та порушення ст. 157 Конституції України (на думку Конституційного Суду України [10]), а навпаки – як розширення можливостей реалізації конституційних прав громадян у рамках контрольної діяльності Верховної Ради України та її комітетів. Наприклад, проведення комітетських слухань і аналіз практики застосування законів виступають одними з форм опосередкованої реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами, що здійснюється через комітети, утворені всенародно обраним парламентом із числа народних депутатів України.

Зазначимо, що контрольна діяльність парламентських комітетів, втім, як і Верховної Ради України загалом, має політико-правовий характер, здійснюючись з урахуванням політичної доцільності народними депутатами України щодо відповідності підконтрольних суб'єктів вимогам не лише об'єктивної законності, але й досить суб'єктивної ефективності. Водночас вказане не має виключати обов'язковості саме об'єктивного аналізу даних щодо діяльності підконтрольних суб'єктів, що О.О. Майданник [8] прямо зараховує до основних ознак функції парламентського контролю. У зв'язку з політичним характером парламентського контролю варто також погодитись із Ю.Г. Барабашом [7] щодо нагальності недопущення застосування контрольних повноважень парламенту та його комітетів як засобів політичного тиску.

Як ознака контрольної діяльності парламентських комітетів також може розглядатись її системність, що проявляється як у спільності напрямів для всіх комітетів, узгодженості контрольних заходів у рамках комітету, так і в інтегрованості їхньої контрольної діяльності в загальну систему парламентського контролю. Звідси впливає інша не менш важлива засада контрольної діяльності комітетів – їхня підзвітність Верховній Раді України, що зумовлюється переважно підготовчо-допоміжним характером діяльності комітетів й сприяє цілісності та послідовності реалізації їхніх контрольних повноважень.

Мета контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України у найбільш загальних рисах може бути визначена як забезпечення реалізації парламентського контролю – важливого елемента парламентаризму та системи «стримувань і противаг» в організації публічної влади в Україні. При цьому маємо не погодитись із І.Є. Словською, що метою контрольної діяльності парламенту є «нагляд за станом виконання ухвалених законів» [13]. На нашу думку, подібне визначення дещо ускладнює розуміння сутності контролю парламенту та його органів, фактично ототожнюючи його з наглядом, а також надто звужуючи предмет такого контролю до одного лише виконання законів.

Загалом же, контрольна функція парламентських комітетів спрямовується на виявлення, усунення та запобігання недолікам у роботі органів публічної влади. Екстраполоючи щодо цього перелічені Ю.Г. Барабашем види функцій парламентського контролю [7], може йтися про спрямованість контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України більшою або меншою мірою на реалізацію управлінської, коригуючої, правоохоронної, інформаційної та превентивної функцій. Також зауважимо, що виконання самостійної за суттю контрольної функції парламентських комітетів є іманентним складником реалізації інших їхніх функцій, що, у свою чергу, впливає на ефективне здійснення не лише парламентського контролю, але й законодавчого, установчо-номінаційного та інших напрямів діяльності Верховної Ради України. Крім відповідних завдань правового характеру, контрольна діяльність комітетів забезпечує досягнення також певних соціально-політичних цілей, зокрема залучення громадськості до процесів управління суспільними і державними справами, публічний та прозорий розгляд і обговорення важливих, резонансних питань, зняття напруги і подолання протиріч у соціумі (шляхом організації слухань, підготовки запитів до глави держави тощо).



До конкретних цілей парламентського контролю (а отже, контрольної діяльності комітетів) у науковій літературі зараховують забезпечення достатньої централізації владних повноважень, запобігання їх дублюванню, відмежування політичного та адміністративного керівництва, обґрунтоване застосування конституційно-правової відповідальності [13]. Передусім, зазначимо, що забезпечення централізації повноважень і відмежування політичного та адміністративного керівництва не є загальними завданнями контролю Верховної Ради України та її комітетів, що значною мірою залежать від векторів поточної державної політики. Окрім того, зауважимо невичерпність вищенаведеного переліку цілей контрольної діяльності, до яких можна зараховувати, наприклад, забезпечення дотримання прав людини, реалізації програми діяльності уряду, доцільності та економності витрачання державних коштів, законності та ефективності функціонування державних органів, своєчасного й адекватного реагування на суспільно важливі події тощо.

Конституційно-правове регулювання контрольної діяльності комітетів нині представлене положеннями Конституції України та профільного Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [5]. Водночас треба констатувати деяку фрагментарність таких конституційно-правових засад, зокрема конституційну невизначеність основних напрямів і гарантій контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України та її належності саме до системи парламентського контролю. Крім того, треба вказати також на невичерпність законодавчого регулювання контрольних повноважень і форм реагування на виявлені недоліки, а також відсутність детального порядку їх реалізації.

Зазначимо, що контрольна діяльність комітетів Верховної Ради України, будучи, по суті, складовою частиною парламентського контролю, згідно з п. 33 ч. 1 ст. 85, ч. 5 ст. 89 Конституції України від 28 червня 1996 р. [3] має здійснюватись у межах, визначених Конституцією та законами України. До конституційного закріплення виконання комітетами контрольних функцій Конституційний Суд України у своєму Висновку від 14 березня 2001 р. № 1-в/2001 [10] зазначив, що здійснення комітетами парламентського контролю у межах і на підставі законів (а не тільки Конституції України) призведе до «зниження рівня гарантованості окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина, звуження їх змісту та обсягу, отже, і до їх обмеження».

На нашу ж думку, розгорнуте законодавче врегулювання змісту, форм і меж контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України, поєднане з нині відсутнім конституційним переліком їхніх основних «контрольних функцій», навпаки, чітко унормує й упорядкує таку діяльність парламентських комітетів, встановлюючи додаткові гарантії реалізації та дотримання ними конституційних прав і свобод людини й громадянина. Тут також можна погодитись із О.О. Майданник щодо необхідності прийняття комплексного Закону України «Про парламентський контроль в Україні», який би, серед іншого, визначав й роль у такому контролі парламентських комітетів, а також розширення регулювання їхніх контрольних повноважень Законом України «Про комітети Верховної Ради України» [1, с. 47; 8]. Вважаємо, що такий підхід істотно підвищить юридичну гарантованість контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України, сприятиме її ефективності, цілеспрямованості та відповідальності реалізації контрольної функції парламентських комітетів.

Вищеозначені загальні недоліки і прогалини конституційно-правового регулювання контрольної діяльності парламентських комітетів загалом негативно позначаються на її ефективності, зумовлюючи низький рівень парламентського контролю. При цьому А.В. Шипіка [14, с. 26, 27] серед причин недостатньої ефективності контролю комітетів Верховної Ради України насамперед виділяє відсутність у них достатніх контрольних повноважень (за прикладом зарубіжних країн) і недосконалість механізму реалізації наявних прав. Загалом погоджуючись із цим, не можна залишати поза увагою низку інших причин неефективності контрольної діяльності парламентських комітетів. Зокрема, О.О. Майданник [1, с. 46, 47; 8] вказує на лише часткове використання комітетами вже наявних у них контрольних повноважень, а також вибірковість, безсистемність, недостатню ретельність і повноту їхньої контрольної діяльності. Окрім того, Ю.Д. Древаль [6] обґрунтовано зауважує ризик непро-



зорості цієї діяльності парламентських комітетів і впливу на них та їхніх окремих членів із боку депутатських фракцій, політичних партій і різних зацікавлених груп. Саме тому в контексті забезпечення дієвості контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України особлива увага має приділятися подальшій інституалізації контрольної функції як окремого повноцінного напрямку їхньої діяльності, інтенсифікації контролю комітетів, підвищенню його відповідальності та організованості, а також забезпеченню ширшої поінформованості громадськості та її участі у проведенні такого контролю.

Тут варто погодитись з О.О. Майданник [1, с. 47], Н.Л. Омельченко [15, с. 100] та іншими вченими щодо доцільності розподілу між парламентськими комітетами контрольних повноважень залежно від їхньої спеціалізації за окремими сферами урядової діяльності відповідних «профільних» міністерств. Фахова спеціалізація парламентських комітетів, на думку М.В. Развадовської [16, с. 101, 102], сприяє не тільки досягненню високого рівня законодавчого досвіду, але й налагодженню взаємозв'язків Верховної Ради України з органами виконавчої влади, підвищуючи ефективність парламентського контролю за їхньою діяльністю.

Висновки. Контрольну функцію комітетів Верховної Ради України можна визначити як один із основних напрямів їхньої діяльності, здійснюваний відповідно до законодавства в рамках парламентського контролю шляхом перевірки законності та ефективності діяльності підконтрольних суб'єктів, а також ініціювання заходів із усунення виявлених недоліків та їх запобігання. До основних особливостей контролю парламентських комітетів належать його спрямованість на реалізацію парламентського контролю, поєднання форм власної контрольної діяльності та заходів забезпечення виконання контрольних повноважень самого парламенту, інформаційно-рекомендаційний і політико-правовий характер, визначення відповідності об'єкта контролю вимогам як законності, так і ефективності.

Список використаних джерел:

1. Майданник О.О. Роль комітетів Верховної Ради України у забезпеченні прав людини. Національні та міжнародні механізми захисту прав людини: матеріали II міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 26 жовтня 2013 р.) / За ред. В.О. Серьогіна. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ; «Рейтинг», 2013. С. 45–48.
2. Рішення Конституційного Суду України: від 10 червня 2010 р. № 16-рп/2010. Офіційний вісник України. 2010. № 49. Ст. 1611.
3. Конституція України: від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Держалюк О.М. Роль парламентських комітетів у відносинах між парламентом і урядом в Україні. Стратегічні пріоритети. 2013. № 4. С. 91–100.
5. Про комітети Верховної Ради України: Закон України: від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 19. Ст. 134.
6. Древаль Ю.Д. Участь комітетів (комісій) у забезпеченні механізму парламентського контролю. Теорія та практика державного управління. 2009. Вип. 3. С. 223–229.
7. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2004. 20 с.
8. Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 / Ін-т законодавства Верхов. Ради України. К., 2008. 39 с.
9. Майданник О.О. Поняття і сутність парламентського контролю. Право України. 2004. № 10. С. 12–16.
10. Висновок Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України: від 14 березня 2001 р. № 1-в/2001. Офіційний вісник України. 2001. № 12. Ст. 494.
11. Рішення Конституційного Суду України: від 27 травня 2009 р. № 12-рп/2009. Офіційний вісник України. 2009. № 42. Ст. 1418.



12. Колесник К.О. Парламентська процедура в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / НЮАУ. Харків, 2003. 213 с.
13. Словська І.Є. Верховна Рада України в системі вітчизняного парламентаризму: конституційно-правове дослідження: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». О., 2014. 47 с.
14. Шипіка А.В. Організаційно-правові аспекти діяльності комітетів Верховної Ради України. Європейські перспективи. 2016. Вип. 2. С. 21–28.
15. Омельченко Н.Л. Контрольна діяльність парламенту України в процесі реалізації законодавчої функції Верховною Радою України. Митна справа. 2012. № 5 (83). Ч. 2. Кн. 2. С. 96–101.
16. Развадовська М.В. Внутрішньоуправлінська діяльність Верховної Ради України (організаційно-правові засади): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2005. 217 с.

НАЗАРЕНКО О. А.,

кандидат юридичних наук,

викладач кафедри теорії держави та права

(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 340

ПРАВОВИЙ МЕНТАЛІТЕТ: НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ

У статті розглядаються різноманітні наукові підходи до розуміння правового менталітету, звертається увага на характерні для нього основні ознаки та структуру, а також відображається його важливість для забезпечення належних умов життєздатності суспільства.

Ключові слова: менталітет, правовий менталітет, ознаки правового менталітету, структура правового менталітету, людина, суспільство.

В статье рассматриваются различные научные подходы к пониманию правового менталитета, обращается внимание на характерные для него основные признаки и структуру, а также отображается его важность для обеспечения надлежащих условий жизнедеятельности общества.

Ключевые слова: менталитет, правовой менталитет, признаки правового менталитета, структура правового менталитета, человек, общество.

In this article deals with various scientific approaches to understanding the legal mentality, attention is paid to the main features and structure characteristic to him, as well as its importance for ensuring the proper conditions for the viability of society.

Key words: mentality, legal mentality, signs of legal mentality, structure of legal mentality, man, society.

Вступ. Кожна держава світу по-своєму унікальна, що можна помітити завдяки яскраво вираженим індивідуальним рисам характеру її народу. Створення такої неповторності – довготривалий і складний процес, який бере своє коріння у далекому минулому й водночас продовжує щодня відроджуватись у XXI столітті. Новітній час пропонує нам нові умови для побу-



дови суспільного життя, поряд із чим вимагає від нас міцного духовного та інтелектуального фундаменту у вигляді правового менталітету, який покликаний допомогти людині оволодіти новими необхідними знаннями для покращення її соціального та політичного життя. Крім того, треба зазначити, що кожний новий історичний період розвитку являє собою новий шанс для прокладення на рівні будь-якої окремої держави власного шляху суспільного вдосконалення. Віднайти єдину правильну стратегію державно-політичного розвитку, яка буде гармонійно поєднуватись із правовою освіченістю, психологією, ідеологією, правосвідомістю народу та породжувати його належну правову поведінку. Оскільки сьогодні всі зазначені критерії, як ніколи, являють собою не тільки теоретичну, але й практичну цінність для формування, існування та збереження правового менталітету. Правовий менталітет передбачає собою передачу новому поколінню, перш за все, моральних, етичних, духовних, культурних уявлень про соціальне життя людини, наголошуючи при цьому на потребі її невинного інноваційного розвитку, водночас забезпечуючи належні умови для їх сьогодишньої практичної життєдіяльності в суспільстві, зокрема у напрямках стану безпеки населення, охорони та захисту його від правопорушень та різного роду можливих зловживань.

Чисельна кількість учених-правників протягом тривалого проміжку часу не залишає поза своєю увагою проблему розуміння правового менталітету, яка дедалі стрімкіше зростає у своїй актуальності, зокрема, щодо організації суспільного життя на буденному та науково-просвітницькому рівнях. Сьогодні юридична наука досі перебуває в постійних пошуках відповідей на всі питання, пов'язані з тасмницею зародження правового менталітету як особливого суспільно значимого феномена. Саме тому необхідно зосередити увагу на сучасних наукових тенденціях, які базуються на чинному правовому характері суспільного розвитку, враховуючи проблематику розуміння правового менталітету в різні часові періоди розвитку людства.

Науково-дослідну зацікавленість правовим менталітетом відображено у працях багатьох учених, зокрема таких як Л.М. Бойко, О.Є. Волкова, О.В. Волошенюк, Ю.О. Іванова, І.М. Коваль, Д.В. Меньяйло, Л.М. Меньяйло, А.В. Муранова, Р.М. Овчїєв, К.О. Овдїєнко, В.О. Рібаков, К.А. Сігачьов, М.В. Селєзньов та багато інших.

Незважаючи на підготовлені раніше наукові праці, які присвячувались проблематиці розуміння правового менталітету, ще й досі існують реальні підстави говорити про те, що в юридичній науці продовжуються диспути щодо актуальності вивчення правового менталітету, чим власне й зумовлюється вибір теми статті.

Постановка завдання. Метою статті є розкрити наукові підходи до розуміння правового менталітету, звернути увагу на притаманні для нього основні ознаки та структуру, а також відобразити його важливість для забезпечення належних умов життєздатності суспільства.

Результати дослідження. Незалежно від різниці у географічному розташуванні, особливостей клімату, світогляду, віросповідання, матеріального забезпечення та інших наявних соціальних факторів незмінно спільним залишається прагнення народу будь-якої держави до забезпеченої та гарантованої правом громадської самовизначеності. На шляху до такої мети необхідно керуватись міцним інтелектуальним потенціалом, який допоможе подолати всі перепони, що можуть завадити досягненню очікуваного результату. Найвищою цінністю для людини є свобода у всіх сферах життя і, звісно, бажання уникнути розчарувань, пов'язаних із можливістю її реалізації. Саме тому сучасній громадській спільноті необхідно звернутись до такого, з одного боку, наукового і далекого від життя, а з іншого – надзвичайно наближеного до буденності кожної особи поняття, як правовий менталітет. У звичайному людському розумінні він здебільшого зображується як недосяжний ідеал, який потребує невинної роботи над його вихованням. Така праця видається досить важкою та кропіткою, що несе в собі невідомість щодо конкретного часу отримання довгоочікуваної винагороди. Проте такі дещо заплутані думки зовсім не говорять про те, що сучасне суспільство позбавлене бажання присвятити увагу тривалому процесу самовдосконалення та вимагати таких самих дій від інших. Адже на допомогу людині приходить право, яке покликане не тільки по факту регулювати суспільні відносини, але й в дусі нового часу виховувати відповідний світогляд.



Розпочати теоретичний аналіз підходів до розуміння правового менталітету необхідно, перш за все, з такого досить часто вживаного не тільки в юридичній, але й в інших сферах наукових знань поняття, як «менталітет». Наприклад, на думку вчених Д.В. Меняйла, Л.М. Меняйло та Ю.О. Іванової, менталітет виступає як колективно безсвідомо, як певна сукупність рис характеру, світоглядних настанов, принципів, звичок, що проявляються в характері людини (наприклад, відчуття справедливості, раціоналізм, терпіння). Ідеться про те, що знаходить свій прояв у нормах поведінки, у способах і формах діяльності, про систему стереотипів і традицій, що закріпились найбільш глибоко [1, с. 220]. О.В. Волошенюк вважає, що менталітет являє собою своєрідний «дух» чи «генетичний код» народу, який формується під впливом геополітичних, культурно-історичних, релігійних і природно-кліматичних факторів та охоплює собою всі сфери життєдіяльності суспільства. Також автор зазначає, що характерними рисами менталітету можуть бути колективізм чи індивідуалізм, космополітизм або націоналізм, ініціативність або інертність, тяжіння до рівності або свободи, до розвитку або до порядку тощо [2, с. 45]. Крім того, у науковій літературі поняття менталітету розглядається як певний розумовий лад (когнітивний тип) і психологічний склад (сенсотип) народу, що знаходить своє відображення в будь-яких проявах духовного та інших сферах життя [3, с. 9]. Отож, беручи до уваги чисельні наукові погляди, можна побачити, що менталітет – це унікальний соціокультурний феномен, ціннісне суспільно корисне надбання, яке служить фундаментом для всебічного розвитку людства, а також не обмежується жодними часовими та просторовими межами, адже продовжує своє функціонування через призму часу.

Поняття «менталітет» знайоме та властиве як величним і потужним західним цивілізаціям, так і східним, які, маючи різні характери, будують на власних засадах ефективну стратегію суспільного розвитку. Кожна з них має індивідуальні особливості, які, на думку О. Є. Волкової, полягають у тому, що східному менталітету властиві традиціоналізм, колективізм, розсудливість, моралізованість, духовність, тоді як для західного характерними є новаторство, індивідуалізм, раціоналізм, практицизм, світськість [4, с. 113–114]. Східні цивілізації зосереджують більшу увагу на релігійних, моральних і духовних основоположних аспектах суспільного існування, які, власне, формують більшою мірою менталітет народу. Тоді як західні зосереджуються на нормативному характері організації суспільного життя, який закріплюється в приписах законодавчих актів, охороняється та захищається ними. Проте такі характеристики цивілізацій не говорять про те, що вони позбавлені яскравих ментальних властивостей одне одного.

Водночас дедалі більшого значення набуває існування саме правового менталітету, який у юридичній літературі визначається як система правових архетипів і уявлень, стійких, загальнопоширених образів і стилів юридичного мислення, які в різних соціумах мають власний зміст, різним способом поєднуються, але не завжди, спираються на підсвідомість, лежать в основі сприйняття належних до них суб'єктів національної правової системи, політичних інститутів, сутності та значення власних інтересів, прав і свобод, визначають особливе бачення юридичної реальності [5, с. 290–291]. На думку Д.В. Меняйла, правовим менталітетом є історично сформовані специфічні, найбільш типові і стійкі для визначення соціальною або національно-етнічною спільнотою системи світоглядних уявлень, оцінок і реагувань на об'єкти державно-правової дійсності [1, с. 222]. К.А. Сигачьов вважає, що правовий менталітет являє собою сукупність усвідомлених і неусвідомлених психологічних установок і схильностей індивіда діяти, мислити, відчувати, сприймати й осягати різноманітні явища (оцінювати їх які позитивні або негативні) в державно-правовій сфері [6, с. 23]. М.В. Селезньов зазначає про те, що в кожній нації формується певний менталітет, а відповідно до нього – власна правова система як відбиток менталітету та інструмент реалізації певних економічних і політичних програм влади. Саме цим держави відрізняються між собою. Система права та правова система кожної країни – зовнішній відбиток менталітету нації [7, с. 117–118]. Зі свого боку Р.М. Овчів визначає правовий менталітет як сукупність стереотипів правового мислення, юридичної діяльності та правової поведінки, що засновуються



на сформованій у конкретному державно-правовому просторі системі правових цінностей, правових традицій і пріоритетів, які визначаються відносно стійкими об'єктивно-суб'єктивними факторами [8, с. 10]. Зважаючи на вищевисвітлені підходи до розуміння правового менталітету, можна помітити той факт, що правовий менталітет являє собою надзвичайно переповнене різними характерними елементами явище. Наприклад, враховуючи раніше зазначені твердження, буде доцільним зауважити, що правовий менталітет містить у собі історичні, психологічні, політичні, економічні, правові чинники, які відображають його сутність і допомагають збагнути особливості призначення.

На думку В.О. Рибаківа, правовий менталітет – це частина правосвідомості. У системі елементів юридичної свідомості він закладений у глибині правової ідеології та правової психології, являючи собою стійкий (звичний) образ правової реальності [3, с. 10]. І.М. Коваль вважає, що правовий менталітет – це «історично зумовлене, довільне ставлення групи людей до напрямів розвитку законодавчої сфери, виокремлення людиною себе та своєї участі у процесі правозастосування» [9, с. 122]. Також цікаво звернути увагу на позицію А.В. Муранової щодо розмежування понять «правова ментальність» і «правовий менталітет». Зокрема, на переконання автора, вони є нерозривно пов'язаними між собою, постійно взаємодіють між собою за принципом зворотного зв'язку, постійно змінюються, розвиваються, зберігаючи в собі різні антропогенні, психологічні та соціокультурні елементи. Правова ментальність подібна до правового мислення, вона функціональна, життєво актуально процесуальна; правовий менталітет, у свою чергу, являє собою результат діяльності правової ментальності та подібний до ідеалу, правової культури, звільнений від своїх матеріальних носіїв (нормативних актів, правових інститутів та іншого) [10, с. 195]. Однак чиним відобразити всю глибину правового менталітету досить важко, адже науковці по-різному вбачають його сутність, чим і зумовлюється складність встановлення остаточної довершеності розуміння. Правовий менталітет становить певною мірою живий організм, який ніколи не зупиняється, постійно рухається вперед і потребує надійного підґрунтя для своєї життєздатності. Адже за допомогою нього реалізуються всі найважливіші соціальні напрями суспільного розвитку, зацікавленість в інтеграції до нових інноваційних проектів та у разі необхідності реформування вже наявних. Він і надалі буде потребувати роботи над своїм вихованням, зміцненням і вдосконаленням у свідомості людини.

Розкрити сутність правового менталітету допомагають властиві йому ознаки, до яких, на думку Л.М. Бойка, треба зарахувати такі: належність до сфери свідомості; тривалість процесу його формування, тобто, інакше кажучи, така його властивість, як історичність; відносна стабільність, тобто менша схильність до трансформації з боку суспільних процесів; латентність, тобто складність його виявлення під час безпосереднього спостереження в «чистому» вигляді, що потребує зовсім іншого, комплексного підходу, який передбачає облік усіх його вищезазначених ознак [11, с. 136]. Звісно, запропоновані основні ознаки не можуть бути остаточно вичерпними, адже наукові пошуки щодо визначення можуть містити у собі також інші додаткові, нерозкриті риси правового менталітету. Сьогодні й досі тривають теоретико-правові пошуки стосовно розкриття особливостей його змісту, а тому й надалі буде існувати інтерес до формування комплексного переліку характерних ознак.

Так чи інакше сьогодні правовий менталітет продовжує посідати чільне місце у процесі забезпечення належної організації державного та суспільного життя. У зв'язку з цим неможливо обійтись без розкриття особливостей правового менталітету, тобто без аналізу його структурних складників. Наприклад, на думку К.О. Овдієнка, в структурі правового менталітету можна виділити чотири елементи, які утворюють цілісність і розкривають сутність та соціальне призначення цієї категорії. Перший елемент – когнітивний – передбачає правове світосприйняття і правове мислення. Другий елемент може бути представлений як оціночний, що демонструє, як у свідомості суспільства чи конкретної людини опосередковуються правові цінності та якими можуть бути їхні ціннісні орієнтації. Третій елемент – комунікативний – безпосередньо пов'язаний із правовими традиціями, властивими цьому типу соціальної організації, яка являє собою досвід, що акумулює правові цінності,



які в певних просторово-часових межах передаються з покоління в покоління та набувають стійких форм свого зовнішнього вираження, втілюючись при цьому в державно-правовому просторі цього суспільства. Четвертий складник – це синтезований елемент, який характеризує емоції людини та відображає її правову психологію [12, с. 75–76]. Структурні складники правового менталітету дають змогу побачити основні особливості її сутності, а також детально поглянути на соціальне призначення кожного з них та збагнути невичерпність їхньої практичної цінності для вільного, всебічного розвитку суспільства. Наприклад, саме за допомогою всіх структурних компонентів організовується єдиний цілісний механізм функціонування правового менталітету.

Також, характеризуючи правовий менталітет, треба додати, що він проявляється на двох рівнях: неусвідомленому (позарефлексивному), тобто емоційне переживання свого обов'язку перед іншими та почуття власного права, правди, та усвідомленому (рефлексивному), коли представники тієї чи іншої спільноти розуміють свою належність до цієї спільноти, поділяють її цінності, правові орієнтації та настанови, пишуться своєю належністю до певної культурно-історичної традиції [13, с. 279]. Насправді психоемоційний стан особи має надзвичайно велике значення для формування характеру правового менталітету, адже від внутрішніх почуттів, емоцій і переживань особи й залежить її майбутнє. Важливо досить дбайливо поставитись до індивідуальних особливостей суб'єкта, враховуючи його власні моральні, духовні та правові погляди, які не завжди можуть збігатись з офіційними настановами, що панують у суспільстві. Такі розбіжності можуть слугувати причиною для виникнення конфліктів і непорозумінь, які будуть тільки шкодити людині. У зв'язку з цим є загроза виникнення такого явища, як деформація правового менталітету, яка завдає соціальної шкоди і через це суспільно небезпечна. Її суспільна небезпека полягає в тому, що вона проявляється на різних рівнях і в різних формах, дестабілізує наявний політичний, моральний і соціальний порядок. Вона вносить у життя суспільства дух протиріччя, конфронтації, насильства. Рівень її суспільної небезпеки тим більше є великим, якщо різні форми її прояву взаємно переплітаються і доповнюють один одного, ускладнюючи процес боротьби з ними [14, с. 25]. Саме тому дуже велике значення має компроміс між індивідами та державою, а також робота над дбайливим ставленням до правового виховання громадян, для того, щоб вони могли почувати себе усвідомленими та гармонійними носіями правового менталітету, які пишуться своєю належністю до певної культурної та правової традиції.

Отже, можна побачити, що правовий менталітет посідає важливе місце для забезпечення належних умов життєздатності суспільства, оскільки його призначення полягає в тому, щоб допомогти людині, зокрема, на етапі її розвитку у XXI столітті усвідомити пріоритетність своїх прав і свобод, які відіграють особливо велику роль для розвитку кожної демократичної держави. Важливим для людини, яка знайома з правовим менталітетом, є вміння втілити його в щоденне суспільне життя, яке насправді може бути зовсім далеким від бажаних уявлень. Сьогодні він є своєрідним ключем, який здатний відкрити перед суспільством нові горизонти, поглянути на наявні соціальні проблеми під іншим кутом зору, спромогтися знайти вихід із кризових ситуацій і невпинно поліпшувати умови свого існування. Зважаючи на той факт, що прагнення до якісних і надійних умов життя є невід'ємною рисою будь-якого народу, який переконаний у своїх знаннях права, духовності, політики, культури та наполегливо наголошує на тому, що заслугоує на краще. До того ж будучи спроможним як мінімум за допомогою власного характеру, своєї поведінки робити щоденні внески для досягнення бажаного результату.

Висновки. Зважаючи на все вищезазначене, можна зробити висновок, що правовий менталітет являє собою особливий суспільно значимий, потужний феномен, від якого залежать умови, рівень та якість життєздатності суспільства. Маючи особливе соціальне покликання, він враховує всі історичні, психологічні, духовні, культурні та політичні фактори, які впливають на особливості формування характеру того чи іншого народу, що формується безпосередньо під їхнім впливом. Серед його характерних властивостей виділяють тривалість, свідомість, стабільність і латентність. Структуру наповнюють світовідчуття,



правове мислення, ціннісні орієнтації, правові традиції, емоції, почуття та психологічний стан суб'єктів. Сутність правового менталітету полягає в тому, що він являє собою певним чином запобіжний захід, який допомагає уберегти суспільство від помилок. Наприклад, за допомогою наповнення його свідомості відповідними правовими знаннями, виховання поваги до почуттєвих і культурних цінностей можливо запобігти настанню шкідливих для соціуму наслідків. Для того щоб дійсно втілити в життя демократичні засади для функціонування суспільства, необхідно, перш за все, звернутись до настанов правового менталітету. Сьогодні забезпечення належних умов життєздатності суспільства залежить від наявності у свідомості кожного з індивідів більшої кількості її основоположних елементів, а саме – розширеного кола знань у сфері права, культури та моралі. Панування правового менталітету в суспільстві надає йому змогу прожити та скористатись усіма перевагами, які надаються людині для того, щоб власними зусиллями побудувати демократичний, стабільний, надійно облаштований на засадах гуманізму, рівності та справедливості світ.

Список використаних джерел:

1. Меньяло Д.В., Меньяло Л.Н., Иванова Ю.А. Понятие «правовой менталитет» в работах отечественных ученых. Вестник Московского университета. Москва, 2018. № 2. С. 219–222.
2. Волошенко О.В. Правовий менталітет як складова суспільної правосвідомості. Форум права. 2015. № 1. С. 42–47. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2015_1_9.
3. Рыбаков В.А. Правосознание и правовой менталитет. Вестник Омского университета. Серия: «Право». Омск, 2017. № 3 (52). С. 66–11.
4. Волкова О.Е. Дихотомия правовой культуры цивилизации запада и востока. Известия Алтайского государственного университета. Барнаул, 2014. № 2-2 (82). С. 112–115.
5. Любашиц В.Я., Мордовцев А.Ю., Тимошенко И.В. Теория государства и права: учебн. пособие. Ростов-на-Дону, 2003. 512 с.
6. Сигачев К.А. Определение правового менталитета. Вестник Краснодарского университета МВД России. Краснодар, 2008. № 1. С. 21–23.
7. Селезньов М. Розвиток соціальної структури суспільства та правовий менталітет українського народу. Про українське право. Київ, 2008. № 3. С. 102–118.
8. Овчиев Р.М. Правовая культура и российский правовой менталитет: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01; Кубанский государственный аграрный университет. Краснодар, 2006. 25 с.
9. Коваль І.М. Правовий зміст менталітету. Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2015. № 813. С. 119–124.
10. Муранова А.В. Правовая культура и правовая ментальность: проблема соотношения. Проблемы в российском законодательстве. Москва, 2009. № 3. С. 194–197.
11. Бойко Л.Н. Эффективность права под углом национального правового менталитета. Журнал российского права. Москва, 2009. № 5 (149). С. 134–141.
12. Овдиенко К.А. Структура правового менталитета. Общество и право. Краснодар, 2011. № 3 (35). С. 75–77.
13. Мендель Р.Я. Вплив правового менталітету на євроінтеграцію. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Київ, 2016. № 3 (30). С. 278–281.
14. Мартыненко А.Б. Правосознание и правовой менталитет граждан в государстве переходного периода. Северо-Кавказский юридический вестник. Ростов-на-Дону, 2011. № 2. С. 23–26.



НАСТАСЯК І. Ю.,кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та філософії права
(Львівський національний університет
імені Івана Франка)

УДК 340.155.8

**ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЯК ОСНОВА
НОРМАТИВНОЇ ЧАСТИНИ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ**

У статті проведено загальнотеоретичний аналіз правових засобів як основи нормативної частини правової системи суспільства; охарактеризовано особливості правотворчих, правозастосовних, правоінтерпретаційних актів та інших правових засобів у сучасних правових системах світу.

Ключові слова: правовий засіб, правова система суспільства, нормативна частина правової системи, правотворчий акт, правозастосовний акт, правоінтерпретаційний акт.

В статье проведен общетеоретический анализ правовых средств как основы нормативной части правовой системы общества, а также охарактеризованы особенности правотворческих, правоприменительных, правоинтерпретационных актов и других правовых средств в современных правовых системах мира.

Ключевые слова: правовое средство, правовая система общества, нормативная часть правовой системы, правотворческий акт, правоприменительный акт, правоинтерпретационный акт.

In the article the general theoretical analysis of legal means as the basis of the normative part of the legal system of society is carried out; the features of law-making acts, law-enforcing acts, law-interpreting acts and other legal means in the modern legal systems of the world are characterized.

Key words: legal means, legal system of society, normative part of the legal system, law-making act, law-enforcing act, law-interpreting act.

Вступ. Об'єктивна оцінка соціально-правових перетворень, усебічне дослідження правових реалій вимагають серйозного переосмислення основних теоретичних конструкцій, перегляду методологічних засад наукового пізнання ключових правових явищ. Правова система суспільства як стійка, структурно впорядкована за допомогою правових засобів взаємодія суб'єктів права, що забезпечує цілісність, правопорядок та інші умови функціонування соціальної системи загалом, є ключовою пізнавальною конструкцією в загальнотеоретичних і порівняльно-правових дослідженнях. Для забезпечення стійкості та цілісності будь-якої правової системи надзвичайно важливою є її нормативна частина, яка складається з правових засобів, що є посередниками в забезпеченні постійних зв'язків між суб'єктами права (основними елементами правової системи).

Спеціальне дослідження поняття «правовий засіб», як зазначається в юридичній літературі, розпочалося у 70–80 роках ХХ ст. Цьому питанню присвячені доробки таких учених, як С. Алексєєв, Г. Знаменський, О. Малько, В. Сапун, Я. Шевченко, М. Штефан, К. Шундіков та інші. Водночас аналіз праць українських і зарубіжних науковців дає підстави констатувати, що проблема правових засобів досить активно розроблялася в загальній теорії права, однак із позиції порівняльного правознавства досліджена не була.



Постановка завдання. Метою статті є охарактеризувати природу правових засобів як основи нормативної частини правової системи суспільства, а також проаналізувати особливості правотворчих, правозастосовних, правоінтерпретаційних актів та інших правових засобів у сучасних правових системах світу.

Результати дослідження. Термін «засіб» трактується зазвичай як спосіб, прийом, захід, якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити щось; те, що слугує знаряддям у якійсь дії, справі; гроші, матеріальні цінності, достатки [1, с. 96]. Висловлюється думка, що антонімом до слова «засіб» є слово «мета» («ціль»), а синонімами – «спосіб», «метод», «прийом», «знаряддя», «інструмент», «механізм», «прилад» тощо [2].

У філософських словниках засіб розглядається як сукупність предметів, ідей, явищ і способів дій, які є неодмінною умовою реалізації цілі [3, с. 158]. Водночас у науковій літературі зазначається, що в практичній діяльності засіб завжди відображається у формі реального інструмента або процесу [4, с. 18]. Тож засоби є центральною ланкою у структурі свідомої, цілеспрямованої діяльності людини. Саме засоби забезпечують реалізацію мети та досягнення необхідного результату, є посередником між ними, що забезпечує їхній зв'язок: мета – засоби – результат діяльності.

Досить слушним є науковий підхід, за яким визнається значущість взаємодії теорії правових засобів із поведінковою теорією права, що досліджує особливості правової діяльності суб'єктів суспільних відносин, своєрідність правової сфери життя суспільства залежно від виду діяльності. Ці поведінкові теорії органічно проникають у сферу інструментального підходу, адже дослідження правових засобів, їхня функційна характеристика можливі тільки з урахуванням правової діяльності суб'єктів [5, с. 34].

Як зазначають деякі автори, реальні можливості перетворень відображаються в засобах [6, с. 123–124], адже засоби, які застосовуються, свідчать про рівень розвитку суспільства. Хоча абсолютизація засобів діяльності, перетворення їх на самоціль – потенційна небезпека для будь-якої соціальної системи [4, с. 24].

У загальній теорії права питання правових засобів уперше проаналізував С. Алексєєв. Він зазначає, що головне наукове і практично прикладне значення правових засобів полягає в тому, що вони, по-перше, належать до субстанційних правових явищ; по-друге, характеризують їхній активно-дієвий функційний аспект. Учений запропонував таке визначення правових засобів: це – норми права, індивідуальні приписи та веління, договори, засоби юридичної техніки, всі інші інструменти регулювання, що розглядаються в єдності характерного для них змісту і форми [7, с. 14].

Послідовниками цього підходу, активними дослідниками інструментальної теорії права стали В. Сапун, О. Малько, К. Шундіков та інші вчені. Поглиблений комплексний аналіз цієї проблеми з урахуванням даних вивчення соціальної дії права відкрив ще одну грань проблеми, що розглядається: роль правових засобів як юридичного інструментарію у спеціальній діяльності щодо розв'язання конкретних життєвих проблем у сфері правового регулювання [5, с. 50].

Чимало авторів досліджувало питання правових засобів як самостійного явища. Наприклад, О. Малько зазначав, що категорія «правові засоби» належно не вивчена і вживається в юридичній літературі досить довільно. Учений під правовими засобами пропонував розуміти правові явища, що відображені в інструментах (установленнях) та діяннях (технологіях), за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення соціально корисних цілей [8, с. 211]. Доцільно зауважити, що О. Малько у своїх працях продовжує дослідницьку лінію, започатковану С. Алексєєвим. Новелою можна вважати те, що учений пропонує застосування правових засобів, оперування ними (терміни, які вживав С. Алексєєв) називати засобами-діяннями на протигагу засобам-установленням (інструментам).

Висловлюється думка щодо правових засобів як правових явищ, які виражають спеціальну цінність права та забезпечують досягнення соціальних (зокрема, юридичних) результатів [9, с. 373].



У наукових джерелах є різні підходи також щодо розуміння основних ознак правових засобів: 1) вони відображають всі узагальнені способи забезпечення інтересів суб'єктів права, досягнення поставлених цілей; 2) відображають інформаційно-енергетичні властивості та ресурси права, що надає їм особливої юридичної сили; 3) у взаємодії є основними частинами (елементами) дії права, механізму правового регулювання; 4) приводять до юридичних наслідків, конкретних результатів, відповідного ступеня ефективності правового регулювання; 5) забезпечуються державою [10, с. 723].

Серед ознак правових засобів науковці називають, зокрема, те, що вони є правовими явищами, переводять правові вимоги в соціальну поведінку суб'єктів, виражають соціальну цінність права, забезпечують досягнення суспільно (зокрема, юридично) значущих результатів, є оптимальним інструментом організації суспільних відносин, є соціально необхідними, відображають частку правових засобів у системі соціального впливу, відображають рівень правового розвитку суспільства [9, с. 375].

На основі аналізу правових засобів можна уточнити їхню природу, а саме: вони є правовими явищами; спрямовані на реалізацію відповідної мети – врегулювання суспільних відносин, здійснення суб'єктивних прав та обов'язків, задоволення інтересів суб'єктів права; дають змогу перевести правові вимоги у правомірну поведінку суб'єктів; забезпечують досягнення результату – юридично значущих наслідків; відображають рівень правового розвитку суспільства завдяки їхньому обсягу з-поміж інших соціальних регуляторів.

Викладене вище дає змогу запропонувати власне розуміння правових явищ: це – правові явища, які забезпечують досягнення юридичних наслідків, дають можливість перевести правові вимоги у правомірну поведінку суб'єктів, належно врегулювати суспільні відносини.

Класифікація правових засобів здійснюється за різноманітними критеріями: за предметом регулювання – конституційно-правові, адміністративно-правові, цивільно-правові тощо; за роллю і функціями – регулятивні та охоронні; за характером норми права – матеріальні і процесуальні; за обсягом суспільних відносин, на які поширюється регулювання (за видом правового регулювання), – нормативні та індивідуальні; за часом дії – постійні і тимчасові; за формою правового впливу – загальні і спеціальні тощо [8, с. 211; 9, с. 376].

Особливо важливою є диференціація правових засобів за формою впливу на загальні та спеціальні. Загальні правові засоби є тими правовими засобами, основною функцією яких є здійснення морально-психологічного, інформаційного, ідеологічно-виховного та інших форм впливу на суб'єктів-учасників суспільних відносин (правова свідомість, правова культура, правові принципи, правопорядок, законність тощо). Основною функцією спеціальних правових засобів є врегулювання суспільних відносин (норми права, нормативно-правові приписи, джерела права, акти застосування права, правоінтерпретаційні акти, акти реалізації права, права й обов'язки суб'єктів, юридичні факти та інше) [9, с. 376].

Заслугує на увагу також диференціація правових засобів на засоби-установлення (інструменти) та засоби-діяння (технології) [4, с. 75–76]. Однак це також пов'язано з формами їх відображення, і, напевно, практично значущим було б таке розмежування: правові засоби-документи і правові засоби-діяння. І варто акцентувати, що спеціальні правові засоби – це переважно правові акти: правотворчі, правозастосовні та правоінтерпретаційні, а також акти безпосередньої реалізації права, які в багатьох випадках є актами-документами, хоча значна їх кількість є актами-діяннями.

До групи правотворчих актів, які об'єднують зміст норм права, насамперед належать джерела права. Зауважимо, що вчені-правники по-різному трактують поняття зовнішніх форм (джерел) права. Н. Хомюк зазначає, що категорія «зовнішня форма (джерело) права» відображає багатозначність поняття «джерело права», вказуючи за допомогою терміна «зовнішня форма» на межі відповідного контексту, тобто наявність правового документа [11, с. 35].

М. Марченко визначає форму права як спосіб (прийом, засіб) внутрішньої організації та зовнішнього вираження права, а точніше – вираження правил поведінки, що містяться



в нормах права [12, с. 40]. При цьому вчений зазначає, що ототожнення форми та джерела права наявне тоді, коли йдеться про формально-юридичні джерела права [12, с. 57].

С. Алексєєв як джерело права розглядає видані чи визнані державою офіційні документальні способи вираження та закріплення норм права, надання їм юридичного, загальнообов'язкового значення [13, с. 76].

На думку Л. Луць, зовнішня форма (джерело) права – це форма об'єктивації норми права шляхом надання їй загальнообов'язковості [9, с. 185].

П. Рабінович розрізняє внутрішню форму юридичної норми – спосіб внутрішньої організації змісту норми (тобто її структуру) і зовнішню – такий спосіб об'єктивації, зовнішнього прояву, матеріально-знакової фіксації змісту норми, який засвідчує її державну загальнообов'язковість і гарантованість [14, с. 126].

Н. Пархоменко у монографії «Джерела права: проблеми теорії та методології» характеризує поняття «джерела права» як зовнішню форму існування норм права у вигляді письмового документа (правового припису), виданого в межах повноважень суб'єктів правотворчості, згідно зі спеціальною процедурою, що має юридичну силу та є обов'язковим до виконання, відображає волю суб'єктів правотворчості та спрямований на регулювання суспільних відносин [15, с. 333].

О. Іванюк визначає джерела права як фактори дійсності, які зумовлюють виникнення потреби у правовому регулюванні, появу відповідних правових норм і надають змісту цих норм визначеної репрезентативності [16, с. 143].

Попри наявний плюралізм підходів до розуміння зовнішньої форми (джерела права), незаперечним є те, що це – форма об'єктивації змісту норм права шляхом надання їм загальнообов'язковості.

Джерело права є результатом правотворчої діяльності компетентних суб'єктів і містить модель поведінки суб'єктів права, якій надається загальнообов'язковий характер. До основних джерел права науковці зараховують нормативно-правові акти, нормативно-правові договори, правові звичаї, принципи права, нормативно-правові прецеденти, правові доктрини, релігійні джерела. Перелічені джерела права використовують у різних сучасних правових системах світу.

Під впливом глобалізаційних та інтеграційних процесів у сучасних правових системах світу дедалі більше використовуються нормативно-правові акти, зокрема конституції та закони. Проблемою для правового регулювання стає велика кількість підзаконних правових актів. Окрім того, збільшується кількість нормативно-правових договорів (зокрема, міжнародних), підвищується значущість судових нормативно-правових прецедентів.

Звичайно, найзазубованішими правовими засобами у всіх правових системах є нормативно-правові акти – письмові акти-документи правотворчих суб'єктів, що містять норми чи принципи права. Вони приймаються спеціально уповноваженими правотворчими суб'єктами (уповноваженими на це органами держави, недержавними суб'єктами, іншими уповноваженими суб'єктами); мають високий рівень формалізованості (нормативності). Ці акти є зручними для використання (завдяки їхньому загальному характеру), мають чітко визначені межі дії та юридичну силу.

За юридичною силою нормативно-правові акти поділяються на закони та підзаконні акти. Закони приймаються лише органами законодавчої влади – парламентами або уповноваженими на це парламентом іншими органами держави (делеговане законодавство) – і мають вищу юридичну силу щодо інших нормативно-правових актів. Підзаконні нормативно-правові акти повинні прийматися на підставі законів, відповідно до законів та для їх виконання і конкретизації законодавчих приписів. Проте іноді трапляються випадки, коли суб'єкти підзаконної правотворчості виходять за межі цих вимог, приймаючи підзаконні нормативно-правові акти у сферах, де немає законодавчого регулювання, керуючись виключно підставами доцільності.

Варто наголосити, що наявність великої кількості підзаконних актів призводить до інфляції нормативно-правових приписів, зменшення авторитетності законів у системі



нормативно-актної регламентації. Попри це, прийняття законів не повинно ставати самоціллю держави, а відповідати потребам суспільства, закони мають бути якісними і здатними ефективно й належно врегульовувати суспільні відносини.

Важливе місце в сучасних правових системах світу відводиться уніфікованим законам, кодексам, зводам законів, консолідованим актам та іншим систематизаційним джерелам права.

Але найбільш значуще місце в більшості правових систем посідають конституції (основні закони). Зауважимо, що поняття «конституція», її структура по-різному розуміються в сучасних правових системах світу. У більшості правових систем (Україні, Японії, Бразилії тощо) конституція – це єдиний документ; у деяких (як-от, у Швеції) конституція – це неконсолідований закон (складається з декількох законів); у Великобританії, Новій Зеландії конституція – це сукупність звичайних законів, судових прецедентів, конституційних звичаїв; у мусульманських правових системах (Бахреїні, Катарі, Омані, Ірані) хоча і є писана конституція, але вона основана на приписах Корану; у Саудівській Аравії – конституції взагалі немає [17, с. 43–44].

Конституції мають найвищу юридичну силу, а в ієрархії за ними – закони, які мають вищу юридичну силу. У правових системах континентального типу розрізняють конституційні, органічні та звичайні закони, передбачена можливість прийняття надзвичайних законів у визначених конституціями ситуаціях. У правових системах загального типу закони рівнозначні. Всі інші нормативно-правові акти – підзаконні, серед яких виокремлюють акти делегованого законодавства (за дорученням парламенту) і регламентарного законодавства (створюється під контролем парламенту) [18, с. 52].

У низці правових систем використовується нормативно-правовий договір – документ суб'єктів договірної правотворчості. Як зазначає В. Іванов, нормативний договір, нормативний договірний правовий акт – це зафіксоване в необхідній формі волевиявлення двох і більше уповноважених суб'єктів правотворчості, що спрямоване на регулювання поведінки цих суб'єктів та/або інших суб'єктів, на основі згоди, завдяки якій встановлені правові норми [19, с. 165]. За дією у просторі нормативно-правові договори поділяють на міжнародні (універсальні і регіональні) та внутрішньодержавні (конституційно-правові, адміністративно-правові, муніципальні, колективні та інші). Використовують також інші критерії їх диференціації. Серед наявних різновидів найзатребуванішими є міжнародні договори. У сучасних правових системах кількість їх постійно збільшується, оскільки держави беруть участь у різноманітних міжнародних організаціях (і універсальних, і регіональних). Тож сьогодні перед державами досить часто виникають питання співвідношення національних і міжнародних джерел у спільному правовому просторі.

Процеси інтеграції поставили перед сучасними правовими системами світу й інше питання: місця та значущості серед джерел права судових прецедентів. Як відомо, судові прецеденти є важливим джерелом права у правових системах загального права, проте це джерело – створене вищими судовими інстанціями – відіграє важливу роль і в сучасних правових системах континентального права, і в змішаному типі правових систем, і в міждержавних правових системах. Потрібно акцентувати, що вищі суди (чи міжнародні суди) створюють нормативно-правові прецеденти у разі відсутності належної нормативно-правової регламентації шляхом формування норми чи принципу права, які регулюють відносини в аналогічній ситуації та об'єктивуються в судових рішеннях. Важливою вимогою щодо судових прецедентів є їхня відповідність чинній системі джерел права, зокрема законам у національних правових системах.

У низці правових систем джерелами права визнаються також принципи права – об'єктивовані в актах-документах основні нормативні засади позитивного права. При цьому в юридичній літературі зазначається, що потрібно розрізняти принципи права як джерела права та правові принципи – фундаментальні правові ідеї.

У деяких правових системах використовуються такі джерела права, як правові звичаї. Це – зазвичай правові системи змішаного типу – мусульманського, індуського, латиноамериканського.



риканського, африканського типу. Однак і правові системи континентального, загального і міждержавного типу використовують для регулювання певних сфер суспільних відносин правові звичаї. Досить поширеним є використання міжнародно-правових звичаїв у сучасній міжнародно-правовій практиці. Стаття 38 Статуту Міжнародного суду серед джерел права називає, зокрема, «міжнародний звичай як доказ всезагальної практики, що визначається правовою нормою» [20, с. 58].

Деяко звуженими є сфери застосування релігійних джерел (зокрема, в мусульманському праві – Коран, Сунна), а також правової доктрини як джерела права.

Варто, однак, зазначити, що тільки правотворчі акти не можуть забезпечити стійкі зв'язки між суб'єктами права, адже часто для їх належної реалізації необхідні відповідні умови, які виникають завдяки правозастосовним актам. Як відомо, акти застосування права створюються уповноваженими на це суб'єктами шляхом об'єктивації в них індивідуальних приписів для персоніфікованих суб'єктів, що є необхідною передумовою належної реалізації права.

У наукових джерелах зазначається, що в сучасних державах світу правозастосування здійснюється шляхом судової, контрольної та виконавчої діяльності [17, с. 55]. Також акцентується, що в сучасних умовах важливими для розвитку правової системи є не так питання правотворчості, як питання вдосконалення реалізації правових норм [21, с. 6].

Загалом, правозастосовним актом визнається акт-документ чи акт-діяння, який створюється компетентними суб'єктами, містить індивідуально-правовий припис щодо персоніфікованих суб'єктів як необхідну умову належної реалізації права.

Учені висловлюють міркування також щодо розуміння правозастосовного акта як офіційного акта-документа компетентного органу, що містить індивідуальне державно-владне веління стосовно застосування права [22, с. 314].

Правозастосовний акт трактується також як зовнішнє закріплення індивідуально-правового державно-владного припису, винесеного уповноваженим органом внаслідок вирішення юридичної справи [23, с. 16].

Важливим видається той аспект характеристики правозастосовних актів, що вони є передумовою належної реалізації правоконкретизуючих нормативно-правових приписів у відповідних соціальних ситуаціях. При цьому треба зазначити, що в багатьох сучасних правових системах світу створюються правозастосовні (насамперед, судові) прецеденти, які дають змогу забезпечити однотипність реалізації права, а отже, рівні можливості для однойменних суб'єктів права.

У наукових джерелах є велика кількість критеріїв класифікації правозастосовних актів: за суб'єктами, за значенням, за характером правового впливу, за формою, за юридичними наслідками тощо.

За певних обставин у процесі правозастосування виникає необхідність у тлумаченні нормативно-правових приписів (їхнього загального абстрактного характеру, наявності оцінювальних понять, правотворчих дефектів тощо). Зазвичай тлумачення нормативно-правових приписів здійснюють суб'єкти правозастосування, але в деяких правових системах повноваження не просто щодо правотлумачення, а щодо створення правоінтерпретаційних актів покладається на спеціальних суб'єктів (наприклад, органи конституційного правосуддя, вищі судові інстанції тощо).

Учені-правники під інтерпретаційними актами (актами офіційного тлумачення норм права) розуміють акти-документи, які містять роз'яснення змісту й порядку застосування правової норми, сформульовані уповноваженим органом у межах його компетенції, і мають обов'язкову силу для всіх, хто застосовує норми, що роз'яснюються [24, с. 412]; юридичні акти компетентного суб'єкта, що містять формально обов'язкові правила-роз'яснення змісту норм права [9, с. 317]; документи, які приймаються компетентними органами у встановленому порядку і спрямовані на роз'яснення чинних законів та підзаконних нормативних актів; є результатом офіційного тлумачення норм і виражені в певній формі; мають нормативний характер, обов'язкові для суб'єктів права; є засобом забезпечення єдності розуміння



та застосування правових принципів; дають можливість не тільки єдиного розуміння змісту припису, який роз'яснюється чи уточнюється, але й офіційного посилання на документ у разі його використання в правореалізаційній діяльності [25, с. 711].

Класифікують інтерпретаційні акти за різними критеріями: за юридичною формою, за суб'єктами, за предметом регулювання, за характером правових норм тощо.

Однак варто зауважити, що ці акти є офіційними актами-документами, формально обов'язковими для суб'єктів права, але вони не створюють нових правових норм, а лише роз'яснюють зміст чинних.

Неабияке значення у контексті дослідження правоінтерпретаційних актів має питання правотлумачних прецедентів. У багатьох державах світу такі прецеденти є важливим засобом формування однотипного розуміння змісту норм права, що є передумовою ефективного правозастосування, створення умов для належної реалізації права.

Із цього приводу в джерелах, присвячених порівняльному правознавству, зазначається, що в сучасних правових системах світу тлумачення конституції здійснюється вищими та конституційними судами. У правових системах загального права рішення вищих судів чи органів конституційного правосуддя, якими тлумачаться конституційні норми, приймаються в процесі правозастосування; натомість у правових системах континентального права – і в процесі правозастосування, і під час використання органами конституційного правосуддя самостійних правоінтерпретаційних повноважень [26, с. 120–122].

Висновки. Аналіз правотворчих, правозастосовних, правоінтерпретаційних актів та інших правових засобів дає змогу сформулювати уявлення про цілісність нормативної частини правової системи суспільства. Можна також висновувати про стан застосування спеціальних правових засобів для забезпечення постійних зв'язків між суб'єктами права; про їх частку серед правових засобів, а відтак і про рівень нормативності правової системи загалом. Наприклад, у правових системах континентального права увага акцентується здебільшого на таких спеціальних правових засобах, як правотворчі акти (нормативно-правові та індивідуально-правові), що свідчить про високий рівень нормативності систем. У системах загального права спостерігається баланс між правотворчими, правозастосовними та правоінтерпретаційними актами, що вказує на середній рівень нормативності. Варто наголосити, що досить часто у правових системах із середнім і навіть низьким рівнем нормативності використовують загальні правові засоби (правові принципи, правосвідомість тощо) для забезпечення належної реалізації норм права.

Усебічний аналіз правових засобів як посередників у забезпеченні постійних зв'язків між суб'єктами права в межах правової системи дає змогу констатувати, що всі ці правові засоби спрямовані на забезпечення належних умов для реалізації права, що виражається у правомірній поведінці суб'єктів права, здійсненні ними суб'єктивних прав та обов'язків задля задоволення різноманітних інтересів. Для цього будь-яка правова система має забезпечити відповідні умови: створити правотворчі акти, в яких закріплені права й обов'язки особи, та визначити юридичні факти, на підставі яких вони будуть здійснюватися в реальних правовідносинах; створити необхідні правозастосовні та правоінтерпретаційні акти як відповідні передумови належної їх правореалізації. Отже, кожен учасник суспільних відносин зможе безперешкодно здійснювати свої права й обов'язки в конкретних життєвих ситуаціях. Правова система, своєю чергою, буде цілісною, а її функціонування буде спрямоване на досягнення основної мети – правопорядку.

Список використаних джерел:

1. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. / Уклад.: В.В. Яременко, О.М. Сліпущко. Київ: «Аконіт», 1998. Т. 2: А–Є. 910 с.
2. Словник синонімів Караванського. Словопедія. URL: <http://slovopedia.org.ua/41/53396/264025.html> (дата звернення: 25.12.2018).
3. Філософський словник / За ред. В.І. Шинкарука. Київ: Гол. ред. УРЕ АН УРСР, 1973. 600 с.



4. Малько А.В., Шундигов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике: монография. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2003. 296 с.
5. Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права: дисс. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01. Москва, 2003. 321 с.
6. Яценко А.И. Целеполагание и идеалы / АН Украинской ССР, Ин-т философии. Киев: «Наукова думка», 1977. 276 с.
7. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация. Советское государство и право. Москва: «Наука», 1987. № 6. С. 12–19.
8. Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах: учеб.-метод. пособие. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: «Юристъ», 2006. 300 с.
9. Луць Л.А. Загальна теорія держави і права: навч.-метод. посібник (за кредитно-модульною системою). Київ: «Атіка», 2008. 412 с.
10. Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: «Юристъ», 2004. 776 с.
11. Хомюк Н.С. Сучасна система джерел права України: загальнотеоретичні аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Львів, 2015. 215 с.
12. Марченко М.Н. Источники права: учеб. пособие. Москва: «Проспект», 2011. 786 с.
13. Алексеев С.С. Право: Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. Москва: «Статут», 1999. 712 с.
14. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник. Львів: «Край», 2017. 222 с.
15. Пархоменко Н.М. Джерела права: проблеми теорії та методології: монографія. Київ: «Юридична думка», 2008. 336 с.
16. Иванюк О.А. Источник права: проблема определения. Журнал российского права. 2007. № 9. С. 142–150.
17. Чиркин В.Е. Сравнительное правоведение: учеб. для магистратуры. Москва: «Международные отношения», 2012. 336 с.
18. Чиркин В.Е. Классификация современных правовых систем и правовых семей: формационно-цивилизационный подход. Сравнительное правоведение в условиях интеграции государств: матер. II Междунар. конгресса сравнительного правоведения (г. Москва, 3 декабря 2012 г.) / Отв. ред.: Ю.А. Тихомиров, В.И. Лафитский. Москва: Ин-т зак-ва и сравнит. правовед. при Правительстве РФ, 2013. С. 60–71.
19. Иванов В.В. Общая теория договора. Москва: «Юристъ», 2006. 328 с.
20. Действующее международное право: в 3 т. / Состав.: Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. Москва: Изд-во Моск. независим. ин-та междунар. права, 1999. Т. 1. 864 с.
21. Правоприменение: теория и практика / Отв. ред. Ю.Н. Тихомиров. Москва: «Формула права», 2008. 432 с.
22. Протасов В.Н. Теория государства и права: учеб. и практикум для акад. бакалавриата. Москва: «Юрайт», 2018. 487 с.
23. Малишев Б.А., Москалюк О.В. Застосування норм права (теорія і практика): навч. посібник / За заг. ред. Б.А. Малишева. Київ: «Реферат», 2010. 260 с.
24. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / Пер. з рос. Харків: «Консум», 2001. 656 с.
25. Юридична енциклопедія: у 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998–2004. Т. 2: Д–Й. 1999. 744 с.
26. Сравнительное конституционное право: учеб. пособие / Отв. ред. В.Е. Чиркин. Москва: «Международные отношения», 2002. 448 с.



ПАНЧИШИН Р. І.,

кандидат юридичних наук,
докторант кафедри конституційного
права та порівняльного правознавства
(Ужгородський національний
університет)

УДК 342.5

**НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА
У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

У статті розроблено пропозиції щодо напрямів удосконалення муніципального законодавства у сфері регулювання об'єднання територіальних громад. Охарактеризовано основні науково-теоретичні та практичні рекомендації та підходи щодо вдосконалення муніципального та конституційного законодавства в цій сфері. На підставі проведеного науково-правового аналізу виявлено основні недоліки сучасного стану муніципально-правового регулювання у відповідній сфері та визначено шляхи їх усунення.

Ключові слова: муніципальне законодавство, об'єднана територіальна громада, місцеве самоврядування, недоліки, вдосконалення.

В статье разработаны предложения относительно направлений совершенствования муниципального законодательства в сфере регулирования объединения территориальных общин. Охарактеризованы основные научно-теоретические и практические рекомендации и подходы к совершенствованию муниципального и конституционного законодательства в этой сфере. На основании проведенного научно-правового анализа выявлены основные недостатки современного состояния муниципально-правового регулирования в соответствующей сфере и определены пути их устранения.

Ключевые слова: муниципальное законодательство, объединенная территориальная община, местное самоуправление, недостатки, совершенствование.

The article deals with the directions of improvement of the municipal legislation in the sphere of regulation of the association of territorial communities. The main scientific-theoretical and practical recommendations and approaches concerning the improvement of the municipal and constitutional legislation in this area are described. On the basis of the conducted scientific and legal analysis, the main shortcomings of the current state of the municipal-legal regulation in the relevant sphere were identified and the ways of their elimination were identified.

Key words: municipal legislation, united territorial community, local self-government, deficiencies, improvement.

Вступ. Результатом здійснення муніципально-правової реформи, крім іншого, має стати приведення національного законодавства у сфері регулювання місцевого самоврядування у відповідність до норм та стандартів Європейського Союзу (далі – ЄС), а також до вимог та реалій сьогодення. На реалізацію зазначеної мети внесено ряд змін та доповнень до законодавства в даній сфері, спрямованих у тому числі на вдосконалення механізму об'єднання територіальних громад, розширення їх функцій та повноважень щодо здійснення міс-



цевого самоврядування, набуття ними фінансової самостійності та спроможності. Разом із тим на сьогодні залишається ряд проблемних питань у муніципально-правовому регулюванні об'єднання територіальних громад, які потребують нагального вирішення.

Постановка завдання. Метою дослідження в даній статті є визначення напрямів удосконалення муніципального законодавства у сфері регулювання об'єднання територіальних громад із метою приведення його у відповідність до норм та стандартів ЄС.

Результати дослідження. Одним із завдань муніципальної реформи стало формування спроможних територіальних громад, зокрема, шляхом стимулювання процесу їх об'єднання. Для реалізації цього завдання прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1], яким визначено механізм добровільного об'єднання територіальних громад, та ряд інших законодавчих актів.

Крім того, Указом Президента України «Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік» передбачено ряд заходів, які потребують першочергової реалізації з метою активізації реформування місцевого самоврядування, зокрема:

1) вдосконалення механізму державного стимулювання добровільного об'єднання територіальних громад із метою підвищення їх спроможності;

2) посилення взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування з питань розроблення та виконання проектів і програм економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць, залучення для реалізації таких проектів і програм коштів у рамках державно-приватного партнерства;

3) поліпшення організації надання консультативної та методичної допомоги органам місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад щодо реалізації ними наданих законом повноважень місцевого самоврядування в бюджетній, фінансовій, освітній, медичній та інших сферах;

4) налагодження системної роботи органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями щодо виявлення, аналізу та розв'язання спільних для територіальних громад проблем, що виникають у процесі реформування місцевого самоврядування та добровільного об'єднання територіальних громад тощо [2].

Таким чином, аналізуючи вказані положення Указу Президента України, можна виокремити декілька проблемних аспектів, які мають місце у сфері муніципально-правового регулювання місцевого самоврядування в цілому та об'єднання територіальних громад зокрема: по-перше, низький рівень спроможності територіальних громад щодо самостійного вирішення питань місцевого значення; по-друге, відсутність належним чином функціонуючої системи взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних органів виконавчої влади; по-третє, недостатній рівень методологічного та правового забезпечення формування об'єднаних територіальних громад та органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади.

При цьому варто погодитись із думкою С.М. Бугая, який зауважує, що незадовільний стан у сфері місцевого самоврядування в Україні зумовлюється такими обставинами: неспроможністю місцевої влади вирішувати проблеми добробуту людини в населеному пункті, де проходить її життєдіяльність, і забезпечити адекватний рівень життя; соціальною політикою уряду, який все більше повноважень передає на місцевий рівень, не забезпечуючи при цьому відповідної фінансової підтримки; невизначеністю джерел фінансування місцевих програм і поточних видатків; невирішеністю питань про розподіл податків між різними рівнями влади; недостатнім урахуванням різниці в економічному й соціальному розвитку регіонів і територіальних громад, що призводить до великої диференціації в забезпеченні соціальних стандартів населення [3, с. 129].

У свою чергу, С.Г. Серьогіна вказує, що чинниками, що стоять на заваді розвитку громадянських свобод, демократії, цивілізованого, ефективного публічного управління і значно гальмують розвиток місцевого самоврядування є: безперервне перебування держави в умовах економічної кризи, слабкість соціальної основи місцевого самоврядування, наявність залишків тоталітарних стереотипів мислення, бажання залишатися в рамках патерналістської моделі місцевого самоврядування [4, с. 109].



Виокремлені вище недоліки та прогалини системи місцевого самоврядування та механізму формування спроможних територіальних громад зумовлюють необхідність удосконалення муніципального законодавства в даній сфері в декількох напрямках. Із цього приводу науковцями висловлюються різні пропозиції.

Зокрема, на думку деяких вчених, до завдань удосконалення законодавства про місцеве самоврядування необхідно віднести:

- 1) упорядкування та законодавче уточнення зв'язків та взаємовідносин між владними органами регіону, визначення механізмів розв'язання конфліктних ситуацій;
- 2) удосконалення системи адміністративно-територіального устрою;
- 3) перерозподіл функцій і повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування;
- 4) визначення механізмів стимулювання депресивних територій, однак не за рахунок зменшення економічного потенціалу більш розвинутих територій;
- 5) законодавче регулювання порядку розгляду компетенційних спорів між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади;
- 6) вдосконалення бюджетного законодавства, створення умов для формування належної матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування;
- 7) налагодження ефективної загальнонаціональної та регіональної систем підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування;
- 8) розроблення та реалізацію системи інформаційного, методичного, наукового забезпечення діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування [5].

Інші науковці, визначаючи напрями удосконалення законодавства у сфері регулювання об'єднання територіальних громад, вказують на те, що поняття «територіальна громада» охоплює якісні ознаки відповідного явища, пов'язаного не тільки місцем проживання. Із цього приводу К.Є. Соляник зауважує, що у вітчизняній практиці дотепер членом територіальної громади визнається особа, зареєстрована у відповідному населеному пункті, що підкреслює невизначеність конституційно-правового статусу суб'єкта, яка, у свою чергу, унеможлиблює закріплення повноважень власника комунальної власності [6, с. 81]. У зв'язку із цим науковець пропонує вдосконалити визначення поняття «територіальна громада», включивши до його змісту не тільки мешканців, які зареєстровані на відповідній території, але й осіб, які постійно або переважно проживають на такій території.

Необхідно підтримати наведену пропозицію, яка цілком узгоджується з положеннями Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» [7], оскільки в даному Законі поняття «місце проживання» розкривається, виходячи саме з житла або спеціалізованого закладу, що знаходиться на території певної адміністративно-територіальної одиниці, де проживає особа, але не з місця її реєстрації.

Крім того, деякі науковці наголошують на необхідності вдосконалення насамперед Бюджетного та Податкового кодексів України, що мають у майбутньому закріпити власні доходи місцевих бюджетів, податок на нерухоме майно, а також закріпити 100% доходів податку з фізичних осіб, частину доходів із податку на прибуток підприємств, що збираються на території того чи іншого населеного пункту, деякі інші податки та збори місцевого значення [8, с. 110].

Слід погодитись, що вдосконалення податкового та бюджетного законодавства з метою чіткого розподілу доходів, за рахунок яких формується державний та місцевий бюджети, а також видатків відповідних бюджетів є важливою передумовою наділення територіальної громади та органів місцевого самоврядування фінансовою самостійністю та незалежністю. Це, у свою чергу, є необхідною та обов'язковою умовою їх спроможності самостійно вирішувати питання місцевого значення.

О.П. Сахарук розробив ряд пропозицій щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування в деяких сферах, зокрема у сфері освіти. Науковець вважає, що органи місцевого самоврядування як обрані громадою представники її інтересів повинні стати основним суб'єктом управління освітою на місцевому та регіональному рівні. При цьому, на думку науковця, необхідним є нормативне закріплення створення виконавчих органів



районних та обласних рад для реалізації освітньої політики., а також залучення громадськості до розроблення управлінських рішень у сфері освіти і контролю за їх реалізацією. Децентралізація управління освітою повинна здійснюватися із урахуванням особливостей соціально-економічного розвитку регіонів, інтересів територіальних громад, можливостей фінансового забезпечення [9, с. 274].

Досить конструктивною видається пропозиція С.Г. Серьогіної, яка вважає за необхідне розширити конституційно-правове регулювання статусу органів самоорганізації населення, зокрема визначення органів самоорганізації населення як однієї з форм участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення та складової частини системи місцевого самоврядування, гарантування обов'язковості передачі органам самоорганізації населення коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення повноважень; закріплення контролю відповідних рад за виконанням переданих органам самоорганізації населення повноважень [4, с. 113].

Б.В. Калиновський звертає увагу на окремі недоліки законодавчого забезпечення служби в органах місцевого самоврядування. Зважаючи на такі недоліки, науковець пропонує законодавчо закріпити розмежування політичних та адміністративних посад в органах місцевого самоврядування; забезпечити реалізацію принципу політичної нейтральності (деполітизації) професійних муніципальних службовців; передбачити конкурсний порядок заміщення адміністративних посад в органах місцевого самоврядування, закріпити обов'язкове перманентне навчання службовців органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [10, с. 53].

Кожна з наведених наукових пропозицій у сфері удосконалення процесу формування спроможних територіальних громад та підвищення ефективності здійснення ними місцевого самоврядування заслуговує на увагу. Причому слід зважати, що лише застосування комплексного підходу в даній сфері матиме найбільшу ефективність, оскільки це дасть можливість врахувати та усунути більшість проблемних аспектів, які існують наразі у сфері муніципально-правового регулювання місцевого самоврядування.

Визначаючи безпосередньо напрями вдосконалення правового регулювання процесу об'єднання територіальних громад, слід зазначити, що передусім потребують перегляду та доповнення окремі положення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1].

Так, з аналізу положень цього Закону вбачається, що основними та найбільш важливими умовами об'єднання територіальних громад є те, щоб таке об'єднання було: по-перше, добровільним; по-друге, відбувалось з урахуванням інтересів та думок членів відповідних територіальних громад, етнічних, географічних та інших особливостей кожної громади. Для дотримання зазначених умов Законом передбачено проведення загальних зборів або вивчення думки членів громади в інший спосіб, визначений Конституцією та законами України.

Як показує практика, найбільш поширеним способом виявлення думки членів територіальної громади є проведення загальних зборів мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Разом із тим порядок проведення таких зборів наразі регламентується Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року [11]. У цьому нормативно-правовому акті застосовуються застарілі засоби та не враховуються деякі можливості сучасних технологій. Зокрема, звертає на себе увагу та обставина, що ані в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», ані в Положенні про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні не передбачається можливості вивчення думки громадян за допомогою сучасних технологічних засобів, зокрема комп'ютерних систем та мережі Інтернет.

Із цього приводу варто зауважити, що Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. схвалено Концепцію розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації. Так, у даній Концепції передбачається поступове запровадження сучасних інформаційних технологій як засіб розвитку демократії в державі. Одним із таких засобів є електронне голосування, яке визначається як голосування з будь-якого публічного питання, зокрема участь в опитуваннях, виборах, референдумах, що передбачає використання



електронних засобів для ідентифікації та підрахунку голосів. Крім того, планується запровадити електронне звернення, електронний плебісцит, електронний референдум тощо [12].

Таким чином, застосування інформаційних технологій для розвитку місцевої демократії, в тому числі шляхом запровадження електронного опитування та електронного голосування з питань визначення думки громадськості стосовно об'єднання територіальних громад, може виявитись ефективним засобом. Із цією метою виникає необхідність у розвитку відповідної інфраструктури в найменших селах та селищах.

Ще одним важливим заходом, спрямованим на підвищення ефективності процесу об'єднання територіальних громад та реалізації громадами функцій місцевого самоврядування, є здійснення правової освіти членів громади.

Так, на сьогодні є чинною Національна програма правової освіти населення затверджена Указом Президента України від 18 жовтня 2001 р. Відповідно до цього акта правова освіта населення полягає у здійсненні комплексу заходів виховного, навчального та інформаційного характеру, спрямованих на створення належних умов для набуття громадянами обсягу правових знань та навичок у їх застосуванні, необхідних для реалізації громадянами своїх прав і свобод, а також виконання покладених на них обов'язків [13].

Між тим у зв'язку з відсутністю механізму виконання даної програми, а також відсутністю фінансування, її реалізація припинена. Однак правова обізнаність громадян у загальних положеннях земельного, муніципального, бюджетного та іншого законодавства дасть можливість більш відповідально та активно підійти до питання формування об'єднаних територіальних громад.

Висновки. Проведений у даній статті аналіз дозволяє зробити висновок, що основними напрямками вдосконалення муніципального законодавства у сфері процесу об'єднання територіальних громад є: 1) розроблення концепції інформатизації незначних за розміром адміністративно-територіальних одиниць, розроблення та запровадження інформаційних технологій у сфері місцевої демократії; 2) доповнення ст. 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» положеннями про те, що вивчення громадської думки, проведення обговорення процесу об'єднання громад, ініціювання об'єднання може здійснюватися із застосування; 3) розширення напрямів формування інфраструктури об'єднаної територіальної громади, на які можуть надаватися субвенції з Державного бюджету, зокрема доповнення таких, як інформатизація громади, правова освіта, надання правової допомоги (п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад»).

Список використаних джерел:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
2. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік: Указ Президента України від 07.12.2016 № 545/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>.
3. Бугай С.М. Про напрями вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування. Продуктивні сили України. 2009. № 1. С. 126–134.
4. Серьогіна С.Г. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства. Право України. 2014. № 4. С. 107–115.
5. Салівон Г.І., Сич М.А. Напрями вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування в Україні. Право України. 2009. № 10. URL: http://www.rusnauka.com/10_NPE_2009/Pravo/44343.doc.htm.
6. Соляник К.Є. Муніципальна реформа в Україні як вимога часу. Вісник Центральної виборчої комісії. 2014. № 2(29). С. 80–84.
7. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 № 1382-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>.
8. Утвенко В.В. Проблеми вдосконалення законодавства у сфері самоврядування України в контексті європейської інтеграції. Наукові праці МАУП. 2013. Вип. 4(39). С. 106–111.



9. Сахарук О.П. Удосконалення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління освітою. Актуальні проблеми державного управління. 2015. Вип. 1(47). С. 268–275.

10. Калиновський Б.В. Шляхи удосконалення законодавчого регулювання служби в органах місцевого самоврядування України. Юридичний вісник. 2012. Вип. 1(22). С. 50–54.

11. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 № 3748-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12>.

12. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>.

13. Про Національну програму правової освіти населення: Указ Президента України від 18.10.2001 № 992/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/992/2001>.

ЦЕБЕНКО С. Б.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри історії держави і права
(Інститут права та психології
Національного університету
«Львівська політехніка»)

УДК 341.231.14

ПРАВОВІ ТА РЕЛІГІЙНІ НОРМИ ЯК РЕГУЛЯТОРИ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

Стаття присвячена аналізу релігійних та правових норм. Вона є спробою встановити місце релігійних норм у системі регулювання суспільних відносин. У статті визначено поняття релігійних норм та виокремлено їхні ознаки. Проаналізовано спільні та відмінні риси правових і релігійних норм та визначено точки їх взаємодії. Показано вплив релігії на суспільство та суспільну свідомість, а також вплив релігії на право. Проаналізовано можливість викладання на юридичних факультетах закладів вищої освіти предмету з релігійним змістом.

Ключові слова: право, релігія, правова норма, релігійна норма, права людини.

Статья посвящена анализу религиозных и правовых норм. Она является попыткой установить место религиозных норм в системе регулирования общественных отношений. В статье определено понятие религиозных норм и выделены их свойства. Проанализированы общие и отличительные черты правовых и религиозных норм и определены точки их взаимодействия. Показано влияние религии на общество и общественное сознание, а также влияние религии на право. Проанализирована возможность преподавания на юридических факультетах высших учебных заведений предмета с религиозным содержанием.

Ключевые слова: право, религия, правовая норма, религиозная норма, права человека.



The article is devoted to the analysis of religious and legal norms. It is an attempt to establish the place of religious norms in the system of regulation of social relations. The article defines the concept of religious norms and identifies the features of religious norms. The common and distinctive features of legal and religious norms are analyzed and their interaction points are determined. It is shown the influence of religion on society and public consciousness, as well as the influence of religion on the right. The possibility of teaching at the law schools of institutions of higher education with a religious content is analyzed.

Key words: law, religion, legal norm, religious norm, human rights.

Вступ. Регулювання суспільних відносин між людьми здійснюється як правом, так і релігією. Закріплення прав і свобод людини, їх змісту та обсягу в основних нормативних актах є одним з основних напрямів демократичного суспільства, адже відповідно до Конституції України людина є найвищою соціальною цінністю. І для права – це основне його призначення. Проте, крім правового регулювання суспільних відносин, провідні релігії також створюють власні соціальні доктрини чи концепції, зокрема стосовно прав людини. Регулювання суспільних відносин на законодавчому рівні здійснюється постійно. Релігійні організації також постійно приймають різні документи, які є відносно обов'язковими для людей, що сповідують ту чи іншу релігію. Людина часом може стояти перед вибором, яких із цих норм потрібно дотримуватися. Тому варто звернути увагу на місце релігійних норм у системі регулювання суспільних відносин.

Дослідження місця релігійних норм у системі нормативного регулювання суспільних відносин проводили, зокрема: В. Бачинін, О. Богініч, Д. Вовк, І. Луцький, О. Львова, І. Міма, С. Місевич, Ю. Пайда, А. Тер-Акопов, Л. Ярмол та інші. Ці вчені проводять різні відмінності між релігійними та правовими нормами.

Постановка завдання. Інтерпретація проблематики прав людини з державно-юридичної точки зору і державно-світської ідеології та практики, з одного боку, та з позиції сучасної християнської доктрини провідних релігій про людину та її права – з другого, не завжди збігаються одна з одною. Релігії видають власні соціальні доктрини чи концепції, зокрема стосовно прав людини, таким чином реалізуючи одну з основних своїх функцій, а саме формування певних релігійно-світоглядних позицій у віруючих, орієнтованих на релігійні та культурні цінності [1, с. 323].

Тому ця стаття є спробою встановити місце релігійних норм у системі регулювання суспільних відносин та визначити точки дотику (взаємодії) релігійних та правових норм.

Результати дослідження. Активно взаємодіючи в усіх основних сферах життєдіяльності людини і суспільства, у процесі належної реалізації суб'єктами своїх прав та обов'язків право і релігія, на думку О. Львової, є визначальним чинником стану правопорядку і законності в суспільстві, рівня правової свідомості і культури населення. Тому кожна релігія, виконуючи одну з основних своїх функцій, намагається регулювати суспільні відносини, в тому числі й шляхом видання власних соціальних доктрин чи концепцій прав людини. Право ж є регулятором суспільних відносин за основним своїм призначенням [1, с. 323]. Вчений І. Луцький вважає, що право та релігія виконують практично однакове завдання, оскільки релігія (щодо до України – християнство) має на меті виховання морального християнина, а право – законослухняного громадянина. Крім того, на його думку, релігія завжди висувала певні норми і вимоги до соціальної поведінки людей, які стосувались не тільки ведення культу, а й особистого та суспільного життя людини, мали імперативний характер і впливали на їхню поведінку [2, с. 19].

У свою чергу Ю. Сорокіна звертає увагу на той факт, що деякі релігійні організації у своїх концепціях розділяють право і релігію на дві самостійні сфери, а з іншого боку вважають, що вони мають спільне завдання, а саме – об'єктивне регулювання суспільних відносини. Адже, на думку деяких релігійних організацій, право є недосконалим, а тому повинно враховувати Божественні закони, які можна назвати природним правом, і зобов'яза-



не забезпечувати суспільну безпеку, збереження інтересів особистості й суспільства. Тобто основне завдання права – не допускати зло [3, с. 132–136].

Отож, поряд із правовими нормами також існують і релігійні норми, які можна класифікувати за різними критеріями. Деякі вчені під релігійними нормами розуміють обов'язкові, формально-визначені правила поведінки загального характеру [4, с. 16], встановлені різними віросповіданнями та обов'язкові для виконання віруючими [5, с. 68]. Ці правила встановлені та закріплені в Біблії, Корані, інших священних книгах, у рішеннях Папи, Вселенських, Помісних та Архієрейських Соборів або рішеннях керівництва релігійних організацій (церкви) [4, с. 16], а також містяться у працях авторитетних релігійних письменників [5, с. 68].

Можна виокремити такі ознаки релігійної норми: 1) вони надають учасникам регульованих релігійних відносин суб'єктивні релігійні права та обов'язки з метою впорядкування релігійних суспільних відносин; 2) визначають устрій церкви (порядок організації та діяльності релігійних громад), відносини церкви з іншими організаціями та державою; 3) є обов'язковими до виконання кліром та віруючими, як у межах церковного устрою, так і поза ним [4, с. 16]; 4) мають моральне спрямування (враховуючи заповіді); 5) мають загальний характер (виступають як зразок поведінки віруючих людей у тій або іншій ситуації) і стосуються широкого кола людей (тих, хто сповідує ту чи іншу релігію); 6) релігійні норми впливають на свободу і свідомість людей, формують їхню соціальну поведінку [5, с. 68].

Вчені проводять різні відмінності між релігійними та правовими нормами. Наприклад, І. Міма до відмінних ознак релігійних норм, порівняно з правовими та іншими соціальними нормами, відносить: догматичний характер; здійснення реалізації через віру, переконання, виконання, дотримання і примус за активної участі всіх суб'єктів релігійних відносин; закріплення в релігійних джерелах; забезпечення різними способами суспільного примусу; виступають як зразок поведінки віруючих людей за певних обставин; регулюють відносини, що знаходяться поза компетенцією інших соціальних норм, оскільки ці відносини виникають під час відправлення релігійних культів, задоволення релігійних потреб тощо [4, с. 17].

Не вдаючись до детального аналізу цього питання, на нашу думку, основною різницею між релігійною і правовою нормою є те, що правові норми є обов'язковими для всіх людей, незалежно від їхнього ставлення до них, і їх невиконання тягне за собою юридичну відповідальність у вигляді реальних матеріальних чи фізичних наслідків. Релігійні ж норми є обов'язковими тільки для віруючої людини і лише у тому випадку, якщо вона визнає їх обов'язковість, а наслідки можуть проявлятися у вигляді релігійних (розкаяння і покаєння) або церковних санкцій (відлучення від церкви) [6, с. 10; 7, с. 67–68]. Основною відмінністю, крім божественного походження, між релігійними та правовими нормами вважають те, що дія правових норм обмежена територіально, а релігійні норми мають універсальний, космополітичний характер [1, с. 320]. У даному випадку про універсальний характер можемо говорити тільки щодо власне релігійних норм, а корпоративні норми релігійної громади чи церкви, звісно, не мають універсального характеру і поширюють свою дію тільки на осіб, які є членами відповідної релігійної громади.

В юриспруденції релігійні норми становлять частину соціальних норм, за допомогою яких регулюються суспільні відносини. На думку А. Тер-Акопова, релігія (особливо християнське віровчення) пов'язана з усіма соціальними інститутами, в тому числі з правом, здійснюючи на нього вплив шляхом формування суспільної свідомості і моральності [7, с. 67–68]. Д. Вовк вважає, що світогляд, який формується релігією для віруючої людини, є авторитетним, а отже, релігія в суспільстві багато в чому визначає поведінку людей [6, с. 9]. О. Львова пояснює це тим, що релігійні настанови в уявленні віруючих мають божественне походження і розглядаються ними як безпосереднє волевиявлення божества через його представників на землі. Тобто релігія здатна обґрунтувати соціально значимі цінності, наділяючи їх авторитетом так, що запропоновані нею рішення не можуть бути спростовані жодним чином [1, с. 313, 319–320]. А. Тер-Акопов вважає, що для християнина право є лише одним із проявів життя, а християнство – це все життя [7, с. 67–68]. Взагалі, релігія впливає на суспільство по-різному, в залежності від її місця і проголошення на конституційному чи законодавчому



рівнях секуляризації (що призводить до послаблення впливу релігії на суспільну чи індивідуальну свідомість) або сакралізації (що означає посилення впливу релігії на різні сфери суспільного і приватного життя) [5, с. 67].

Проте не слід забувати, що в суспільстві живуть люди різного світогляду та віросповідання, тому, зважаючи на це і на те, що між нормами права та релігійними нормами можливі суперечності, то варто погодитися з позицією Н. Штурмак, що релігійні норми (норми канонічного права) закінчують свою дію там, де починають діяти норми державного права [8, с. 41].

Отже, позиції, які містяться в соціальних доктринах церкви стосовно прав людини, є обов'язковими тільки для віруючої людини цієї релігійної течії і тільки в тих межах, на які вона добровільно погоджується.

У літературі, крім наявності норм, за допомогою яких і право, і релігія регулюють суспільні відносини, і наслідків, які тягнуть порушення цих норм, серед атрибутивних спільних рис права і релігії виділяють такі: 1) і право, і релігія передбачають можливість порушення їхніх норм (у християнстві це називається гріхом, а у праві – правопорушенням); 2) наявність суду (в християнстві суд Божий, а у праві – суд світський) [7, с. 67–68].

Вплив релігії на право проявляється, зокрема, у впливі церкви на публічно-владні інститути та в суперечностях, що виникають між нормами права і релігії. Право ж як регулятор суспільних відносин не може визначати розвиток релігії, а тільки сприяє її існуванню в багатоманітних формах через інститут свободи совісті і принцип ідеологічного плюралізму, а також регламентує механізм реалізації і межі здійснення релігійних прав та порядок створення й функціонування релігійних організацій [6, с. 11].

Кожна релігія, в тому числі й християнство, увібравши всю сукупність релігійних поглядів на право, створила свою інтерпретацію права. У зв'язку з цим можна говорити про релігійний тип праворозуміння, який, на думку Н. Штурмак, виступає як узагальнююче поняття відношення до права існуючих у світі релігій та релігійних течій, а основними його рисами є: синтезоване тлумачення права як такого, що походить від Бога; право створюється через посередника або пророка для регулювання поведінки людей. На її думку, можна виокремити природне право, що має божественне походження і сутність, та позитивне право як засіб здійснення цілей, визначених людині Богом [9, с. 188–189].

Деякі вчені, зокрема В. Лафітський, вважають, що право взяло із християнства такі цінності, як свобода, справедливість, рівність, любов та милосердя. І важливо, щоб вони були закріплені в законодавстві, інакше ці цінності будуть проявляються в інших вимірах, таких як правова свідомість, правова культура, звичаї і стереотипи правової поведінки [10, с. 13–17]. Отже, можна погодитися з О. Дворніковою, яка вважає, що багато законодавчих положень мають релігійно-моральні корені (заборона вбивства, крадіжки). Незважаючи на це, діяльність жодної релігійної організації, церкви не може виходити за межі закону і підривати встановлений у державі правопорядок, адже намагання однієї релігії зайняти головне місце може привести до релігійного тоталітаризму [11, с. 45, 50].

Оскільки релігія є одним із регуляторів суспільних відносин, і в юриспруденції не заперечується існування релігійних норм, то часом обговорюється питання про можливість викладання на юридичних факультетах закладів вищої освіти предмету з релігійним змістом. Щоправда, в юридичній літературі зустрічаємо використання різних назв: «релігійне право» (Д. Вовк), «канонічне право» (С. Місевич), «церковне право» (В. Ципін). Аналізуючи понятійний аспект кожної із запропонованих назв і виходячи з того, що: (1) релігійне право – це фактично сукупність релігійно санкціонованих правових норм, які визначають правила поведінки віруючих у богослужбовій, життєво-побутовій та інших сферах їхнього життя; (2) канонічне право – це система норм, які ґрунтуються на церковних канонах (основаних на Біблії, символах віри, вченнях Ісуса Христа та апостолів, витягах із праць Отців Церкви); (3) церковне право – сукупність релігійно легітимізованих норм, юридичних приписів, які визначають організаційну структуру церкви, її внутрішній устрій та діяльність [12, с. 162, 166], то можна сказати, що жодна із цих назв не відповідає меті такого релігієзнавчого предмету, яким повинно було би бути вивчення сфер взаємодії держави та церкви і права та релігії.



Нагомість у релігієзнавчій літературі пропонувалось ввести в навчальну програму курс «юридичне релігієзнавство» (А. Пчелинцев) або «правологія релігії» («правові аспекти релігієзнавства») (М. Бабій), пропонуючи, що предмет вивчення буде охоплювати, крім релігійних та юридичних аспектів формування релігійних правових систем, релігійних передумов світського права, також і релігійні та світські інститути в їх взаємозв'язку, світські законодавчі акти в аспектах) [12, с. 158, 160, 170].

Незалежно від того, яку назву предмета оберуть і внесуть у навчальні плани закладів вищої освіти, в будь-якому разі, на нашу думку, цей предмет повинен відноситись до правознавчих дисциплін, викладатися юристами, а в предмет вивчення курсу мають бути внесені теми щодо правового регулювання державно-церковних відносин, сфери взаємодії права та релігії, розгляду проблематики прав людини в релігійному та юридичному аспектах.

Висновки. Отже, і право, і релігія є одними з найважливіших регуляторів суспільних відносин. Тобто наявність певних релігійно-світоглядних позицій, орієнтації на певні релігійні та культурні цінності в значній мірі впливає на всі сфери, що існують у суспільстві. Звісно, право є основним регулятором суспільних відносин, і норми, закріплені в законодавстві, є обов'язковими для виконання. А позиції, які містяться в соціальних доктринах церкви, зокрема стосовно прав людини, є обов'язковими тільки для віруючої людини цієї релігійної течії і тільки в тих межах, на які вона добровільно погоджується. Проте і право, і релігія ґрунтуються на тому, що права людини повинні бути непорушними, недоторканими, рівними для всіх людей і мають бути рівними перед законом, незалежно від їхнього ставлення до релігії.

Список використаних джерел:

1. Львова О.Л. Функціональна взаємодія права і релігії в аспекті реалізації прав і свобод людини. Проблеми реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні: моногр.; кол. авт.; за ред. Н.М. Оніщенко, О.В. Зайчука. К.: Юрид. думка, 2007. С. 313–320.
2. Луцький І.М. Втілення морально-етичних і релігійних норм у засадничих положеннях Конституції України. Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Івано-Франківськ: Редакційно-видавничий відділ Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького, 2012. Вип. 6. С. 17–22.
3. Сорокина Ю. В. Введение в философию права: курс лекцій. М.: Норма, 2009.
4. Міма І.В. Релігійні норми та їх місце в системі соціально-правового регулювання суспільних відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Київ, 2008. 23 с.
5. Пайда Ю.Ю. Роль права та релігії в удосконаленні механізму реалізації прав людини. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2012. № 1. С. 65–70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npau_2012_1_15
6. Вовк Д.О. Право і релігія: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Харків., 2008. 19 с.
7. Тер-Акопов А. Христианские начала и их развитие в российском праве. Российская юстиция. 2001. № 7. С. 67–68.
8. Штурмак Н.З. Особливості релігійного праворозуміння в Україні та її роль в світових релігійно-правових процесах. Юриспруденція: теорія і практика. 2009. № 8. С. 37–44.
9. Штурмак Н. Еволюція (генеза) релігійного право розуміння. Право України. 2009. № 11. С. 185–189.
10. Лафитский В.И. Религия и право в современном мире. Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2009. № 4. С. 13–17.
11. Дворникова О.А. Религия и закон: проблемы взаимодействия. Журнал российского права. 2009. № 7. С. 45–58.
12. Бабій М. Правологія релігії в її предметі та структурі. Дисциплінарне релігієзнавство: навч. посіб.; за наук. ред. д-ра філос. наук, проф. А. Колодного. 20-те доопрац. вид. К., 2010. С. 158–173.



ЦИВІЛІСТИКА

ВЕЛИКАНОВА М. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародних відносин
(Київський національний університет
культури і мистецтв)

УДК 347.51

РОЗПОДІЛ РИЗИКУ В ДЕЛІКТНИХ ЗОБОВ'ЯЗАННЯХ

У статті досліджуються підходи до розподілу ризику в деліктних зобов'язаннях. Сформульовано висновок, що ризик у відносинах із відшкодування шкоди є зовнішнім, таким, що не належить до умов цього зобов'язання. Підходом до розподілу ризику в таких зобов'язаннях є імперативний, мета якого полягає у досягненні розумного балансу між публічним інтересом та охоронюваними законом правами і інтересами приватних осіб.

Ключові слова: ризик, наслідки ризику, розподіл ризику, делікт, зобов'язання.

В статье исследуются подходы к распределению риска в деликтных обязательствах. Делается вывод, что риск в отношениях по возмещению вреда является внешним, таким, что не относится к условиям этого обязательства. Подходом к распределению риска в таких обязательствах является императивный, цель которого заключается в достижении разумного баланса между общественным интересом и охраняемыми законом правами и интересами частных лиц.

Ключевые слова: риск, последствия риска, распределение риска, деликт, обязательство.

The article is devoted to the distribution of risk in torts. The conclusion is made that the risk in terms of compensation for damage is external, not subject to the terms of this obligation. An approach to the allocation of risk in such obligations is imperative, the purpose of which is to achieve a reasonable balance between the public interest and the rights protected by the law and the interests of individuals.

Key words: risk, consequences of risk, distribution of risk, tort.

Вступ. Деліктні зобов'язання є складними у розумінні місця і значення ризику у процесі відшкодування шкоди. На думку зарубіжних вчених, важливим для загального розуміння є те, що система деліктів – невід'ємна частина регулювання ризиків і навпаки. Це означає, що ідея деліктного права як регулюючого засобу дає змогу по-новому поглянути на управління ризиками та участь у ньому судів, поряд із такими загальними інструментами, як приватне та публічне регулювання [1, с. 6–12].

Зобов'язання з відшкодування шкоди, в тому числі й деліктні, були предметом дослідження багатьох учених, зокрема: О.С. Йоффе, О.О. Отраднної, С.Д. Гринько (Русу), К.В. Мануїлової, О.О. Сороки Т.С. Ківалової. Проблеми розподілу ризику в деліктних зобов'язаннях викликали інтерес і в зарубіжних дослідників, зокрема, Д.А. Кисара, Е.Р. ДеДжонга, М. Фауре та ін.

Разом із тим підходи до розподілу ризиків у деліктних зобов'язаннях у правовій доктрині залишаються ще малодослідженими. Тому наукові розробки у цьому напрямі є актуальними.



Постановка завдання. У зв'язку з цим метою публікації є з'ясування підходів та способів розподілу ризику в деліктних зобов'язаннях.

Результати дослідження. Як відомо, деліктними є зобов'язання, що виникають внаслідок вчинення протиправної дії (бездіяльності), яка спричинила шкоду особі або майну потерпілого, при тому, що така протиправна дія є винною [2, с. 160]. У деліктному зобов'язанні обов'язок відшкодувати заподіяну шкоду покладається на особу за сукупності трьох передумов: протиправності, причинного зв'язку та вини [3, с. 793], і виникає з моменту заподіяння шкоди [4, с. 37].

Верховний Суд України в постанові від 6 листопада 2013 р. № 6-108цс13 зазначив, що аналіз положень ст.ст. 1166, 1167, 1187, 1188 ЦК України свідчить про встановлення в цивільному праві України змішаної системи деліктів, до якої входить: по-перше, правило генерального делікту, відповідно до якого будь-яка шкода (в т.ч. моральна), завдана потерпілому неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю, відшкодовується в повному обсязі особою, яка її завдала; по-друге, правило спеціальних деліктів, яке передбачає особливості відшкодування шкоди, завданої у певних спеціально зумовлених у законодавстві випадках (спеціальними суб'єктами, у спеціальний спосіб тощо). Таким чином, в окремих випадках виникнення деліктного зобов'язання не обов'язково зумовлюється сукупністю трьох зазначених передумов. Проте, як слушно зазначає О.С. Йоффе, обов'язковою все ж є умова протиправності заподіяння шкоди [3, с. 803].

Спеціальним видом деліктних зобов'язань є зобов'язання, що виникають із завдання шкоди джерелом підвищеної небезпеки.

У літературі наголошується, що діяльність, підвищено небезпечну для оточення у зв'язку з використанням (експлуатацією) шкідливих об'єктів, необхідно відмежовувати від ризикової професійної діяльності [5, с. 135]. Тому постає логічне питання: чи має місце ризик у зобов'язанні із заподіяння шкоди джерелом підвищеної небезпеки і якщо так, то який саме і як він розподіляється?

Відповідно до ст. 1187 ЦК України під джерелом підвищеної небезпеки розуміють діяльність, пов'язану з використанням, зберіганням або утриманням транспортних засобів, механізмів та обладнання, використанням, зберіганням хімічних, радіоактивних, вибухо- і вогнебезпечних та інших речовин, утриманням диких звірів, службових собак та собак бійцівських порід тощо, що створює підвищену небезпеку для особи, яка цю діяльність здійснює, та інших осіб.

Ознаки джерела підвищеної небезпеки наведено у п. 5 постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про деякі питання застосування судами законодавства при вирішенні спорів про відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки» від 1 березня 2013 р. № 4, відповідно до якого суд, беручи до уваги особливі властивості предметів, речовин або інших об'єктів, що використовуються в процесі діяльності, має право визнати джерелом підвищеної небезпеки також й іншу діяльність. До цих особливих властивостей належить створення підвищеної ймовірності завдання шкоди через неможливість повного контролю за ними з боку людей. Цивільно-правова відповідальність за шкоду, завдану діяльністю, що є джерелом підвищеної небезпеки, настає у разі її цілеспрямованості (наприклад, використання транспортних засобів за їх цільовим призначенням), а також мимовільного прояву шкідливих властивостей об'єктів, що використовуються в цій діяльності (наприклад, у разі завдання шкоди внаслідок мимовільного руху автомобіля).

К.В. Мануїлова вказує на такі ознаки джерела підвищеної небезпеки: 1) неможливість повного контролю зі сторони людини; 2) наявність шкідливих властивостей; 3) велика ймовірність завдання шкоди [6, с. 162]. О.О. Пономарьов виділяє дві ознаки джерела підвищеної небезпеки: 1) непідконтрольність та 2) підвищена ймовірність заподіяння випадкової шкоди оточуючим. При цьому автор зазначає, що ці ознаки є взаємопов'язаними і мають оцінюватись у сукупності. Підвищена ймовірність заподіяння випадкової шкоди оточуючим виникає тільки за наявності непідконтрольності джерела підвищеної небезпеки. Категорія



випадковості, на думку вченого, пояснює причину непідконтрольності, оскільки вказує на її виникнення поза волею особи, що зумовлюється об'єктивними причинами – недостатнім рівнем розвитку науки і техніки [7, с. 262].

Отже, через те, що ймовірність заподіяння шкоди є однією з ознак діяльності, пов'язаної з використанням, зберіганням або утриманням транспортних засобів, механізмів та обладнання, використанням, зберіганням хімічних, радіоактивних, вибухо- і вогнебезпечних та інших речовин, утриманням диких звірів, службових собак та собак бійцівських порід тощо, це може слугувати підставою для визнання такої діяльності ризиковою (такою, що здійснюється в стані ризику). Втім, ризик у відносинах із відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки, є зовнішнім, таким, що не належить до умов цього зобов'язання. Крім того, бути умовою такого зобов'язання зазначений ризик не може, оскільки це суперечитиме природі самого зобов'язання. Адже алеаторний ризик має місце, коли обсяг виконання або його існування поставлено у залежність від випадку чи доброї волі боржника. Це зумовлює особливості виконання таких зобов'язань, які полягають у тому, що реалізація їх мети ставиться у залежність від невизначеного обсягу чи можливості існування зустрічного надання або інших підстав юридично незавершеного надання або задоволення. Тому логічно, що алеаторний ризик може мати місце тільки у правочинах.

Завдання шкоди джерелом підвищеної небезпеки не є правочином, оскільки, по-перше, ця дія здебільшого є протиправною, і на цьому наголошується у науковій літературі. Зокрема, Ю.В. Лесько, окреслюючи ознаки зобов'язань із відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки, вказує на підстави виникнення таких зобов'язань, до яких належить і завдання протиправної шкоди внаслідок вчинення правопорушення [8, с. 8]. По-друге, навіть тоді, коли має місце правомірне завдання шкоди джерелом підвищеної небезпеки, така дія не може розглядатись як правочин, тому що відсутня інша його ознака – спеціальна спрямованість дії на досягнення конкретного правового результату. Крім того, якщо така спрямованість встановлюється під час завдання шкоди джерелом підвищеної небезпеки, то це вже дає змогу кваліфікувати цю дію як протиправну. А, як відомо, протиправність пов'язується з виною, а не з ризиком.

З огляду на те, що алеаторність завжди пов'язується із невизначеністю, яка із сторін зобов'язання отримає вигоду, а яка – збитки, така невизначеність має існувати на момент виникнення зобов'язання і її ступінь може впливати на розмір надання; у відносинах із заподіяння шкоди, у тому числі й джерелом підвищеної небезпеки, розмір відшкодування шкоди не залежить від ступеню невизначеності, як і можливість отримання вигоди, про яку взагалі не може йтися.

Таким чином, можна констатувати, що у відносинах із завдання шкоди джерелом підвищеної небезпеки відсутній алеаторний ризик.

Інша справа, що діяльність, пов'язана з використанням, зберіганням або утриманням транспортних засобів, механізмів та обладнання, використанням, зберіганням хімічних, радіоактивних, вибухо- і вогнебезпечних та інших речовин, утриманням диких звірів, службових собак та собак бійцівських порід тощо може бути, а в деяких випадках має бути, застрахованою. Так, наприклад, відповідно до ст. 21 Закону України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів» забороняється експлуатація транспортного засобу (за винятком транспортних засобів, щодо яких не встановлено коригуючий коефіцієнт в залежності від типу транспортного засобу) без поліса обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності. Таке страхування здійснюється з метою забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної життю, здоров'ю та/або майну потерпілих внаслідок дорожньо-транспортної пригоди та захисту майнових інтересів страхувальників (ст. 3 Закону).

Договір страхування є алеаторним, оскільки можливість зустрічного надання, а також його розмір залежать від випадку, а тому ризик входить до такого зобов'язання як його умова. Втім, наявність цього договірного зобов'язання не перетворює відносини із відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки, на алеаторні. Алеаторним є власне



договір страхування, за яким несення ризику відшкодування завданої шкоди покладається на одну із сторін – страховика. В таких випадках виникають відносини двох рівнів. Перший – відносини із заподіяння шкоди джерелом підвищеної небезпеки. Другий – відносини із договору страхування. При цьому об'єктом відносин страхування є майнові інтереси, що не суперечать законодавству України, пов'язані з відшкодуванням особою, цивільно-правова відповідальність якої застрахована, шкоди, заподіяної життю, здоров'ю, майну потерпілих внаслідок експлуатації забезпеченого транспортного засобу. Н.В. Міловська зазначає, що під час аналізу договору страхування варто розмежовувати його предмет та об'єкт правовідносин, які ним породжуються. На її думку, до об'єктів страхових правовідносин належать матеріальні та грошові цінності (майно, доходи, ризики підприємницької діяльності, цивільна відповідальність із приводу можливої шкоди), нематеріальні особисті блага людини – життя, здоров'я, працездатність, тобто ризик втрати сімейних доходів у зв'язку із втратою здоров'я або настанням смерті у період страхування [9, с. 121].

Таким чином, об'єктом договірних відносин обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності є власне цивільно-правова відповідальність, тобто негативні наслідки майнового (у цьому разі) характеру за протиправне заподіяння шкоди внаслідок використання джерела підвищеної небезпеки. Зазначені негативні наслідки виникають саме у зв'язку із завданням шкоди джерелом підвищеної небезпеки. Проте на момент укладення договору страхування невідомо, чи настануть такі негативні наслідки.

Отже, завдання шкоди джерелом підвищеної небезпеки як делікт, котрий невідомо чи настане, становить зміст ризикової умови договору страхування, від якої залежить можливість зустрічного надання, а також його розмір, що і характеризує такий договір як алеаторний.

Що ж стосується підходів до розподілу ризику у процесі завдання шкоди джерелом підвищеної небезпеки, то з метою досягнення розумного балансу між публічним інтересом та охоронюваними законом правами і інтересами приватних осіб розподіл ризику у таких відносинах здійснюється імперативно. Способи ж розподілу залежать від виду джерела підвищеної небезпеки. Так, ризик завдання шкоди таким джерелом підвищеної небезпеки, як транспортний засіб, переважно покладається на третю особу шляхом встановлення обов'язку страхування такого ризику у Законі України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів». Відповідно до ст. 22 цього Закону в разі настання страхового випадку страховик у межах страхових сум, зазначених у страховому полісі, відшкодовує у встановленому цим Законом порядку оцінену шкоду, заподіяну внаслідок дорожньо-транспортної пригоди життю, здоров'ю, майну третьої особи. Втім, законодавством передбачена можливість розподілу ризику завдання шкоди між страховиком та особою, що таку шкоду завдала. Зокрема, такий спосіб закріплено у ст. 1194 ЦК України, де передбачено, що особа, яка застрахувала свою цивільну відповідальність, у разі недостатності страхової виплати (страхового відшкодування) для повного відшкодування завданої нею шкоди зобов'язана сплатити потерпілому різницю між фактичним розміром шкоди і страховою виплатою (страховим відшкодуванням).

У такі ж способи розподіляється ризик ядерної шкоди, шкоди, що виникла внаслідок пожежі та аварії на об'єктах підвищеної небезпеки тощо.

Якщо чинне законодавство не містить вказівки на обов'язковість страхування діяльності, пов'язаної з використанням джерела підвищеної небезпеки, ризик завдання шкоди покладається на особу, яка на відповідній правовій підставі (право власності, інше речове право, договір підряду, оренди тощо) володіє транспортним засобом, механізмом, іншим об'єктом, використання, зберігання або утримання якого створює підвищену небезпеку (ст. 1187 ЦК України). Проте таке імперативне визначення суб'єкта несення ризику не позбавляє зазначену особу права в добровільному порядку перекласти такий ризик на третю особу, уклавши договір страхування на підставі ст. 6 Закону України «Про страхування».

Окрім того, законодавством передбачається покладання ризику завдання шкоди на особу, яка неправомірно заволоділа транспортним засобом, механізмом, іншим об'єктом, або розподіл його між цією особою та власником (володільцем) джерела підвищеної



небезпеки, якщо неправомірному заволодінню іншою особою транспортним засобом, механізмом, іншим об'єктом сприяла недбалість її власника (володільця) (ч.ч. 3,4 ст. 1187 ЦК України).

Окремо ЦК України врегульовано відшкодування шкоди, завданої внаслідок взаємодії кількох джерел підвищеної небезпеки. Так, відповідно до ст. 1188 ЦК України шкода, завдана внаслідок взаємодії кількох джерел підвищеної небезпеки, відшкодовується на загальних підставах, а саме: 1) шкода, завдана одній особі з вини іншої особи, відшкодовується винною особою; 2) за наявності вини лише особи, якій завдано шкоди, вона їй не відшкодовується; 3) за наявності вини всіх осіб, діяльністю яких було завдано шкоди, розмір відшкодування визначається у відповідній частці залежно від обставин, що мають істотне значення. Якщо внаслідок взаємодії джерел підвищеної небезпеки було завдано шкоди іншим особам, особи, які спільно завдали шкоди, зобов'язані її відшкодувати незалежно від їхньої вини. Як видно із цієї статті, відшкодування шкоди за принципом вини має місце лише тоді, коли йдеться про завдання шкоди власникам (володільцям) джерел підвищеної небезпеки внаслідок їх взаємодії. Якщо ж потерпілими є треті особи, розподіл ризику заподіяння шкоди здійснюється в описані вище способи. Єдиною особливістю тут буде тільки те, що покладання ризику в таких випадках на власників (володільців) джерел підвищеної небезпеки відбувається солідарно.

Ризик шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки, переноситься на потерпілу особу у випадках, передбачених ч. 5 ст. 1187 ЦК України: особа, яка здійснює діяльність, що є джерелом підвищеної небезпеки, відповідає за завдану шкоду, якщо вона не доведе, що шкоду було завдано внаслідок непереборної сили або умислу потерпілого. Таким чином, умисел потерпілого чи непереборна сила є підставами перенесення на нього ризику шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки. Відсутність вини власника (володільця) джерела підвищеної небезпеки такою підставою не є.

Водночас у літературі висловлюється думка, що дважливу роль у відшкодуванні шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки, відіграє також ст. 1193 ЦК України, згідно з якою якщо груба необережність потерпілого сприяла виникненню або збільшенню шкоди, то залежно від ступеня вини потерпілого (а в разі вини особи, яка завдала шкоди, – також залежно від ступеня її вини) розмір відшкодування зменшується, якщо інше не встановлено законом [10, с. 182].

Висновки. Таким чином, ризик у відносинах із відшкодування шкоди є зовнішнім, таким, що не належить до умов цього зобов'язання. Підходом до розподілу ризику в таких зобов'язаннях є імперативний, мета якого полягає у досягненні розумного балансу між публічним інтересом та охоронюваними законом правами і інтересами приватних осіб.

Список використаних джерел:

1. Elbert R. de Jong, Michael G. Faure, Ivo Giesen, Peter Mascini. Judge-made risk regulation and tort law: an introduction. *European Journal of Risk Regulation*. 2018. Volume 9. Issue 1. P. 6–12.
2. Мироненко І.В. Міжнародне приватне право: Навчальний посібник. 2-ге вид., доп. і перероб. К.: Алерта, 2013. 288 с.
3. Иоффе О.С. Обязательственное право. М.: «Юридическая литература», 1975. 880 с.
4. Отрадна О.О. Строк виконання деліктного зобов'язання та можливі наслідки його порушення. *Вісник Верховного Суду України*. 2012. № 7 (143). С. 37–40.
5. Аномалії в цивільному праві України: навч.-практ. посібник / Київськ. нац. ун-т; Відп. ред. Р.А. Майданик. К.: Юстиніан, 2007. 912 с.
6. Мануїлова К.В. Поняття та характеристика джерела підвищеної небезпеки. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. № 10-2. Т. 1. С. 160–163.
7. Пономарьов О.О. Ознаки джерела підвищеної небезпеки. *Право і безпека*. 2011. № 1(38). С. 258–263.



8. Лесько Ю.В. Відшкодування шкоди, завданої внаслідок взаємодії транспортних засобів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03; Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. Х., 2017. 22 с.

9. Міловська Н.В. Предмет як істотна умова договорів страхування. Приватне право і підприємництво. 2014. Вип. 13. С. 119–122.

10. Бубіна А.І. Деякі проблеми правового регулювання відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки. Актуальні проблеми держави і права. 2008. Вип. 38. С. 180–184.

ПОЛЩУК М. Г.,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри цивільно-правових дисциплін
(Дніпровський державний університет
внутрішніх справ)

КАЛІНІЧЕНКО С. Г.,

студент юридичного факультету
(Дніпровський державний університет
внутрішніх справ)

УДК 347.91.95

ОСОБЛИВОСТІ СТЯГНЕННЯ АЛІМЕНТІВ У СВІТЛІ ОСТАННІХ ЗМІН ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Стаття присвячена проблемі стягнення аліментів із боржника на утримання дитини. У статті наводяться основні проблемні питання, з якими стикається заявник у наказному провадженні, та шляхи вдосконалення чинних норм законодавства, що зможуть допомогти стягнути аліменти на утримання дитини якнайшвидше і накласти санкції на боржника за відмову та невчасну оплату аліментів відповідно до закону.

Ключові слова: *наказне провадження, аліменти на утримання дитини, заява про видачу судового наказу, заява про скасування судового наказу, апеляційна скарга на судовий наказ, боржник, заявник.*

Статья посвящена проблеме взыскания алиментов с должника на содержание ребенка. В статье приводятся основные проблемные вопросы, с которыми сталкивается заявитель в приказном производстве, и пути совершенствования действующих норм законодательства, которые смогут помочь взыскать алименты на содержание ребенка как можно быстрее и наложить санкции на должника за отказ и несвоевременную оплату алиментов в соответствии с законом.

Ключевые слова: *приказное производство, алименты на содержание ребенка, заявление о выдаче судебного приказа, заявление об отмене судебного приказа, апелляционная жалоба на судебный приказ, должник, заявитель.*



This article is devoted to the problem of collecting alimony from the debtor to support the child. The article presents the main issues that the applicant faces in the process of ordering and the ways to improve the current legislation that will help to secure child support as soon as possible and impose sanctions on the debtor for refusing and untimely payment of alimony in accordance with the law.

Key words: *ordering proceedings, child support alimony, application for the issuance of a court order, application for cancellation of a court order, appeal against a court order, debtor, applicant.*

Вступ. На цьому етапі нашого життя питання аліментів набуло нових стрімких оборотів, які сприятимуть інтересам дитини. У липні 2017 року Сімейний кодекс України нарешті став на бік дітей, а саме – збільшив розмір аліментів, надав спрощеного вигляду стягненню аліментів у судовому порядку та різні способи стягнення коштів [2].

Проблеми правової регламентації обов'язків батьків надавати утримання розроблялися в працях як зарубіжних, так і вітчизняних науковців, більшість із яких присвячені аліментним зобов'язанням узагалі. Питання аліментних відносин розглянуто в роботах М. Антокольської, Л. Афанасьєвої, О. Дзери, І. Жилінкової, О. Косової, В. Кройтора, З. Ромовської, Л. Сапейко, С. Фурси, С. Чашкової, Є. Чефранової, Ю. Червоного та інших учених. Питання добровільного виконання батьками обов'язку щодо утримання дитини з оформленням відповідного договору досліджене в роботах таких науковців, як Г. Ахмач, Н. Дячкова, М. Ждан, І. Кузнецов, О. Усачова.

Постановка завдання. Метою статті є проблема невиконання одним із батьків або обома батьками обов'язку з утримання своїх дітей. Тож на сучасному етапі є актуальним теоретичне осмислення і практичне вирішення проблем, пов'язаних із виконанням аліментних зобов'язань, вдосконаленням правового регулювання відносин, що виникають під час сплати батьками аліментів на утримання неповнолітніх дітей.

Результати дослідження. Із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту права дитини на належне утримання шляхом вдосконалення порядку примусового стягнення заборгованості зі сплати аліментів» 7 грудня 2017 року, який набрав чинності 6 лютого 2018 року, він має на меті більш ретельно захищати права дітей, поклавши на батьків більшу відповідальність за невиконання сплати аліментів на дітей, що, у свою чергу, дасть більше шансів на те, що вони будуть виплачуватись вчасно і у відповідних сумах.

У зв'язку з тим, що старі норми застаріли та потребують змін, було прийнято досить суттєві зміни до окремих статей Закону України «Про виконавче провадження», які почали діяти 28 серпня 2018 року. Відповідно до цих змін підприємства, установи, організації, а також фізичні особи-підприємці проводять стягнення із пенсій, стипендій, заробітних плат та інших доходів на відповідний рахунок органу державної виконавчої служби, обчислення проводиться у термін, який застосовується саме для таких виплат боржнику, а якщо документами такий термін не встановлено, то відповідно до закону до десятого числа місяця, за яким здійснюється стягнення. Загалом, це пов'язано з перерахуванням утриманих роботодавцем аліментів із доходу працівника – боржника на підставі виконавчого листа [1].

Відповідно до статті 71 Закону України «Про виконавче провадження» порядок стягнення аліментів передбачає таке:

– Порядок стягнення аліментів визначається законом. Виконавець стягує з боржника аліменти у розмірі, визначеному виконавчим документом, але не менше мінімального гарантованого розміру, передбаченого Сімейним кодексом України.

– За наявності заборгованості зі сплати аліментів, сукупний розмір якої перевищує суму платежів за три місяці, стягнення може бути звернено на майно боржника. Звернення стягнення на заробітну плату не перешкоджає зверненню стягнення на майно боржника, якщо є непогашена заборгованість, сукупний розмір якої перевищує суму платежів за три місяці.



– Визначення суми заборгованості зі сплати аліментів, присуджених як частка від заробітку (доходу), визначається виконавцем у порядку, встановленому Сімейним кодексом України.

– Виконавець зобов'язаний обчислювати розмір заборгованості зі сплати аліментів щомісяця. Виконавець зобов'язаний повідомити про розрахунок заборгованості стягувачу та боржнику у разі:

- 1) надходження виконавчого документа на виконання від стягувача;
- 2) подання заяви стягувачем або боржником;
- 3) надіслання постанови на підприємство, в установу, організацію, до фізичної особи-підприємця, фізичної особи, які виплачують боржнику відповідно заробітну плату, пенсію, стипендію чи інші доходи;
- 4) надіслання виконавчого документа за належністю до іншого органу державної виконавчої служби;
- 5) припинення виконавчого провадження;
- 6) закінчення виконавчого провадження.

– У разі виїзду боржника на постійне проживання до держави, з якою Україна не уклала договорів про надання правової допомоги, за рішенням суду до виїзду боржника за кордон стягнення аліментів здійснюється за весь період до досягнення дитиною повноліття.

– У разі стягнення аліментів як частки заробітку (доходу) боржника на підприємстві, в установі, організації, фізичної особи, фізичної особи-підприємця відрахування здійснюються з фактичного заробітку (доходу) на підставі постанови виконавця.

Якщо стягнути аліменти в зазначеному розмірі неможливо, підприємство, установа, організація, фізична особа-підприємець, фізична особа, які проводили відрахування, нараховують боржнику заборгованість зі сплати аліментів.

– Після закінчення строку, передбаченого законом для стягнення аліментів, за відсутності заборгованості зі сплати аліментів підприємство, установа, організація, фізична особа-підприємець, фізична особа, які проводили відрахування, повертають виконавцю постанову про стягнення аліментів із відміткою про перерахування в повному обсязі стягувачу присуджених йому сум аліментів. Якщо відраховані з боржника суми аліментів не були перераховані стягувачу, виконавець письмово повідомляє стягувачу про розмір заборгованості, що утворилася, та роз'яснює йому права на звернення з позовом до підприємства, установи, організації, фізичної особи-підприємця, фізичної особи, які виплачують боржнику відповідно заробітну плату, пенсію, стипендію чи інші доходи, якщо така заборгованість утворилася з їхньої вини.

– Спори щодо розміру заборгованості зі сплати аліментів вирішуються судом за заявою заінтересованої особи в порядку, встановленому законом.

– За наявності заборгованості зі сплати аліментів, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за чотири місяці, державний виконавець вносить вмотивовані постанови:

- а) про встановлення тимчасового обмеження боржника у праві виїзду за межі України – до погашення заборгованості зі сплати аліментів у повному обсязі;
- б) про встановлення тимчасового обмеження боржника у праві керування транспортними засобами – до погашення заборгованості зі сплати аліментів у повному обсязі;
- в) про встановлення тимчасового обмеження боржника у праві користування вогнепальною мисливською, пневматичною та холодною зброєю, пристроями вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, – до погашення заборгованості зі сплати аліментів у повному обсязі;
- г) про встановлення тимчасового обмеження боржника у праві полювання – до погашення заборгованості зі сплати аліментів у повному обсязі.

Якщо аліменти сплачуються на утримання дитини з інвалідністю, дитини, яка хворіє на тяжкі перинатальні ураження нервової системи, тяжкі вроджені вади розвитку, рідкісне



захворювання, онкологічні, онкогематологічні захворювання, дитячий церебральний параліч, тяжкі психічні розлади, цукровий діабет I типу (інсулінозалежний), гострі або хронічні захворювання нирок IV ступеня, або на утримання дитини, яка отримала тяжкі травми, потребує трансплантації органа, потребує паліативної допомоги, постанови, зазначені в пунктах 1–4 цієї частини, виносяться державним виконавцем за наявності заборгованості зі сплати аліментів, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за три місяці.

Постанови, зазначені в пунктах 1–4 цієї частини, надсилаються сторонам для відома не пізніше наступного робочого дня з дня їх винесення.

Постанови, зазначені в пунктах 1–4 цієї частини, направляються до виконання відповідними органами після закінчення строку, визначеного частиною 5 статті 74 цього Закону, для оскарження рішення, дії виконавця, якщо рішення, дії виконавця не були оскаржені.

У разі оскарження рішення, дії виконавця, постанови, зазначені в пунктах 1–4 цієї частини, якщо їх не скасовано, підлягають виконанню відповідними органами після розгляду справи відповідним судом.

– Тимчасове обмеження боржника у праві керувати транспортними засобами не може бути застосовано в разі:

а) якщо встановлення такого обмеження позбавляє боржника основного законного джерела засобів для існування;

б) використання боржником транспортного засобу у зв'язку з інвалідністю чи перебуванням на утриманні боржника особи з інвалідністю I, II групи, визнаної в установленому порядку, або дитини з інвалідністю;

в) проходження боржником строкової військової служби, військової служби за призовом осіб офіцерського складу, військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період або якщо боржник проходить військову службу та виконує бойові завдання військової служби у бойовій обстановці чи в районі проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях;

г) розстрочення або відстрочення сплати заборгованості за аліментами в порядку, встановленому законом.

– За наявності заборгованості зі сплати аліментів, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за три місяці, виконавець роз'яснює стягувачу право на звернення до органів досудового розслідування із заявою (повідомленням) про вчинене кримінальне правопорушення боржником, що полягає в ухиленні від сплати аліментів.

– У разі наявності в діях боржника ознак адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 183-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення, державний виконавець складає протокол про адміністративне правопорушення та надсилає його для розгляду до суду за місцезнаходженням органу державної виконавчої служби.

– Довідка про наявність заборгованості зі сплати аліментів видається органом державної виконавчої служби, приватним виконавцем на вимогу стягувача протягом трьох робочих днів у випадках, встановлених законом.

Довідка про наявність заборгованості зі сплати аліментів дійсна протягом одного місяця з дня її видачі.

Форма довідки встановлюється Міністерством юстиції України.

– За наявності заборгованості зі сплати аліментів, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за один рік, виконавець виносить постанову про накладення на боржника штрафу у розмірі 20 % суми заборгованості зі сплати аліментів.

За наявності заборгованості зі сплати аліментів, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за два роки, виконавець виносить постанову про накладення на боржника штрафу у розмірі 30 % суми заборгованості зі сплати аліментів.

За наявності заборгованості зі сплати аліментів, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за три роки, виконавець виносить постанову про накладення на боржника штрафу у розмірі 50 % суми заборгованості зі сплати аліментів.



Надалі постанова про накладення штрафу у розмірі, визначеному абзацом першим цієї частини, виноситься виконавцем у разі збільшення розміру заборгованості боржника на суму, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за один рік.

Суми штрафів, передбачених цією частиною, стягуються з боржника у порядку, передбаченому цим Законом, і перераховуються стягувачу.

Для того щоб дізнатися про реквізити оплати аліментів, потрібно звернутись із офіційним запитом до виконавчої служби, після отримання відповіді можна перераховувати кошти.

Також досить зручним способом буде проводитися відрахування із суми заробітної плати та інших доходів боржника, що здійснюватиметься не щоквартально, як було раніше, а щомісячно, що дасть змогу краще систематизувати виплати аліментів; отож це нововведення є досить хорошим кроком [4].

Найбільш суттєвих змін зазнали Сімейний кодекс, Закон України «Про виконавче провадження», Кодекс про адміністративні правопорушення щодо аліментів.

Із цими нововведеннями законом передбачає, що у разі несплати аліментів на утримання дитини одного з подружжя, батьків або інших членів сім'ї, що призвело до виникнення заборгованості, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців із дня подання виконавчого документа до примусового виконання, орган державної виконавчої служби має право:

1) Скласти протокол про вчинення боржником адміністративного правопорушення та надіслати його для розгляду до суду за місцезнаходженням органу державної виконавчої служби.

Своєю чергою, Кодекс про адміністративні правопорушення було доповнено новим видом адміністративного стягнення – суспільно корисними роботами (стаття 31-1), які, на відміну від громадських робіт, є платними та дають змогу боржникові шляхом їх виконання поступово погашати наявну заборгованість [3].

2) На вимогу стягувача протягом десяти днів видати довідку про наявність заборгованості зі сплати аліментів, що дійсна протягом одного місяця з дня її видачі.

Той із батьків, із ким за рішенням суду проживає дитина (найчастіше, беручи до уваги судову практику, це – мама, але нині батько також може йти в декретну відпустку і виховувати дитину самотужки; як бачимо, сьогодні руйнуються стереотипи СРСР), скориставшись указаною довідкою державного виконавця, має право протягом одного місяця дії цієї довідки самостійно вирішувати питання щодо тимчасового виїзду дитини за межі України з метою лікування, навчання за кордоном, відпочинку.

Ця новела має надзвичайно порадувати мам, адже головним моментом є обізнаність прикордонників про вказані зміни та відсутність на кордоні перешкод для застосування вказаних законодавчих змін.

3) Винести вмотивовані постанови:

3.1) про встановлення тимчасового обмеження боржника в праві виїзду за межі України;

3.2) про встановлення тимчасового обмеження боржника в праві керування транспортними засобами, крім випадків, коли таке обмеження позбавляє боржника основного законного джерела засобів для існування, необхідного у зв'язку з інвалідністю чи перебуванням на утриманні боржника осіб з інвалідністю, необхідного для проходження боржником військової служби; несення служби в АТО або має місце розстрочення чи відстрочення сплати заборгованості за аліментами;

3.3) про встановлення тимчасового обмеження боржника в праві користування вогнепальною мисливською, пневматичною зброєю тощо;

3.4) про встановлення тимчасового обмеження боржника в праві полювання.

Якщо заборона батькам у праві користування зброєю чи обмеження права полювання не вбачається надзвичайно дієвою, то обмеження права на виїзд за кордон боржника й обмеження права керування транспортними засобами за спрощеною процедурою лише на підставі постанови державного виконавця повинні здобути достатній вплив на недобросовісних порушників.



Звернемося до судової практики щодо тимчасового обмеження боржників у праві виїзду за межі України, яка траплялася до внесених законодавчих змін.

Наприклад, із ухвали Оболонського районного суду міста Києва від 7 червня 2017 року у справі № 756/7419/17 (є у відкритому доступі в ЄДРСР) впливає, щоб тимчасово обмежити особу в праві виїзду за межі України без вилучення паспортного документа донедавна необхідно було пройти такі етапи:

– стягувач звертається до державного виконавця з проханням (заявою) про винесення подання щодо тимчасового обмеження в праві виїзду за межі України з урахуванням заборгованості зі сплати аліментів;

– підготовлене державним виконавцем подання підлягає погодженню начальником відповідної державної виконавчої служби;

– звернення до суду державного виконавця з вказаним поданням;

– призначення до судового розгляду, під час якого суд з'ясовує доведення державним виконавцем фактів умисного ухилення боржника від виконання покладених на нього рішень суду зобов'язань.

Судовому розгляду в районних судах, як відомо, не притаманна особлива оперативність, тому навіть у разі декількох судових засідань (перше засідання – неявка відповідача-боржника) це могло розтягнутися до півроку, а з урахуванням підготовчих дій виконавця – на рік, протягом якого боржник мав безперешкодну можливість залишити межі України.

Натомість нині єдиним документом, що приймається державним виконавцем, надсилається безпосередньо для виконання до Адміністрації Державної прикордонної служби України і не потребує жодних звернень до суду, а отже, заощаджує стягувачу від 6 до 12 календарних місяців, є постанова державного виконавця. Вона ж згідно з пунктом 8 частини 1 статті 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2004 року (з урахуванням останніх змін і доповнень від 6 грудня 2018 року) та пунктом 5 частини 1 статті 6 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21 січня 1994 року № 3857-XII (з урахуванням останніх змін і доповнень від 6 лютого 2018 року) є тимчасовим обмеженням у праві виїзду з України [6].

Висновки. Ігнорування вимог виконавця, неподання, несвоєчасне подання звіту посадовим особам роботодавця загрожують адміністративною відповідальністю у вигляді штрафу в розмірі від 50 до 100 НМДГ (від 850 до 1 700 грн) (стаття 113 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X) [3].

Отже, законодавець крок за кроком робить сімейне законодавство більш ефективним, спрямованим передусім на захист інтересів дітей і осіб, із якими дитина проживає.

Список використаних джерел:

1. Про державну виконавчу службу: Закон України від 10 листопада 2018 р. № 1404-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 30. Ст. 542.
2. Сімейний Кодекс України: Закон України від 28 серпня 2018 р. № 2947-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 21–22. Ст. 135.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 16 листопада 2018 р. № 80731-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/ed20181116>.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення економічних передумов для посилення захисту права дитини на належне утримання: Закон України від 3 липня 2018 р. № 2475-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2475-19>.
5. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 4 жовтня 2018 р. № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15/ed20181004>.
6. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 28 серпня 2018 р. № 3857-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12>.



ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

КАЙДАНОВИЧ Т. М.,
старший викладач кафедри
правознавства
(Житомирський національний
агроекологічний університет)

УДК 349.6

СПІВВІДНОШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ КРАЇНИ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Стаття присвячується аналізу поняття «екологічна безпека», і запропоновано його визначення в контексті захисту прав людини. Досліджено підходи до визначення екологічних прав людини. Проведено порівняльний аналіз чинного українського законодавства з міжнародним, яке встановлює екологічні права людини.

Ключові слова: екологічна безпека, навколишнє середовище, екологічні права, основні права, процесуальні права, сталий розвиток.

Статья посвящена анализу понятия «экологическая безопасность», и предложено его определение в контексте защиты прав человека. Исследуются подходы к определению экологических прав человека. Проведен сравнительный анализ действующего украинского законодательства с международным, которое устанавливает экологические права человека.

Ключевые слова: экологическая безопасность, окружающая среда, экологические права, основные права, процессуальные права, устойчивое развитие.

The article is devoted to the analysis of the concept of ecological safety and definitions are proposed in the context of human rights protection. The approaches to the definition of ecological human rights are explored. A comparative analysis of current Ukrainian legislation with international, establishing ecological human rights is conducted.

Key words: ecological safety, environment, environmental ecological rights, substantive rights, procedural rights, sustainable development.

Вступ. Рівень забезпечення прав людини є індикатором розвитку державних інститутів, органів, законодавства і відображає якість життя громадян. Стан екологічної безпеки дає уявлення про ступінь захищеності й користування людьми своїми головними фізіологічними правами, як правом на життя, здоров'я, житло, їжу та воду, а також особистісно-культурними – правом на користування культурною спадщиною, на освіту, інформацію, на всебічний розвиток особистості. Отже, зв'язок екологічної безпеки з правами людини є очевидним і потребує одночасного розвитку та забезпечення у своїй єдності.

Питання екологічної безпеки досліджує ряд вітчизняних учених, зокрема такі, як О.П. Мягченко, С.В. Щербина, А.П. Гетьман і М.В. Шульга, Т.Б. Кузенко, І.В. Розпутенко, Ю.Ю. Туниця, Л.Г. Мельник. Проблематиці екологічних прав людини присвячено праці зарубіжних дослідників і публічних діячів, зокрема Діни Шелтон, Клауса Тепфера, Джона Нокса та інших.



Постановка завдання. Метою статті є визначити поняття терміна «екологічна безпека» в площині концепції прав людини, встановити взаємозв'язок між екологічною безпекою держави та світу з правами людини та класифікувати екологічні права людини.

Результати дослідження. У сучасній юридичній доктрині немає єдиного універсального визначення терміна «екологічна безпека». Ряд учених пропонує свої формулювання цього поняття. Наприклад, О.П. Мягченко під екологічною безпекою розуміє стан, за якого не порушується екологічна комфортність життя, реалізуються здатність протистояти загрозам життю, здоров'ю всіх живих істот, людині, включно з її благополуччям, права на безпечне середовище життя, на джерела життєзабезпечення, природні ресурси. Екологічна безпека окремої людини, нації, цивілізації залежить від дій як окремої людини, так і всього суспільства на природу – біосферу [5, ст. 124].

С.В. Щербина вбачає в екологічній безпеці один із головних елементів економічної безпеки і важливу умову забезпечення збалансованого розвитку України. Під екологічною безпекою розуміється такий стан навколишнього середовища в країні, за якого є мінімальна ймовірність завдання шкоди людським, природним і матеріальним ресурсам [8, ст. 108].

Екологічна безпека відповідно до ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» – це такий стан навколишнього природного середовища, за якого забезпечується запобігання погіршенню екологічної обстановки та виникненню небезпеки для здоров'я людей. Екологічна безпека гарантується громадянам України здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів [3].

Визначення екологічної безпеки як правової категорії має різноманітне тлумачення в еколого-правовій науці. А.П. Гетьман та М.В. Шульга розглядають її як захист людини і довкілля від шкідливого впливу; як умову збереження здоров'я людей і забезпечення сталого соціально-економічного розвитку; як баланс розвитку екосистем; як діяльність із захисту життєво важливих екологічних інтересів; як складову частину міжнародної екологічної безпеки тощо.

А.П. Гетьман і М.В. Шульга екологічну безпеку розглядають у двох аспектах. По-перше, як суб'єктивну категорію, зокрема, у процесі реалізації суб'єктивного права громадян на екологічну безпеку шляхом регулятивного та охоронного методів. По-друге, як об'єктивно існуючу систему правового забезпечення екологічної безпеки, за допомогою якої регламентується екологічно небезпечна діяльність, режим використання природних ресурсів, охорона довкілля, запобігання погіршенню екологічного стану та виникнення небезпеки для природних об'єктів і населення [1, ст. 122–123].

З метою найповнішого розкриття теми статті під екологічною безпекою пропонуємо розуміти систему правових норм, що регулюють стан навколишнього середовища в країні (у світі) з максимальним збереженням природного status quo, мінімально-необхідним використанням природних ресурсів, підтриманням балансу екосистем, що, у свою чергу, створить умови для найефективнішого захисту життя і здоров'я людей та інших живих істот від негативного впливу антропогенних і природних факторів за допомогою широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових, громадських та особистих заходів.

Забезпечення екологічної безпеки починається насамперед із самої людини, яка є серцем еколого-захисної діяльності держави. Наприклад, відповідно до ст. 6 Закону України «Про основи національної безпеки» забезпечення екологічно- та техногенно-безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів входять до кола пріоритетів національних інтересів держави. А одним з об'єктів національної безпеки, відповідно до ст. 3, виступають людина і громадянин, їхні конституційні права та свободи [4].

Професор права Нотрдамського університету Діна Шелтон у доповіді для ВОЗ виділяє три підходи до формування розуміння та взаємозв'язку прав людини з екологічною безпекою (а саме environmental protection – захист навколишнього середовища як ключового еле-



мента екологічної безпеки). Згадується принцип 1 декларації конференції Організації Об'єднаних Націй з проблем навколишнього середовища, що заклав основу для поєднання прав людини, здоров'я і захисту навколишнього середовища, проголошуючи таке: «Людина має основне право на свободу, рівність і сприятливі умови життя в навколишньому середовищі, якість якого дає змогу вести гідне і процвітаюче життя, і несе головну відповідальність за охорону і поліпшення навколишнього середовища на благо нинішнього і майбутніх поколінь» [2].

У резолюції 45/94 Генеральна Асамблея ООН про необхідність забезпечення здорового навколишнього середовища в інтересах добробуту людей [6] продовжує ідеї Стокгольма, заявляючи, що всі люди мають право жити в середовищі, достатньому для здоров'я та благополуччя. Резолюція закликала до посилення зусиль у забезпеченні кращого та здоровішого середовища.

За три десятиліття після Стокгольмської конференції зв'язки, які були встановлені цими першими деклараціями, були переформульовані й перетворені в міжнародні правові інструменти та рішення органів із прав людини.

Перший підхід, можливо, найближчий до Стокгольмської декларації, розуміє екологічний захист як передумову до реалізації гарантованих міжнародним рівнем прав людини, особливо права на життя і здоров'я. Охорона навколишнього середовища є, відповідно, важливим інструментом у практичній реалізації цих зусиль із забезпечення ефективного загального користування правами людини. Діна Шелтон цитує Клауса Тепфера, виконавчого директора Програми Організації Об'єднаних Націй із питань навколишнього середовища, відобразивши цей підхід у своїй заяві до 57-ого засідання Комісії з прав людини у 2001 році: «Права людини не можуть бути забезпечені в деградованому або забрудненому середовищі. Фундаментальному праву на життя загрожує деградація ґрунтів і вирубка лісів, вплив токсичних хімічних речовин, небезпечних відходів та забрудненої питної води. Екологічні умови чітко допомагають визначити, якою мірою люди користуються їхніми основними правами на життя, здоров'я, адекватне харчування та житло, а також традиційні засоби існування і культури. Настав час визнати, що ті, хто забруднюють або руйнують природне навколишнє середовище, вчиняють не тільки злочини проти природи, але й порушують права людини» [11].

Другий підхід, заснований на правах людини, розглядає охорону навколишнього середовища як істотний елемент прав людини, ґрунтується на ідеї, що певні права людини є важливими елементами забезпечення охорони навколишнього середовища, що має на меті захист здоров'я людини.

Цей підхід добре ілюструє Ріо-де-Жанейрська декларація про навколишнє середовище та розвиток, прийнята наприкінці 1992 року на конференції в Ріо-де-Жанейро з питань довкілля та розвитку [7]. Це формулює зв'язок між правами людини та захистом навколишнього середовища значною мірою в процедурному плані, декларуючи в принципі 10 те, що доступ до інформації, участь громадськості та доступ до ефективного судового та адміністративного провадження, включно з відшкодуванням і засобами правового захисту, повинні бути гарантовані тому, що екологічні питання найкраще вирішуються за участю всіх зацікавлених громадян на відповідних рівнях.

Третій підхід вважає зв'язки нероздільними і нерозривними і, відповідно, позиціонує право на безпечне і здорове середовище як самостійне матеріальне право. Нині приклади цього можна знайти переважно у національному законодавстві і в регіональних правах людини, а також у договорах про навколишнє середовище [10].

Розглядаючи взаємозв'язок екологічної безпеки із загальними і спеціальними правами людини, варто виокремити окрему групу прав, яку називають «екологічні права людини».

У рамках Програми ООН з навколишнього середовища (United Nations Environment Programme) [15] на реалізацію Програми 2030 для сталого розвитку (The 2030 Agenda for Sustainable Development [14]) Асамблеї ООН з навколишнього середовища (The United Nations Environment Assembly) Спеціальним доповідцем ООН з прав людини та навколишнього середовища Джоном Ноксом та групою дослідників у 2018 році було представлено



Рамкові принципи прав людини та навколишнього середовища. Проаналізувавши зміст названих джерел, ми можемо виділити дві групи прав людини, що мають безпосереднє значення для підтримання та забезпечення екологічної безпеки держави і світу.

Основні екологічні права людини (Substantive Rights):

- на безпечне, чисте, здорове та стале середовище;
- на захист від дискримінації та рівний захист закону, що стосується користування безпечним, чистим, здоровим і стійким середовищем;
- на звільнення від загроз, переслідування, залякування та насильства під час роботи над правами людини та навколишнього середовища;
- на свободу вираження поглядів і пошуку, отримання та передачі інформації про стан екології через будь-які засоби масової інформації;
- на свободу об'єднань і мирних зібрань стосовно екологічних питань;
- на самовизначення: вільно визначати свій політичний статус і вільно здійснювати свій економічний, соціальний і культурний розвиток;
- у власних цілях вільно розпоряджатися своїми природними багатствами та ресурсами без шкоди для будь-яких зобов'язань, що випливають із міжнародного економічного співробітництва, заснованого на принципі взаємної вигоди, і міжнародного права. У жодному разі люди не можуть бути позбавлені власних засобів існування.

Процесуальні екологічні права людини (Procedural Rights):

- шукати, отримувати та передавати екологічну інформацію;
 - брати участь у громадському прийнятті рішень з екологічних питань;
 - на ефективні засоби правового захисту за порушення цих прав;
 - бути поінформованим під час арешту про причини арешту і негайно інформуватися про будь-які звинувачення проти одного;
 - бути негайно доставленим перед суддею або іншою посадовою особою, уповноваженою законом здійснювати судову владу, після арешту і мати право на розгляд у розумний час або на звільнення;
 - на компенсацію після незаконного арешту або затримання за екологічні переконання [12].
- Розширення і законодавче закріплення екологічні права отримали в Законі України «Про навколишнє природне середовище». Розд. II присвячений екологічним правам та обов'язкам громадян, а ст. 9 визначає перелік прав громадян на таке:
- безпечне для життя та здоров'я громадян довкілля;
 - участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан довкілля;
 - участь у розробленні та здійсненні заходів щодо охорони довкілля, раціонального і комплексного використання природних ресурсів;
 - здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів;
 - об'єднання в громадські природоохоронні формування;
 - вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічної інформації) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації;
 - участь у громадських обговореннях із питань впливу планованої діяльності на довкілля;
 - одержання екологічної освіти;
 - подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди, заподіяної їхньому здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на довкілля;
 - оскарження у судовому порядку рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб щодо порушення екологічних прав громадян;
 - участь у процесі здійснення стратегічної екологічної оцінки.



Законами України можуть бути визначені також інші екологічні права громадян [3]. Отже, перелік прав досить широкий із зауваженням, що останній не є вичерпним.

Забезпечення ж екологічної безпеки з виробничого та технічного боку реалізується, як вважає О.І. Шкуратов, через урівноваження її складових елементів: 1) раціонального використання ресурсів (впровадження адаптивно-ландшафтних систем землеробства; виробництво вітчизняної сировини); 2) екологізацію сільського господарства (фізіологічно повноцінне харчування населення); 3) диверсифікацію виробництва (організацію переробки екобезпечної сировини власного виробництва; розвиток внутрішнього ринку екопродукції); 4) державну політику гарантування екологічної безпеки (правову базу щодо розвитку екологічного господарства; державне регулювання екологічної безпеки) [9, ст. 163] тощо.

Висновки. Порівнюючи національне законодавство, особливо «екологічну конституцію» України – ЗУ «Про навколишнє природне середовище», з міжнародними принципами екологічних прав людини, доктринальними підходами до їх формулювання та класифікаціями, виявлено ряд положень, які національний законодавець може використати для вдосконалення наявної законодавчої бази та, відповідно, практичної реалізації. Зокрема, такі:

- практично-програмна реалізація принципу сталого розвитку (sustainable development) в частині забезпечення права людини на стале середовище відсутня;
- не передбачається захист від дискримінації під час користування безпечним, чистим, здоровим і стійким середовищем;
- відсутні положення про право на звільнення від загроз, переслідування, залякування та насильства під час роботи над правами людини та навколишнього середовища;
- не захищене право у власних цілях вільно розпоряджатися своїми природними багатствами та ресурсами без шкоди для будь-яких зобов'язань, що випливають із міжнародного економічного співробітництва, заснованого на принципі взаємної вигоди, і міжнародного права, та у жодному разі люди не можуть бути позбавлені власних засобів існування;
- на компенсацію після незаконного арешту або затримання за екологічні переконання [12].

Підсумовуючи, погоджуємося з думкою Девіда Зайденберга, що «права самої землі завжди пов'язані з питанням соціальної справедливості. Поважайте права людини, якщо хочете жити на землі. Наше людство корениться в землі, а права людини ґрунтуються на правах землі. Те, як ми ставимося до екосистеми і людей, створює передумови партнерства із землею. Те, як ми будемо реалізовувати це в кожному місці і в суспільстві, відрізнятиметься, але принцип той самий: домагатися справедливості для землі і народу» [13].

Список використаних джерел:

1. Гетьман А.П., Шульга М.В. Екологічне право України: підручник. Харків: «Право», 2005. 396 с.
2. Декларація Конференції ООН з проблем навколишнього середовища, Стокгольм, 1972 рік. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml.
3. ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
4. ЗУ «Про основи національної безпеки України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
5. Мягченко О.П. Безпека життєдіяльності людини та суспільства: навч. посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 384 с.
6. Резолюція 45/94 Генеральної Асамблеї ООН про необхідність забезпечення здорового навколишнього середовища в інтересах добробуту людей. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/45/94>.
7. Ріо-де-Жанейрська декларація про навколишнє середовище та розвиток, 1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_455.
8. Щербина С.В. Державна політика у сфері забезпечення екологічної безпеки виробництва та реалізації агропродовольчої продукції. Державне управління: теорія та практика. 2013. № 2. С. 108–116. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_2_15.



9. Шкуратов О.І. Основні елементи гарантування продовольчої та екологічної безпеки України. Економіка природокористування і охорони довкілля. 2013. С. 160–165. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/epod_2013_2013_28.
10. Shelton D. Professor of Law. Human rights, health and environmental protection: linkages in law and practice: A Background Paper for the WHO1. URL: https://www.who.int/hhr/information/Human_Rights_Health_and_Environmental_Protection.pdf.
11. GA Res. 35/48 of 30 Oct. 1980. URL: <http://www.un.org/documents/ga/res/35/a35r48e.pdf>.
12. John H. Knox UN Special Rapporteur on Human Rights and the Environment. Framework Principles on Human Rights and the Environment, 2018. URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FrameworkPrinciplesUserFriendlyVersion.pdf>.
13. Rabbi David Seidenberg. Human Rights and Ecology. Published in Tikkun (July/August 2008). URL: <http://hazon.org/wp-content/uploads/2012/08/Human-rights-and-ecology2013.pdf>.
14. Resolution 70/1 adopted by the General Assembly on 25 September 2015 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.
15. United Nations Environment Programme. Advancing environment rights. URL: <http://www.unenvironment.org/explore-topics/environmental-rights-and-governance/what-we-do/advancing-environmental-rights>.

КУРМАН Т. В.,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри земельного та аграрного права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.42

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЕКОНОМІКО-ЕКОЛОГІЧНИХ ЗАХОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА

У статті здійснено аналіз наукових підходів до визначення теоретико-правових засад економіко-екологічних заходів забезпечення сталого розвитку сільськогосподарського виробництва, а також розкрито зміст таких із них, як оцінка впливу на довкілля, екологічний менеджмент, екологічний аудит, екологічне підприємництво.

Ключові слова: *сталий розвиток, сільськогосподарське виробництво, економіко-екологічні заходи, оцінка впливу на довкілля, екологічний менеджмент, екологічне підприємництво.*

В статье осуществлен анализ научных подходов к определению теоретико-правовых основ экономико-экологических мер обеспечения устойчивого развития сельскохозяйственного производства, а также раскрыто содержание таких из них, как оценка влияния на окружающую природную среду, экологический менеджмент, экологический аудит, экологическое предпринимательство.

Ключевые слова: *устойчивое развитие, сельскохозяйственное производство, оценка влияния на окружающую природную среду, экологический менеджмент, экологическое предпринимательство.*



The article analyzed the scientific approaches to the definition of theoretical and legal foundations of economic and environmental measures to ensure the sustainable development of agricultural production, and also disclosed the content of such as environmental impact assessment, environmental management, environmental auditing, and environmental entrepreneurship.

Key words: *sustainable development, agricultural production, environmental impact assessment, environmental management, environmental entrepreneurship.*

Вступ. В умовах сьогодення питання правового забезпечення сталого розвитку сільськогосподарського виробництва набувають особливої актуальності. Людина не може бути здоровою у хворому навколишньому середовищі; неможливо вирішувати екологічні проблеми поза економічним розвитком або всупереч йому; скорочення екологічного збитку має стати необхідною умовою подальшого економічного розвитку [1, с. 9], зокрема, у сфері сільськогосподарського виробництва. Як підкреслює В.І. Вернадський, історія природи все більше співпадає з історією людства, адже зв'язок людини і природи стає все глибшим і більш органічним [2, с. 34]. У зв'язку з цим одними із найважливіших заходів забезпечення сталого розвитку сільськогосподарського виробництва виступають економіко-екологічні заходи. Відсутність в аграрно-правовій науці окремих досліджень, присвячених правовим засадам економіко-екологічних заходів забезпечення розвитку сільськогосподарського виробництва на умовах сталості, ще більше актуалізує цю проблематику.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження теоретико-правових засад економіко-екологічних заходів забезпечення сталого розвитку сільськогосподарського виробництва.

Результати дослідження. До економіко-екологічних заходів забезпечення сталого розвитку сільськогосподарського виробництва треба зарахувати такі: а) традиційні еколого-економічні інструменти – податки, платежі, штрафи, виплати, ставки, дотації, премії, субсидії, гранти та інше; б) економічне стимулювання виконання заходів з охорони земель, інших природних ресурсів, що використовуються у процесі ведення сільськогосподарського виробництва; в) екологічний моніторинг; г) екологічний контроль; ґ) екологічний аудит; д) екологічну сертифікацію; е) організацію комплексного екологічного менеджменту на сільгоспідприємствах; є) екологічно інноваційну сільськогосподарську діяльність; ж) оцінку впливу на довкілля та інше.

Досить новим інструментом у сфері еколого-економічних заходів сьогодні виступає оцінка впливу на довкілля. Сільське господарство, лісівництво та водне господарство відповідно до ч. 3 ст. 3 Закону України від 23 травня 2017 р. «Про оцінку впливу на довкілля» належать до другої категорії видів планованої діяльності й об'єктів, які можуть мати значний вплив на навколишнє природне середовище та підлягають оцінці впливу на довкілля. Ця процедура, зокрема, поширюється на таке: а) сільськогосподарське й лісогосподарське освоєння, рекультивуацію та меліорацію земель на територіях площею 20 га й більше або на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду чи в їхніх охоронних зонах на площі 5 га і більше, будівництво меліоративних систем та окремих об'єктів їхньої інженерної інфраструктури; б) насадження лісу (крім лісовідновлювальних робіт) на площі понад 20 га або на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду чи в їхніх охоронних зонах на площі від 5 га; в) зміну цільового призначення земель сільгосппризначення (якщо нове призначення належить хоча б до одного виду діяльності, зазначеного в ч. ч. 2, 3 ст. 3 Закону) та особливо цінних земель; г) потужності для вирощування: птиці (40 тис. місць і більше); свиней (1 тис. місць і більше, для свиноматок – 500 місць і більше); великої та дрібної рогатої худоби (1 тис. місць і більше); кролів та інших хутрових тварин (2 тис. голів і більше); ґ) установки для промислової утилізації, видалення туш тварин та/або відходів тваринництва; д) інтенсивну аквакультуру з продуктивністю 10 т на рік і більше або на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду чи в їхніх охоронних зонах та інше.

До другої категорії видів планованої діяльності й об'єктів, які можуть мати значний вплив на довкілля та підлягають оцінці впливу на довкілля, належить також діяльність щодо



переробки сільськогосподарської продукції, зокрема первинної, що також безпосередньо належить до сфери сільськогосподарського виробництва. Ідеться про харчову промисловість (виробництво продуктів харчування шляхом обробки та переробки: сировини тваринного походження (крім молока) продуктивністю виходу готової продукції понад 75 т на добу; сировини рослинного походження – понад 300 т на добу (середній показник за квартал); молока – обсягом понад 200 т на добу (на основі середньорічного показника); пакування та консервування тваринних і рослинних продуктів – понад 50 т на добу; виробництво молочних продуктів – понад 20 т на добу; виробництво пива та солоду – понад 50 т на добу; виробництво кондитерських виробів і патоки – понад 20 т на добу; виробництво крохмалю; підприємства з переробки риби і риб'ячого жиру; бійні продуктивністю понад 10 т на добу; цукрові заводи), а також діяльність підприємств текстильної, шкіряної, деревообробної та паперової промисловості продуктивністю понад 1 т на добу тощо.

Спираючись на аналіз положень ст. 2 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», можна зазначити, що оцінка впливу на довкілля – це складна процедура, яка містить декілька етапів, а саме: 1) підготовку суб'єктом господарювання звіту з оцінки впливу на довкілля; 2) проведення громадського обговорення; 3) аналіз уповноваженим органом отриманої інформації; 4) надання мотивованого висновку з оцінки впливу на довкілля; 5) врахування висновку з оцінки впливу на довкілля у рішенні про провадження планованої діяльності.

З метою регламентації відносин у досліджуваній сфері та реалізації вимог указанного вище Закону Кабінетом Міністрів України було прийнято дві постанови, а саме: від 13 грудня 2017 р. «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля» та від 13 грудня 2017 р. «Про затвердження Порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядку ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля». Як бачимо, певну роботу вже проведено, але в указаній сфері досі залишаються певні прогалини та колізії. В.Д. Сидір зауважує, що оцінка впливу на довкілля порівняно з державною екологічною експертизою (замість якої її запроваджено) є більш складною за змістом і процедурою й охоплює ширше коло учасників. Сьогодні з метою імплементації директив ЄС «Про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище» та «Про доступ громадськості до екологічної інформації» розпочато проведення громадських обговорень (зокрема, громадських слухань) у процесі оцінки впливу на довкілля з метою своєчасного виявлення, збирання й урахування зауважень і пропозицій громадськості до планованої діяльності, а також ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля. Проте залишається низка проблем, пов'язаних із функціонуванням Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля, розподілом сфери застосування оцінки впливу на довкілля, а також відсутністю затвердженого розміру плати за громадське обговорення в процесі такої оцінки [3, с. 145].

У сучасних умовах важливим складником організаційно-управлінської діяльності сільськогосподарських товаровиробників виступає екологічний менеджмент, що пронизує всі сфери їхньої господарської діяльності та становить собою управлінську діяльність, яка передбачає формування екологічно безпечного виробничо-господарського комплексу й забезпечує оптимальне співвідношення між екологічними й економічними показниками протягом усього виробничого циклу, включно з виробленою сільгосппродукцією.

Особливу роль в організації та веденні сільгоспвиробництва покликаний відігравати так званий корпоративний екологічний менеджмент, під яким у літературі розуміють систему управління діяльністю підприємства (організації) у тих її формах, напрямках, сторонах тощо, які прямо або опосередковано належать до взаємовідносин підприємства з навколишнім природним середовищем. Його предметом виступають екологічні (природоохоронні, ресурсозберігаючі та інші) напрями діяльності сільгосппідприємства, а також вироблена продукція, виконані послуги й роботи. Управляючи ними, підприємство, звичайно, чинить певний вплив (позитивний або негативний) на довкілля. Тому в кінцевому результаті основними цілями такого менеджменту виступають такі: а) мінімізація негативного впливу виробничо-господарської діяльності на навколишнє природне середовище та його ресурси



і б) досягнення високого рівня екологічної безпеки процесів сільгоспвиробництва, виробленої сільськогосподарської продукції, наданих сільськогосподарських послуг, виконаних сільгоспробіт [5, с. 402]. При цьому реалізація вказаних завдань має бути погодженою з досягненням підприємством інших його пріоритетних цілей (зокрема, із забезпеченням конкурентоспроможності).

Заслуговують на увагу теоретичні парадигми, що розвивають теорію корпоративного екологічного менеджменту, серед яких такі підходи: 1) антропоцентричний, у межах якого увага концентрується на екологічній відповідальності підприємців, що трактується з позицій забезпечення умов для довгострокового функціонування бізнесу й задоволення потреб суспільства; 2) фінансово-економічний, або підхід подвійного виграшу (англ. win-win), коли реалізація природоохоронних цілей розглядається через опрацювання конкурентоспроможних стратегій і забезпечення в процесі їх реалізації конкурентних переваг; 3) якісно-безпечовий – у рамках загальної системи управління якістю і безпекою; 4) біосферний, або індустріально-екологічний, фундаментальна ідея якого полягає в тому, що природні екосистеми, практично реалізуючи принципи послідовного використання відходів одних їхніх ланок як сировини іншими ланками, становлять собою гідний приклад для наслідування, зразок розроблення екологічно стійкого, маловідходного бізнесу [4, с. 273, 281]. Інакше кажучи, йдеться про загальний розвиток стійких кооперативних зв'язків між підприємствами різної галузевої спрямованості і навіть різних секторів економіки.

Поділяємо позицію науковців, що корпоративний екологічний менеджмент розширює межі й цілі управлінської діяльності, адже екологічна проблематика більше не розглядається як така, що відрізняється від інших сторін бізнес-діяльності, а екологічні питання, наслідки, втрати тощо перетворюються в інтегральну частину бізнесу [6, с. 101]. Указане є особливо актуальним саме для сфери сільськогосподарського виробництва, де виробничо-господарська діяльність безпосередньо пов'язана із використанням природних ресурсів (земельних, лісових, водних та інших). Отже, екологічний менеджмент – це сучасний інструмент екологічного регулювання, впровадження якого сприяє систематизації, оптимізації й підвищенню ефективності діяльності сільгоспідприємств, спрямований на мінімізацію негативного впливу на довкілля і здоров'я людей, на раціональне й екологічно збалансоване використання природних ресурсів у процесі сільськогосподарського виробництва. Як слушно зазначається у літературі, екологічний менеджмент на сільськогосподарських підприємствах має будуватися на таких принципах, як-от: а) принцип забезпечення довгострокових екологічних інтересів суспільства і пріоритетів екологічної політики України; б) принцип раціонального та екологозбалансованого сільськогосподарського природокористування; в) принцип комплексного й послідовного вирішення екологічних проблем, який передбачає розроблення взаємоузгоджених заходів економічного, екологічного, організаційно-господарського, соціального та іншого характеру, спрямованих на зменшення забруднення навколишнього природного середовища, виснаження природних ресурсів та інше; г) принцип відповідальності за виконання екологічних вимог (цей принцип можна назвати «забруднювач платить», адже сільгоспідприємства, як забруднювачі довкілля, зобов'язані відшкодувати завдану шкоду і сплачувати вартість контролю); ґ) принцип превентивності (запобігання виникненню екологічних загроз) та інше [7, с. 77].

Корпоративний екологічний менеджмент, окрім іншого, використовує дані екологічного моніторингу й екологічного аудиту. Екологічний моніторинг становить собою спостереження за будь-якими фізичними, біологічними та хімічними процесами, що протікають у навколишньому природному середовищі, за рівнем забруднення ґрунтів, водних об'єктів, атмосфери, наслідками впливу на рослинний і тваринний світ. Моніторинг забезпечує відповідні державні органи, органи місцевого самоврядування, населення, господарюючих суб'єктів, зокрема сільгоспвиробників, та інших зацікавлених суб'єктів інформацією про зміни в довкіллі, а також допомагає прогнозувати його стан. При цьому він може здійснюватися як на національному (загальнодержавному), так і на регіональному (обласному), а також на локальному (місцевому) рівнях, включно з внутрішньогосподарським рівнем.



Що стосується екологічного контролю, то тут заслуговує на увагу формулювання цього поняття М.В. Красновою, на думку якої це – напрям державної екологічної політики, міжгалузєва (комплексна) функція управління у сфері використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища й забезпечення екологічної безпеки, в межах якої реалізується закріплена законодавством діяльність державних, самоврядних, громадських, виробничих органів та їхніх посадових (службових) осіб, яка спрямована на спостереження додержання вимог екологічного законодавства, на перевірку виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами положень екологічного законодавства України, на забезпечення реалізації державної екологічної політики й запобігання порушенням екологічного законодавства, на своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення [8, с. 30].

Значного поширення у світі останнім часом набув попереджувальний екологічний контроль у вигляді екологічного аудиту. У спеціальній літературі екологічний аудит визначають як систематичний документально оформлений процес перевірки екологічних аспектів діяльності організації, а також об'єктивно отриманих і оцінюваних аудиторських даних із метою визначення відповідності чи невідповідності певних видів та умов економічної діяльності, систем адміністративного управління або інформації про ці об'єкти нормативно-законодавчим вимогам і критеріям ефективності у галузі охорони навколишнього природного середовища й екологічної безпеки, а також повідомлення клієнту результатів, отриманих під час цього процесу. Вперше система екологічного аудиту була застосована фірмами США у 70-х рр. XX ст. з метою забезпечення виконання вимог, закладених в тодішньому американському природоохоронному законодавстві. Наприкінці 80-х рр. деякі компанії досягли навіть більш жорстких екологічних показників порівняно з передбаченими законодавством. Поступово екологічний аудит набув поширення й серед європейських фірм. Із прийняттям міжнародних стандартів ISO 14000 і EMAS вимога щодо періодичного проведення аудиторських перевірок стала однією з найважливіших умов отримання компаніями відповідного сертифіката [4, с. 469].

Треба зазначити, що екологічний аудит сприяє процесу вдосконалення екологічного менеджменту. Призначенням екологічного аудиту є надання допомоги клієнтові – сільськогосподарському підприємству, державним органам, органам контролю тощо – у встановленні ступеня виконання ним екологічної політики, природоохоронних заходів, вимог і стандартів. Окрім того, аудит дає змогу знизити комерційні, екологічні, інформаційні та інші ризики під час прийняття управлінських рішень і відіграє важливу роль під час встановлення відповідальності за екологічну шкоду тощо.

За Законом України від 24 червня 2004 р. «Про екологічний аудит», екологічний аудит становить собою документально оформлений системний незалежний процес оцінювання об'єкта екологічного аудиту, що передбачає збирання й об'єктивне оцінювання доказів для встановлення відповідності означених видів діяльності, заходів, умов, системи екологічного управління й інформації із цих питань вимогам законодавства України про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям екологічного аудиту. Його метою проголошено забезпечення дотримання законодавства про охорону навколишнього природного середовища в процесі господарської та іншої діяльності, а до основних завдань зараховано такі: а) збір достовірної інформації про екологічні аспекти виробничої діяльності, формування на її підставі висновку екологічного аудиту; б) встановлення відповідності об'єктів екологічного аудиту вимогам законодавства про охорону довкілля; в) оцінку впливу діяльності об'єкта аудиту на стан навколишнього природного середовища; г) оцінку ефективності, повноти й обґрунтованості заходів, що вживаються для охорони довкілля на об'єкті екологічного аудиту.

До економіко-екологічних заходів варто зарахувати також екологічну сертифікацію, яку вчені-правознавці трактують як спеціальну, комплексну (охоплює весь життєвий цикл продукції, послуг), запобіжно-охоронну функцію екологічного управління [9, с. 85]. Розглядають екологічну сертифікацію також як інструмент примусу до виконання екологічних вимог



[10, с. 129]. У нинішніх умовах удосконалення систем стандартизації й сертифікації, їх гармонізація з вимогами права ЄС вбачаються необхідними умовами для забезпечення інноваційного розвитку як національної економіки загалом, так і сільського господарства зокрема. У світовій практиці екологічну сертифікацію почали запроваджувати з 1992 р. на основі Директиви ЄС «Про екологічні знаки», міжнародних стандартів ISO серії 9000 і 14000. Нині екологічна сертифікація набуває подальшого розвитку в країнах ЄС, у США, Японії та в інших державах світу. Вона передбачена системою НАССР, європейськими стандартами із сертифікації EN 45000 та іншими.

Екологічна сертифікація в Україні перебуває на стадії свого становлення. Сьогодні гармонізовано основні стандарти ISO щодо екологічного аудиту, сертифікації систем менеджменту якості й систем екологічного менеджменту. Проте на законодавчому рівні й дотепер чітко не встановлено ні мети екологічної сертифікації у сфері сільськогосподарського виробництва, ні її завдань та об'єктів (якими є сільгосппродукція, сільськогосподарські угіддя, агроландшафти, корми для тваринництва, насіннєвий матеріал тощо), ні її процедури й методики. Утім, на думку вчених, екологічна сертифікація забезпечить сільськогосподарським товаровиробникам таке: а) економічний розвиток виробництва завдяки екологічно узгодженому функціонуванню й диференціації ціни на екологічно чисту продукцію й сировину порівняно з традиційною; б) реалізацію закріплених законодавством екологічних вимог під час ведення сільгоспвиробництва; в) експорт конкурентоспроможної сільськогосподарської продукції згідно з вимогами ISO; г) інтеграцію України до ЄС та інших світових організацій і спільнот; г) високий імідж на ринку, а також підвищення довіри з боку інвесторів, органів державно-правового регулювання та споживачів [11, с. 58].

Здійснення такого виду екологічної інноваційної діяльності, як екологічне підприємництво, також можна вважати одним із економіко-екологічних заходів забезпечення сталого розвитку сільгоспвиробництва. А.Г. Бобкова визначає екологічне підприємництво (або «зелену економіку») як інноваційну діяльність із виробництва продукції, виконання робіт і надання послуг спеціального (природоохоронного) призначення, спрямовану на забезпечення екологічної безпеки, раціональне використання природних ресурсів і підвищення рівня охорони навколишнього природного середовища з метою отримання прибутку [12, с. 7].

Висновки. Перед аграрно-правовою наукою постає складне завдання – розробити та запропонувати такий правовий механізм забезпечення сталого розвитку сільськогосподарського виробництва, який закріпив би органічне та оптимальне поєднання виробництва сільгосппродукції з екологічно збалансованим природокористуванням. Як убачається, належне правове закріплення та забезпечення практичного використання вказаних вище економіко-екологічних заходів сприятиме не лише сталому природокористуванню в агросфері, але й забезпеченню сталого розвитку сільськогосподарського виробництва в Україні.

Список використаних джерел:

1. Васильева М.И. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды. Экологическое право. 2007. № 2. С. 9–12.
2. Вернадский В.И. Научная мысль как планетное явление / Отв. ред. А.Л. Яншин. М.: «Наука», 1991. 270 с.
3. Сидір В.Д. Оцінка впливу на довкілля: Закон працює, проблеми залишаються. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 6. С. 142–146.
4. Пахомова Н., Эндерс А., Рихтер К. Экологический менеджмент: учебник для вузов. СПб.: «Питер», 2003. 544 с.
5. Менеджмент на транспорте: учеб. пособие для студ. высш. учеб. завед. / Под общ. ред. Н.Н. Громова, В.А. Персианова. 4-е изд., стереотип. М.: Изд. центр «Академия», 2008. 528 с.
6. Marcus P.A. and Willing J.T. (ed.) Moving Ahead With ISO 14000: Improving Environmental Management and Advancing. New-York, 1997. 101 p.



7. Кравець Н.В. Екологізація аграрного виробництва як принцип аграрного права: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. Х.: Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого, 2014. 193 с.
8. Правові форми екологічного контролю: навч. посібник / За ред. М.В. Краснової. К.: «Алерта», 2012. 760 с.
9. Кучинська В.Ю. Екологічна сертифікація в системі функцій екологічного управління. Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. Серія: «Право» / Гол. ред. кол. С.М. Ніколаєнко. К., 2015. Вип. 213. Ч. 1. С. 79–87.
10. Федцов В.Г., Федцов А.В., Ежов Ю.А. Юридическая ответственность за экологические правонарушения. Экологическое право России: курс лекций. 2-е изд. М.: Дашков и К., 2006. С. 128–150.
11. Скрипчук П.М. Екологічна сертифікація як інструмент виробництва та споживання екологічно чистої продукції. Економіка України. 2006. № 3. С. 55–63.
12. Бобкова А.Г. Щодо відповідальності за порушення при здійсненні екологічного підприємництва. Правові проблеми державно-приватного партнерства в умовах євроінтеграції: зб. матер. Міжнар. конгресу, присв. 20-річчю Нац. ун-ту «Одеська юрид. академія» (м. Одеса, 2–4 червня 2017 р.) / Відп. ред.: Є.О. Харитонов, О.І. Харитонova, Т.Є. Харитонova. Одеса: «Юрид. літ-ра», 2017. С. 7–10.

ЛІСОВА Т. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.4 (477)

ОСОБЛИВОСТІ ОБ'ЄКТА ПРАВОВІДНОСИН ЩОДО ВІДНОВЛЕННЯ ЗЕМЕЛЬ ЯК СКЛАДНИКА ПРЕДМЕТА ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

Статтю присвячено особливостям об'єкта правовідносин щодо відновлення земель як складника предмета земельного права. Досліджено наукові погляди стосовно об'єктів правовідносин. Зроблено висновок, що доцільно розмежувати поняття «об'єкт правового регулювання» та «об'єкт правової мети». Запропоновано класифікацію відновлення земель.

Ключові слова: відновлення, об'єкт правовідносин, відтворення, землі, земельні ділянки, ґрунти, заходи, охорона, родючість, продуктивність, властивості.

Статья посвящена особенностям объекта правоотношений в сфере восстановления земель как составляющей предмета земельного права. Исследованы научные взгляды относительно объектов правоотношений. Сделан вывод, что целесообразно разграничивать понятия «объект правового регулирования» и «объект правовой цели». Предложена классификация восстановления земель.

Ключевые слова: восстановление, объект правоотношений, воспроизведение, земли, земельные участки, почвы, меры, охрана, плодородие, производительность, свойства.



The article is devoted to the features of the object of legal relations in the field of land restoration as a component of the subject of land law. Scientific views on the objects of legal relations are researched. It is concluded that it is advisable to distinguish between concepts “the object of legal regulation” and “the object of legal purpose”. The classification of land restoration is proposed.

Key words: *restoration, object of legal relations, reproduction, land, soil, measures, protection, fertility, productivity, properties.*

Вступ. В умовах постійного погіршення якісного стану земель надзвичайно актуальними є правові проблеми їх відновлення. Вибір теми статті визначено актуальністю окремих теоретичних питань щодо правовідносин у сфері відновлення земель як складника предмета земельного права. Особливої уваги заслуговує об'єкт відносин щодо відновлення земель. У контексті вищезазначеного треба виокремити праці таких вітчизняних науковців, як Н.С. Гавриш, П.Ф. Кулинич, А.Л. Місінкевич, С.А. Чаркін, М.В. Шульга, проте окремі теоретичні питання щодо об'єкта відносин у сфері відновлення земель потребують подальшого дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є вивчення особливостей об'єкта правовідносин у сфері відновлення земель як складника предмета земельного права.

Результати дослідження. У теорії права наявні майже тотожні погляди щодо об'єктів правовідносин. Наприклад, на думку окремих учених, об'єктом правовідносин є матеріальні або духовні цінності, особисті або соціальні блага, з приводу яких суб'єкти вступають у правовідносини, здійснюють свої суб'єктивні права та юридичні обов'язки [1, с. 146]. Інші представники науки теорії права розглядають об'єкт правовідносин як реальне благо, на досягнення, використання та охорону якого спрямована реалізація суб'єктивних прав та обов'язків учасників правовідносин [2, с. 291–298].

Проте у науці теорії права сьогодні сформувалися дві концепції об'єкта правовідносин. Перша – плюралістична, яка є найбільш поширеною серед науковців. Відповідно до зазначеної концепції, об'єктами правовідносин є матеріальні блага, тобто предмети матеріального світу; деякі нематеріальні цінності (результати інтелектуальної, духовної творчості людини; особисті немайнові блага); дії суб'єктів правових відносин або результати цих дій. Отже, відповідно до цієї концепції, не може існувати один об'єкт правовідносин, натомість їх є значна кількість. Серед прибічників плюралістичної концепції можна виокремити таких науковців, як С.С. Алексєєв, Ю.А. Ведерников, В.В. Лазарев, С.В. Липень, М.І. Матузев, О.В. Малько, О.Ф. Скакун.

Відповідно до моністичної концепції, прибічниками якої є В.М. Хропанюк, О.С. Іоффе, Р.О. Халфіна, об'єктом правовідносин можуть виступати виключно дії сторін, оскільки саме вони регулюються правовими нормами.

Наприклад, В.М. Хропанюк зазначає, що об'єктом правовідносин є поведінка людей, яка може відрізнитися за змістом. Зокрема, у майнових правовідносинах об'єктом є така поведінка людей, яка спрямована на задоволення певних життєвих благ; у немайнових – об'єктом є безпосередньо поведінка учасників правовідносин [3, с. 313]. При цьому, на думку В.М. Хропанюка, матеріальні та нематеріальні блага є метою, заради якої учасники вступають у правовідносини [3, с. 313].

На думку О.С. Іоффе, об'єкт правовідносин повинен володіти здатністю до реагування на правовий вплив, отже, поведінка людини є об'єктом прав і обов'язків [4, с. 82]. Науковець виокремлює три об'єкти: юридичний, вольовий і матеріальний, проте юридичним об'єктом вважає поведінку зобов'язаної особи [5, с. 230].

Як переконливо зазначає С.С. Алексєєв, коло об'єктів правовідносин визначається через інтерес уповноваженої особи, отже, характеристика об'єкта узгоджується з поняттям суб'єктивного права, важливим моментом якого є інтерес [6, с. 157]. Вчений підкреслює, що у питаннях об'єкта правовідносин необхідно застосовувати диференційований підхід,



матеріальні та нематеріальні блага необхідно розглядати у зв'язку з поведінкою суб'єктів, тобто матеріальним змістом правовідносин [6, с. 157].

Дискусійним залишається також питання щодо співвідношення понять «об'єкт права» та «об'єкт правовідносин».

Наприклад, деякі науковці, розглядаючи землю як природний об'єкт і природний ресурс, вважають її об'єктом земельних правовідносин, проте не об'єктом земельних прав [7, с. 16, 19].

О.Ф. Скакун наголошує на співвідношенні об'єкта права та об'єкта правовідносин як загального та особливого, цілого та частини. При цьому вона зазначає, що об'єктом права є суспільні відносини, які можуть бути предметом регулювання та потребують такого регулювання, а об'єкт правовідносин є частиною, елементом суспільних відносин, щодо якого відбувається взаємодія суб'єктів, тобто тим, на що спрямовані суб'єктивні юридичні права та обов'язки осіб [8, с. 397].

Як констатує С.А. Чаркін, якщо під об'єктом земельних прав розуміти об'єкт суб'єктивних земельних прав, то такий об'єкт співпадає з об'єктом правовідносин, а якщо – об'єкт права, то вони є не тотожними, проте спорідненими категоріями [9, с. 110]. С.А. Чаркін розглядає категорію «об'єкт права» як передбачені нормами позитивного права блага, діяльність людей та її результати, а також інші громадсько значущі продукти, щодо яких можуть виникнути суспільні відносини, врегульовані правом [9, с. 110]. Об'єкт правовідносин є метою, на яку спрямований інтерес його суб'єкта (суб'єктів). Отже, як зазначає науковець, земля як природний об'єкт і природний ресурс виступає як об'єктом права, так і об'єктом публічних (управлінських) правовідносин [9, с. 110].

Згідно з ч. 3 ст. 2 Земельного кодексу України об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, зокрема на земельні частки (паї) [10].

Як слушно зазначає Б.В. Єрофеев, земельні правовідносини є складними за своїм змістом через особливості їхнього об'єкта – землі, правового становища учасників цих відносин і деяких інших факторів [11, с. 154]. Вчений констатує, що є наукова позиція, відповідно до якої є два самостійні, але взаємопов'язані поняття – об'єкт правового регулювання та об'єкт правової мети. Наприклад, об'єктом правового регулювання є земля, а об'єктом правової мети є раціональне, ефективне використання, охорона, створення належних умов для формування та розвитку земельного ринку, відтворення родючості ґрунтів, збереження та покращення навколишнього середовища, охорона прав суб'єктів земельних правовідносин [11, с. 170].

На думку окремих науковців, розглядаючи об'єкти земельних відносин, доцільно говорити про те, що об'єктом земельних відносин є не земля загалом, а землі окремих категорій [12, с. 5]. Отже, землю як об'єкт правовідносин треба розглядати у ролі компонента навколишнього середовища, поділеного на категорії, щодо яких здійснюється низка публічно-правових (управлінських) функцій для забезпечення диференційованого режиму раціонального використання і охорони, що є головним засобом виробництва в сільському та лісовому господарстві й просторовим базисом для розташування житлових, промислових та інших об'єктів [12, с. 5].

Як зазначає Г.О. Аксеньюк, об'єктом земельних відносин є саме земля, земельна ділянка, щодо якої виникають права й обов'язки, що складають зміст правовідносин [13, с. 134].

С.С. Алексєєв, поділяючи правовідносини на активні та пасивні, наголошує, що об'єктами правовідносин активного типу є те, що вони виступають у вигляді результату дій зобов'язаної особи [14, с. 143].

На думку М.В. Шульги, доцільно розрізняти загальний і безпосередній об'єкт земельних відносин. Наприклад, залежно від виду земельних відносин, врегульованих правом, їхнім загальним об'єктом може розглядатися земля, а безпосереднім – земельна ділянка [15, с. 17].

Сьогодні у наукових працях виділяють декілька режимів об'єктів правовідносин: простий (ідеться про суто земельну ділянку без наявності на ній інших об'єктів); змішаний (на земельній ділянці є нерухомість або інші природні об'єкти) та комплексний (у разі включення земельної ділянки до складу майнового комплексу) [9, с. 110].



Отже, відновлення передбачає різні правові аспекти, зокрема підвищення родючості земель (наприклад, ґрунтів). Родючість є головною продуктивною функцією ґрунтів і насамперед характеризується вмістом гумусу. Доцільно погодитися з М.В. Шульгою, що питання підвищення ґрунтової родючості останнім часом набувають особливої актуальності [15, с. 145–146]. Саме завдяки родючості, як зазначає М.В. Шульга, землі сільськогосподарського призначення виконують унікальну і незамінну функцію основного засобу виробництва продукції рослинництва та тваринництва [16, с. 276].

З.П. Паньків, розглядаючи родючість ґрунтів як їхню унікальну властивість, підкреслює, що у наукових колах відсутня єдина позиція стосовно відновлюваності ґрунтів [17, с. 91]. Наприклад, прибічники погляду щодо невідновності ґрунтів обґрунтовують власну позицію неспіврозмірністю часу відновлення знищених ґрунтів із терміном життя одного покоління [17, с. 92]. Проте, незважаючи на довготривалий процес, родючість ґрунтів може бути відновлена. Адже ґрунтам, за підсумками багаторічних досліджень ґрунтознавців, притаманна зворотність – важлива властивість, яка полягає у здатності відновлювати притаманні їм модальні параметри після припинення механічного або хімічного навантаження [18, с. 77]. На відновлення ґрунтового покриву потрібні сотні тисяч років, що означає фактичне виключення з інтенсивного господарського використання масивів зі зруйнованим ґрунтовим шаром у доступній часовій перспективі [19, с. 42]. Проте доцільно погодитися із висловленою позицією, що необхідно відрізнити невідтворюваність ґрунту як природного тіла (матерії) від його відновлення як засобу виробництва (ідеться про можливість відновлення його якісних властивостей, а саме – родючості) [19, с. 42].

Як слушно зазначає В.М. Трегобчук, проблема всебічної охорони ґрунтів, збереження та відтворення їхньої родючості є проблемою продовольчої, економічної, екологічної та загальною національної безпеки держави [20, с. 3]. Свого часу О.Н. Соколовський цілком доречно наголошував на багатогранності й динамічності родючості ґрунтів [21, с. 47]. Як переконливо зазначають ґрунтознавці, поняття родючості виходить за межі суто ґрунтової системи, наголошуючи на безперспективності дослідження родючості без взаємозв'язків із рослинами [22, с. 20–21]. Наприклад, сучасна ґрунтознавча наука, доходять висновку, що родючість ґрунту полягає в його здатності задовольняти потреби рослин в елементах живлення, воді, теплі в достатніх кількостях для їхнього нормального розвитку, які в сукупності є основним показником якості ґрунту [23, с. 204]. Ґрунтова родючість поділяється на потенційну (природну) та ефективну (ідеться про набуту родючість під впливом обробітку, зокрема внесення мінеральних добрив, меліорації) [24, с. 15].

Розглядаючи екологічні властивості земель сільськогосподарського призначення, П.Ф. Кулинич наголошує, що нині такі властивості не можуть бути інтегровані у правовий механізм сільськогосподарського землекористування і не є об'єктом земельних та інших правовідносин, оскільки такі правовідносини не виникають через нерозвиненість і недосконалість чинного законодавства про сільськогосподарське землекористування [25, с. 144]. Треба підтримати позицію П.Ф. Кулинич, проте надалі з розвитком і вдосконаленням земельного законодавства екологічні властивості земель сільськогосподарського призначення можуть будуть інтегровані у правовий механізм сільськогосподарського землекористування.

Отже, розглядаючи класифікацію відновлення, серед його видів доцільно виокремити такі. Залежно від мети відновлення доцільно виокремити відновлення з метою відновлення родючості земель сільськогосподарського призначення, продуктивності земель лісогосподарського призначення, відновлення з метою виконання землями інших функцій (ідеться про землі інших категорій).

Залежно від ролі антропогенного чинника можна виокремити природне та штучне відновлення земель. Зокрема, про штучне відновлення йдеться у разі рекультивуації порушених земель. У разі здійснення консервації деградованих, малопродуктивних і техногенно забруднених земель можна говорити про їх природне відновлення.

Крім того, за суб'єктами, діяльність яких спрямована на відновлення земель, уявляється доцільним виокремити відновлення земель на загальнодержавному рівні, що здійснюється



шляхом прийняття низки нормативно-правових актів, норми яких спрямовані на забезпечення відновлення всіх земель у межах державного кордону України; на регіональному рівні, що полягає у розробленні та прийнятті місцевими органами влади певного масиву нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання відповідних відносин у сфері відновлення земель, забезпечення відновлення земель адміністративно-територіальних одиниць, зокрема земель запасу; на локальному рівні (ідеться про реалізацію заходів відновлення земельних ділянок безпосередньо їхніми власниками та користувачами, зокрема орендарями).

Висновки. Проаналізувавши особливості об'єкта правовідносин щодо відновлення земель, можна дійти висновку, що доцільно розмежовувати поняття «об'єкт правового регулювання», «об'єкт правовідносин» та «об'єкт правової мети». Наприклад, об'єктом правового регулювання у сфері відновлення є земля, що потребує відновлення через погіршення її якісного стану. Об'єктом правовідносин у сфері відновлення є землі, щодо яких встановлено певний правовий режим, а також окремі земельні ділянки, якісний стан яких було порушено внаслідок антропогенного впливу або природних катаклізмів, що викликає необхідність їх відновлення. Об'єктом правової мети в цьому разі треба вважати відновлення якісного стану земель, зокрема родючості земель сільськогосподарського призначення (грунтів), продуктивності земель лісогосподарського призначення, щодо земель інших категорій – здатності виконання ними певних функцій.

Список використаних джерел:

1. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: навч. посібник. Київ: «Знання», 2008. 333 с.
2. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник для ВУЗов. Москва: «Спарк», 1998. 448 с.
3. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений / Под ред. В.Г. Стрекозова. Москва: «Интерстиль», «Омега –Л», 2006. 382 с.
4. Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. Ленинград: Изд-во Ленингр. университета, 1949. 144 с.
5. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. Москва: «Юридическая литература», 1961. 381 с.
6. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х т. Т. II. Москва: «Юридическая литература», 1982. 360 с.
7. Зайков Д.Е., Звягинцев М.Д. Настольная книга гражданина по защите гражданских прав. Москва: Издательский дом «Ра», 2008. 895 с.
8. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Харьков: «Консум», 2000. 704 с.
9. Чаркин С.А. Земельные правоотношения как межотраслевая правовая категория: монография. Москва: «Юрайт», 2012. 237 с.
10. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 1389-XIV. Офіційний вісник України. 2001. № 46. Ст. 2038.
11. Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник. Москва: «Юрайт-Издат», 2007. 655 с.
12. Анисимов А.П., Чаркин С.А. Объекты земельных правоотношений. Российская юстиция. 2012. № 2. С. 4–8.
13. Аксененко Г.А. Земельные правоотношения в СССР. Москва: «Госюриздат», 1958. 424 с.
14. Алексеев С.С. Общая теория социалистического права: курс лекций. Вып. 2. Свердловск: Свердловский юридический институт, 1964. 226 с.
15. Шульга М.В. Актуальные проблемы земельных отношений в современных условиях. Харьков: Фирма «Консум», 1998. 224 с.
16. Шульга М.В. Особливості використання та охорони земель сільськогосподарського призначення. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення: монографія / Науково-дослідний інститут правознавства національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»; за ред. А.П. Гетьмана та В.Ю. Уркевича. Харків: «Право», 2012. С. 271–350.



17. Паньків З.П. Ґрунтові ресурси: значення та функції. Вісник ОНУ. Серія: «Географічні та геологічні науки». 2015. Т. 20. Вип. 2. С. 84–95.
18. Медведєв В.В. Физические свойства и обработка почв в Украине. Харьков. Изд-во «Городская типография», 2013. 224 с.
19. Євсюков Т.О. Класифікація та екобезпечне використання особливо цінних земель: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2018. 296 с.
20. Трегобчук В.М. Охорона земель – складова національної безпеки. Вісник НАН України. 1997. № 3–4. С. 3–10.
21. Соколовский А.Н. Сельскохозяйственное почвоведение. Москва: «Госсельхозиздат», 1956. 332 с.
22. Трускавецький Р.С., Цапко Ю.Л. Основи управління родючістю ґрунтів: монографія / За ред. Р.С. Трускавецького. Харків: ФОП Бровін О.В. 2016. 388 с.
23. Балюк С.А. та ін. Стратегія збалансованого використання, відтворення і управління ґрунтовими ресурсами України. Київ: «Аграрна наука», 2012. 240 с.
24. Гавриш Н.С. Правова охорона ґрунтів в Україні: монографія. Одеса: Б.в., 2008. 228 с.
25. Кулинич П.Ф. Екологічні імперативи в системі правової охорони сільськогосподарських земель України. Право України. 2011. № 2. С. 140–147.

ПІДДУБНА Д. С.,

кандидат юридичних наук, завідувач
кафедри цивільно-правових дисциплін
факультету № 3
(Донецький юридичний інститут
Міністерства внутрішніх справ України)

УДК 349.6

ОРГАНІЧНЕ ГОСПОДАРЮВАННЯ ТА НАВКОЛИШНЄ ПРИРОДНЕ СЕРЕДОВИЩЕ: ГРАНІ ВЗАЄМОДІЇ І СУЧАСНИЙ СТАН

Органічне господарювання – напрям людської діяльності, який передбачає отримання якісних продуктів, що є безпечними для вживання, а процес виробництва не створює загроз і шкідливого впливу на навколишнє природне середовище. Навколишнє природне середовище – той простір, у якому є всі природні ресурси та природні комплекси, проживає і функціонує людина. Комплексна і системна взаємодія відбувається між навколишнім природним середовищем і будь-якою діяльністю особи, що має особливий прояв під час здійснення органічного господарювання. Такий аспект передбачає вимоги «якості» до навколишнього природного середовища як простору гарантування й забезпечення всієї життєдіяльності.

***Ключові слова:** органічне господарювання, навколишнє природне середовище, взаємодія, сучасний стан, правове регулювання.*



Органическое хозяйствование – направление человеческой деятельности, предусматривающее получение качественных продуктов, которые являются безопасными для употребления, а процесс производства не создает угроз и вредного воздействия на окружающую природную среду. Окружающая природная среда – то пространство, в котором находятся все природные ресурсы и природные комплексы, проживает и работает человек. Комплексное и системное взаимодействие происходит между окружающей средой и любой деятельностью лица, имеет особое проявление при осуществлении органического хозяйствования. Такой аспект предусматривает требования «качества» к окружающей природной среде как пространства гарантии и обеспечения всей жизнедеятельности.

Ключевые слова: органическое хозяйствование, окружающая природная среда, взаимодействие, современное состояние, правовое регулирование.

Organic economic is the direction of human activity, providing for obtaining high-quality products that are safe to use, and the production process does not create threats and harmful effects on the environment. The natural environment is the space in which all natural resources and natural complexes are located; man lives and works. Complex and systemic interaction occurs between the environment and any activity of a person, has a special manifestation in the implementation of organic farming. This aspect provides for the requirements of “quality” to the environment, as a guarantee space and to ensure all life activities.

Key words: organic farming, natural environment, interaction, current state, legal regulation.

Вступ. XXI століття характеризується трансформацією суспільних відносин. Державні службовці, політичні діячі, законодавці, об'єднані територіальні громади, громадські об'єднання, представники наукового світу та звичайна людина почали враховувати, відображати-інформувати, вчиняти дії щодо зміни життя в екологічному спрямуванні. Така змінність є характерною для всієї планети Земля. Одним із кроків на шляху такого досягнення визначилось і здійснення органічного господарювання, яке є безпечним за своїм здійсненням для навколишнього природного середовища, але натомість вимагає «якісного» стану навколишнього природного середовища загалом та його складників, який формує можливість здійснення такого виду господарської діяльності. Зазначене визначає актуальність наукового пошуку за вказаним напрямом.

Проблемним на шляху такого втілення є ряд характеристик щодо природних ресурсів і природних об'єктів, які становлять навколишнє природне середовище, мають негативні показники, а значить, потребують суттєвих змін. Ці зміни повинні мати незволікаючий характер, продуманий, системний механізм відповідних дій. Адже саме від них залежить те, наскільки людина може здійснювати зазначений вид діяльності, відповідно, настільки буде захищене її проживання та взагалі життя в безпечному навколишньому природному середовищі. Саме в цьому і знаходить свій прояв практичний бік наукового пошуку, що матиме безпосереднє значення для втілення в регульованні суспільних відносин за рядом позицій.

Поширення напряму органічного виробництва сприяло тому, що представники наукового світу не залишились осторонь щодо питань висвітлення й піддали певному розгляду у своїх наукових доробках аспекти, пов'язані з таким видом діяльності. Серед них можна виділити таких дослідників, як Н.А. Берлач, С.І. Бугера, А.П. Гетьман, І.В. Гиренко, В.М. Єрмоленко, Т.О. Коваленко, Т.Г. Ковальчук, К.А. Кондратьєва, М.В. Краснова, Ю.А. Краснова, П.Ф. Кулинич, Т.В. Курман, В.І. Лозо, В.В. Медведева, О.Ю. Піддубний, С.М. Романко, А.К. Соколова, А.М. Статівка, В.Ю. Уркевич, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інші. Однак наукові напрацювання мають фрагментарний характер відображення, що



пояснюється висвітленням лише певних елементів і частковим розглядом їхніх правових режимів. Можна зазначити, що напрацювання містять лише характеристику деяких природних ресурсів, характеризують діяльність органів державної влади, визначають принципи ведення органічного виробництва, але поза увагою залишається розгляд органічного напрямку з боку екології загалом, відсутнє висвітлення взаємозв'язку між органічною діяльністю та навколишнім природним середовищем.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд взаємопов'язаності між здійсненням органічного господарювання та навколишнім природним середовищем шляхом визначення його структурної системи, яка стане доктринальним фундаментом у подальших дослідженнях.

Результати дослідження. Міжнародна спільнота уже протягом кількох десятиків років звертає увагу на стан навколишнього природного середовища та визначає потребу нагально-го вжиття різних заходів системного характеру. Такі заходи визначаються як потребою, перш за все, до зупинення погіршення, так і відновленням чи частковим поверненням до стану в межах розуміння «якості» навколишнього природного середовища та його складників. Серед дій, які передбачають такі зміни, можна визначити правові, соціальні, економічні напрями, а також біологічні, екологічні, технічні тощо. Безсумнівно, саме такими діями і має визначатися напрям роботи щодо зміни ситуації із станом навколишнього природного середовища.

Водночас потрібно розуміти і пам'ятати, що не лише людина, її людська діяльність здійснює вплив на навколишнє природне середовище та її складники, але й наявний «зв'язок бумерангу», за яким навколишнє природне середовище впливає на людину, її життя та здоров'я, на можливість здійснювати той чи інший вид діяльності, на забезпечення реалізації місця проживання, сфери діяльності та збереження планети. Кроком до цього стало запровадження органічного господарювання, яке географічно охоплює всю планету, адже його основна характеристика – це безпечність для навколишнього природного середовища, а продукція чи продукти, отримані від такої діяльності, – запорука забезпечення якості. Саме в такому ключі й проявляється взаємозв'язок між органічним господарюванням і навколишнім природним середовищем.

За інформаційними даними можливо визначити, що «найбільша кількість випадків передчасної смерті внаслідок забруднення екології (92 %) припадає на країни з низькими і середніми доходами. У державах із бурхливою промисловістю, що розвивається, таких як Китай, Індія, Пакистан або Кенія, забруднення природи є причиною передчасної смерті кожної четвертої людини» [1].

Цікаві факти констатують у своїй роботі О.В. Землянська та Ю.Г. Голинська щодо ресурсно-екологічної ситуації. Зокрема: «За глобальною оцінкою Міжнародного фунтового центру (Нідерланди), внаслідок антропогенної діяльності вже деградовано понад 15 % світового суходолу. У межах цієї площі близько 6 % земель зруйновано водною ерозією, 28 % – вітровою, понад 12 % – засолено через неправильне зрошення, 5 % – виведено з оберту внаслідок надмірного забруднення хімічними речовинами та деструкції (знищення лісів, будівництва тощо). Кожної години на планеті 1700 акрів продуктивних ґрунтів стають пустелею через нераціональне використання. Дані ООН свідчать, що майже 900 млн людей нині мешкають у посушливих регіонах нашої планети, де відбуваються процеси інтенсивного опустелювання та виснаження природних ресурсів. Приблизно 100 країн зазнають негативного впливу опустелювання, причому 81 з них належить до слаборозвинених, де населення потерпає ще й від злиднів, хвороб, голоду тощо» [2, с. 29]. Отже, можемо зазначити про те, що неправильна господарська діяльність, відсутність економічної обґрунтованості та підтримки призводить у світі до негативних наслідків.

І якщо зазначені позиції характеризують переважно стан земельних ресурсів, відсутня можливість зазначити, що всі інші складники-ресурси навколишнього природного середовища перебувають у задовільному стані. Підтвердженням є також позиція, згідно з якою «за матеріалами ВООЗ, унаслідок того, що населення 75 країн світу змушене користуватися надто забрудненою водою, щорічно хворіє понад 500 млн людей. Водночас до природних водойм щорічно надходить майже 500 млрд тонн промислових і побутових стоків, декілька



мільйонів тонн нафти. Одного літра нафти досить, щоб зробити непридатним для вживання (пиття, зрошення, технічних потреб) мільйон літрів води. Моря та океани, прісні водойми, яким людство зобов'язане водою, теплом, відпочинком, киснем, харчуванням, перетворюються на величезні сміттєзбірники сучасності. Загалом, внесок екологічного чинника серед інших у погіршення здоров'я людей оцінюється у 30–40 %, а стосовно онкологічних захворювань – у понад 50 %» [2, с. 29–30].

Зазначеним прикладом визначається проблемність щодо водних ресурсів і характеризується зміст комплексного підходу, адже предметом впливу є також стан середовища та здоров'я людини.

Надалі під увагу потрапляє атмосферне повітря, за показниками якого визначено таке: «Інтенсивна виробнича, насамперед індустріальна, діяльність людини призвела до його значного забруднення, тобто до виразної відмінності його властивостей і складу від показників природної атмосфери. Ба більше, динамічна рівновага, яка існувала у природі стосовно виділення та поглинання кисню, вуглекислоти й азоту, невпинно порушується разом із розвитком автотранспорту, урбанізації, електрифікації та індустріальної діяльності людства. <...> Забруднення атмосфери негативно впливає на здоров'я людей: за тривалої дії запиленого та насиченого шкідливими газами повітря розвиваються пневмонії, бронхіти, астми та інші хвороби органів дихання. Забруднене повітря пошкоджує шкіру, знижує опірність організму та призводить до незадовільного стану здоров'я, росту захворюваності та смертності населення. Спостерігається зменшення захисної дії атмосфери на планеті: до 60 % озонового шару над Антарктидою вже знищено, а над північною частиною Земної кулі – від 9 до 20 %. ... До 2030 року очікується збільшення середньорічної температури на планеті на 1,5–4,5° за Цельсієм, а отже – підвищення рівня океану на 20–140 сантиметрів. Для економіки США це означатиме величезні матеріальні втрати, які оцінюються приблизно в 60 млрд доларів. Для країн же Західної Європи, розташованих нижче рівня океану, та для острівних держав такі втрати будуть ще більші» [2, с. 30].

Зазначені позиції не становлять своєї вичерпності. Проблемність відображається також через обґрунтування економічного складника. Оскільки такий стан навколишнього природного середовища та вплив на нього характеризують також матеріальні показники. Зокрема: «Забруднення навколишнього середовища завдає серйозної матеріальної шкоди національним господарствам майже всіх країн світу. Щорічні збитки від деградації природи оцінюються (у відсотках від НВП) так: 0,4–2 % – у розвинених країнах (США, Франція, Велика Британія, Нідерланди, Японія); 3–5 % – у державах Східної Європи; 6–15 % – у країнах СНД (зокрема, в Україні – 10–15 %); 6–18 % – у країнах третього світу (Нігерія, Буркіна-Фасо, Ефіопія тощо)» [2, с. 31].

Через вплив на навколишнє природне середовище так звані екологічні проблеми стосуються всього світу та підпадають уже під рівень визначеності статусу «зон екологічного лиха». Серед таких зон визначають Азовське, Чорне, Балтійське, Аральське та Японське моря, Перську й Мексиканську затоки, Урал, Кузбас, Тюменський нафтопромисловий регіон, Нову Землю, Ефіопію тощо [2, с. 31]. Україна, як країна із значними природними ресурсами (а деякі характерні виключно для неї), визначається також зоною екологічного лиха. З приводу цього влучним є таке твердження: «Серед європейських країн наша держава має найвищий інтегральний показник антропогенних навантажень на природне середовище практично на всій території. При цьому сільськогосподарське освоєння земельного фонду (станом на 2010 рік) досягло 72 % території країни, з яких на ріллі припадає 56 %. Для порівняння: у США розораність території становить 19 %, у Франції та Німеччині – 38 %, в Італії – 31 %. Величезних розмірів набрали в Україні забруднення повітряного басейну, водних і земельних ресурсів, а також деградація ґрунтів і водойм. Наприклад, щорічно у повітряний басейн, земельні та водні ресурси країни потрапляє майже 40 млн тонн небезпечних речовин, з яких 90 % – токсичні промислові відходи. Загальна площа земель, використаних для нагромадження відходів, становить 160 тис. гектарів. Площа еродованих земель оцінюється майже в 50 % загального фонду сільськогосподарських угідь. В Україні вже немає



незабруднених ґрунтів: у легкому ступені деградації перебуває 38 %, помірному – 46 %, сильному – 23 %, крайньому – більше 3 %. На один гектар території України потрапляє 19,6 м³ стічних вод, тоді як у Росії – 6,6 м³, Білорусі – 3,9 м³. Майже все населення України споживає неякісну питну воду, забруднені продукти харчування. За останні 10 років чисельність населення скоротилася на 4,1 млн осіб. За темпами смертності Україна входить до першої десятки країн світової спільноти, а за тривалістю життя посідає 60-те місце у світі» [2, с. 31].

Подібне висвітлення щодо стану навколишнього природного середовища України у розрізі аналізу за таким же критерієм у певних державах світу здійснюється в дослідженні А.Б. Качинського та С.І. Лавриненка [3, с. 1–13]. Дослідниками серед природних ресурсів, які потрапляють під негативний вплив та до 2025, 2050 років будуть зазнавати свого погіршення, зменшення, визначено такі: земельний фонд, лісовий фонд, земельні ресурси, забруднення атмосфери, споживання чистої води, забруднення навколишнього середовища відходами. Серед прояву екологічної кризи в країні визначено «зміни генетичного фону людини та тварин, недостатню енергетичну, мінерально-сировинну та продовольчу забезпеченість розвитку цивілізації, демографічний дисбаланс, забруднення довкілля токсичними відходами тощо» [3, с. 12].

На шляху зміни – як і в Україні, так і у світі – стану навколишнього природного середовища з позиції правового регламентування можна навести Концепцію сталого розвитку в рамках ООН. Не вдаючись до детального аналізу щодо змісту Концепції, акцентуємо увагу виключно на її цілях, адже переконані, що саме ними визначається всебічність і взаємозв'язок між усіма елементами, які спрямовані на забезпечення «якості» навколишнього природного середовища. Це безпосередньо – «подолання бідності у всіх її формах та усюди; подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування; забезпечення здорового способу життя; забезпечення всеохоплюючої і справедливої, якісної освіти; забезпечення гендерної рівності, розширення прав жінок; забезпечення наявності та раціонального використання водних ресурсів; забезпечення доступу до недорогого, надійного і сучасного енергопостачання; сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному розвитку; створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і стійкій індустріалізації; скорочення нерівності всередині країн і між ними; забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості до житла, користування безпечними, недорогими, доступними та екологічно стійкими транспортними системами; забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва, раціонального освоєння й ефективного використання природних ресурсів; вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату; збереження та раціональне використання океанів, морів і морських ресурсів; захист і відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню наземних і внутрішніх прісноводних екосистем; сприяння побудові миролюбного й відкритого суспільства, розвитку верховенства права; зміцнення засобів здійснення й активізація роботи в рамках Глобального розвитку науки, техніки, інновацій» [4]. Зазначені цілі не є вичерпними, адже містять ряд підцілей, через які заплановано реалізацію та забезпечення узагальненовизначених цілей.

Для України врахування положень Концепції сталого розвитку в рамках ООН та її безпосередня реалізація відбуваються вже кілька років, але залишаються також питання, які потребують свого подальшого вдосконалення. Одним із кроків на шляху виконання нормативного передбачення за Концепцією є також належна нормативно-правова база. Під визначення підпадає потреба її вдосконалення.

Сьогодні продовжує діяти Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [5], яким визначається характеристика стану природних ресурсів через тривалість життя, причинність, порівняння з іншими країнами, визначаються першопричини екологічних проблем України, мета та принципи національної екологічної політики, стратегічні цілі та завдання, інструменти реалізації національної екологічної політики, етапи реалізації національної екологічної політики, моніторинг виконання та показники ефективності, очікувані результати виконання стратегії. Однак із тексту Закону станом на початок 2019 року можна визначити також певні напрацювання, але



більшість із них потребує виконання та втілення. Проте у квітні 2018 року за ініціативою Кабінету Міністрів України на розгляд Верховної Ради України подається проект закону «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» (реєстр. № 8328 від 26 квітня 2018 року), який зареєстрований за № 2543-VIII від 18 вересня 2018 року [6]. Однак відповідно до наданого висновку Комітетом Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи від 12 липня 2018 року [7] визначається, що «текст проекту Стратегії містить низку суперечностей та неузгодженостей, у ньому не дотримана внутрішня змістовна єдність та послідовність викладення матеріалу, незрозумілим є підхід до аналізу окремих сфер навколишнього природного середовища» [7]. Такий факт може характеризувати лише те, що не на виконання та «якість» здебільшого спрямовуються законопроекти, що водночас становить від'ємний показник і характеристику на шляху втілення будь-якого напряму нормативно-правового врегулювання. Отже, виникає потреба порушення питання також із приводу якісного розроблення нормативно-правового акта та механізму безпосередньої реалізації. У зв'язку з цим пропонуємо до запровадження принцип «мінімізації, якості та механізму реалізації нормативно-правового акта».

Такий висновок додатково пояснюється також ситуацією щодо нормативно-правового регулювання органічного виробництва, яке сьогодні ще регулюється Законом України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» [8], але з 2 серпня 2019 року вводиться в дію новий Закон України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» [9]. Перший Закон у преамбулі визначав таке пояснення свого розроблення: «... визначає правові та економічні основи виробництва та обігу органічної сільськогосподарської продукції та сировини і спрямований на забезпечення належного функціонування ринку органічної продукції та сировини, а також на гарантування впевненості споживачів у продуктах та сировині, маркованих як органічні» [8]. За другим, «... визначає основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, засади правового регулювання органічного виробництва, обігу органічної продукції та функціонування ринку органічної продукції, правові основи діяльності центральних органів виконавчої влади, суб'єктів ринку органічної продукції та напрями державної політики у зазначених сферах» [9]. Наприклад, безперечно розширеним спектром визначається нормативне положення за другим нормативно-правовим актом, ніж першим, але також його зміст надає можливість констатувати про складність застосування та розпорошеність норм, які мають застосовуватися для 100-відсоткового врегулювання суспільних відносин із приводу здійснення органічного виробництва. Тобто принцип мінімізації не є збереженим і використаним навіть уже в запропонованому та прийнятому другому, оновленому Законі України.

Висновки. Отже, резюмуючи за напрямом дослідження, визначаємо, що органічне господарювання як напрям забезпечення екологічності виробництва знаходить своє включення до позицій із збереження, відновлення навколишнього природного середовища. Втілення має відбуватися через позицію «зв'язок бумерангу», що має значити не лише про вплив людини на навколишнє природне середовище, але й про те, що навколишнє природне середовище визначає територію, простір і засіб виробництва для людини. У сфері розроблення нормативно-правових актів як інструмента регулювання суспільних відносин щодо забезпечення взаємозв'язку між навколишнім природним середовищем та органічним господарюванням має враховуватися принцип «мінімізації, якості та механізму реалізації нормативно-правового акта». Наступним предметом наукового дослідження необхідно визначити складники навколишнього природного середовища, адже з огляду на особливості органічного господарювання та його ознаки вони всі є приманними для нього, визначаються використанням, деякі з них становлять основу такого виробництва, задля чого мають характеризуватися своєю відповідністю визначеним критеріям. Критерії потрібно також визначити з урахуванням правил, норм, вимог міжнародного та європейського значення. Адже вони вже існують тривалий час у світі та піддані масовому застосуванню, виконанню різ-



ними суб'єктами діяльності. Такий підхід надасть можливість більш швидкого приведення нормативно-правової бази України у відповідність до міжнародних у частині взятих на себе зобов'язань з боку України та сприятиме більш спрощеному входженню України, її суб'єктів діяльності до світової спільноти торгівлі. Отже, на шляху органічного господарювання та навколишнього природного середовища має бути втілена «теорія комплексної взаємодії».

Список використаних джерел:

1. Кожна шоста смерть у світі викликана забрудненням навколишнього середовища – дослідження. URL: <https://www.unian.ua/ecology/reduction/2197706-kojna-shosta-smert-u-sviti-viklikana-zabrudnennnyam-navkolishnogo-seredovischa-doslidjennya.html> (дата звернення: 16.01.2019).
2. Землянська О.В., Голинська Ю.Г. Оцінка сучасної екологічної ситуації у світі. URL: <http://op.iee.kpi.ua/2/Untitled8.pdf> (дата звернення: 16.01.2018).
3. Качинський А.Б., Лавриненко С.І. Порівняльний аналіз стану навколишнього середовища України та окремих держав світу. URL: icp.org.ua/files/294_por_vnjalnijanal_z.doc (дата звернення: 16.01.2018).
4. Цілі сталого розвитку 2016–2030. URL: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku> (дата звернення: 16.01.2018).
5. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/2818-17> (дата звернення: 16.01.2018).
6. Проект Закону про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: реєстр. № 8328 від 26 квітня 2018 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63948 (дата звернення: 16.01.2018).
7. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи від 12 липня 2018 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63948 (дата звернення: 16.01.2018).
8. Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини: Закон України від 3 вересня 2013 року № 425-VII (дата оновлення: 05.04.2015). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/425-18> (дата звернення: 16.01.2018).
9. Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції: Закон України від 10 липня 2018 року № 2496-VIII. Введення в дію: 2 серпня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2496-19> (дата звернення: 16.01.2018).



**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО****БЛІНОВА Г. О.,**

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільно-правових
дисциплін
(ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний
університет»)

УДК 342.9

**ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ЯК УЧАСНИКІВ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН**

У статті досліджується правове регулювання інформаційних відносин за участю органів місцевого самоврядування, коло їх повноважень, визначаються недоліки та перспективи удосконалення відповідних нормативно-правових актів українського законодавства.

Ключові слова: органи публічної адміністрації, інформація, публічна влада, органи місцевого самоврядування, повноваження, інформаційні відносини.

В статье исследуются правовое регулирование информационных отношений с участием органов местного самоуправления, круг их полномочий, определяются недостатки и перспективы совершенствования соответствующих нормативно-правовых актов украинского законодательства.

Ключевые слова: органы публичной администрации, информация, публичная власть, органы местного самоуправления, полномочия, информационные отношения.

The article examines the legal regulation of information relations with the participation of local governments, the scope of their powers, identifies shortcomings and prospects for improving the relevant legal acts of Ukrainian legislation.

Key words: bodies of public administration, information, public authority, local self-government bodies, authorities, information relations.

Вступ. В умовах активних процесів децентралізації органи місцевого самоврядування набувають дедалі ширших повноважень та можливостей для їх реалізації. Процес децентралізації спрямований на наділення територіальних громад більшими ресурсами та мобілізацію їхніх внутрішніх резервів. На сучасному етапі розвитку інформаційно-телекомунікаційних технологій діяльність органів місцевого самоврядування постійно удосконалюється: з'являються нові інформаційні послуги, підвищується якість інформаційного супроводження діяльності обласних, міських, сільських, селищних рад та їх виконавчих органів. Ці зміни дають змогу органам місцевого самоврядування доволі ефективно вирішувати питання місцевого значення. Водночас вітчизняне законодавство несистемно регулює інформаційні відносини за участю органів місцевого самоврядування, що призводить до скарг громадян та судових справ про порушення органами місцевого самоврядування правил обігу інформації.



На наш погляд, з урахуванням про європейського вектору розвитку України вітчизняне інформаційне законодавство потребує ґрунтовного, дослідження рівня визначення правового статусу органів публічної адміністрації загалом та органів місцевого самоврядування зокрема як суб'єктів інформаційно-правових відносин.

Постановка завдання. Мета статті полягає у з'ясуванні змісту інформаційної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування та їх повноважень як учасників інформаційних відносин, визначених чинним вітчизняним законодавством. Предмет розгляду цього наукового дослідження – правові норми, наукові теорії, що визначають зміст інформаційних відносин та правовий статус органів місцевого самоврядування.

Результати дослідження. Сучасні правознавці здебільшого погоджуються зі статусом органів місцевого самоврядування як органів публічної адміністрації. Є два підходи до визначення поняття «публічна адміністрація»: у вузькому та у широкому сенсі. Відповідно до положень права Європейського Союзу, зазначає Т.О. Білозерська, вузьке розуміння публічної адміністрації визначає її як «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба». За широким підходом, до визначення «публічної адміністрації» в європейському праві, узагальнює Т.О. Білозерська, належать, крім органів публічної влади, ще й органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [2, с. 11]. Таким чином, на нормативному рівні Європейського Союзу переважає широкий підхід до визначення поняття «публічна адміністрація».

Чинне вітчизняне законодавство не містить визначення терміна «публічна адміністрація». Тільки концепція реформування публічної адміністрації в Україні, підготовлена Центром політико-правових реформ (ЦППР) і не оформлена як законопроект, визначає, що публічна адміністрація – це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій) [12]. З урахуванням запропонованого ЦППР визначення публічної адміністрації, що відповідає, на наш погляд, широкому тлумаченню в європейському праві, вважаємо за можливе визнавати органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та відповідні інші суб'єкти, що виконують публічні функції, органами публічної адміністрації. Таким чином, усі реформи у сфері інформаційного забезпечення діяльності органів публічної адміністрації безпосередньо впливатимуть і на органи місцевого самоврядування. В умовах децентралізації важливість якісного інформаційного забезпечення органів місцевого самоврядування підвищується [8]. Розглянемо загальні засади правового статусу цих органів як учасників інформаційних відносин.

Значна кількість вітчизняних науковців давали визначення інформаційно-правових відносин: В.М. Брижко та О.М. Кальченко [3, с. 86], І.Л. Бачило [1, с. 22], М.Я. Швець, Р.А. Калюжний, В. Гавловський, В.С. Цимбалюк [14, с. 88], В.А. Копилов [5, с. 68; 6, с. 99], О.І. Яременко [15, с. 161]. Узагальнення визначених науковцями ознак інформаційно-правових відносин навів у своїй статті І.О. Чухлебов: 1) суб'єктами відносин є люди, суспільство та держава; 2) виникають, розвиваються та змінюються у процесі інформаційної діяльності, тобто під час одержання, використання, поширення, зберігання, збору, обробки, накопичення, пошуку, поширення та споживання інформації; 3) виникають відповідно до норм права і юридичних фактів; 4) основним предметом відносин є інформація, як структурована, так і не структурована, додатковими предметами відносин виступають інформаційні системи, інформаційні технології, засоби зберігання, забезпечення доступу до інформації та її захисту; 5) змістом відносин є інформаційні права та обов'язки [13, с. 148–149]. Саме остання ознака інформаційних відносин, на наш погляд, тісно пов'язана із правосуб'єктністю учасників інформаційних відносин.

Основним нормативно-правовим актом, що регулює інформаційні відносини та визначає роль у них органів публічної адміністрації, є Закон України «Про інформацію». Так, ст. 4 Закону України «Про інформацію» визначила суб'єктів інформаційних відносин (фізичні особи, юридичні особи, об'єднання громадян та суб'єкти владних повноважень),



а об'єктом інформаційних відносин визначила інформацію [9; 4]. Ст. 1 Закону України «Про інформацію» суб'єктом владних повноважень визначає орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [9]. Зазначені законодавчі положення чітко закріпили статус органів місцевого самоврядування як суб'єктів інформаційних відносин, наділених інформаційною правосуб'єктністю.

На думку А.І. Марущака, інформаційна правосуб'єктність – це здатність суб'єкта інформаційних правовідносин мати інформаційні права та набувати своїми діями суб'єктивні інформаційні права і обов'язки, які становлять зміст інформаційних правовідносин. Зміст інформаційної правосуб'єктності, констатує А.І. Марущак, для кожного суб'єкта інформаційного права відрізняється. Їхня інформаційна правосуб'єктність також складається, зазначає цей науковець з інформаційної правоздатності, інформаційної дієздатності та деліктоздатності, тобто здатності нести юридичну відповідальність за вчинене правопорушення. Оскільки органи місцевого самоврядування є юридичними особами, їхні правоздатність, дієздатність та деліктоздатність наступають практично завжди одночасно. На наш погляд, для органів місцевого самоврядування, як і для органів державної влади, за концепцією А.І. Марущака, змістом інформаційної правосуб'єктності є компетенція як сукупність певних повноважень [7, с. 45–46]. Такі загальні повноваження органів місцевого самоврядування, на наш погляд, розміщені у Законі України «Про місцеве самоврядування» [10].

Органи місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», мають таку компетенцію в інформаційній сфері: вимагати та отримувати інформацію від підприємства, установи та організації, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад із питань, належних до відання органів місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 18); засновувати аудіовізуальні (електронні) засоби масової інформації відповідної ради, призначати і звільняти їх керівників виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради (п. 7 ч. 1 ст. 43), а також на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради (п. 8 ч. 1 ст. 26); заслуховувати інформацію прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради (п. 36 ч. 1 ст. 43) та на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради (п. 40 ч. 1 ст. 26); до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить сприяння діяльності Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (пп. 14 п. а ст. 30), а до делегованих повноважень вирішення відповідно до законодавства питань, пов'язаних із наданням Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України службових жилих приміщень, житлової площі та інших об'єктів, житлово-комунальних послуг; здійснення контролю за їх використанням та наданням послуг (пп. 11 п. б ст. 30); сесії ради проводяться гласно із забезпеченням права кожного бути присутнім на них, крім випадків, передбачених законодавством; порядок доступу до засідань визначається радою відповідно до закону; протоколи сесії ради є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (ч. 17 ст. 46); висновки і рекомендації постійної комісії, протоколи її засідань є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (ч. 10 ст. 47); засідання тимчасових контрольних комісій ради проводяться, як правило, закриті; депутати, які входять до складу тимчасової контрольної комісії та залучені комісією для участі в її роботі спеціалісти, експерти, інші особи не мають розголошувати інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з її роботою (ч. 3 ст. 48); орган або посадова особа, до яких звернено запит депутата, зобов'язані дати усну чи письмову відповідь на запит на сесії ради у строки і в порядку, встановлені радою відповідно до закону; за результатами розгляду запиту рада приймає рішення (ч. 8 ст. 49); рада невідкладно інформує відповідну територіальну виборчу комісію про дострокове припинення повноважень депутата ради (ч. 1 ст. 49); результати поіменного голосування ради підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону



України «Про доступ до публічної інформації»; на офіційному веб-сайті ради розміщуються в день голосування і зберігаються протягом необмеженого строку всі результати поіменних голосувань; акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також їх проекти підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»; в актах та проектах актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування не може бути обмежено доступ до інформації про витрати чи інше розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним чи комунальним майном, у тому числі про умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримують ці кошти або майно, а також до іншої інформації, обмеження доступу до якої заборонено законом (ст. 59); органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами; вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність (ст. 75) [10]. Таким чином, активними учасниками зовнішніх інформаційних відносин у сфері діяльності органів місцевого самоврядування є підприємства, установи та організації, що є комунальними, а також ті, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад; аудіовізуальні (електронні) засоби масової інформації відповідної ради, їх керівники; прокурори та керівники органів Національної поліції; Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; населення; територіальна виборча комісія. Правовий статус зазначених суб'єктів як учасників інформаційних відносин визначається у відповідних нормативно-правових актах. Водночас термін «населення», що використовується у Законі України «Про місцеве самоврядування», на наш погляд, потребує уточнення.

Відповідно до норм аналізованого закону активними учасниками внутрішньо інформаційних відносин в органах місцевого самоврядування є рада відповідного рівня, її виконавчі органи, голова ради, староста, постійні комісії ради та тимчасові контрольні комісії, секретар ради та депутати. Зазначені суб'єкти в інформаційній сфері наділені повноваженнями: 1) до відання виконавчих органів районних, обласних рад та сільських, селищних, міських рад належить вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення (п. 15 ч. 1 ст. 44; пп. 6. п. 6 ст. 33), а також створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою частиною мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації (пп. 11. п. 6 ст. 33); до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить здійснення контролю за поданням відповідно до закону підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності відомостей про наявність вільних робочих місць; організація інформування населення про потребу підприємств, установ та організацій усіх форм власності у працівниках (пп. 11 п. 6 ст. 34); виконавчий апарат районної, обласної ради здійснює інформаційне, аналітичне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків із територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування (ст. 58); 2) секретар сільської, селищної, міської ради: скликає сесії ради; повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради; організує підготовку сесій ради, питань, що вносяться на розгляд ради, забезпечує оприлюднення проектів рішень ради відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» та інших законів; забезпечує своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення, організує контроль за їх виконанням, забезпечує оприлюднення рішень ради відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», забезпечує офіційне оприлюднення рішень ради, які



відповідно до закону є регуляторними актами, а також документів, підготовлених у процесі здійснення радою регуляторної діяльності, та інформації про здійснення радою регуляторної діяльності (пп 2,4,5 ч. 3 ст. 50); 3) депутат має право знайомитися з будь-якими офіційними документами, які зберігаються у відповідних органах місцевого самоврядування, та робити виписки, копіювання цих документів (ч. 10 ст. 49); депутат має право звернутися із запитом до керівників ради та її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих або зареєстрованих на відповідній території, а депутат міської (міста обласного значення), районної, обласної ради – також до голови місцевої державної адміністрації з питань, що належать до відання ради (ч. 7 ст. 49); 4) староста інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про результати здійснення контролю за станом благоустрою відповідного села, селища, отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень; не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед жителями відповідного села, селища на відкритій зустрічі з громадянами, а також на вимогу не менше половини депутатів сільської, селищної, міської ради староста інформує раду про свою роботу (ч. 1 ст. 54-1); 5) голова районної, обласної, районної у місті ради скликає сесії ради, повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради, веде засідання ради; забезпечує роботу з розгляду звернень громадян та доступу до публічної інформації; веде особистий прийом громадян; звітує перед радою про свою діяльність не менше одного разу на рік, у тому числі про виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації», здійснення державної регуляторної політики відповідно виконавчим апаратом районної, обласної ради, районної у місті ради, а на вимогу не менш як третини депутатів – у визначений радою термін (пп. 1, 13, 17 ч. 6 ст. 55) [10]. Предметом інформаційних відносин, що виникають за участю органів місцевого самоврядування, є відомості та інформація: про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради; результати поіменного голосування ради; з питань, належних до відання органів місцевого самоврядування; про здійснення радою регуляторної діяльності; про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності прокуратури та органів Національної поліції на відповідній території; інформація, яка стала відома у зв'язку з роботою тимчасової контрольної комісії; про дострокове припинення повноважень депутата ради; про витрати чи інше розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним чи комунальним майном, у тому числі про умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримують ці кошти або майно; для населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення; про результати здійснення контролю за станом благоустрою відповідного села, селища; про ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій; про наявність вільних робочих місць; інформація, документи і матеріали, необхідні для здійснення головою ради та старостою, наданих йому повноважень, а також публічна, екологічна та інша інформація, обмеження доступу до якої заборонено законом. Матеріальними носіями зазначених відомостей, що також виступають предметом інформаційних відносин за участю органів місцевого самоврядування, є протоколи сесії ради, рішення ради, документи, підготовлені у процесі здійснення радою регуляторної діяльності, висновки і рекомендації постійної комісії, протоколи її засідань, акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також їх проект, звіти рад перед територіальними громадами про свою діяльність, місцеві екологічні автоматизовані інформаційно-аналітичні системи, офіційні документи, які зберігаються у відповідних органах місцевого самоврядування, звернення громадян тощо. Проведений аналіз Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з питань регулювання повноважень органів місцевого самоврядування в інформаційній сфері свідчить про широкий спектр інформаційних відносин, в яких беруть участь ці суб'єкти. Вод-



ночас цей нормативно-правовий акт регулює інформаційні відносини за участю органів місцевого самоврядування лише фрагментарно, відсутні норми, що відображають інформаційну політику цих органів та систематизують процеси їхнього інформаційного забезпечення. Через несистемність та розпорошеність норм, що регулюють інформаційні відносини за участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, потребує додаткового методичного опрацювання практика інформаційного забезпечення цих органів та вирішення конфліктних ситуацій у цій сфері.

Висновки. Наведене свідчить про відсутність системного підходу до регулювання інформаційних відносин органів місцевого самоврядування, оскільки Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначає інформаційну політику органів місцевого самоврядування, а також ключові етапи інформаційного забезпечення порядку створення, наділення компетенцією, функціонування, реорганізації, кадрової політики, припинення діяльності цих органів. В аналізованому законі демонструється фрагментарне регулювання інформаційної компетенції органів місцевого самоврядування, відсутня концептуальність та системність викладення повноважень в інформаційній сфері органів публічної адміністрації. На наш погляд, така ситуація зумовлена недостатнім рівнем визначення інформаційних потреб та інтересів органів місцевого самоврядування, інформаційно-технічних, організаційних та юридичних засобів їх задоволення. З урахуванням зазначеного вважаємо за необхідне розробити та внести відповідні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також прийняти Закон України «Про інформаційне забезпечення органів публічної адміністрації», в якому визначити їх інформаційні потреби, інтереси, повноваження, засади інформаційного забезпечення цих органів, їх підрозділів та посадових осіб, інформаційно-технічні, організаційні, правові засоби реалізації відповідних повноважень та відповідальність за правопорушення в інформаційній сфері.

Список використаних джерел:

1. Бачило И.Л. Информационное право: основы практической информатики. Учебное пособие. М., 2001.
2. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. Форум права. 2007. № 2. С. 11–19. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>.
3. Брижко В.М., Кальченко О.М., Цимбалюк В.С. Інформаційне суспільство. Дефініції / За ред. проф. Р.А. Калюжного, М.Я. Швеця. К.: Інтеграл, 2002.
4. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію»: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2938-VI. Голос України. 2011. № 24.
5. Копылов В.А. Информационное право: Учебник. М.: Юрист, 2002. С. 68.
6. Копылов В.А. О структуре и составе информационного законодательства. Государство и право. 1996. № 6. С. 99.
7. Марущак А.І. Поняття суб'єктів інформаційних правовідносин та їх класифікація. Правова інформатика. 2006. № 4 (12). С. 44–48.
8. Про добровільні об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. Голос України. 2015. № 39.
9. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Голос України. 1997. 12.06.
11. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. Урядовий кур'єр. 2015. № 6.
12. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / Упоряд. І. Коліушко, В. Тимошук. К., 2005. 192 с. URL: <http://pravo.org.ua/img/books/files/reforma-public-admin-koliushko-2005.pdf>.



13. Чухлебов І.О. Інформаційно-правові відносини у сфері кадрової політики органів публічної адміністрації. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2016. № 4 (76). С. 146–156.

14. Швець М., Калюжний А., Гавловський В., Цимбалюк В. Інформаційне законодавство України: концептуальні основи формування. Право України. 2001. № 7. С. 88.

15. Яременко О.І. Інформаційні відносини як предмет правового регулювання: теоретичний аспект. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. 2004. № 1-2. С. 156–161.

16. Яременко О.І. Правова ідентифікація суб'єктів владних повноважень в системі інформаційних відносин. Інформація і право. 2015. № 3(15). С. 11–18.

КАРЕЛІН В. В.,

кандидат юридичних наук,
капітан внутрішньої служби,
доцент кафедри кримінального,
кримінально-виконавчого права та кримінології
(Академія Державної пенітенціарної служби)

УДК 342.922

АДМІНІСТРАТИВНИЙ НАГЛЯД ЗА ОСОБАМИ, ЗВІЛЬНЕНИМИ ВІД ВІДБУВАННЯ ПОКАРАНЬ ЯК ОБ'ЄКТ РЕЖИМНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

Розглядається необхідність дослідження проблеми застосування адміністративного нагляду за особами, звільненими від відбування покарань, як об'єкта режимного регулювання у сфері організації виконання покарань. Визначено основні нормативно-правові акти, які встановлюють і визначають основи адміністративного примусу за особами, звільненими від відбування покарань. Проаналізовано погляди вчених на проблеми застосування адміністративного нагляду за особами, звільненими від відбування покарань.

Ключові слова: режим, нагляд, адміністративний нагляд, Державна кримінально-виконавча служба, пенітенціарна система України.

Рассматривается необходимость исследования проблемы применения административного надзора за лицами, освобожденными от отбывания наказаний, как объекта режимного регулирования в сфере организации исполнения наказаний. Определены основные нормативно-правовые акты, которые устанавливают и определяют основы административного надзора за лицами, освобожденными от отбывания наказаний. Проанализированы взгляды ученых на проблемы применения административного надзора за лицами, освобожденными от отбывания наказаний.

Ключевые слова: режим, надзор, административный надзор, Государственная уголовно-исполнительная служба, пенитенциарная система Украины.



The necessity of studying the problem of application of administrative supervision over persons released from serving sentences as an object of regime regulation in the sphere of organization of execution of punishments is considered. The basic normative and legal acts that establish and determine the basis of administrative supervision of persons released from serving punishment are defined. The views of scientists on the problems of the use of administrative supervision of persons released from serving sentences are analyzed.

Key words: *regime, supervision, administrative supervision, State Penitentiary Service, penitentiary system of Ukraine.*

Вступ. Інтерес до адміністративного нагляду протягом багатьох років залишається досить високим, та у сучасній науці адміністративного права трапляються спроби надати цьому складному адміністративно-правовому явищу чітко виражений характер, визначити його поняття, сутність та елементи.

У доктринальній площині дослідженню тих чи інших аспектів правового регулювання адміністративного нагляду за особами, звільненими від відбування покарань, присвячували увагу у своїх дослідженнях такі вчені, як Є.Ю. Бараш, В.В. Галуцько, С.В. Зливко, В.Я. Настюк, В.І. Олефір, М.Н. Пихтін, В.Ф. Пузирний, В.О. Серьогін, А.Х. Степанюк, С.Г. Стеценко, В.І. Теремецький, О.Г. Ткаченко, В.І. Трубніков, Ю.М. Фролов, Р.В. Шагієва, М.Ю. Яковчук, О.Н. Ярмиш та інші.

Постановка завдання. Мета статті – вирішення завдань щодо дослідження інституту адміністративного нагляду за особами, звільненими від відбування покарань, як об'єкта режимного регулювання у сфері організації виконання покарань.

Результати дослідження. Системне уявлення про будь-яке явище можна скласти дослідивши його генезу. Аналізуючи свого часу світові системи контролю за поведінкою осіб, звільнених із ув'язнення, І.Я. Фойницький виділяв два заходи: «Один має характер примусовий і розрахований головним чином на забезпечення громадської безпеки, таким є нагляд поліції; другий має характер піклувального і розрахований переважно на надання звільненій особі підтримки в її боротьбі з труднощами та спокусами вільного життя; тобто патронат» [1, с. 483].

Інститут нагляду та контролю за особами, звільненими з місць позбавлення волі, виник ще в XVII ст. у країнах Західної Європи як інститут поручительства і з часом переріс у дві системи поліцейського нагляду: англійську та французьку. Поліцейський нагляд, який здійснювався у Франції, застосовувався до осіб, які звільнялися із галер (піднаглядним наказувалося проживати в певних місцях, які визначала поліція; порушення цього наказу каралося відправкою на галери). На початку XIX ст. поліцейський нагляд у Франції застосовувався до осіб, які звільнялись від каторжних робіт. Це положення було закріплене в декретах 1805 та 1806 рр. Особи, які звільнялися, мали право вибирати собі місце проживання, окрім фортець і окраїн, проте їм обов'язково потрібно було прибути до префекта. Відповідно до другого декрету, міністр поліції призначав місце проживання, установлював заборону перебування у визначених місцях і столицях держав. Про зміну проживання повідомлявся префект, й обов'язково потрібен був його дозвіл [2, с. 153]. Англійському законодавству адміністративний нагляд (контроль) за особами, які звільнялись із місць позбавлення волі, став відомий лише в 1869 р. Він застосовувався щодо осіб, які вчиняли майнові злочини, і рецидивістів. Відповідно до актів 1871 та 1876 рр., контроль за особами здійснювався строком до 7 років після відбуття в'язниці чи кримінального рабства. Англійською поліцією здійснювалась низка необхідних заходів щодо осіб, які звільнялися із в'язниць, зокрема допомога у працевлаштуванні, виділення спеціальних коштів для швидкої адаптації піднаглядного до нормального життя [3, с. 168].

Концептуальне поняття адміністративного нагляду прийшло до нас із радянського адміністративного права, де він розумівся як важливий спосіб забезпечення законності та



дисципліни в державному управлінні [4, с. 69–78] або як специфічна правова форма управлінської діяльності державних органів, яка мала чітко відповідати тому, що зафіксовано в законі, максимально забезпечувати охорону правопорядку, інтересів суспільства, прав і свобод громадян [5, с. 29–30].

Ф.С. Разаренов розглядав «адміністративний нагляд» як основу діяльності органів внутрішніх справ, визначав його як систематичне спостереження органів управління за точним і неухильним виконанням загальнообов'язкових правил із метою запобігання, припинення їх порушень, виявлення і притягнення порушників до відповідальності або застосування до них заходів громадського впливу [6, с. 10].

Треба зауважити, що у всіх концепціях адміністративного нагляду, сформованих у радянському адміністративному праві, відсутні чітко виражені критерії розмежування адміністративного нагляду та контролю. Фактично поняття ототожнювались, нагляд виступав специфічною формою контролю. Така теоретична невизначеність не могла бути належним чином сприйнята правозастосовними органами, що й сьогодні сприяє змішуванню та плутанині в зазначених поняттях.

Варто зазначити, що інститут адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, в тому вигляді, в якому він функціонує в Україні, є в багатьох країнах колишнього Радянського Союзу, зокрема таких як Білорусь, Казахстан, Узбекистан, Російська Федерація. У цих державах діють закони, що врегульовують питання адміністративного нагляду щодо осіб, які відбували покарання в місцях позбавлення волі. В інших країнах, зокрема в США, Великобританії, Ізраїлі, теж є нагляд за цією категорією осіб, проте він значно відрізняється від вітчизняного досвіду [7, с. 126].

Вітчизняний законодавець у Законі України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» визначає адміністративний нагляд як систему тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених із місць позбавлення волі, що здійснюються органами Національної поліції та встановлюються з метою запобігання вчиненню злочинів окремими особами, звільненими з місць позбавлення волі, і здійснення виховного впливу на них [8]. Та при цьому не конкретизує процесуальну форму, в межах якої вирішуються питання щодо обрання і припинення адміністративного нагляду.

Стаття 158 Кримінально-виконавчого кодексу України відсилає до положень Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», зазначаючи, що адміністративний нагляд встановлюється щодо осіб за постановою судді. У статті 5 зазначеного Закону закріплено, що відповідне питання вирішується одноособово суддею районного, районного у місті, міського та міськрайонного суду за місцезнаходженням установи виконання покарань за поданням начальника установи виконання покарань, начальника органу Національної поліції.

Підставами для встановлення адміністративного нагляду є певні юридичні факти, з якими закон пов'язує виникнення адміністративно-наглядових правовідносин. Як правило, йдеться про документи, що повинні бути покладені в основу прийняття рішення про встановлення адміністративного нагляду [9, с. 92]. Всі дії щодо підготовки матеріалів задля встановлення адміністративного нагляду здійснюються уповноваженими працівниками органів внутрішніх справ та органами виконання покарань із забезпечувальною метою, спираючись на положення Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, затвердженої наказом МВС України, Державним департаментом України з питань виконання покарань від 4 листопада 2003 р. № 1303/203 [10].

Отже, адміністративний нагляд, який виступає як самостійний правовий інститут забезпечення законності та дисципліни, полягає в систематичному спостереженні за діяльністю піднаглядових об'єктів (осіб, що мали судимість), які не перебувають в організаційному підпорядкуванні у наглядаючого суб'єкта, з метою перевірки відповідності їхньої діяльності правовим приписам та у разі виявлення порушень установлених норм і правил притягнення винних до юридичної відповідальності.



Досить дискусійними уявляються також сучасні підходи вчених-адміністративістів до трактування адміністративного нагляду. Наприклад, Д.М. Бахрах зазначає, що адміністративний нагляд, як правило, полягає в забезпеченні виконання загальнообов'язкових норм, встановлених як законами, так і підзаконними актами, здійснюється систематично, до того ж за ініціативою його суб'єктів [11, с. 40].

А.О. Собкарь визначає адміністративний нагляд як спосіб забезпечення законності, який є постійним, систематичним спостереженням спеціальних державних органів (посадових осіб) за діяльністю організаційно не підлеглих їм суб'єктів публічного управління стосовно виконання ними загальнообов'язкових норм, правил і стандартів із метою запобігання, виявлення і припинення правопорушень, відновлення встановленого порядку і притягнення винних до адміністративної відповідальності [12, с. 124].

С.Г. Стеценко розуміє адміністративний нагляд як спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, який здійснюється спеціальними органами виконавчої влади щодо організаційно не підпорядкованих об'єктів. Автор визначає такі особливості адміністративного нагляду: відсутність організаційної підпорядкованості між суб'єктом та об'єктом нагляду; спеціалізований характер, який проявляється в нагляді за дотриманням спеціальних правил; можливість під час нагляду оцінювати лише законність тієї чи іншої діяльності; органи, що здійснюють адміністративний нагляд, мають змогу застосовувати заходи адміністративного примусу [13, с. 209].

Ю.В. Дем'янчук вважає, що з огляду на на правову природу адміністративного нагляду останній не може розглядатися тільки як інститут адміністративного права у зв'язку з тим, що його соціальна спрямованість полягає в установленні досить жорсткого контролю з боку міліції за поведінкою окремої категорії осіб, звільнених із місць позбавлення волі. Це положення надає цим особам специфічний правовий статус, який характеризується наявністю додаткових обов'язків і відповідальності (адміністративної та кримінальної) за їх порушення. Крім того, для здійснення адміністративного нагляду законодавцем передбачено комплекс правових засобів, характерних, по-перше, для кримінального, кримінально-виконавчого й адміністративного права, і, по-друге, вони мають оригінальний, самостійний характер і містяться в Законі [14, с. 124].

На думку О.А. Петренко, адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, стоїть в одному ряду з іншими правилами адміністративного нагляду, контроль за дотриманням яких покладено на міліцію, а саме: правила безпеки дорожнього руху, правила дозвільної системи, правила проведення масових культурно-спортивних заходів тощо [15, с. 325], що також свідчить про його міжгалузевий характер.

Н.В. Темникова у своїй дисертації підтримує позицію, відповідно до якої нагляд за особами, звільненими від відбування покарання, у вигляді позбавлення волі, є однією із форм реалізації кримінально-правових відносин, обґрунтовуючи це тим, що:

1) умовами та підставами встановлення адміністративного нагляду є а) повноліття особи, стосовно якої вирішується питання щодо встановлення адміністративного нагляду; б) звільнення її з місць позбавлення волі (після відбуття чи часткового відбуття покарання); в) наявність судимості за вчинення тяжкого чи особливо тяжкого злочину тощо. Сказане дає змогу стверджувати, що адміністративний нагляд може бути встановлено щодо чітко визначених категорій звільнених осіб, тобто передумовою для його встановлення (формальною, юридичною підставою) виступають суворо визначені умови кримінально-правового і кримінально-виконавчого характеру.

2) зміст адміністративного нагляду становлять тимчасові обмеження прав осіб, які перебувають під наглядом, а саме: а) адміністративні обмеження; б) обов'язки особи, що перебуває під наглядом; в) наслідки порушення адміністративних обмежень чи обов'язків особи, що перебуває під наглядом; г) строки адміністративного нагляду [16, с. 20–23].

А.В. Денисова серед рис адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, виділяє надвідомчий (позавідомчий) характер, тобто спостереження за об'єктом, який не підпорядковується органам Національної поліції; профілактичну та правовиховну спря-



мованість; організуючу спрямованість, яка виявляється в упорядкуванні суспільних відносин у сфері публічної безпеки та порядку, поновленні суспільних відносин, що зазнали небажаного впливу внаслідок протиправних дій; поєднання загального і спеціалізованого характеру, оскільки адміністративний нагляд, з одного боку, реалізується більшістю служб і підрозділів Національної поліції, а з іншого боку, спрямований на забезпечення спеціальних правил (паспортно-реєстраційних, дозвільних тощо); здійснення за наявності підстав і стосовно певних категорій осіб, що прямо передбачено чинним законодавством; розуміння як напрям оперативно-службової діяльності органів Національної поліції; здійснення специфічними засобами і методами, зокрема, із застосуванням адміністративного примусу [17, с. 22–23].

Безперечно, адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, належить до сфери дії публічного права, коли з однієї сторони учасником правових відносин є держава, а з іншої – зазначена особа. Зважаючи на те, що примус є невід’ємним складником здійснення державної влади, її засобом, а в результаті – основною ознакою держави і правової системи загалом, можна висунути таку тезу, що обов’язкова присутність держави як суб’єкта застосування примусу в публічному праві дає змогу назвати примус у сфері дії публічного права державним примусом або державно-правовим примусом [15, с. 327].

О.А. Петренко, досліджуючи питання «адміністративно-правового режиму нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі», визначає його як спеціальний режим і обґрунтовує, що його становлять переважно загальні дозволи і заборони, або, ще точніше, типи правового регулювання, що ґрунтуються на них: загальнодозвільний порядок і спеціально-дозвільний порядок [18, с. 178]. Умовно кажучи та використовуючи термінологію кримінально-виконавчого права, для піднаглядних осіб режим адміністративного нагляду – це режим «відбування», а для органів Національної поліції – режим «виконання».

Складним залишається питання правової природи адміністративного нагляду, незважаючи на той факт, що Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» чітко йменує його «адміністративним» і у статті 1 закріплює положення, відповідно до якого адміністративний нагляд здійснюється органами Національної поліції [8].

Детальний розгляд нормативно-правових основ адміністративного нагляду за особами, звільненими від відбування покарання, не дає змоги обмежуватися нормами лише адміністративного права. Як уже зазначалось раніше, Кримінально-виконавчий кодекс України у статті 158 «Встановлення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі» відсилає до статей 3, 5 вищезазначеного Закону, а у статті 159 розкриває порядок виконання постанови судді про встановлення та припинення адміністративного нагляду [19]. При цьому Закон України «Про Національну поліцію» у статті 23, де передбачено основні повноваження поліції, не згадує про здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими від відбування покарань. З цього можемо зробити висновок, що цей обов’язок підпадає під правове регулювання пункту 1 частини 1 статті 23, де закріплено повноваження поліції на здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень [20].

Стаття 187 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає адміністративну відповідальність піднаглядних за недотримання правил адміністративного нагляду особами, щодо яких він встановлений. А саме: неявка за викликом органу Національної поліції у вказаний термін і ненадання усних або письмових пояснень із питань, пов’язаних із виконанням правил адміністративного нагляду; неповідомлення працівників Національної поліції, які здійснюють адміністративний нагляд, про зміну місця роботи чи проживання або про виїзд за межі району (міста) у службових справах; порушення заборони виходу з будинку (квартири) у визначений час, який не може перевищувати восьми годин на добу; порушення заборони перебування у визначених місцях району (міста); нересстрація в органі Національної поліції – усі ці дії тягнуть за собою накладення штрафу від трьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Зазначені дії, якщо вони вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, тягнуть за собою накладення штрафу від десяти до п’ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи



на строк від одного до двох місяців із відрахуванням двадцяти відсотків заробітку, а в разі, якщо за обставинами справи з урахуванням особи порушника застосування цих заходів буде визнано недостатнім, – адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб [21].

У статті 395 Кримінального кодексу України закріплена кримінальна відповідальність за порушення правил адміністративного нагляду: самовільне залишення особою місця проживання з метою ухилення від адміністративного нагляду, а також неприбуття без поважних причин у визначений строк до обраного місця проживання особи, щодо якої встановлено адміністративний нагляд у разі звільнення з місць позбавлення волі; ці дії караються арештом на строк до шести місяців [22].

Висновки. Вищезазначене дає підстави зробити висновок, що адміністративний нагляд, по суті, має комплексний характер, і, відповідно, розуміння його як особливого виду постпенітенціарного профілактичного правопорядку дає можливість визначити цю категорію як режим, який базується на принципах, що рівною мірою належать як до змісту нормативної основи (законів, підзаконних нормативно-правових актів), так і до правозастосовних актів і до фактичної поведінки суб'єктів означених правовідносин (піднаглядних, працівників поліції). З огляду на це вважаємо, що в структурі державного примусу такий захід, як «адміністративний нагляд за особами, звільненими від відбування покарань», належить саме до структури «адміністративного примусу» як захід, спрямований на запобігання чи профілактику вчинення правопорушень.

Уявляється можливим підсумувати, що адміністративний нагляд за особами, звільненими від відбування покарань, має багатогранну природу і в системі заходів адміністративного примусу він переважно належить до заходів адміністративного запобігання, але може мати ознаки як заходів адміністративного припинення, так і заходів юридичної відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Фойницкий И.Я. Учение о наказании в связи с тюремоведением. Санкт-Петербург: Типография Министерства путей сообщения (А. Бенке), 1889. 514 с.
2. Назаренко Д.О. Історія виникнення і розвитку поліцейського (адміністративного) нагляду. Право і безпека. 2006. № 5 (4). С. 148–157.
3. Скворцов С.І. Контроль (нагляд) за особами, звільненими із місць позбавлення волі: розвиток і генезис. Право і суспільство. 2015. № 5-2. Ч. 2. С. 167–171.
4. Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении. Вопросы советского административного права на современном этапе. Москва: ВШ МВД СССР, 1963. С. 69–78.
5. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. Москва: «Юридическая литература», 1987. 176 с.
6. Разаренов Ф.С., Котюргин С.И. Административный надзор советской милиции: учебное пособие. Москва: «Юридическая литература», 1979. 71 с.
7. Скворцов С.І. Міжнародний досвід адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Адміністративне право і процес. 2016. № 4 (18). С. 126–133.
8. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 1 грудня 1994 р. № 264/94-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 52. Ст. 455.
9. Романов М.В. Звільнення від відбування покарання: навч. посібник. Харків: «Права людини», 2012. 112 с.
10. Про затвердження Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі: наказ Міністерства внутрішніх справ України та Державного Департаменту України з питань виконання покарань від 4 листопада 2003 р. № 1303/203 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0046-04> (дата звернення: 10.12.2018).
11. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. Общая часть. Москва: Изд-во «БЕК», 1993. 724 с.
12. Собкарь А.О. Місце адміністративного нагляду в механізмі забезпечення правопорядку. Науковий вісник Сіверщини. 2017. № 1 (1). С. 117–125.



13. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посібник. Київ: «Атіка», 2007. 624 с.
14. Дем'янчук Ю.В. Адміністративно-правовий нагляд і засоби його реалізації. Право та інновації. 2014. № 1–2 (5–6). С. 119–126.
15. Петренко О.А. Суть адміністративного нагляду міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі, в системі адміністративного примусу. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2012. № 1. С. 323–332.
16. Темникова Н.В. Предупреждение преступлений поднадзорных лиц: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08; Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)». Москва, 2015. 204 с.
17. Денисова А.В. Систематизація видів і суб'єктів адміністративного нагляду органів виконавчої влади. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2017. № 27. С. 22–25.
18. Петренко О.А. Визначення адміністративно-правового режиму та правил адміністративного нагляду щодо звільнених з місць позбавлення волі. Право і суспільство. 2012. № 1. С. 175–182.
19. Кримінально-виконавчий кодекс: Закон України від 11 липня 2003 р. № 1129-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 3–4. Ст. 21.
20. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 37.
21. Кодекс України про адміністративні правопорушення: постанова Верховної Ради Української РСР від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
22. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Ст. 131.

КОВАЛЕНКО А. А.,
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
(Київський міжнародний університет)

УДК 347.73(045)

ДОКТРИНАЛЬНІ ПОГЛЯДИ НА РОЗУМІННЯ ФУНКЦІЙ ПРАВА

У статті розглядаються питання функцій, особлива увага приділяється функціям права. Увага зосереджена на історії вивчення функцій. Розглянуто функції статичних і динамічних систем. Проаналізовані ознаки функцій права.

Ключові слова: функція, функція права, завдання, реалізація.

В статье рассматриваются вопросы функций, особое внимание уделяется функциям права. Внимание сосредоточено на истории изучения функций. Рассмотрены функции статических и динамических систем. Анализируются признаки функций права.

Ключевые слова: функция, функция права, задачи, реализация.



The article deals with the questions of functions, special attention is paid to the functions of law. Attention is focused on the history of the study of functions. The functions of static and dynamic systems are considered. Characteristics of the functions of law are analyzed.

Key words: *function, function of law, task, implementation.*

Вступ. Питання функцій права досліджуються багатьма вченими вже не одне століття. При цьому, звісно, є такі положення, що лишаються актуальними й нині. У подальших наукових дослідженнях варто зважати на надбання як вчених-теоретиків, так і фахівців у різних галузях права.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження питань, пов'язаних із функціями права.

Результати дослідження. Поняття «функція права» розуміється вченими по-різному, наприклад, як:

1) *явище, яке внутрішньо властиве праву* та зумовлене роллю (призначенням) права в суспільстві, яке представляє собою основний (головний) напрям його впливу на об'єктивну реальність, виражає зв'язок права з іншими явищами соціальної дійсності [1, с. 71] та зумовлене специфікою правового регулювання [2, с. 13]. За наведеного бачення функції права розкриваються через зв'язок із правовим регулюванням;

2) *напрямок правового впливу* на поведінку, свідомість людей, на різноманітні сфери суспільного життя, суспільні відносини, що виражає роль права в організації (впорядкування) таких відносин (таке бачення зустрічається у працях С.С. Алексеєва, Л.А. Чумака, Т.Н. Радько, В.І. Шкатулли, М.І. Байтіна, О.С. Лапшиної). За допомогою такого впливу розкривається загальнолюдська і класова природа, а також соціальне призначення права [3, с. 12, 16], виражається класова сутність, службова роль, мета і завдання права [4, с. 13], сутність права, вказується на його соціальне призначення [5, с. 62], роль і завдання права на конкретному історичному етапі розвитку суспільства [6, с. 22], розкривається службова роль і основні завдання права [5, с. 62], соціальна цінність права, яка полягає в установленні за допомогою права певного порядку, стійкості, узгодженості, організованості, міри свободи тощо [7, с. 114]. Попри те, що більшість учених розглядають функції права крізь призму впливу, є й таке бачення, за якого функції права – це не призначення, яке визначається як галузь, сфера застосування чого-небудь, а його здійснення. Тому правильніше говорити не про спрямування правового впливу, а про правовий вплив у певному напрямі [8, с. 8]. Наведені думки демонструють антропологічну природу функцій права. Також вчені наголошують на тому, що розуміння функцій права як напрямів правового впливу виражає роль права в суспільстві, яка дозволяє виявити найбільш їх істотні риси, такі як якісна однорідність правового впливу на певну групу суспільних відносин, залежність функцій права від завдань суспільного розвитку. Тут також ураховується вплив суспільних відносин як чинників зовнішнього середовища на систему функцій права, на все право в цілому [9, с. 5]. Що стосується правового впливу, то він «здійснюється за допомогою системи неюридичних засобів: ідеологічних, психологічних, інформаційних та ін. У правовому ж регулюванні право реалізується через його механізми – систему правових засобів: правових норм, правовідносин, актів реалізації та застосування норм права та ін. Правовий вплив не завжди має точний юридичний зміст (крім правових норм, він містить у собі інші соціальні засоби і форми впливу на поведінку людей), тоді як у правовому регулюванні він є обов'язковим (регулювання відбувається за допомогою певної правової норми). Предмет правового впливу ширший за предмет правового регулювання – його складають відносини, які не регулюються правом, але на які поширюється дія права. Тобто правовий вплив – це взятий у єдності та різноманітті весь процес впливу права на суспільне життя, свідомість і поведінку людей за допомогою як правових, так і неправових засобів... Право, здійснюючи правовий вплив та правове регулювання, виконує як загальносоціальні, так спеціально-юридичні функції впорядкування суспільних відносин» [10, с. 134];



3) *призначення права* і напрям його впливу на суспільні відносини, потреба в здійсненні якого породжує необхідність дії права як соціального явища [11, с. 15]; конкретна роль (дія права) з організації суспільних відносин в існуючих сферах соціального життя [12, с. 34]. Тому, розкриваючи зміст функції права, необхідно враховувати зв'язок призначення права з напрямками його впливу. Дійсно, розглядаючи поняття «функція права», вчені неодноразово звертали увагу на співвідношення понять «роль» і «призначення» права під час використання їх у визначенні функцій права. Із цього приводу А.В. Константінова зазначає, що поняття «роль права» вказує на те значення, яке право відіграє в житті конкретного суспільства під впливом об'єктивних і суб'єктивних факторів його розвитку; роль права, відбиваючи його соціальне призначення, характеризує те місце, яке відводиться праву поруч із іншими засобами державного управління суспільством. Маючи незмінне соціальне призначення, роль права в окремих країнах, при різних політичних режимах, може різнитися. Тому правильніше використовувати сполучник «і» між термінами «роль» і «призначення» [6, с. 20];

4) *явище*, за допомогою якого властивості права знаходять своє вираження зовні [5, с. 56]; зумовлене роллю (призначенням) права в суспільстві, що представляє собою основний (головний) напрям його впливу на об'єктивну реальність і виражає зв'язок права з іншими явищами соціальної дійсності [1, с. 82].

Сутність функції як окремої наукової категорії полягає в тому, що вона завжди висловлює певне відношення одного предмета (явища) до іншого предмета (явища), залежність і взаємозв'язок між ними. В об'єктивній реальності (зокрема, в соціальному світі) всі явища і процеси так чи інакше пов'язані між собою. І за допомогою функцій цей зв'язок між предметами, явищами і процесами знаходить своє вираження в об'єктивній реальності [1, с. 77]. Додамо, що функція позначає певне відношення між суб'єктами щодо конкретних об'єктів. Це підтверджується, зокрема, правовідносинами як правовим зв'язком між суб'єктами.

О.С. Лапшина називає такі ознаки функцій права: 1) вони випливають із його суті і визначаються призначенням права в суспільстві; 2) вони зумовлені потребами суспільства; 3) виражають найбільш істотні, головні риси права; 4) є активними напрямками правового впливу і характеризують право в дії; 5) носять історично мінливий характер [13, с. 12].

Також вчені виокремлюють такі основні характеристики функцій права: 1) функція права впливає з його сутності і визначається призначенням права в суспільстві; 2) функція права – це напрям його впливу на суспільні відносини, потреба в здійсненні якого породжує необхідність існування права як соціального явища. У цьому сенсі можна сказати, що функція характеризує напрям необхідного впливу права, тобто такого, без якого суспільство на даному етапі розвитку обійтися не може (регулювання, охорона); 3) функція виражає найбільш істотні, головні риси права і спрямована на здійснення корінних завдань, що стоять перед правом на даному етапі його розвитку; 4) функція права являє собою напрям його активної дії, що упорядковує певний вид суспільних відносин. Тому однією з найважливіших ознак функції права є її динамізм [11, с. 15].

Виділяють також ознаки, що характеризують функцію права за допомогою соціального призначення, напрямку правового впливу на суспільні відносини: 1) функція права впливає з його сутності і визначається призначенням права в суспільстві; 2) функція права – це такий напрям його впливу на суспільні відносини, потреба в здійсненні якого породжує необхідність існування права як соціального явища; 3) функція виражає найбільш істотні, головні риси права і спрямована на здійснення корінних завдань, що стоять перед правом на даному етапі його розвитку; 4) функція права являє напрям його активної дії, що упорядковує певний вид суспільних відносин; 5) постійність як необхідна ознака функції характеризує безперервність, тривалість дії цієї функції (про постійний характер функції права можна говорити в тому сенсі, що вона постійно властива праву на певному етапі його розвитку. Але це не означає, що незмінним залишається механізм і форми її здійснення, які змінюються і розвиваються відповідно до потреб практики) [14, с. 192].

Наше дослідження присвячене функціям фінансового права як публічної галузі права. З огляду на це заслуговують на увагу роботи, де розглядаються функції публічних галузей пра-



ва. Так, Ю.В. Пирожкова формує власне визначення галузевої функції в публічному праві як «специфічної інтегративної властивості публічного права, що зумовлена особливостями врегулювання і захисту загального публічного інтересу, відповідно до якого реалізується нормативно-орієнтуючий вплив на публічні інтереси» [15, с. 9]. На наше переконання, у визначеннях правових понять і категорій варто уникати ускладнень, що виникають у зв'язку з використанням непритаманної праву термінології. Так, яке практичне значення має «інтегративна властивість публічного права»? Також не зовсім зрозуміло, про що йдеться під поняттям «загальний публічний інтерес», адже, якщо вказувати на загальний інтерес, то має бути й спеціальний публічний інтерес. А такий розподіл є штучним і не має принципового значення.

Вчені виокремлюють дві групи факторів, що впливають на функції права: 1) внутрішні (фактори зміни самого права, його сутності, форми і змісту); 2) фактори зовнішнього середовища (соціальні, економічні, політичні, ідеологічні, організаційні тощо). В юридичній науці давно відзначається визначальний вплив науково-технічного розвитку цивілізації на функціонування права. Причому цей вплив подвійний: з одного боку, відбувається розвиток і збагачення інтелектуального потенціалу суспільства, з іншого боку, має місце обмеження небезпеки, яка виникає від неконтрольованої появи і використання сучасних науково-технічних досягнень (ядерні технології, генетика, біомедицина тощо) [16, с. 86].

Також використання поняття «функція права» пов'язується із: характеристикою сутності різноманітних державно-правових, зокрема фінансово-правових явищ; із завданнями, повноваженнями та компетенцією органів публічної влади, зокрема тих, які є суб'єктами публічної фінансової діяльності. Як функції, так і завдання притаманні праву, державі, органам публічної влади.

Специфічні для держави завдання визначаються безпосередньо існуючими в окремо взятого суспільства на певному етапі його розвитку потребами в державно-організуючому впливі на різні сфери його життя. Отже, держава в силу своєї природи незмінно вирішує такі основні (універсальні) завдання:

- 1) забезпечення соціальної єдності, консолідації суспільства;
- 2) забезпечення стабільності;
- 3) охорона та захист встановленого порядку в рамках державних кордонів;
- 4) запобігання і вирішення конфліктів;
- 5) самовідтворення (відтворювання політичної влади);
- 6) легітимація;
- 7) оволодіння наявними інструментами та виробництво нових засобів здійснення влади;
- 8) розширення сфери власного впливу [17, с. 37–40].

Загалом, завдання держави зводяться до: забезпечення безпеки, зокрема фінансової; боротьби з корупцією; захисту фінансових інтересів.

Завдання тісно пов'язані з метою. У філософії та психології поняття «мета» трактують як: 1) усвідомлений образ певного результату, на досягнення якого спрямована дія людини; 2) передбачення у свідомості людини засобів, використання яких приведе до досягнення бажаного результату. В юридичних дослідженнях розглядуване поняття «мета» найчастіше розуміється в її першому значенні, у вигляді результатів, до яких прагне суспільство, держава, встановлюючи і застосовуючи правові норми [18, с. 11].

Поняття «мета» у філософії вживається лише стосовно людської діяльності. Мета є актом свідомої діяльності, що передбачає результати такої діяльності; є ідеальним образом (моделлю) бажаного суб'єктом результату його дій, що відображає потреби суб'єкта [19, с. 80].

На думку професора В.К. Колпакова, цілі норм та їх функції тісно між собою пов'язані. Кожна ціль породжує відокремлену функцію системи адміністративно-правових норм, у той же час однією функцією можуть забезпечуватися відразу кілька конкретних цілей. Функції відображають складний механізм життєдіяльності норм у системі, зокрема, державно-управлінських відносин [20, с. 65]. На наш погляд, кожна нова ціль (мета) не може щоразу породжувати нову функцію.



Вчені вважають, що функції права «впливають із сутності права, їх зміст та перелік визначаються соціальним призначенням (затребуваністю) права в суспільстві. Це підтверджується тим, що функції права є відображенням сутності такого складного явища, як право, в них виражається його глибинна, внутрішня, головна сторона, що визначає його природу. Через пізнання функцій пізнається сама сутність права. Вони зумовлені об'єктивною соціальною необхідністю, відображають такі напрями правового впливу на суспільні відносини, яких потребує суспільство на даному етапі його розвитку» [6, с. 17]. На наше переконання, дана особливість може мати місце, адже функції права в силу певних обставин можуть тимчасово не виявлятися, при цьому лишатися притаманними праву. Деякі функції можуть бути активними, практично реалізованими, деякі – мають перманентний характер.

Висновки. Майже віковий досвід активного дослідження поняття «функція права» сьогодні не дозволяє констатувати наявність єдиного погляду на цю проблему. Якщо синтезувати численні точки зору з даного питання, то ми побачимо, що в кінцевому рахунку під функцією права розуміють або соціальне призначення права, або напрями правового впливу на суспільні відносини, або і те й інше разом узяті. Останнє пов'язане з тим, що як соціальне призначення, так і напрями його впливу на суспільні відносини, взяті окремо, не вичерпують собою поняття функції права. Якщо під функцією права розуміти тільки його соціальне призначення, то таке поняття буде носити занадто загальний характер. У випадку розуміння функції права тільки як напрямку правового впливу на суспільні відносини упускається з виду спрямовуючий момент цього впливу. Тож слід акцентувати увагу на недоцільності ототожнення або протиставлення напрямів правового впливу соціальним призначенням права і навпаки.

Практичне вирішення питання про функції кримінального права, зокрема фінансового права, пов'язано із: 1) нормо- і правотворчою діяльністю; 2) визначенням правопорушень, віднесених до фінансових, та встановленням відповідальності за їх вчинення, її попередженням; 3) побудовою системи фінансового законодавства, що враховує сучасні тенденції розвитку економіки країни та євроінтеграційний курс; 4) практичним застосуванням норм фінансового законодавства; 5) організацією підвищення фінансової грамотності населення.

Список використаних джерел:

1. Абрамов А.И. Понятие функции права. Журнал Российского права. 2006. № 2. С. 71–83.
2. Гуркин А.С. Соотношение регулятивной и фискальной функции в правовом институте сбора: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2012. 20 с.
3. Байтин М.И. О принципах и функциях права: новые моменты. Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2000. № 3. С. 4–16.
4. Радько Т.Н. Методологические вопросы познания функций права. Волгоград: НИиРИО ВСШ МВД СССР, 1974. 152 с.
5. Швыркин А.А. Воспитательная функция права и роль органов внутренних дел в её реализации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2002. 216 с.
6. Константинова А.В. Формы осуществления функций права: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Челябинск, 2014. 179 с.
7. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. 776 с.
8. Рыженков А.Я. Компенсационная функция советского гражданского права. Саратов: Издательство Саратовского университета, 1983. 94 с.
9. Сухарев А.Е. Система функций советского трудового права: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. М., 1987. 18 с.
10. Миронець О.М. Теоретико-правові аспекти функцій адміністративного права та їх класифікації. Інформація і право. 2015. № 2(14). С. 129–135.
11. Куксин И.Н. Теоретические основы классификации функций права. Юридическая наука. 2012. Выпуск № 4. С. 13–19.
12. Ткаченко. Ю.И. Методологические вопросы теории правоотношений М.: Юрид. лит., 1980. 176 с.



13. Лапшина О.С. Охранительная функция права в системе функций права и государства: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Казань, 2011. 26 с.
14. Ильяшенко В.Ю. Подходы к пониманию функций права. Вестник Северо-Кавказского гуманитарного института. 2014. № 4(12). С. 191–195.
15. Пирожкова Ю.В. Теория функций административного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 38 с.
16. Ахметгараев И.Р. Функции права: эволюция и модернизация. Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2009. № 4. С. 85–87.
17. Дембицкий А.А. Правовые и неправовые функции государства: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2017. 181 с.
18. Трофимова М.П. Функции юридической ответственности: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2000. 26 с.
19. Перфильев А.В. Регулирование как функция государственного управления: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2004. 175 с.
20. Колпаков В.К. Адміністративне право України. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

КОРНУТА Л. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного
і фінансового права
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 35.083.1(477)

ПРИНЦИП ЛОЯЛЬНОСТИ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У статті розглядаються етичні засади державної служби. Визначається історико-правова характеристика принципу лояльності в державній службі. Аналізуються підходи до визначення поняття лояльності та необхідність законодавчого закріплення принципу лояльності. Наводиться приклад зарубіжної практики ролі та місця лояльності в публічній службі.

Ключові слова: публічна служба, принципи державної служби, етика державного службовця, лояльність.

В статье рассматриваются этические основы государственной службы. Определяется историко-правовая характеристика принципа лояльности в государственной службе. Анализируются подходы к определению понятия лояльности и необходимость законодательного закрепления принципа лояльности. Приводится пример зарубежной практики роли и места лояльности в государственной службе.

Ключевые слова: публичная служба, принципы государственной службы, этика государственного служащего, лояльность.



The article deals with the ethical principles of the civil service. The historical-legal characteristic of the principle of loyalty in the civil service is determined. The approaches to the definition of loyalty and the necessity of legislative consolidation of the principle of loyalty are analyzed. An example of foreign practice of the role and place of loyalty in the public service is given.

Key words: public service, principles of civil service, ethics of civil servant, loyalty.

Вступ. Забезпечення прав і свобод людини й громадянина визначають головний зміст і спрямованість діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, а отже, й діяльності державних службовців. У межах своїх повноважень вони повинні створювати необхідний механізм реалізації громадянами їхніх конституційних прав і свобод, а також своєчасно і професійно надавати необхідні особі публічні послуги. Наявність взаємозв'язку громадянина та державних службовців потребує не лише відповідного нормативного закріплення правового статусу останніх і визначення службових повноважень, але й урегулювання професійної етики державного службовця. В умовах повномасштабної інтеграції до європейських стандартів це питання стає одним із основних для подальшого розвитку державної служби зокрема і публічної служби загалом.

Етичні засади державної служби не виникають стихійно, це – поступовий процес формування уявлень про вимоги щодо поведінки службовця. Вона формується під впливом вимог, які визначає суспільство на певному рівні свого розвитку. Результатом такого процесу є визначення відповідних правил та їх фіксація у правових актах. Такі акти мають бути гнучкими і враховувати зміни уявлень суспільства про необхідну поведінку державного службовця. Однією з таких вимог є вимога лояльності у професійній діяльності державного службовця. Зважаючи на шлях свого нормативного становлення та закордонний досвід правового вираження принципу лояльності, безумовно, питання є актуальним і потребує детального аналізу.

Постановка завдання. Метою статті є теоретико-правовий аналіз принципу лояльності, з'ясування його місця в системі принципів державної служби та перспектива визначення поняття та особливостей лояльності державного службовця.

Результати дослідження. Проблема визначення та розвитку публічної служби загалом і питання етичних принципів державних службовців зокрема були предметом вивчення багатьох вітчизняних і зарубіжних законодавців, теоретиків і практиків. Зокрема, проблемою етики та етичних принципів у різні часи займалися такі науковці: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, В.К. Гіжевський, І.П. Голосніченко, С.Д. Дубенко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Б.М. Лазарев, В.Я. Малиновський, Н.Р. Нижник, Д.М. Оболенський, І.М. Пахомов, С.Г. Стеценко, В.П. Тимошук, О.Ю. Янчук та інші вчені.

Українські науковці досліджують окремі напрями реформування державної служби в контексті європейських стандартів, зокрема культуру праці та спілкування, формування навичок комунікативного менеджменту, соціального діалогу і взаємодії з громадськістю, самоосвіти і самовиховання тощо. Однак саме формування лояльності державних службовців поки що детально не вивчалось. Тому є необхідність з'ясування особливостей формування та функціонування лояльності державних службовців в Україні.

Питання моралі, поведінки державних службовців, а, відповідно, і культури публічного управління можна звести до трьох груп. Перша і головна – це поведінка державного службовця у відносинах із громадянами. Друга стосується питань раціональної організації роботи державного органу, установи – поведінка у внутрішньоорганізаційних відносинах із керівниками і підлеглими. Третя – це поведінка державного службовця у відносинах з іншими державними органами й установами, зокрема не підпорядкованими, об'єднаннями громадян і релігійними організаціями, міжнародними організаціями, іноземними установами та іноземцями. Правове становище державних службовців як суб'єктів державно-право-



вих відносин регламентується нормами права, в яких законодавцем закладені певні правила. Це – чесне і добросовісне ставлення до своїх обов'язків, дотримання прав і свобод громадян, підприємств, установ, організацій, органів місцевого самоврядування, забезпечення законності та дисципліни, комплекс службових прав та обов'язків, засудження зловживання владою чи службовим становищем, халатного та безвідповідального ставлення до виконання обов'язків, корупційних діянь та іншого. Безумовно, державний службовець зобов'язаний зберігати державну та службову таємницю, інформацію з обмеженим доступом про фізичних осіб, яка стала йому відомою внаслідок виконання службових повноважень, утримувати своє робоче місце так, щоб виключити можливість ознайомлення з носіями інформації осіб, які не мають права доступу до неї [4, с. 30].

Велике значення для ефективності державної служби має знання державними службовцями, а особливо керівниками, законів та інших нормативно-правових актів, вміння правильно їх застосовувати у практичній діяльності. Повага до закону, права, принципів і норм моралі має бути характерною рисою державного службовця. Поряд із передбаченою правовими нормами можливістю застосування санкцій не можна не сказати про те, що гарантією виконання вимог до службовця, дотримання ним етичних правил є внутрішні, морально-психологічні фактори – визнання обов'язку, підтримання честі і гідності, зміцнення репутації державного службовця, авторитету державної служби загалом та органу, в якому проходить службу державний службовець. Обов'язки державного службовця, безумовно, ґрунтуються на загальногромадянських обов'язках, але службовець державного апарату має також специфічні обов'язки, пов'язані з конкретним видом його діяльності як суб'єкта державно-службових відносин, представника відповідного державного органу чи держави. Саме тому нормативне закріплення морально-етичних норм і правил у діяльності державних службовців є вкрай необхідним. Звичайно ж, в такому разі першочерговим є чітке закріплення етичних принципів як основоположних ідей правового визначення метизації державної служби [2].

Серед цілої низки етичних принципів, які у різні періоди визначалися науковцями та знаходили нормативне закріплення, необхідно виділити принцип лояльності.

Незважаючи на окремі теоретичні висловлювання, встановлені обмеження і заборони щодо державних службовців охоплюються поняттям лояльності, юридичний аспект якої в Україні практично не досліджувався. Слово «лояльність» походить від французького «loyal», що перекладається як «вірний», використовується в сенсі «вірний закону (законослухняний)». Також може вживатися в сенсі вірності своїм діям і висловлюванням щодо об'єкта лояльності, яким у цьому випадку може виступати як конкретна особа, так і група осіб, суспільство, організація, соціальний інститут тощо [5, с. 460].

Аналізуючи національне законодавство, треба зазначити, що принцип лояльності отримав своє нормативне вираження у Правилах етичної поведінки державних службовців, що були затверджені постановою Кабінету Міністрів України 2016 року [3]. Згідно з Правилами сутність лояльності як етичного принципу виражається у таких складниках: 1) добросовісність щодо виконання рішень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та державного органу, в якому працює державний службовець, незалежно від своїх власних переконань і політичних поглядів; 2) утримання від будь-яких проявів публічної критики діяльності державних органів, їхніх посадових осіб; 3) коректне ставлення до керівників і співробітників державного органу під час виконання державним службовцем своїх обов'язків.

Але вже через декілька місяців після прийняття акта на нормативне вираження окремих принципів, а саме – їх невідповідність конституційним нормам чи порушення прав людини та громадянина посипався шквал критики та скарг. В.В. Лужковська, яка тоді обіймала посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, з офіційним листом звернулася до Прем'єр-міністра України, окресливши у своєму зверненні позицію Уповноваженого щодо того, що вищезазначені положення Правил передбачають обмеження права на свободу слова, вільне вираження своїх поглядів. У зверненні йдеться, що до Уповноваженого Верховної



Ради України з прав людини надходять звернення громадян зі скаргами щодо невідповідності Конституції України положення підпункту 2 пункту 7 вказаних Правил. Зазначеним передбачено, що державні службовці у своїй діяльності керуються принципами етики державної служби, які ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства про державну службу та запобігання корупції, а саме – лояльності. Водночас цим же пунктом визначено, що лояльність означає утримання від будь-яких проявів публічної критики діяльності державних органів, їхніх посадових осіб. А за порушення цих Правил державні службовці несуть дисциплінарну відповідальність відповідно до закону [8].

«Відповідно до статті 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань [1]. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Звертаю увагу, що першочерговою вимогою вказаного конституційного положення є те, що обмеження права на свободу слова мають встановлюватись виключно законом. Тож Правила, затверджені постановою Кабінету Міністрів України, в принципі не можуть передбачати підстави для обмеження вказаного права та, відповідно, в цій частині не відповідають частині 3 статті 34 Конституції України», – йдеться у зверненні Уповноваженого з прав людини.

Крім того, право на свободу слова, а також умови допустимого обмеження цього права передбачені статтею 10 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод. Наприклад, відповідно до цього положення кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право містить свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державним органам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств.

Враховуючи рішення Європейського суду щодо цього питання зокрема й щодо України, можна дійти висновку, що вказані положення Правил не відповідають вимозі якості нормативно-правового акта, який встановлює підстави для обмеження основоположного права. Зокрема, Правила не передбачають коло осіб, на яких поширюється дія вказаного обмеження. А невизначеність термінів, відсутність чітких меж застосування відповідного положення Правил призводять до необмеженої дискреції державного органу в цій сфері, що є порушенням принципу верховенства права. Отже, положення Правил, про які йдеться, не відповідають статті 8 Конституції України.

На підтвердження своєї позиції Уповноважений з прав людини також надіслала Прем'єр-міністру України копії отриманих висновків провідних вищих навчальних закладів України щодо порушеного питання, а також рекомендувала розглянути питання щодо необхідності скасування постанови Кабінету Міністрів України № 65 від 11 лютого 2016 року «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців» [3].

Не зовсім правильно службову лояльність державного службовця розглядати лише в контексті його політичної нейтральності або вірності органу державної влади – це звужує уявлення про публічну спрямованість служби в її соціальному сенсі та призначенні. Вірність державі не варто також зводити виключно до етичного аспекту, що полягає в практичному застосуванні моральних кодексів професійної діяльності, переконаннях, сформульованих на їх основі тощо. У змісті психіки і внутрішнього світу особистості державного службовця це – більш складна категорія, що поєднує загальні засади реалізації публічного управління і внутрішню переконаність службовця в правильності і корисності реалізації державних функцій на основі чинного законодавства [6, с. 68].

Можна говорити з упевненістю, що державний службовець, який не володіє лояльністю щодо держави, здатний завдати величезної шкоди, що обчислюється не тільки мате-



ріальними втратами, але й такою загрозою національній безпеці і громадянам, авторитету держави, престижу державної служби і так далі. Тому лояльність за реалізації професійних повноважень і поза ними повинна виступати основним правовим принципом державної служби, який, безумовно, необхідно закріпити в законі.

Дотримання всіх заборон, встановлених законодавством, під час проходження державної служби, безумовно, вказує на лояльність громадянина, але така поведінка не є безумовною. Лояльність як правовий принцип державної служби не може виражатися лише в заборонах і обмеженнях, в іншому разі множинність «заборонено» переكريє функцію державної служби. Крім вимог законодавства, оптимальний правовий статус державного службовця передбачає наявність чіткої позиції щодо своєї служби, інтересів держави з усіх питань, переконаності в правильності прийнятих рішень керівництвом країни. Наприклад, державний службовець дотримується всіх обмежень, але оформив громадянство іншої держави власним неповнолітнім дітям. Чи можна судити з цього вчинку про ставлення вірності державі? Напевно, встановлювати юридичну відповідальність за цим фактом неправильно, але треба визнати, що це – показник набагато більш високого рівня лояльності до іншої держави, коли службовець мимоволі визнає життя в іншій країні більш бажаним для своїх дітей. Є також інші юридично значимі факти, що свідчать про лояльність державних службовців.

Також варто зазначити, що відповідальність за виконання обов'язків і належну реалізацію прав у державного службовця значно зростає, коли він відчуває себе представником держави, тим паче, що здебільшого обов'язки юридичні збігаються з обов'язками моральними. Правові і моральні службові обов'язки однаково важливі та обов'язкові для виконання, але правові, крім того, пов'язані з можливістю застосування державних примусових заходів за їх невиконання чи неналежне виконання.

Треба зауважити, що лояльність як принцип державної служби закріплений у нормативних актах деяких зарубіжних держав [10, с. 389]. У контексті, що публічний службовець повинен сумлінно брати участь у реалізації програм уряду, не беручи до уваги власні переконання і політичні погляди, зобов'язаний лояльно ставитися не тільки до керівництва, але й до відомств, підлеглих, колег. Подання аргументованих і об'єктивних рекомендацій на прохання вищих посадових осіб також становить один із елементів принципу лояльності [7, с. 143].

Виникає закономірне питання про рівень відповідальності державного службовця, який порушив принцип лояльності, що, як убачається, має стати предметом окремого дослідження. Контроль лояльності державних службовців є одним із найбільш важливих засобів, за допомогою яких вдається забезпечити ефективну роботу органів державної влади в зарубіжних країнах. Цей контроль заснований на дотриманні принципів законності, неупередженості, стриманості, політичної нейтральності у службовій діяльності. У більшості зарубіжних держав лояльність також є важливою етичною вимогою, загальнообов'язковою для державного службовця. Звісно ж, дуже важливим є стимулювання лояльності державного службовця. Необхідно переконувати людину, що прийшла на державну службу, в тому, що вибрана нею професійна діяльність почесна, корисна для населення, служить інтересам як країни, так і кожної людини окремо [9, с. 71].

Наводячи теоретичне визначення принципу лояльності та керуючись закордонним досвідом із цього питання, можна стверджувати, що нормативне закріплення принципу лояльності є необхідним складником реформування інституту державної служби та втілення європейських підходів до функціонування держслужби. Можна погодитися, що практика нормативного визначення принципу лояльності є не зовсім вдалою та саме розуміння принципу у вітчизняному законодавстві з питань державної служби є спірним і недопрацьованим. Проте не залишає сумніву потреба у його визначенні та нормативному вираженні.

Висновки. Отже, лояльність особи, наділеної владними повноваженнями, – це досить складна категорія, яка не підлягає простій оцінці «вклад – прибуток», оскільки передбачає здебільшого етичні аспекти. Проте законодавцем має бути приділено серйозну увагу ступеню лояльності державних службовців в Україні та їх стимулюванню до такого прагнення.



Встановлений як правовий, принцип лояльності державної служби об'єднає в єдину концепцію обмеження і заборони, що пред'являються до державного службовця, з очікуваннями держави вірності і відданості його службовців і побажанням населення, яке бажає бачити на державній службі громадян, сповнених новими ідеями та бажанням приносити користь Батьківщині.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців: постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/248839311> (втратив чинність).
4. Битяк Ю.П. Моральні та правові вимоги до поведінки державних службовців. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2004. Вип. 8. С. 26–36.
5. Волкова Е.М. К вопросам о кодексе этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Республики Крым в переходный период. Молодой ученый. 2016. № 25. С. 459–462.
6. Горностаев С.В. Служебная лояльность как фактор служебной деятельности: административно-правовой и феноменологический подходы. Психология и право. 2017. Т. 7. № 1. С. 68–79.
7. Інтегрування системи менеджменту людських ресурсів у процесі реформування державної служби. К.: Вид-во УАДУ, 1999. 552 с.
8. Офіційний сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua>.
9. Горностаев С.В. Служебная лояльность как фактор служебной деятельности: административно-правовой и феноменологический подходы. Психология и право. 2017. № 1. Т. 7. С. 68–79.
10. Співак М.В. Зарубіжна практика закріплення правил етичної поведінки. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: зб. матер. І Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Київ, 5–6 липня 2018 р.). Київ: ВД «Дакор», 2018. 494 с.

МЕЛЬНИК А. В.,

аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
(Тернопільський національний
економічний університет)

УДК 342.92

**ПОВНОВАЖЕННЯ ОКРЕМИХ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО КОНТРОЛЮ
ТА НАГЛЯДУ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

Стаття присвячена дослідженню особливостей адміністративно-правового статусу суб'єктів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства.

Ключові слова: *нагляд, контроль, забезпечення трудових прав, органи державної влади.*



Стаття посвячена дослідженню особливостей адміністративно-правового статусу суб'єктів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства.

Ключевые слова: *надзор, контроль, обеспечение трудовых прав, органы государственной власти.*

The article is devoted to the study of the peculiarities of the administrative and legal status of the subjects of supervision and control over observance of labor legislation.

Key words: *supervision, control, provision of labor rights, public authorities.*

Вступ. Для забезпечення реалізації конституційного права на працю в Україні створена система державних і громадських органів, що здійснюють нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю. При цьому одним із головних законодавчих принципів їхньої діяльності є незалежність від роботодавця, навіть якщо ним виступає держава.

Суб'єкти нагляду та контролю – це теж суб'єкти адміністративних правовідносин, хоча їхня діяльність безпосередньо пов'язана з трудовими правовідносинами та має значний вплив на них. Завдяки їхнім зусиллям досягається захист інтересів найманих працівників, відновлення порушених прав і недопущення нових порушень.

Питання регулювання відносин щодо нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства розглядалися у наукових працях багатьох відомих фахівців із різних галузей права, а саме: Н.Б. Болотіної, В.С. Венедіктова, Л.Я. Гінзбурга, В.В. Жернакова, М.І. Іншина, О.В. Смирнова, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, О.М. Ярошенка та інших.

Постановка завдання. Метою статті є визначення та короткий огляд повноважень основних органів, що здійснюють нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю, а також дослідження їхніх основних повноважень у цій сфері.

Результати дослідження. Державний нагляд і контроль за дотриманням трудових прав працівників є однією з функцій держави. У ст. 3 Конституції України зазначено: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1].

Сказане повною мірою належить до прав і свобод людини й громадянина у сфері праці та захисту трудових прав, а також законних інтересів фізичних осіб, що вступили або мають намір вступити в трудові відносини. У зв'язку з викладеним, на наш погляд, повноваження перерахованих державних органів, які здійснюють нагляд і контроль за дотриманням трудових прав громадян, можуть бути визначені як сукупність заходів, які ці органи можуть використовувати для захисту прав і свобод людини й громадянина у сфері праці. Застосування цих заходів передбачає відповідне процесуальне оформлення, що дає змогу визнати державний нагляд і контроль не тільки способом, але й процесуальною формою захисту трудових прав працівників.

Повноваження державних органів, нагляду і контролю можна класифікувати залежно від того, в яких стосунках вони можуть бути реалізовані. Очевидно, що ці повноваження можуть бути реалізовані в стосунках різної предметної належності. Переважно у відносинах, що входять у предмет адміністративного права, а також у відносинах із нагляду і контролю, які включені у предмет трудового права.

На наш погляд, можна виділити такі особливості повноважень державних органів, що реалізуються в адміністративних відносинах.

По-перше, ці повноваження реалізуються на розсуд відповідного державного органу, тому адміністративні відносини виникають виключно за волевиявленням цього органу.

По-друге, суб'єктами цих відносин є повноважний державний орган і представники роботодавця, які залучаються до адміністративної відповідальності.

По-третє, змістом цих відносин є право державного органу на залучення представника роботодавця до адміністративної відповідальності, а також обов'язок представника роботодавця нести тягар несприятливих наслідків за адміністративне правопорушення.



По-четверте, підставою припинення цих відносин є витікання терміну залучення до адміністративної відповідальності, а також виконання постанови про адміністративне стягнення.

По-п'яте, ці повноваження мають власне процесуальне оформлення у вигляді протоколу і постанови про адміністративне правопорушення. Цими актами може бути встановлений факт адміністративного порушення.

Повноваження державних органів із нагляду та контролю за дотриманням трудових прав працівників перераховані в нормативних правових актах, що регламентують їхню діяльність. На наш погляд, перелік повноважень державних органів із нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права, наявний в чинному законодавстві, не є вичерпним. Органи державного нагляду, зважаючи на пріоритет прав і свобод людини й громадянина, можуть застосовувати будь-які не заборонені законодавством заходи з метою захисту трудових прав працівників, наприклад, за клопотанням працівника, який звернувся до суду, може бути проведена експертиза органом державного нагляду за дотриманням норм трудового права. Результати такої експертизи можуть стати доказом у цивільній справі. Висновок державного органу з нагляду і контролю може бути покладено в основу судового рішення про поновлення порушених прав працівника. Очевидно, що в цьому випадку державний орган нагляду і контролю виступає на захист трудових прав працівників, використовуючи повноваження, які прямо не передбачені в нормативних правових актах, що регламентують його діяльність. Однак застосування цього способу захисту трудових прав не суперечить законодавству. Отже, конституційний зміст і зміст діяльності органів виконавчої влади з відновлення трудових прав працівників під час здійснення ними державного нагляду і контролю дає змогу застосовувати повноваження, які прямо не передбачені в законодавстві, але їх застосування не суперечить його змісту.

У зв'язку з викладеним можна виділити такі види повноважень державних органів із нагляду та контролю за дотриманням трудових прав працівників: 1) повноваження, прямо передбачені законодавством; 2) повноваження, застосування яких не суперечить законодавству. Однак варто зауважити, що повноваження другого виду можуть бути застосовані виключно для досягнення конституційно значимих цілей, тобто для забезпечення безпосередньої дії прав і свобод людини й громадянина у сфері праці.

Повноваження державних органів із нагляду та контролю за дотриманням норм трудового права можуть бути правотворчими і правозастосовними. Реалізація правотворчих повноважень передбачає видання нормативних правових актів, які поширюються на невизначене коло осіб. Правотворчими повноваженнями володіють Міністерство соціальної політики України, Державна служба України з питань праці, Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів і захисту споживачів.

Реалізація правозастосовних повноважень припускає видання приписів про усунення порушень трудових прав конкретних працівників, а в ряді випадків – про неприпустимість неправомірної поведінки в майбутньому.

У зв'язку з викладеним можна виділити повноваження щодо державного нагляду і контролю за виданням і дотриманням нормативних правових актів, а також повноваження з контролю за виконанням правозастосовних актів. У цьому випадку критерієм класифікації виступає вид діяльності державного органу з нагляду і контролю (правотворча або правозастосовна), а також вид правового акта, яким оформлюються результати цієї діяльності (нормативні правові акти або правозастосовні акти).

Повноваження органів державного нагляду за дотриманням норм трудового права можуть бути також класифіковані залежно від того, для вирішення яких завдань вони можуть бути використані. За цим критерієм вважаємо, що можна виділити такі види повноважень.

По-перше, повноваження, які можуть бути використані для виявлення порушень трудових прав працівників. До них варто зарахувати право органів державного нагляду і контролю здійснювати перевірки роботодавців на предмет виявлення порушень трудових прав працівників. Реалізація цих повноважень призводить до виникнення відносин із державного



нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права, тобто вони виступають як спосіб їх виникнення. У рамках цих відносин державні органи можуть здійснювати діяльність із виявлення порушень трудових прав працівників. Якщо внаслідок цієї діяльності такі порушення не виявлені, то державний орган не може реалізувати інші види повноважень. Однак у тому разі, коли під час її здійснення, наприклад під час проведення планової перевірки, виявлено локальні нормативні правові акти, що суперечать законодавству, державний орган повинен використовувати передбачені законодавством заходи для усунення виявлених порушень, тобто використовувати повноваження, які мають інше цільове призначення.

По-друге, за цим критерієм можна виділити повноваження, застосовувані для усунення виявлених порушень трудових прав працівників. Реалізація цих повноважень відбувається шляхом видачі обов'язкового для роботодавця правозастосовного акта. Отже, такі повноваження вимагають належного процесуального оформлення. Тому використання цих повноважень треба, на наш погляд, кваліфікувати як захист трудових прав працівників у формі державного нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права. Відносини з державного нагляду і контролю можуть закінчуватися реалізацією цього виду повноважень, що передбачає усунення роботодавцем виявлених державним органом порушень трудових прав працівників. Хоча цих повноважень не досить для того, щоби забезпечити правомірну поведінку роботодавця в майбутньому. Нами зазначалося, що спеціальні органи державного нагляду і контролю, які застосовують норми з охорони праці та санітарні норми і правила, переважно здійснюють свою діяльність у змішаній формі. У зв'язку з цим використання цими органами повноважень щодо усунення конкретних порушень норм трудового права не дає їм змоги виконати покладені на них законодавством функції, оскільки вони повинні забезпечити правомірну поведінку роботодавця в майбутньому, тобто використовувати заходи, покликані виключити можливість аналогічних порушень прав працівників. Тому виникає необхідність використовувати інший вид повноважень. По-третє, залежно від розв'язуваних завдань під час застосування повноважень державними органами нагляду і контролю можуть бути виділені повноваження, застосування яких спрямоване на забезпечення правомірної поведінки роботодавців у майбутньому. До числа таких повноважень варто зарахувати покладання на роботодавця обов'язків щодо дотримання трудових прав працівників у майбутньому, наприклад покладання на роботодавця обов'язків щодо забезпечення всіх працівників, які виконують трудову функцію в умовах впливу шкідливих або небезпечних факторів, індивідуальними засобами захисту відповідно до законодавства, покликаного нівелювати такий вплив на здоров'я працівників.

Державні органи, що здійснюють державний нагляд і контроль за дотриманням норм трудового права, використовують сукупність розглянутих повноважень із метою відновлення трудових прав працівників.

Повноваження можуть бути класифіковані залежно від того, який орган використовує їх для усунення порушень трудових прав. За цим критерієм можна виділити такі види повноважень державних органів із нагляду і контролю за дотриманням норм трудового права.

По-перше, за цим критерієм можуть бути виділені повноваження Міністерства соціальної політики України. Міністерство соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування й реалізацію державної політики у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу та соціального захисту. Основними завданнями Мінсоцполітики є такі: забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу, у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду; щодо здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове



державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб; щодо забезпечення державних соціальних стандартів і державних соціальних гарантій для населення; аналіз стану ринку праці, підготовка пропозиції щодо регулювання ринку праці та зайнятості населення; розроблення та внесення в установленому порядку пропозиції щодо зайнятості населення, зокрема надання громадянам додаткових гарантій у сприянні працевлаштуванню, щодо попиту та пропонування робочої сили на ринку праці, соціального захисту від безробіття, професійного навчання, регулювання трудової міграції громадян України; здійснення в установленому порядку повідомної реєстрації галузевих (міжгалузевих) і територіальних (обласних і республіканської) колективних угод; здійснення ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном і контроль за дотриманням суб'єктами господарювання відповідних ліцензійних умов; розроблення та внесення в установленому порядку пропозиції щодо визначення розміру мінімальної заробітної плати, робочого часу та часу відпочинку, умов оплати праці працівників підприємств, установ та організацій, що фінансуються чи дотуються з державного бюджету, грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу відповідно до закону; розроблення і затвердження міжгалузевих кваліфікаційних характеристик посад керівників, професіоналів, фахівців, технічних службовців і професій робітників, включених до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників, погодження галузевих кваліфікаційних характеристик; розроблення в установленому порядку Класифікатора професій і підготовка пропозиції щодо внесення до нього змін; підготовка пропозиції щодо організації та нормування праці; розроблення і затвердження міжгалузевих норм праці; проведення моніторингу у сфері оплати та нормування праці; координування діяльності центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері соціального діалогу, з питань колективно-договірного регулювання трудових і соціально-економічних відносин, взаємодії з Національною тристоронньою соціально-економічною радою [2].

По-друге, Державна служба України з питань праці – це центральний орган виконавчої влади України, утворений відповідно до вимог постановою Кабінету Міністрів від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» внаслідок реорганізації шляхом злиття Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки й Державної інспекції з питань праці, а також передачі Держсанепідемслужбою функцій з реалізації державної політики у сфері гігієни праці та дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників. У межах своїх повноважень Держпраці готує та подає в установленому порядку пропозиції щодо формування державної політики у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, здійснення державного гірничого нагляду, а також із питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб, державного ринкового нагляду у межах сфери своєї відповідальності; здійснює державний контроль за дотриманням законодавства про працю юридичними особами, зокрема їхніми структурними та відокремленими підрозділами, які не є юридичними особами, та фізичними особами, які використовують найману працю; здійснює державний нагляд за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення виконавчими органами міських рад міст обласного значення, сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і центральними органами виконавчої влади; здійснює контроль за якістю проведення атестації робочих місць за умовами праці; здійснює державний контроль за дотриманням вимог законодавства про працю, зайнятість населення в частині дотримання прав громадян під час прийому на роботу та працівників під час звільнення з роботи; використання праці іноземців та осіб без громадянства; наймання працівників для подальшого виконання ними роботи в Укра-



їні в іншого роботодавця; дотримання прав і гарантій стосовно працевлаштування громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню; провадження діяльності з надання послуг із посередництва та працевлаштування; здійснює контроль за дотриманням вимог законодавства про рекламу щодо реклами про вакансії (прийом на роботу); здійснює державний контроль за дотриманням підприємствами, установами та організаціями, зокрема підприємствами, організаціями громадських організацій інвалідів, фізичними особами, які використовують найману працю; здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням законодавства у сфері охорони праці в частині безпечного ведення робіт, гігієни праці, промислової безпеки, безпеки робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення; проводить моніторинг у сфері оплати праці в частині своєчасної та не нижче визначеного державою мінімального розміру оплати праці [3].

По-третє, місцеві державні адміністрації відповідно до ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV в межах, визначених Конституцією та законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці. Для реалізації наданих повноважень, згідно із ст. 28 Закону, вони мають право проводити перевірку стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їхніх філіалів і відділень незалежно від форми власності і підпорядкування.

Повноваження державних органів щодо нагляду за дотриманням норм трудового права можуть бути класифіковані також за іншими критеріями. На наш погляд, доцільно виділяти загальні та спеціальні повноваження органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням законодавства про працю.

Загальними повноваженнями, вважаємо, можуть бути названі ті з них, які не мають будь-яких особливостей під час реалізації з метою відновлення трудових прав працівників. Загальні повноваження можуть бути визнані такими через те, що вони мають загальний характер під час здійснення діяльності з нагляду і контролю за дотриманням трудових прав працівників, тобто вони можуть бути використані всіма органами державного нагляду та контролю.

У свою чергу, спеціальні повноваження мають особливості під час їх використання для відновлення трудових прав працівників. На нашу думку, можна виділити такі критерії для визначення спеціальних повноважень: 1) наявність спеціального об'єкта, державного нагляду та контролю; 2) наявність особливих повноважень для усунення порушень трудових прав працівників; 3) наявність органів, що володіють спеціальними повноваженнями. Кожен із перелічених критеріїв може бути використаний для визнання повноважень державних органів спеціальними, тоді як відсутність зазначених критеріїв дає змогу визнати повноваження загальними. Отже, спеціальні повноваження відрізняються від загальних за переліченими критеріями, які, на наш погляд, мають правове значення. У зв'язку з цим, вважаємо, виникає необхідність розглянути загальні та спеціальні повноваження державних органів, нагляду і контролю, визначивши значення цих повноважень для відновлення порушених прав працівників.

Загальні повноваження характеризуються тим, що вони можуть бути використані органами державного нагляду для усунення будь-яких порушень трудових прав працівників, вони не мають особливостей під час реалізації, які давали б змогу зарахувати їх до спеціальних повноважень. Але при цьому реалізація спільних повноважень пов'язана з попереднім процесуальним оформленням.

Висновки. Отже, розподіл повноважень на загальні і спеціальні відображає самостійність адміністративного права як галузі. Одними з головних особливостей цієї галузі права називають єдність і диференціацію в регулюванні відносин, що входять в її предмет. Єдність і диференціація проявляються не тільки під час створення норм адміністративного права, але й під час їх реалізації.



Список використаних джерел:

1. Конституція (Основний закон) України від 20 квітня 1978 р. № 888-IX (зі змінами і доповненнями). База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19951210/para0306#o306>.
2. Положення про Міністерство соціальної політики України: затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 389/2011. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389/2011>.
3. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96. Офіційний вісник України від 24 березня 2015 р. № 21. Стор. 201. Ст. 584. Код акта 76049/2015.

МЕЛЬНИЧЕНКО Б. Б.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
та міжнародного права
(Навчально-науковий інститут
права та психології Національного
університету «Львівська політехніка»)

УДК 35.071

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

У статті проаналізовано стан адміністративно-правового забезпечення публічного управління в Україні. Автор наголошує на тому, що сучасний процес демократичних перетворень в українському суспільстві потребує від держави належного правового забезпечення публічного управління, зокрема якісної взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства на основі європейських стандартів, принципів організації та діяльності публічних інституцій Європейського Союзу.

Ключові слова: публічне управління, організація та діяльність органів публічного управління, адміністративно-правове забезпечення.

В статье проанализировано состояние административно-правового обеспечения публичного управления в Украине. Автор отмечает, что современный процесс демократических преобразований в украинском обществе требует от государства надлежащего правового обеспечения публичного управления, в частности качественного взаимодействия между органами государственной власти и институтами гражданского общества на основе европейских стандартов, принципов организации и деятельности общественных институтов Европейского Союза.

Ключевые слова: публичное управление, организация и деятельность органов публичного управления, административно-правовое обеспечение.



The article analyzes the state of administrative and legal support of public management in Ukraine. The author emphasizes that the modern process of democratic transformations in Ukrainian society requires the state to have proper legal support for public management, in particular, high-quality interaction between public authorities and civil society institutions on the basis of European standards, principles of organization and activity of public institutions of the European Union.

Key words: *public management, organization and activity of public management bodies, administrative and legal support.*

Вступ. Структурні реформи, розпочаті нещодавно в Україні, докорінна зміна поглядів щодо місії держави стосовно забезпечення прав і свобод людини й громадянина висувають нові вимоги до сучасної системи управління. Проблема організації та діяльності органів публічного управління в Україні присвятили свої праці такі вітчизняні вчені, як Н.М. Колісниченко, І.А. Грицяк, О.Ю. Оржель, О.М. Палій, Ю.Д. Полянський, С.М. Гладкова, С.В. Соколик, П.І. Крайник, Т.О. Гусаченко, О.Ю. Оболенський, В.Б. Дзюндзюк, О.Б. Коротич, Н.М. Мельтюхова та інші.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз адміністративно-правового забезпечення публічного управління в Україні.

Результати дослідження. У 2010–2011 рр. в Україні широких обертів набрала адміністративна реформа, метою якої є побудова ефективної моделі управління на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Як наслідок, сьогодні в Україні створено нову правову базу, що регламентує державне управління, місцеве самоврядування та громадське управління.

Суттєві зрушення в цьому напрямі зроблено після вступу в дію Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. № 2411-VI, котрим визначаються засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони в економічній, соціальній і гуманітарній сферах, в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки, а також засади зовнішньої політики України [1].

Наприклад, відповідно до ст. 4 цього Закону, основними засадами внутрішньої політики у сферах розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів є такі: утвердження місцевого самоврядування як фундаменту народовладдя, розширення повноважень місцевих рад шляхом децентралізації функцій органів державної влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів; реформування міжбюджетних відносин на користь місцевого самоврядування, створення умов для розвитку економічної самостійності регіонів; удосконалення системи адміністративно-територіального устрою на принципах економічної самодостатності та доступності адміністративних (управлінських) і соціальних послуг споживачам цих послуг тощо.

Основними засадами внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства є такі: утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави; завершення політичної реформи, посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади; забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їхнього впливу на прийняття суспільно важливих рішень; проведення регулярних консультацій з громадськістю щодо важливих питань життя суспільства й держави тощо (ст. 5 Закону).

Адміністративно-правове забезпечення публічного управління є досить об'ємним і всебічним та охоплює практично всі сфери діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Адміністративно-правові норми, що регулюють публічне управління, містяться в Основному законі України, а також у низці



законодавчих актів, що визначають правовий статус, повноваження, а також порядок утворення і припинення діяльності органів публічного управління тощо.

Поштовхом до практичних кроків у здійсненні правового забезпечення публічного управління було прийняття таких законів України: «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI [2], «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI [3], «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI [4], «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII [5], «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [6], «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [7]; указів Президента України: «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» від 5 травня 2011 р. № 547/2011 [8], «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442 [9], «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 рр.» від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 [10], «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [11]; постанов Кабінету Міністрів України, серед яких, зокрема, ті, що визначають і забезпечують участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, а саме: «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 [12], «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25 травня 2011 р. № 555 [13], «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля» від 29 червня 2011 р. № 771 [14], «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976 [15], «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.» від 6 серпня 2014 р. № 385 [16] та інші.

Зупинімося докладніше на правовій характеристиці вищеперелічених нормативно-правових актів. Наприклад, відповідно до положень Закону «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI, система центральних органів виконавчої влади є складником системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Систему центральних органів виконавчої влади становлять міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади, де міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, а інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [2]. Водночас засадничі положення правової регламентації діяльності органів виконавчої влади містяться в положеннях Конституції України, зокрема, відповідно до ст. 92 Основного закону, організація і діяльність органів виконавчої влади визначаються виключно законами України [17].

Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, яка становить суспільний інтерес. Метою Закону є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації [3]. Наприклад, відповідно до ст. 5 Закону, доступ до інформації забезпечується шляхом: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет, на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних, на інформаційних стендах, будь-яким іншим способом; 2) надання інформації за запитами на інформацію.

Закон «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг [4]. Зокрема, однією з найцінніших новацій Закону є вимога створення центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Відповідно до положень вищезазначеного Закону, ЦНАП обов'язково повинні бути утворені на рівні міст обласного підпорядкування та районних державних адміністрацій.



До базових адміністративних послуг можна зарахувати послуги, з отриманням яких протягом життя стикається абсолютна більшість громадян. Це, зокрема, такі: реєстрація актів цивільного стану; реєстрація місця проживання, видача паспортів («внутрішнього» та «для виїзду за кордон»); реєстрація колісних транспортних засобів, видача посвідчень водія та проведення технічного огляду транспортних засобів; реєстрація прав власності на нерухоме майно, зокрема на землю; надання дозволів у сфері будівництва та перепланування (зокрема, щодо індивідуальних будинків і перепланування квартир); реєстрація суб'єктів господарювання; соціальні адміністративні послуги (призначення різних видів соціальної допомоги та субсидій) [18, с. 69].

Варто зазначити, що головною проблемою базових адміністративних послуг є їхня віддаленість (територіальна недоступність) для мешканців більшості сіл і селищ. Адже за їх отриманням необхідно їхати в районний або навіть в обласний центр. На практиці це призводить до труднощів або навіть неможливості отримання цих послуг [19].

Важливою передумовою для підвищення якості надання державних послуг загалом мають стати впровадження в їхню діяльність європейських стандартів, які приводять до спрощення процедури надання послуги. Дотримання цих стандартів виведе Україну на новий рівень взаємодії держави та громадян, а також надання високоякісних державних послуг [20].

Зокрема, до нових підходів організації та змісту державного та муніципального управління належить інформатизація суспільства, основним джерелом якої є безмежні можливості мережі Інтернет. Через мережу Інтернет органи влади забезпечують доступ фізичним і юридичним особам до інформаційних, комунікативних ресурсів та інших державних послуг. Вся публічна інформація, згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI, має бути розміщена на офіційному веб-сайті відповідного органу влади [3].

8 квітня 2015 р. Міністерством юстиції України запущено систему надання електронних он-лайн-сервісів. Уже понад два роки отримати необхідну довідку, витяг або виписку можна на оновленому сайті Міністерства юстиції в режимі он-лайн. З 2015 року українці скористалися послугами он-лайн-сервісів Міністерства юстиції понад 60 мільйонів разів, при цьому уникнувши комунікації з чиновниками, бюрократії та корупції [21].

Актуальність питання правового забезпечення публічного управління в Україні сьогодні також підсилена після прийняття Верховною Радою України Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII, який передусім спрямований на зміщення акцентів з «управління» на «надання послуг» населенню. Цей Закон передбачає суттєву зміну системи державної служби, зокрема підходів до визначення посад, процедур і процесів проходження державної служби, та вимагає їх нормативно-правового врегулювання [7].

Ще одним нормативно-правовим документом, який забезпечив розвиток публічного управління, стало розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р [22]. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення й підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Наступним кроком у напрямі належного забезпечення публічного управління стало подання Президентом України на розгляд Верховної Ради України проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 1 липня 2015 р. [23]. Метою законопроекту є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування.



У сучасних дослідженнях з адміністративного права децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством, та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їхню діяльність може відбуватись виключно з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах [24].

Важливим завданням є визначення та запровадження в Україні власної моделі децентралізації в управлінні, яка дасть змогу досягти значно більшого рівня ефективності публічного управління для забезпечення громадян необхідною кількістю та якістю соціальних і адміністративних послуг.

Успішність реформ щодо децентралізації влади безпосередньо залежить від цілеспрямованого розвитку розгалуженого місцевого самоврядування з пошуком найоптимальнішої моделі територіальної організації влади, у якій будуть чітко визначені повноваження, ресурси та відповідальність, закріплені за кожним суб'єктом владно-управлінської діяльності [25, с. 32].

Тож наприкінці 2015 р. було прийнято низку законів щодо оптимізації розподілу повноважень – передачі їх від органу виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, що дасть змогу посилити функціональну та фінансову спроможність місцевого самоврядування. Наприклад, відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень із державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань» від 26 листопада 2015 р., виконавчі органи сільських, селищних і міських рад (крім міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення) набувають повноважень із державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань у разі прийняття відповідною радою такого рішення. Положення Закону передбачають усунення недоліків правового регулювання процесу добровільного об'єднання територіальних громад у частинах встановлення спрощеної системи реорганізації та державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб публічного права, усунення недоліків правового регулювання правонаступництва об'єднаних територіальних громад, їхніх рад і виконавчих комітетів [26].

Висновки. Отже, українське законодавство потрібно привести у відповідність до європейського законодавства, не лише враховуючи бажання України бути членом Європейського Союзу, а й з огляду на прогресивний характер європейської адміністративно-правової моделі. Шлях до європейської інтеграції передбачає реальне забезпечення основних прав і свобод людини, створення правової, соціальної та демократичної держави, яка посяде гідне місце у світовому співтоваристві.

Список використаних джерел:

1. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 527.
2. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.
3. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.
4. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 32. Ст. 409.
5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 13. Ст. 222.
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
7. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.



8. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації: Указ Президента України від 5 травня 2011 р. № 547/2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/547/2011>.
9. Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 10 вересня 2014 р. № 442. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-p>.
10. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки: Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
11. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
12. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p>.
13. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-p>.
14. Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. № 771. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/771-2011-p>.
15. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-p>.
16. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>.
17. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
18. Як належно виконати Закон «Про адміністративні послуги»: посібник для посадової особи / Автор-упорядник В.П. Тимошук. Київ: Москаленко О. М., 2014. 140 с. URL: <http://pravo.org.ua/img/books/files/zakon-pro-admin-poslugy-tymoschuk-2014.pdf>.
19. Там само.
20. Впровадження європейських стандартів надання державних послуг в Україні. URL: <http://ck-oda.gov.ua/vprovadzhennya-jevropejskyh-standartiv-nadannya-derzhavnyh-posluh-v-ukrajini>.
21. Міністерство юстиції України: офіційний веб-сайт. URL: <http://old.minjust.gov.ua/43467>.
22. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
23. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 1 липня 2015 р. № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
24. Wiktorowska A. Prawne determinante samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjne. Warszawa: LIBER, 2002. P. 49.
25. Гройсман В.Б. Процеси централізації та децентралізації в сучасному державному управлінні. Теорія та історія державного управління. 2015. Вип. 2 (25). С. 26–37.
26. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень із державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 26 листопада 2015 р. № 835-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 2. Ст. 17.



СИДОРЕНКО А. О.,
аспірант кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
(Київський національний
торговельно-економічний університет)

УДК 342.9

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОНОРСТВА КРОВІ ТА ЇЇ КОМПОНЕНТІВ НА ПОСТРАДЯНСЬКОМУ ПРОСТОРИ

У статті здійснюється спроба комплексного розгляду проблематики, пов'язаної з донорством крові. Досліджено законодавство про донорство крові географічно близьких країн, тобто тих, які характеризуються умовами соціально-економічного розвитку, наближеними до вітчизняних. Пропонуються шляхи вирішення проблем, пов'язаних із донорством крові.

Ключові слова: донорство крові, компоненти крові, донор, кров.

В статье предпринимается попытка комплексного рассмотрения проблематики, связанной с донорством крови. Исследовано законодательство о донорстве крови географически близких стран, то есть тех, которые характеризуются условиями социально-экономического развития, приближенными к отечественным. Предлагаются пути решения проблем, связанных с донорством крови.

Ключевые слова: донорство крови, компоненты крови, донор, кровь.

The article attempts an integrated examination of the problems associated with blood donation. The legislation on blood donation in geographically close countries, that is, those that are characterized by conditions of socioeconomic development close to the domestic one, has been studied. The ways of solving blood donation problems are offered.

Key words: donation of blood, blood components, donor, blood.

Вступ. Донорство крові та її компонентів є важливою складовою частиною охорони здоров'я. На сучасному етапі в час інновацій та глобальних зрушень ефективність донорства крові та її компонентів залежить від багатьох факторів: соціальних, економічних, культурних тощо. Цілком очевидно, що донорство крові та її компонентів не може якісно й оперативно розвиватись без досконалої законодавчої бази.

На жаль, вітчизняне законодавство у сфері донорства крові та її компонентів є далеким від досконалості. За загальним визнанням науковців і практиків, воно характеризується непристосованістю до сучасних реалій та викликів, які постають у сфері донорства крові та її компонентів.

Надзвичайно гостру проблему становлять недоліки в правовому регулюванні донорства крові та її компонентів, зокрема такі, як: застарілий характер норм, наявність колізійних норм, дублювань, нечіткість формулювань змісту нормативно-правових актів. Убачаємо, що оптимальним шляхом подолання наявних проблем є імплементація позитивного зарубіжного досвіду. Адже, як свідчить аналіз, чимало країн близького зарубіжжя досягли помітного (а інколи – вражаючого) прогресу на шляху до побудови максимально ефективної соціально орієнтованої та технологічно передової системи донорства.

Постановка завдання. Метою цієї статті є аналіз законодавства про донорство крові на пострадянському просторі.



Результати дослідження. У контексті нашого дослідження видається доцільним аналіз законодавства про донорство крові та її компонентів як географічно близьких країн, тобто тих, які характеризуються умовами соціально-економічного розвитку, наближеними до вітчизняних (Білорусь, Грузія, Молдова).

Аналізуючи законодавство країн пострадянського простору, вважаємо за необхідне приділити увагу білоруському досвіду. Основоположним законодавчим актом, що регулює питання, пов'язані з донорством крові та її компонентів, є Закон Республіки Білорусь «Про донорство крові та її компонентів» від 30 листопада 2010 р. № 197-3 [1].

Цей Закон прийнятий з метою регулювання суспільних відносин із приводу заготівлі, переробки, зберігання, переливання, реалізації крові, її компонентів у медичних та інших цілях. Отже, в Законі Республіки Білорусь «Про донорство крові та її компонентів» знайшли широке та деталізоване відображення такі питання, як: компетенція державних органів у сфері донорства крові; організація, розвиток і пропаганда донорства; порядок виконання донорської функції; права і обов'язки донора крові; ввіз і вивіз на територію і з території країни крові та її компонентів.

Звертає на себе увагу глибина «проробки» понятійного апарату. За великим рахунком, це єдиний Закон про донорство крові та її компонентів на території СНД, який детально розкриває поняття «аутодонорства» та «трансфузіологічної активності». Зокрема, відповідно до ст. 1 Закону Республіки Білорусь «Про донорство крові та її компонентів» під «аутодонорством» пропонується розуміти процес забору, обстеження і консервації крові та її компонентів пацієнта у зв'язку з проведенням медичного втручання, що супроводжується крововтратою, з метою подальшого переливання крові та її компонентів цьому ж пацієнтові [1]. У свою чергу «трансфузіологічна активність» – це співвідношення між кількістю реципієнтів і кількістю всіх пацієнтів, яким була надана медична допомога в стаціонарних умовах, у межах однієї організації охорони здоров'я за рік [1].

Введення такої статистики, на нашу думку, є позитивним моментом, оскільки на основі таких даних можна максимально чітко виявити потребу в кількості донорської крові. Вважаємо, що така норма значно допоможе знизити кількість нещасних випадків під час проведення різноманітних процедур, що стосуються забору, консервації та обстеження крові та її компонентів.

Слід наголосити, що організація донорства крові в Білорусі є високорозвиненою. Свідченням цьому є те, що поряд із державними органами, організаційними питаннями донорства займаються і так звані наймачі по сприянню донорства. Хоча в Законі Республіки Білорусь «Про донорство крові та її компонентів» не наводиться чіткого тлумачення цьому поняттю, проте містяться положення про коло обов'язків такого наймача.

Так, до обов'язків наймача по сприянню донорства входить: сприяти організаціям переливання крові в залученні працівників до здійснення донорської функції; надавати на безоплатній основі організаціям переливання крові необхідні приміщення, територію для розміщення спеціального автотранспорту на час забору крові, її компонентів у працівників; надавати працівникові, який є донором, гарантії, встановлені цим Законом та іншими законодавчими актами Республіки Білорусь [1]. На основі обов'язків наймача можемо констатувати, що наймачами є власники різноманітних підприємств, розташованих на території Білорусії, які використовують найману робочу працю.

Загалом, можна сказати, що досвід білоруського законодавця є корисним, вартим уваги і наслідування у вітчизняній нормотворчій практиці.

У Грузії ключові питання донорства крові та її компонентів висвітлені в Законі Республіки Грузія «Про донорство крові та її компонентів» від 21.03.1995 р. № 687 [2]. Закон прийнятий з метою вирішення двох основних цілей. Першою з них є забезпечення розвитку в Грузії донорства крові та її компонентів за допомогою здійснення соціальних, економічних, правових, медичних заходів, друга полягає в забезпеченні прав донора [2].

Аналізуючи даний Закон, розпочати слід із того, що так само, як і Закон України «Про донорство крові та її компонентів», аналогічний Закон Республіки Грузія не містить окремої статті, яка б визначала базові поняття у сфері донорства. На наш погляд, це значний



недолік грузинського законодавства, що створює ряд проблем, які загалом негативно впливають на процедуру донорства крові та її компонентів.

Варто зазначити, що Закон Республіки Грузія «Про донорство крові та її компонентів» регулює обмежене коло питань, пов'язаних із донорством крові, та складається всього з 4-х глав (1 гл. – Загальні положення, 2 гл. – Права та обов'язки донора і пільги, що йому надаються, 3 гл. – Організація донорства крові та її компонентів, 4 гл. – Заключні положення).

Відповідно до п. 1 ст. 1 Закону Республіки Грузія «Про донорство крові та її компонентів» основним принципом донорства в Грузії є добровільність. Цікавим є п. 2 вказаної статті, відповідно до якого дати кров громадянин може як в порядку благодійності (безоплатно), так і для родичів, із грошовою винагородою (кадровий донор), з метою страхування, а також з метою зберігання власної крові [2].

Правовий статус донора визначається статтею 8 Закону Республіки Грузія «Про донорство крові та її компонентів», відповідно до якої кожен донор має право на: захист прав та охорону його здоров'я; відгул із роботи на час давання крові; отримання додаткового дня відпочинку після здачі крові та використовувати його на наступний же день; або ж він може приєднати цей день до чергової відпустки, або скористатися ним у будь-який інший час протягом року після здачі крові; донор-військовослужбовець у день здачі крові та її компонентів звільняється від несення нарядів, вахт та виконання інших обов'язків військової служби; страхування його здоров'я на випадок зараження його інфекційними захворюваннями під час виконання ним донорської функції або заподіяння шкоди його здоров'ю [2].

Якщо ж вести мову про обов'язки донорів, то Закон Республіки Грузія «Про донорство крові та її компонентів» закріплює обов'язок донора під час проходження медичного огляду надавати відомості про всі перенесені ним захворювання, а також про факти вживання ним наркотичних та інших психотропних речовин. У разі, якщо громадянин навмисне приховав відомості про стан свого здоров'я, він нестиме відповідальність відповідно до законодавства Грузії [2].

Окремо слід зупинитись на організації донорства крові, а саме на заходах, які спрямовані на пропагування добровільного донорства крові та її компонентів. Так, наприклад, в обов'язки Міністерства освіти Грузії з метою правильної орієнтації учнів і студентів з питань донорства входить завдання щодо складання відповідних навчально-освітніх програм і підручників для середніх і вищих навчальних закладів із включенням у них інформації про значення донорства (див. п. 3 ст. 5 Закону Республіки Грузія) [2].

Грузинські органи охорони здоров'я повинні докладати всіх зусиль для примноження рядів донорів, у тому числі донорів – родичів, а також активно пропагувати добровільне донорство крові та її компонентів [2]. На наш погляд, такі заходи з пропагування значно допоможуть розширити ряди добровільних донорів крові, тому що однією з основних проблем, які стосуються донорства крові та її компонентів не лише в Грузії, а й в Україні, є недостатня обізнаність громадян у сфері донорства.

Можемо підсумувати, що як в українському, так і в грузинському законодавстві існує ряд схожих проблем (однією з них є невизначеність понятійного апарату). Поряд із вирішенням цієї проблеми, вважаємо за доцільне імплементувати норми грузинського законодавства з питань пропагування добровільного донорства крові та її компонентів.

Правове регулювання питань донорства крові та її компонентів у Республіці Молдова втілене в Законі Республіки Молдова «Про донорство і переливання крові» від 20.11.2008 р. № 241 [3]. Цей Закон був розроблений з метою регулювання і стимулювання добровільного донорства людської крові та її компонентів, надання комплексу соціальних, юридичних, економічних та медичних прав донорам і реципієнтам, а також використання компонентів і препаратів крові медико-санітарними установами.

Закон має за мету поширити добровільне донорство шляхом надання широкого комплексу прав донорам, а також реципієнтам.

Варто відмітити, що Закон Республіки Молдова «Про донорство і переливання крові» оперує широким спектром понять, що стосуються донорства крові та її компонентів. Так, найбільш цікавими з них видаються такі: «похідні крові», «компоненти крові», «донорство



крові», «добровільне донорство крові та її компонентів», «біомедичний препарат крові» та «діагностичний препарат крові» (повний перелік понять вказаний у ст. 3 Закону «Про донорство і переливання крові») [3].

Молдовський законодавець здійснив розмежування понять донорства крові та добровільного донорства крові. Зокрема, під поняттям донорства крові та її компонентів за законодавством Республіки Молдова пропонується розуміти забір венозної крові в однієї фізичної особи (донора) в стерильний і апірогенний прилад, що містить антикоагулянт [3]. У свою чергу під добровільним донорством крові та її компонентів розуміється здача особою крові або її компонентів за власним бажанням, не отримуючи за це винагороди ні в грошовій, ні в будь-якій іншій формі, яка може вважатися заміною грошовій винагороді [3].

Отже, можемо констатувати, що під донорством розуміється лише процедура забору крові в донора, а під добровільним донорством вважається насамперед добровільне волевиявлення особи (донора) здати свою кров. На наш погляд, незрозумілим залишається принцип такого розподілу. Адже «добровільне донорство крові» як спеціальне поняття, котре є різновидом загального поняття «донорство крові», повинно містити всі визначальні ознаки останнього і ґрунтуватись на тотожному розумінні донорства як такого.

Відповідно до ст. 9 Закону «Про донорство і переливання крові» донорство крові та її компонентів вважається добровільним і безоплатним актом, проте не в усіх випадках. Так, відповідно до п. 2 ст. 9 Закону донор крові та її імунних й ізоімунних компонентів, що здійснює донорство після попередньої інюкуляції відповідних антигенів, отримує грошову винагороду в порядку, встановленому Урядом [3]. З нашої точки зору, такий підхід молдовського законодавця є доречним, оскільки введення антигенів – це додаткова процедура (для отримання більш якісних компонентів крові), в свою чергу це додатковий час для донора, тому така процедура має оплачуватись.

Позитивним моментом Закону є виокремлення поняття «похідні крові», яке не варто ототожнювати з компонентами крові. Відповідно до ст. 3 Закону Республіки Молдова «Про донорство і переливання крові» компоненти крові – це складники крові (еритроцити, лейкоцити, тромбоцити і плазма), які можуть бути отримані з крові донора різними методами, а похідні крові – терапевтичні продукти, отримані шляхом переробки компонентів крові [3]. Таким чином, похідні крові розглядаються в якості продуктів її переробки.

Ще однією позитивною рисою Закону Республіки Молдова «Про донорство і переливання крові», на наш погляд, є класифікація препаратів крові на підставі їх призначення. Так у ст. 3 розкривається зміст біомедичних та діагностичних препаратів крові. Біомедичним препаратом вважається продукт, отриманий із крові шляхом промислово-фармацевтичної переробки для терапевтичних цілей. Натомість діагностичний препарат – це продукт, отриманий шляхом переробки крові або її компонентів для діагностичних цілей [3]. Вважаємо, що класифікація препаратів за цілями їх використання істотно допоможе здійснювати контроль за обліком препаратів, що у свою чергу сприятиме ірраціональному розподілу серед медичних закладів країни.

До вразливих місць Закону Республіки Молдова «Про донорство і переливання крові» слід віднести надто узагальнений підхід до визначення правового статусу донора. Так, стаття 11 Закону Республіки Молдова «Про донорство і переливання крові» закріплює лише загальні права донора: на безоплатне медичне обстеження перед здачею крові; на конфіденційність будь-яких даних, пов'язаних зі станом його здоров'я; на безпеку власного життя; на отримання відомостей про заклад, який здійснює забір крові та на відповідні санітарно-гігієнічні умови під час забору крові [3].

Разом із тим законодавчого закріплення не отримали такі спеціальні права донора, як: вимога, щоб прийнята кров була використана для кола осіб, яких визначить донор, страхування його здоров'я на випадок зараження його інфекційними захворюваннями під час виконання ним донорської функції або заподіяння шкоди його здоров'ю.

Висновки. Підводячи підсумок, можемо сказати, що Закон Республіки Молдова «Про донорство і переливання крові» регулює питання донорства крові та її компонентів



достатньо загально, проте чітко визначає та розмежовує ключові поняття у сфері донорства крові та її компонентів.

З нашої точки зору, деталізація та максимальна конкретизація понятійного апарату має бути невід'ємною рисою вітчизняного законодавства про донорство крові та її компонентів. Тож, у цьому сенсі запозичення досвіду Республіки Молдова обіцяє стати вельми корисним.

Загалом, можемо сказати, що положення українського Закону «Про донорство крові та її компонентів» не пристосовані до сучасних викликів, що стоять перед донорами крові, та більшість із них не знайшли своєї деталізації. Висвітлені недоліки Закону свідчать про необхідність його системного оновлення з урахуванням об'єктивних суспільно-економічних процесів, тенденцій розвитку вітчизняного законодавства, інституційних перетворень у системі виконавчої влади.

Список використаних джерел:

1. О донорстве крови и ее компонентов: Закон Республики Беларусь от 30 ноября 2010 г. № 197-3. URL: http://kodeksy-by.com/zakon_rb_o_donorstve_krovi_i_ee_komponentov.htm
2. О донорстве крови и ее компонентов: Закон Республики Грузия от 21 марта 1995 г. № 687 / Ведомство Парламента Грузии. 1995. С. 23–26.
3. О донорстве и переливании крови: Закон Республики Молдова от 20 ноября 2008 г. № 241. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=25950

ФІЛОРЕТОВА М. В.,

аспірант кафедри адміністративного права
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.729

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ГАРАНТУВАННЯ ТА ЗАХИСТУ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ У ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Стаття присвячена аналізу рішень Європейського суду з прав людини у сфері забезпечення гарантій реалізації права на мирні зібрання. Автором досліджено основоположні міжнародні стандарти у сфері реалізації права на мирні зібрання, розглянуто цінність рішень Європейського суду з прав людини не лише як джерела права, а й вектору розвитку національного законодавства та судової практики. Висловлено рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання права на мирні зібрання.

Ключові слова: *Європейський суд з прав людини, рішення Європейського суду з прав людини, право на мирні зібрання, гарантія реалізації права на мирні зібрання.*

Стаття посвящена анализу решений Европейского суда по правам человека в сфере обеспечения гарантий реализации права на мирные собрания. Автором исследованы основополагающие международные стандарты в сфере реализации права на мирные собрания, рассмотрена ценность решений Европейского суда по правам человека не только как источника права, а и как вектора развития национального законодательства и судебной практики. Предоставлены рекомендации по усовершенствованию правового регулирования права на мирные собрания.

Ключевые слова: *Европейский суд по правам человека, решения Европейского суда по правам человека, право на мирные собрания, гарантия реализации права на мирные собрания.*



The article deals with the analysis of the judgments of the European Court of Human Rights according to the assurance of the right to peaceful assembly. The author studies the fundamental international standards in the sphere of realization of the right to peaceful assembly, examines the value of the judgments of the European Court of Human Rights not only as sources of law, but also the vector of development of national legislation and court practice. Recommendations on improving the legal regulation of the right to peaceful assembly are expressed.

Key words: *European Court of Human Rights, decision of the European Court of Human Rights, right to peaceful assembly, guarantee of the right to peaceful assembly.*

Вступ. Практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) має вагомe значення для будь-якої правової держави, оскільки носить прецедентний характер і зобов’язує не лише відновити порушене право конкретної особи, але й змінити законодавство та правозастосовну практику держав, що ратифікували Конвенцію про захист прав та основоположних свобод людини і громадянина (далі – Конвенція).

В Україні рішення ЄСПЛ визнаються джерелом права відповідно до низки нормативно-правових актів, серед яких ключове місце займає Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV. Так, відповідно до ст. 17 вказаного Закону суди застосовують під час розгляду справ Конвенцію і практику Суду як джерело права [1]. До того ж ч. 2 ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено, що суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини [2]. Отже, рішення адміністративних судів, що не відповідають практиці ЄСПЛ, є неправомірними та мають бути скасовані.

Окремим питанням реалізації чи обмеження реалізації права на свободу мирних зібрань присвячені роботи таких вітчизняних науковців, як Р. Мельник, М. Смокович, М. Середя, Р. Куйбіда, Т. Фулей та ін. Однак слід зазначити, що наразі недостатньо розроблені комплексні дослідження практики ЄСПЛ у сфері свободи мирних зібрань, що зумовлює актуальність даного дослідження.

Постановка завдання. Статтею 11 Конвенції закріплено право на свободу мирних зібрань та підстави його обмеження. За час свого функціонування ЄСПЛ було прийнято низку рішень, що стосувалися різних аспектів реалізації та обмеження права на мирні зібрання. Метою даної статті є дослідження найбільш актуальних та основоположних, на наш погляд, рішень ЄСПЛ у сфері реалізації права на свободу мирних зібрань, а також їх імплементації в національному законодавстві та судовій практиці.

Результати дослідження. Загальноприйнятою є фундаментальна теорія прав людини, яка передбачає існування негативних та позитивних прав, а також кореспондуючих їм позитивних та негативних зобов’язань держави під час їх реалізації. Так, негативні зобов’язання держави полягають у невтручанні останньою у сферу особистих прав і свобод людини, а позитивні – у вживанні необхідних засобів для забезпечення, сприяння та захисту з боку держави реалізації таких прав.

Право на свободу мирних зібрань традиційно відносилось до негативних прав. Проте, починаючи з другої половини ХХ століття, відбуваються зміни до підходу конструкції позитивних зобов’язань, а саме, як зазначає С. Шевчук, «класична ліберальна ідея про те, що негативним правам кореспондує негативний обов’язок держави не заважати в їх реалізації, модифікується позитивним обов’язком держави щодо їх належної реалізації та гарантії» [3, с. 57].

Ця ідея знаходить своє відображення і в рішеннях ЄСПЛ. Класичним є рішення ЄСПЛ у справі Платформа «Лікарі за життя» проти Австрії, яке закріплює позитивні зобов’язання держави у сфері свободи мирних зібрань. Суть справи полягає в тому, що заявник звинувачував органи охорони правопорядку в бездіяльності під час мирного зібрання, яка призвела



до того, що його учасники були піддані словесним образам та закидані яйцями. На його думку, «австрійська влада не вчинила практично необхідних кроків щодо забезпечення безперешкодного проведення демонстрації, знехтувала справжнім значенням свободи зібрань» [4, п. 9].

Під час розгляду справи ЄСПЛ було встановлено, що «справжня, ефективна свобода мирних зібрань не може зводитись лише до обов'язку держави не втручатися: цілком негативна концепція не відповідає предмету та меті статті 11. Як і стаття 8, стаття 11 іноді потребує вживання позитивних заходів навіть у сфері взаємовідносин між окремими особами, якщо в цьому є потреба» [4, п. 32].

Окрім цього, вказана позиція ЄСПЛ була також закріплена в рішенні по справі «Джавіт Ан проти Туреччини», де зазначено, що «держави повинні не лише охороняти право на мирні зібрання, а й утримуватися від застосування необґрунтованих непрямих обмежень цього права <...> Хоча основним об'єктом статті 11 є захист особистості від свавільного втручання з боку публічної влади у здійснення захищених прав, але, крім того, можуть бути позитивні зобов'язання щодо забезпечення ефективного здійснення цих прав» [5, п. 57].

Такий підхід повністю реалізовано і в Керівних принципах зі свободи мирних зібрань, що були розроблені Бюром ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини у взаємодії з Венеціанською комісією у 2007 році, а у 2011 році вийшло друге, переглянуте та доповнене видання. Так, вказаним документом передбачено позитивний обов'язок держави активно захищати мирні зібрання, а також наголошено на необхідності його закріплення в актах національного законодавства. Активні дії держави передбачають захист учасників мирного зібрання від осіб чи груп осіб, які прагнуть перешкоджати його проведенню, забезпечення достатніх заходів безпеки та громадського порядку, безоплатність проведення. Держава має прагнути до проведення мирних зібрань у місцях, яким віддають перевагу організатори, забезпечити відсутність перешкод для розповсюдження в суспільстві інформації щодо запланованих зібрань, не обтяжувати проведення зібрання бюрократичним регулюванням [6, с. 40–41].

Р. Мельник, аналізуючи рішення ЄСПЛ у справі Платформа «Лікарі за життя» проти Австрії, звертає увагу, що хоча на державу і покладено обов'язок вжиття всіх необхідних заходів для проведення мирного зібрання, проте від адміністративних органів не вимагається досягнення певного результату, оскільки останній може залежати від низки факторів, не підконтрольних органам влади [7].

Незважаючи на обов'язок держави закріпити позитивні зобов'язання на законодавчому рівні, в Україні таке закріплення відсутнє. На нашу думку, враховуючи, що обов'язок забезпечення правопорядку покладено на органи Національної поліції, доцільно було б Закон України «Про Національну поліцію» доповнити положенням, відповідно до якого на органи правопорядку покласти повноваження застосування всіх розумних та належних у відповідній ситуації заходів, спрямованих на охорону учасників зібрання від неправомірного тиску з боку їхніх опонентів чи інших осіб. При цьому вказаний позитивний обов'язок не може бути зведено лише до невтручання в порушення прав учасників мирних зібрань.

Існує багато випадків заборони національними судами проведення мирних зібрань із підстав виникнення загрози порушення громадського порядку. Проте досить часто дана підстава використовується з метою неправомірного обмеження мирного зібрання.

У теорії права громадський порядок розглядається як система суспільних відносин, яка ґрунтується на засобах виробництва та складається внаслідок сукупного впливу на процеси суспільного життя всіх соціальних норм та принципів, які діють у суспільстві.

В. Настюк зазначає, що у вузькому розумінні громадський порядок потрібно розглядати як стан соціальної урегульованості, за якого забезпечуються життя, здоров'я громадян, їхні права і свободи, громадський спокій, мораль, людська гідність. Відносини громадського порядку в багатьох випадках установлюються й охороняються нормами права [8, с. 61].

Отже, можна дійти висновку, що під загрозою порушення громадського порядку під час проведення мирних зібрань мається на увазі порушення прав та свобод інших осіб.



ЄСПЛ у справі «Сергій Кузнєцов проти Росії» зазначив, що «будь-яка демонстрація в громадському місці неминуче, до певної міри порушує загальний перебіг життя, включаючи перешкоди для руху людей, і органам влади слід проявити певну терпимість відносно мирних зібрань» [9, п. 44].

У рішеннях по справах «Атаман проти Туреччини» та «Барокко проти Франції» містяться ідентичні правові позиції щодо необхідності прояву владою толерантності до мирних зібрань, незважаючи на наявність певного втручання в загальний перебіг життя внаслідок їх проведення, оскільки в іншому випадку свобода мирних зібрань буде позбавлена своєї суті. Однак обов'язковою умовою прояву такої толерантності є відсутність актів насильства з боку демонстрантів [10, п. 41–43]. До того ж ЄСПЛ вважає, що заборона проведення зібрань з посиланням на можливі порушення громадського порядку повинна бути заснована на достовірних доказах. При цьому такі порушення мають являти собою серйозну загрозу громадському порядку. «Вірогідність незначних інцидентів не може слугувати обґрунтуванням заборони на проведення мітингів...» [11, п. 94].

Обмеження мирних зібрань в інтересах національної безпеки зумовлює необхідність з'ясування змісту категорії «національна безпека». Законом України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. національна безпека визначається як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [12].

Слід зазначити, що у практиці ЄСПЛ дане поняття окреслюється певними межами. Зокрема, захистом безпеки держави та конституційно-демократичного порядку є міри проти шпигунства, тероризму, схвалення тероризму, сепаратизму, підбурювання до порушення військової дисципліни [13]. Із приводу обмеження мирних зібрань з огляду на вказані підстави ЄСПЛ було сформовано такі правові позиції:

1) «...Той факт, що група осіб закликає до автономії або навіть пропонує відділити частину території країни, таким чином вимагаючи фундаментальних конституційних і територіальних змін, не може автоматично виправдовувати заборону їх зібрання. Вимога територіальних змін у промовах і на демонстраціях автоматично не є загрозою територіальній цілісності країни і національній безпеці...» [11].

2) «...Суд зазначає, що Кишинівська муніципальна рада та національні суди вважали гасла «Геть тоталітарний режим Вороніна» та «Геть окупаційний режим Путіна» такими, що закликають до насильницького повалення конституційного ладу і такими, що розпалюють ненависть до російського народу і підбурюють до війни і агресії проти Росії. Суд зазначає, що такі гасла мають розумітися як вираження незадоволення і протесту, і не переконаний, що вони могли б розумно розглядатися як заклик до насильства, навіть якщо це супроводжується спалюванням прапорів і зображень російських лідерів. Суд зазначає, що такі гасла мають розумітися як вираження незадоволення і протесту, і не переконаний, що вони могли б розумно розглядатися як заклик до насильства, навіть якщо це супроводжується спалюванням прапорів і зображень.

У цій справі Суд також вважає, що гасла партії-заявника, навіть у випадку поєднання зі спалюванням прапорів і зображень, були формою вираження поглядів щодо питання, яке становить великий суспільний інтерес, а саме щодо присутності російських військ на території Молдови. Суд у цьому зв'язку нагадує, що свобода вираження поглядів стосується не тільки «інформації» або «ідей», які сприймаються прихильно або розцінюються як необразливі чи нейтральні, але й до тих, які ображають, шокують або вселяють занепокоєння» [14].

Відповідно до Аналітичного огляду судової практики у сфері свободи мирних зібрань за 2010–2014 рр., суди, забороняючи проводити мирні зібрання, найчастіше вбачають загрозу інтересам національної безпеки та громадського порядку у випадках:

1) наявності «недоліків» у повідомленні про мирний захід, пов'язаних з «несвоєчасністю» подання, «вадами» заяви (відсутність інформації про відповідальну особу, кількість учасників, часу проведення тощо), проведенні зібрання в «недозволеному» місці;

2) наявності одночасних заходів – збігу мирних зібрань у часі та місці проведення з офіційними заходами органів державної влади чи місцевого самоврядування, заходами



інших організацій, контрдемонстрацій, запланованого перебування поблизу місця проведення масового заходу перших осіб держави чи високих іноземних гостей;

3) неспроможності органів влади забезпечити громадський порядок, безпеку руху транспорту чи пішоходів, дотримання правил благоустрою тощо;

4) наявності небезпеки для охорони здоров'я чи моралі населення;

5) створенні перешкод або незручностей у реалізації прав осіб, що не беруть участь у мирному зібранні;

6) наявності шкоди для іміджу влади та репутації держави [15].

Наведене свідчить, що судами не застосовувалась ні практика ЄСПЛ, ні Керівні принципи зі свободи мирних зібрань.

Не менш важливим є дотримання національними судами так званого «трискладового тесту», який широко використовується ЄСПЛ під час розгляду справ. «Трискладовий тест» – це юридична конструкція, що є засобом для перевірки наявності необхідних умов для обмеження прав, гарантованих Конвенцією. Обмеження права на мирні зібрання має відповідати трьом умовам:

1) втручання передбачене законом – мається на увазі не лише наявність достатньо точного законодавства, що передбачає втручання, а і якісний рівень такого законодавства. Зокрема, положення закону мають бути досить чіткими у своїх термінах, а також закон має передбачати засоби юридичного захисту проти свавільного застосування [16];

2) втручання має легітимну мету – такими цілями втручання у право на свободу зібрань, відповідно до Конвенції, є інтереси національної або громадської безпеки, запобігання заворушенням або злочинам, охорона здоров'я, моралі чи захист прав і свобод інших осіб;

3) втручання необхідне в демократичному суспільстві. Аналізуючи практику ЄСПЛ, до критеріїв визначення «необхідності в демократичному суспільстві» можна віднести такі: а) причини, що виправдовують втручання, є «відповідними і достатніми»; б) для такого втручання є «нагальна суспільна потреба»; 3) втручання повинно бути пропорційне законній меті; будь-яке непропорційне втручання не буде вважатися «необхідним у демократичному суспільстві».

Висновки. Отже, навіть невичерпний перелік рішень ЄСПЛ дає змогу зробити висновок, що вони є важливим джерелом права, оскільки містять як вимоги до гарантії реалізації особами права на мирні зібрання, так і гарантії захисту осіб від неправомірного втручання у вказане право. У них встановлюються європейські (міжнародні) стандарти тлумачення та застосування ст. 11 Конвенції про захист прав та основоположних свобод, які у свою чергу слугують вектором розвитку національного законодавства та судової практики.

Автором наголошується на необхідності закріплення позитивних зобов'язань держави у сфері мирних зібрань на законодавчому рівні, а також виваженому та змістовному застосуванні практики ЄСПЛ національними судами під час розгляду справ щодо реалізації права на мирні зібрання, з обов'язковим урахуванням критеріїв, що підлягають оцінюванню для висновку про відповідність втручання у право на свободу мирних зібрань.

Список використаних джерел:

1. Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 30. Ст. 260.

2. Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

3. Шевчук С. Концепція позитивних обов'язків держави у практиці Європейського суду з прав людини. Право України. 2010. № 2. С. 55–64.

4. Платформа «Лікарі за життя» проти Австрії, заява № 10126/82, рішення від 21 червня 1988 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_160

5. Рішення ЄСПЛ у справі «Джавіт АН проти Туреччини» від 20 лютого 2003 р., заява № 20652/92. URL: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/6574?page=4>



6. Руководящие принципы по свободе мирных собраний: 2-е изд. Варшава-Страсбург: БДИПЧ ОБСЕ, 2011. С. 194.
7. Мельник Р.С. Право на свободу мирных зібрань через призму рішень Європейського Суду з прав людини. Журнал східноєвропейського права. 2014. № 3. С. 3–12. URL: http://pravo.org.ua/files/pravo_na_svobodu1.pdf
8. Настюк В.Я. Щодо розуміння громадського порядку. Проблеми охорони громадського порядку: зб. наук. пр. за матеріалами регіон. круглого столу (19 черв. 2014 р., м. Харків); М-во освіти і науки України, НЮУ ім. Я. Мудрого, каф. адмін. права та адмін. діяльності; Харків. обл. громад. формування з охорони громад. порядку і держав. кордону. Харків: Планета-прінт, 2014. С. 59–65.
9. Рішення ЄСПЛ у справі SERGEY KUZNETSOV v. RUSSIA від 23 жовтня 2008 р., заява № 10877/04.
10. Решение Европейского суда по правам человека по делу «Ойа Атаман против Турции (Oya Ataman v. Turkey)». Свобода собраний в постановлениях Европейского суда по правам человека. Воронеж: Артефакт, 2009. §§ 39, 42.
11. Решение Европейского Суда по правам человека по делу Станков и Объединенная организация Македонии «Илинден» против Болгарии от 2 октября 2001 г. / Свобода собраний в постановлениях Европейского Суда по правам человека. Воронеж: Артефакт, 2009. С. 46–84.
12. Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
13. Национальная безопасность и практика Европейского суда по правам человека: отчет / Совет Европы – Европейский суд по правам человека. 2013. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_national_security_RUS.pdf
14. Christian Democratic People's Party v. Moldova Case (Application no. 28793/02): Judgement of 14 February 2006 / HUDOC Search Page. Cit. 01.11.2014. URL: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx#{\"appno\":\[\"28793/02\"\],\"itemid\":\[\"001-72346\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx#{\).
15. Куйбіда Р., Середа М. Центр політико-правових реформ Свобода мирних зібрань у практиці адміністративних судів. URL: http://pravo.org.ua/files/Sud/___2010-2014.pdf
16. Рішення від ЄСПЛ у справі «Власов проти Росії» від 12.06.2008 р. URL: <http://europeancourt.ru/tag/vlasov-protiv-rossii/>



ХАЙДАРОВА І. О.,
суддя
(Херсонський міський суд
Херсонської області)

УДК 342.95

ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН АНТИКОРУПЦІЙНИХ СУДІВ

У статті проаналізовано законодавство та досвід інших держав, де запроваджено систему антикорупційних судів. Систематизовано моделі таких судів, визначено недоліки та переваги функціонування системи таких судів в інших країнах, виявлені недоліки правового регулювання адміністративних відносин антикорупційних судів інших країн та запропоновані заходи з недопущення їх у діяльності Вищого антикорупційного суду України.

Ключові слова: антикорупційний суд, іноземний досвід, законодавство, судді, корупція.

В статье проанализированы законодательство и опыт других государств, где введена система антикоррупционных судов. Систематизированы модели таких судов, определены недостатки и преимущества функционирования системы таких судов в других странах, выявлены недостатки правового регулирования административных отношений антикоррупционных судов других стран и предложены меры по их недопущению в деятельности Высшего антикоррупционного суда Украины.

Ключевые слова: антикоррупционный суд, иностранный опыт, законодательство, судьи, коррупция.

The article analyzes the legislation and experience of other states where a system of anti-corruption courts is introduced, models of such courts are systematized, the disadvantages and advantages of the functioning of the system of such courts in other countries, the identified shortcomings of legal regulation of administrative relations of anti-corruption courts of other countries and proposed measures to prevent them in activity the highest anti-corruption court of Ukraine.

Key words: anti-corruption court, foreign experience, legislation, judges, corruption.

Вступ. Сучасна антикорупційна державна політика за часів незалежності України є надієвішою. Про це свідчить створення системи ефективно працюючих спеціальних антикорупційних органів. Завершальним етапом у формуванні цієї системи є триваючий наразі процес створення Вищого антикорупційного суду України (ВАС України).

Корупція в Україні, зазначають К. Ростовська та Н. Гришина, набула ознак системного явища, яке поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя, все глибше укорінюючись у повсякденному житті як основний, швидкий та найбільш дієвий протиправний засіб вирішення питань, досягнення певних цілей. Зменшення рівня корупції в Україні, як наголошують К. Ростовська і Н. Гришина, можливе лише за умови вивчення та втілення в життя закордонного досвіду боротьби із цим вкрай негативним соціальним явищем, насамперед ефективних в інших країнах політичних, правових та організаційних механізмів подолання корупції [9, с. 89].



Іноземний досвід свідчить, що одним із механізмів подолання корупції в Україні є створення антикорупційних судів. Експерти Антикорупційної ініціативи ЄС, зазначають, що створення антикорупційного суду – практика багатьох країн, які зіткнулися з недовірою суспільства до можливостей звичайних судів розглядати судові справи, пов'язані з корупцією на високому рівні. Однак найпоширенішим аргументом для створення антикорупційного суду все ще залишається необхідність подати сигнал не тільки міжнародній громадськості, а й громадянам країни про те, що держава продовжує реформуватися і підсилює боротьбу з корупцією, в тому числі на високому рівні [14]. Я. Семенюк зазначає, що для країн на кшталт України, де корупція стала національною ознакою та існує в усіх соціальних інститутах – від освіти та медицини до правоохоронної системи, створення Антикорупційного суду не є лише правовим питанням. Такий суд, за прикладом країн із високим рівнем корупції, в такому випадку – демонстрація зміни системи судової ланки [10]. Через відсутність власної історії функціонування антикорупційних судів в Україні тільки іноземний досвід діяльності відповідних інститутів дозволяє спрогнозувати перспективи та проблеми в діяльності Вищого антикорупційного суду України. З моменту прийняття Закону України № 2447-VIII «Про Вищий антикорупційний суд» 7 червня 2018 року пройшло небагато часу. Саме зараз, на наш погляд, актуальним є дослідження адміністративно-правових відносин ВАС України, що пов'язані з обранням суддів, створенням матеріальної бази цього суду, забезпеченням його матеріальної незалежності, формуванням системи гарантій діяльності цього суду та його суддів. Таким чином, адміністративно-правові відносини є первинними відносинами, що виникають навколо Вищого антикорупційного суду України, зрозуміти особливості яких дозволить вивчення іноземного досвіду в цій сфері.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження іноземного досвіду правового регулювання адміністративних відносин за участю антикорупційних органів, виявлення негативних факторів, визначення запобіжних заходів недопущення їх у діяльності ВАС України та розгляд можливостей запровадження позитивних результатів діяльності таких судів в інших країнах.

Питання правового регулювання діяльності антикорупційних судів в інших країнах досліджувалось у роботах таких науковців та практиків, як: Гарник К., Гришина Н., Косиця О., Петрова А., Ростовська К., Семенюк Я., Слюсар А., Стівенсон М. та ін.

Результати дослідження. У попередніх наукових роботах ми запропонували визначення адміністративно-правових відносин ВАС як відносин, урегульованих адміністративно-правовими нормами, що виникають між ВАС України, його посадовими особами, наділеними адміністративними повноваженнями, та підпорядкованими їм службовцями, а також іншими підприємствами, установами, організаціями та їх посадовими і службовими особами, спрямовані на організаційне, майнове, інформаційне, документальне, аналітичне забезпечення ВАС із метою підтримання незалежності, ефективності роботи ВАС та обов'язковості виконання його рішень. Так, на наш погляд, до внутрішніх адміністративно-правових відносин ВАС, тобто без залучення інших суб'єктів публічного чи приватного права, можна віднести відносини, пов'язані з реалізацією адміністративних повноважень головою ВАС, його заступником, Головою Апеляційної палати ВАС та роботою апарату ВАС щодо інформаційного, документального, аналітичного забезпечення роботи цього суду. До зовнішніх адміністративно-правових відносин ВАС, тобто із залученням інших суб'єктів публічного чи приватного права було запропоновано віднести відносини, пов'язані з проведенням конкурсу на зайняття посади судді ВАС, призначенням на посади суддів ВАС; діяльністю громадської ради міжнародних експертів; забезпеченням безпеки суддів ВАС; моніторингом доброчесності суддів ВАС; підвищенням рівня професійної компетентності суддів ВАС; забезпеченням житлових умов суддів ВАС; фінансовим забезпеченням діяльності ВАС; розміщенням ВАС тощо [13, с. 10–11]. У зв'язку з тим, що в Україні тільки відбувається формування ВАС, то активно утворюються саме зовнішні адміністративно-правові відносини, іноземний досвід регулювання яких ми розглянемо в цій статті.

За даними експертів Антикорупційної ініціативи ЄС, наразі 20 країн світу мають спеціалізовані суди, які займаються розглядом справ, пов'язаних з ТОП-корупцією: Афганістан,



Бангладеш, Ботсвана, Болгарія, Бурунді, Камерун, Хорватія, Індонезія, Кенія, Малайзія, Непал, Пакистан, Палестина, Філіппіни, Сенегал, Словаччина, Уганда, Мексика, Танзанія і Таїланд [14]. З наведеного списку видно, що більшість держав – високо корумповані країни азійського та африканського регіонів. Це Філіппінські острови, Пакистан, Кенія, Уганда, Палестина та ще ряд країн з високим рівнем злочинності. Серед європейських представників списку – лише Словаччина, Хорватія та Болгарія.

Я. Семенюк зазначає, що антикорупційні суди в цих країнах створюють за кількома моделями: 1) суди першої інстанції, що мають пріоритет у корупційних справах, а апеляційною інстанцією в цих справах виступає Верховний суд (Словаччина, Хорватія, Пакистан); 2) модель, за якою одноосібні судді працюють у загальних судах, однак спеціалізуються на справах про корупцію (Бангладеш, Кенія); 3) суди змішаного типу (гібридні суди), які можуть бути одночасно судами першої інстанції під час розгляду найбільш важливих справ про корупцію та апеляційними для решти справ, що розглядаються в місцевих органах (Філіппіни); 4) універсальні паралельні суди, які виконують функції судів першої інстанції та апеляційних органів (Болгарія, Індонезія, Малайзія) [10].

Причини створення в цих країнах антикорупційних судів різні. Так, Основною причиною створення в Словаччині у 2005 р. антикорупційного суду було побоювання, що злочинні організації зможуть шантажувати чи підкуповувати суддів загальних судів, та прагнення зруйнувати місцеві зв'язки, які існували між суддями, адвокатами, прокурорами та організованою злочинністю [12, с. 9]. В Індонезії антикорупційний суд утворювався через значний рівень впливу політичних та бізнес-еліт на суди загальної юрисдикції, а також високий загальний рівень корумпованості судової системи. Утворення спеціального трибуналу в Хорватії для розгляду корупційних та інших тяжких злочинів обґрунтовувалось необхідністю утворення підготовленого суддівського корпусу для вирішення найбільш складних і соціально-важливих справ. В Індонезії антикорупційні суди утворювались як протипага корумпованим судам загальної юрисдикції [11]. У Нігерії, наприклад, після виборів Президента М. Бухарі у 2015 р., чия кампанія ґрунтувалась значною мірою на антикорупційній платформі, спостерігається дедалі більша підтримка створення такого суду. У Молдові пропозиція уряду створити спеціалізовані антикорупційні суди викликала серйозні дебати (і критику) в громадянському суспільстві. А в Албанії на розгляді в парламенті перебуває пакет реформ сектору правосуддя, який включав створення нового антикорупційного суду, а Прем'єр-Міністр Албанії Е. Рема вже звернувся до США з проханням надати технічну допомогу в створенні такого суду [12, с. 9]. Наприклад, міжнародна спільнота (зокрема, США і Великобританія) чинила тиск на уряд Афганістану, щоб він швидше створив антикорупційні суди. Причиною цього була корупція, яка створювала серйозні перешкоди для економічного розвитку і безпеки в Афганістані [11].

Експерти Антикорупційної ініціативи ЄС зазначають, що існують три основні механізми, які можуть допомогти таким судам бути ефективними. По-перше, спеціалізований суд, який розглядає тільки справи про корупцію, отримує більш сприятливе співвідношення кількості суддів і кількості справ, що розглядаються, у зв'язку з чим зможе швидко приймати рішення. По-друге, антикорупційні суди можуть налагоджувати процедури розгляду справ про корупцію багатьма шляхами. Наприклад, деякі антикорупційні суди є судами першої інстанції, апеляційні заяви на оскарження рішень яких йдуть відразу до верховного суду країни, минаючи звичайні проміжні апеляційні суди. По-третє, для прискорення розгляду справ про корупцію різні країни встановлюють спеціальні кінцеві терміни розгляду справ для своїх антикорупційних судів [14].

Так, перший механізм, що пов'язаний з кількістю суддів та справ, що ними розглядаються, в різних країнах реалізується по-різному, і в різних країнах кількість суддів, що розглядають справи про корупцію, істотно відрізняється. Зараз в Україні проходить конкурсний відбір на посади 39 суддів Вищого антикорупційного суду, який планують завершити на початку 2019 року. На сьогодні спеціалізований суд Словаччини складається з 14-ти суддів, а до складу спеціалізованої прокуратури входять 19 прокурорів. Цей суд розглядає декілька



категорій справ: навмисні вбивства, економічні правопорушення, в яких фігурують суми понад 6,6 млн євро, тяжкі злочини, скоєні злочинною чи терористичною групою, та злочини екстремістського характеру [12, с. 9].

У більшості країн судді, що спеціалізуються на розгляді справ про корупцію, мають статус звичайних суддів, тому процедури їх призначення та відставки, контролю за ними, а також умови служби такі ж, як і для інших суддів на аналогічному рівні судової ієрархії. У більшості країн судді спеціалізованих антикорупційних судів мають той же статус та проходять ті ж процедури відбору, що і судді загальної юрисдикції аналогічного рівня. Однак у певних країнах застосовують спеціальні процедури відбору суддів антикорупційних судів. Як правило, це спеціальні вимоги щодо необхідної кваліфікації або практичного досвіду [11]. У Словаччині, наприклад, судді також повинні пройти спеціальну перевірку для підтвердження відсутності будь-яких негативних факторів, які б могли бути використані для шантажу чи інших форм незаконного впливу на них. Тепер така перевірка розповсюджується на всіх суддів без винятку. Найбільш комплексно до питання запровадження спеціальних процедур відбору для антикорупційних судів підійшли в Індонезії. У спеціалізованих судах справи тут розглядаються не лише професійними суддями, але й *ad hoc* суддями, якими, як правило, виступають професійні юристи, судді у відставці чи інші професіонали у сфері права. Претенденти на роль *ad hoc* суддів повинні пройти чітко визначену процедуру відбору, при цьому до складу комісії з відбору входять представники апарату Верховного суду, а також громадянського суспільства. Професійні судді призначаються президентом на п'ять років з можливістю бути перепризначеними лише один раз. Згідно з початковою редакцією закону 2002 року антикорупційні суди розглядали справи колегіально у складі п'яти суддів, троє з яких були суддями *ad hoc* (така система була запроваджена через недовіру до професійних суддів, які вважались більш корумпованими). Однак у 2009 році ця система була змінена і тепер голова кожного регіонального антикорупційного суду (який є професійним суддею) може особисто визначати співвідношення професійних і *ad hoc* суддів у судових колегіях [11]. В Україні ж процес добору суддів Вищого антикорупційного суду відрізняється від відбору суддів у звичайні суди, зокрема, через роль Громадської ради міжнародних експертів (ГРМЕ) з правом виносити вето на прийняття тих чи інших кандидатів за наявності доказів їх невідповідності вимогам [14].

Другий механізм, що пов'язаний з варіативністю процедури розгляду справ про корупцію багатьма шляхами, теж у різних країнах застосовується по-різному. Впровадження ефективного інституціонального механізму реалізації міжнародної й національної антикорупційної політики є стратегічним кроком у боротьбі та протидії корупції. Для визначення юрисдикції антикорупційних судів, як наголошує А. Слюсар, використовуються різні критерії: за категорією злочинів; за тяжкістю злочинів; за суб'єктами. Так, за категорією злочинів більшість антикорупційних судів розглядають справи про корупційні і пов'язані з корупцією злочини. Однак деякі зі спеціалізованих судів мають і ширшу підсудність, яка також включає й інші тяжкі злочини. Для прикладу, спеціалізовані суди в Хорватії розглядають не лише справи про високопосадову корупцію, але й про організовану злочинність. Спеціальний кримінальний суд Болгарії також розглядає справи про організовану злочинність наряду з корупційними. Спеціальний кримінальний суд Словаччини розглядає, крім корупційних та справ про відмивання коштів, справи про організовану злочинність і навмисні вбивства. Інші спеціалізовані суди мають вужчу підсудність. Підсудність окремих спеціалізованих антикорупційних судів обмежується не лише категоріями злочинів, але й посадовим статусом обвинувачених [11]. У більшості країн (у тому числі європейських, наприклад, Словаччині, Болгарії та Хорватії) антикорупційні суди є судами з розгляду не лише корупційних злочинів, а й злочинів, пов'язаних із відмиванням грошей, злочинів проти власності, злочинів, пов'язаних із торгівлею людьми [3]. У Філіппінах такий суд розглядає справи лише стосовно високопоставлених державних службовців [11]. Для більшості антикорупційних судів підсудність скоріше визначається за категоріями злочинів, а не за їх тяжкістю, проте в деяких країнах застосовують і такий підхід. Для прикладу, в Камеруні Спеціальний



кримінальний суд розглядає лише справи про заволодіння майном в особливо великих розмірах, справи про аналогічні злочини з меншими сумами збитків розглядаються судами загальної юрисдикції. Також останніми змінами до законодавства обмежено підсудність спеціалізованого суду у Філіппінах за ознакою розміру завданих збитків. У Словаччині після публікацій журналістів про те, що Спеціальний кримінальний суд розглядає в тому числі і справи про незначні хабарі (іноді менші 20 €), розпочалась публічна дискусія стосовно доцільності обмеження юрисдикції суду більш серйозними злочинами [3].

Третій механізм пов'язаний із встановленням спеціальних кінцевих термінів розгляду справ. Кінцеві терміни розгляду справ в антикорупційному суді значно відрізняються в різних країнах частково через відмінності в структурі, функціях та організації судів. Суд з розгляду справ про корупцію в Палестині славиться своїми особливо жорсткими кінцевими термінами: в межах формального статутного права цей суд повинен розглянути будь-яку справу, що надходить до нього, протягом 10 днів і прийняти рішення протягом 10 днів після слухання, з дозволеним збільшенням процесуального строку не більше ніж на 7 днів. На момент введення спеціалізованих антикорупційних судів у Малайзії середній термін розгляду справи про корупцію з часу його надходження і до винесення остаточного рішення становив 8,5 років. Тому Малайзія встановила правову вимогу розгляду справ антикорупційними судами протягом одного року (вимога не поширюється на суддів звичайних судів) [14].

З наведеної інформації можна зробити висновок, що запровадження антикорупційних судів у цих країнах мало як позитивні результати, так і створювало певні ризики, що мали негативні наслідки. Так, слід погодитись із Слюсарем А. щодо позитивних аспектів запровадження антикорупційних судів, а саме: 1) можливість застосувати більш ефективні процедури відбору та сформувані штат чесних та незалежних суддів; 2) можливість зменшення навантаження на суддів у зв'язку з визначеною юрисдикцією суду і порівняно меншою кількістю справ для розгляду; 3) підвищення професійної спеціалізації суддів у зв'язку з розглядом ними справ однієї чи близьких категорій та застосування новітніх підходів до організації роботи та забезпечення документообігу [11].

Негативними аспектами запровадження антикорупційних судів є: 1) неефективність і сповільнений розгляд справ, а також корумпованість суддів; 2) фактичне запровадження двох паралельних судових систем, коли одні й ті ж категорії справ можуть розглядатись судами загальної юрисдикції або ж спеціалізованими, що означає застосування різних процедур розгляду та ставить під питання законність таких рішень; 3) створення антикорупційного суду утворює можливість порушити чинну систему [3; 10; 11].

Під час реалізації таких аспектів практика має такі негативні приклади. Так, в Індонезії декілька суддів таких судів були звинувачені в корупції, а у Філіппінах Верховний суд відсторонив від посади суддю спеціалізованого антикорупційного суду через звинувачення в причетності до корупційних дій. Також в Індонезії можливість розгляду аналогічних справ двома паралельними судовими системами лягла в основу рішення про неконституційність такої організації судоустрою [11].

У сукупності наведені фактори вплинули суперечливо на ефективність антикорупційних судів. Так, у Словаччині, де суд діє вже 15 років, рівень сприйняття корупції зменшився на п'ять пунктів – з 59 балів до 54. Але в той самий час, у період з 2005 по 2012 рр., кількість обвинувальних вироків у справах, пов'язаних з корупцією, зросла на 50%. Кращі результати демонструє Хорватія – мінус тринадцять балів (з 62 до 49 місця). А Болгарія в рейтингу зовсім не зрушила. Там суд існує 5 років.

Водночас за межами Європи є ще більш вражаючі приклади. Так, позитивний результат показує Сенегал, де за останні 8 років країна втратила 33 позиції й піднялася з 99-го на 66-е місце в індексі. Ряду африканських країн створення антикорупційних органів позитивного результату не принесло. Камерун, наприклад, з 2011 року, коли було створено суд, знизив позиції в індексі сприйняття корупції на 11 пунктів (з 134 до 145 балів). Це при тому, що країна в час створення суду перебувала у хвості рейтингу. Те ж можна сказати і про Бурунді та Уганду (майже по тридцять додаткових корупційних балів) [14]. Водночас цікавий



той факт, що антикорупційні суди створено у 20 країнах, з яких жодна не входить навіть у тридцятку «антикорупційних держав» за «Всесвітнім індексом корупції – 2016» [3].

Таким чином, наведена інформація демонструє, що робота антикорупційної судової системи не може викоринити корупцію. Врешті, в країнах із низьким рівнем корупції таких судів загалом немає. Це говорить, що наявність профільних судів – не ознака відсутності корупції. На її наявність та рівень скоріше впливає економічний рівень розвитку країни. К. Гарник теж підтримує цю позицію та стверджує, що створення Антикорупційного суду – це одна з вимог західних партнерів України, проте ні в Сполучених Штатах, ні в Німеччині, ні у Франції таких судів немає. Там усі суди антикорупційні. Загалом, у країнах ЄС антикорупційні суди в тій чи іншій формі існують лише в Словаччині, Болгарії та Хорватії. К. Гарник стверджує, що антикорупційний суд – це не гарантія знищення корупції, а скоріш показник ставлення Заходу до нашої країни [2].

Антикорупційні суди, як правило, створювались у країнах третього світу. Розвинутим державам не потрібен Антикорупційний суд, тому що в них кожен суд саме такий. У країнах же третього світу ці суди у вигляді окремих палат чи суддів виникали чи то через тиск зовнішньої спільноти, чи то через внутрішні важелі. Назвати хоча б одну країну, де створення судів мало абсолютно успішну історію, не можна. До певного часу їхня діяльність справляла певний суспільний ефект. Значно покращити своє місце у світовому рейтингу не вдалося нікому, однак говорити про неефективність антикорупційних судів все одно не можна. Вироки Антикорупційного суду можуть стати превентивним заходом для потенційних хабарників [10].

Іноземний досвід свідчить, що функціонування антикорупційних судів носить суперечливий та проблемний характер. Водночас, як зазначає К. Гарник, Вищий антикорупційний суд може бути ефективним в Україні, але для цього необхідно забезпечити реформування всієї системи та підвищити гарантії незалежності судів і суддів, збільшити зарплати суддів, створити нормальні умови їхньої праці, посилити захист від зовнішнього впливу.

Висновки. На наш погляд, такий результат діяльності антикорупційних судів у наведених вище країнах також є наслідком недостатньої уваги до правового регулювання саме адміністративно-правових відносин антикорупційних судів. Оскільки в основному міжнародні експерти висвітлювали найбільш нормативно-врегульовані аспекти правового статусу антикорупційних судів, то серед поширеної в наукових роботах та засобах масової інформації відомостей найбільш урегульованими виявились адміністративно-правові відносини тих судів, що пов'язані з конкурсом на посади суддів антикорупційних судів та визначенням їх кількості. Водночас наявні на даний час результати наукових досліджень правового регулювання діяльності антикорупційних судів в інших країнах свідчать про прогалини правової регламентації щодо моніторингу доброчесності суддів антикорупційних судів протягом усього часу обіймання ними посади; щодо підвищення рівня професійної компетентності суддів цих судів; фінансового забезпечення діяльності цих судів; забезпечення безпеки їхніх суддів тощо. Тому, враховуючи зазначені висновки, вважаємо за необхідне звернути увагу наукової спільноти, юристів-практиків та законодавців на необхідність приділення більшої уваги питанням правової регламентації адміністративно-правових відносин ВАС України для забезпечення його ефективного функціонування та недопущення реалізації у вигляді негативних наслідків ризиків, що проявилися в системі антикорупційних судів інших країн.

Список використаних джерел:

1. Відбулося експертне обговорення найкращих міжнародних практик створення спеціалізованих антикорупційних судів / Офіційний сайт Вищої ради правосуддя. URL: <http://www.vru.gov.ua/news/2067>
2. Гарник К. Антикорупційний суд: міжнародний досвід та українські реалії. URL: https://censor.net.ua/blogs/3072501/antikoruptysiyniyi_sud_mjnarodniyi_dosvd_ta_ukransk_real
3. Косиця О.О. Організаційно-правові підстави створення антикорупційного суду в Україні. Судова та слідча практика в Україні. 2017. Вип. 4. С. 6–10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/jipu_2017_4_3



4. Петрова А.С. Корупція як соціально-правовий феномен. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2015. № 4. С. 96–102.
5. Петрова А.С. Міжнародні антикорупційні стандарти у судовій системі. Наше право. 2017. № 3. С. 165–171. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2017_3_30
6. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 7 червня 2018 року № 2447-VIII. Відомості Верховної Ради України. 15.06.2018. № 24. С. 5. Ст. 212.
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 05.12.2014. № 49. С. 3186. Ст. 2056.
8. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради України. 29.07.2016. № 31. С. 7. Ст. 545.
9. Ростовська К.В., Гришина Н.В. Міжнародний досвід боротьби з корупцією в правоохоронних органах. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: «Право». 2016. Вип. 22. С. 89–92. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPR_2016_22_22
10. Семенюк Я. Світовий досвід. Як працює Антикорупційний суд в інших країнах. URL: <https://fakty.com.ua/ua/ukraine/20180607-valyat-lis-i-kydayutsya-kaminnyam-romy-zaselyly-golosiyivskij-park/>
11. Слюсар А. Антикорупційний суд в Україні: передумови утворення та гарантії ефективності. URL: <http://www.pravda.com.ua/columns/2017/02/15/7135474/>
12. Стівенсон М., Шютте С. Спеціалізовані антикорупційні суди: порівняльний аналіз. U4: антикорупційний ресурсний центр Інституту імені Крістіана Міхельсена. 2017. № 5. URL: <http://www.u4.no/assets/publications/U4Issue-2017-5-UKR.pdf>
13. Хайдарова І. Вищий антикорупційний суд України як учасник адміністративно-правових відносин. Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. 2018. № 3. С. 7–11.
14. Як спрацювали спеціалізовані антикорупційні суди в світі? Уроки для України. Антикорупційна ініціатива ЄС. 11.09.2018. URL: <https://apostrophe.ua/ua/article/politics/judiciary/2018-09-11/kak-srabotali-spetsializirovannyie-antikorrupsionnyie-sudyi-v-mire-uroki-dlya-ukrainyi/20562>

ШОВКОПЛЯС О. В.,
кандидат юридичних наук, асистент
кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.951(477):615

ДЕЯКІ ПИТАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У ФАРМАЦЕВТИЧНІЙ СФЕРІ

У статті розглянуто загальні питання надання адміністративних послуг в Україні у фармацевтичній сфері, а також проблемні аспекти визначення дефініцій понять досліджуваних категорій. Проаналізовано якість надання адміністративних послуг у фармацевтичній сфері.

Ключові слова: адміністративні послуги, фармацевтична послуга, фармацевтична сфера, якість адміністративних послуг, надання адміністративних послуг.



В статье изучены общие вопросы предоставления административных услуг в Украине в фармацевтической сфере. Рассмотрены проблемные аспекты определения дефиниций понятий исследуемых категорий. Проанализировано качество предоставления административных услуг в фармацевтической сфере.

Ключевые слова: административные услуги, фармацевтическая услуга, фармацевтическая сфера, качество административных услуг, предоставление административных услуг.

The article touches upon the general issues of providing administrative services in Ukraine in the pharmaceutical industry. The problematic aspects of defining the concepts of the categories studied are considered. The quality of the provision of administrative services in the pharmaceutical industry is analyzed.

Key words: administrative services, pharmaceutical service, pharmaceutical industry, quality of administrative services, provision of administrative services.

Вступ. Останнім часом в Україні все більше актуалізується питання надання адміністративних послуг. Сучасна система надання останніх у державі являє собою досить нову ланку взаємодії між громадянами та органами державної влади й органами місцевого самоврядування. З появою спрощеної можливості отримання адміністративних послуг у нашій країні було створено зручні та доступні умови для розвитку інформаційно-комунікаційних технологій. Оскільки сфера охорони здоров'я й фармацевтична сфера зокрема є вкрай важливою для загального стану розвитку суспільства, то й дослідження правових аспектів у цій царині завжди буде потребувати вивчення, узагальнення та аналізу.

На сьогодні досить багато вчених різних галузей права приділяли увагу у своїх працях важливим та сучасним питанням надання адміністративних послуг. Досить багато ґрунтовних наукових доробок із цих питань було висвітлено у працях таких учених, як: В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, І. Голосніченко, О. Карпенко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, В. Марченко, О. Оболенський, Г. Писаренко, В. Тимошук тощо.

Постановка завдання. Метою статті є вивчення основних аспектів надання адміністративних послуг в Україні у фармацевтичній сфері; дослідження понятійно-категоріального апарату даної царини; а також аналіз сучасного стану якості надання таких послуг у країні.

Результати дослідження. Адміністративні послуги в Україні охоплюють майже всі сфери життєдіяльності суспільства. Основним законодавчим актом, що врегульовує відносини, які виникають у процесі надання адміністративних послуг, є Закон України № 5203-VI «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року. У зазначеному нормативно-правовому акті законодавець закріпив основні положення, які необхідні для врегулювання питань цієї сфери. Так, у Законі визначено: сферу дії Закону; основні положення державної політики у сфері надання адміністративних послуг; основні вимоги до регулювання надання адміністративних послуг; інформацію про адміністративні послуги; вимоги щодо якості надання адміністративних послуг; положення щодо інформаційної і технологічної картки адміністративних послуг; порядок надання адміністративних послуг; строки надання адміністративних послуг; закон закріпив положення щодо оплати надання адміністративних послуг (адміністративний збір); положення щодо центрів надання адміністративних послуг; організаційне забезпечення надання адміністративних послуг; положення щодо надання супутніх послуг; фінансове та інше забезпечення надання адміністративних послуг; відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг тощо.

Особливо важливим питанням до прийняття зазначеного вище Закону поставало визначення саме поняття «адміністративна послуга», але у 2012 році законодавець чітко закріпив його у ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [1].



При цьому, погоджуючись із багатьма вченими, які досліджували сутність даного поняття, вважаємо необхідним зазначити, що у чинному Законі України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. (зі змінами та доповненнями) не зазначено, що саме є кінцевим результатом надання адміністративних послуг: документи, рішення, консультації тощо. Тут сама послуга визначається результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг [2, с. 147].

Також необхідно зауважити, що велика кількість учених все ж таки висловлюють власну думку стосовно визначення дефініції поняття «адміністративна послуга». При цьому багато з них вважають, що дана категорія є ширшою, ніж визначено в Законі.

Наприклад, деякі вчені зазначають, що адміністративну послугу можна розглядати у двох аспектах: 1) як публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи; 2) як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи [3, с. 9].

В.М. Мариняк вважає, що під поняттям «адміністративні послуги» варто розуміти публічні послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень щодо ухвалення згідно з нормативно-правовими актами на звернення юридичної або фізичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, ресстрації тощо [4]. Також важливим для повного розуміння та науково обґрунтованого визначення поняття «адміністративні послуги» є визначитися з основними ознаками, що притаманні цим послугам:

1) адміністративна послуга надається за заявою (зверненням) фізичної або юридичної особи;

2) надання адміністративних послуг пов'язано із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;

3) адміністративні послуги надаються адміністративними органами і обов'язково через реалізацію владних повноважень. Тобто отримати конкретну адміністративну послугу можна лише у відповідному (як правило, тільки одному) адміністративному органі. Органом також буде вважатися будь-який суб'єкт (у т.ч. установа, організація, підприємство незалежно від форми власності), який на виконання закону чи в порядку делегування здійснює функції державного управління або місцевого самоврядування;

4) для отримання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом (тобто має бути дотриманий встановлений порядок одержання відповідної послуги);

5) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має бути безпосередньо передбачено чинним законодавством;

б) результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (дозвіл, ліцензія, сертифікат та ін., рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється заява особи) та має конкретного адресата – одержувача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за цією послугою [4].

Виходячи з викладеного вище, поняття «адміністративної послуги», що закріплено в чинному Законі України «Про адміністративні послуги», потребує свого вдосконалення. Основною причиною вдосконалення є те, що така послуга є не зовсім результатом здійснення владних повноважень суб'єктом, а саме чітко визначеною на законодавчому рівні процедурою (тобто це є саме публічно-владна діяльність уповноважених суб'єктів). А результатом такої діяльності, тобто послуги, є адміністративний акт.

Зокрема, адміністративні послуги в Україні надаються в багатьох сферах життєдіяльності, наприклад, виділяють підприємницькі (господарські), соціальні, земельні, будівельно-комуніальні, житлові адміністративні послуги, а також послуги у сферах культури, здоров'я, освіти, фармації тощо.



Зупинимося детальніше на системі надання адміністративних послуг у фармацевтичній сфері. Взагалі, «фармацевтична сфера» – це складова частина національної системи охорони здоров'я, яка являє собою діяльність господарюючих конкретних суб'єктів (фармацевтичні підприємства, наукові установи, лабораторії, аптечні мережі тощо), пов'язану з виробництвом, зберіганням та розповсюдженням лікарських засобів та виробів медичного призначення з метою належного забезпечення медико-профілактичних закладів та населення якісними й доступними лікарськими засобами задля збереження та підтримання здоров'я населення [5, с. 41].

Необхідно зазначити, що адміністративні послуги у сфері охорони здоров'я – це результат здійснення владних повноважень адміністративним органом охорони здоров'я, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [6].

Оскільки фармацевтична сфера є складовою частиною національної системи охорони здоров'я, то можна зробити висновок, що адміністративні послуги у фармацевтичній сфері є результатом здійснення владних повноважень законодавчо уповноваженими на це суб'єктами, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою у сфері виробництва, зберігання та розповсюдження лікарських засобів та виробів медичного призначення.

Цілком поділяємо думку вчених стосовно слушного виокремлення категорії «фармацевтична послуга» з-поміж загальної категорії «адміністративна послуга». Так, Стрельченко О.Г. у своїй праці пропонує авторську дефініцію поняття «фармацевтична послуга» та визначає її як своєрідну діяльність публічної адміністрації, компетенція якої поширюється на фармакологічну сферу, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов обігу лікарських засобів фізичними, юридичними або іншими колективними особами прав, свобод і законних інтересів у даній сфері за їх заявою (видача ліцензій, сертифікатів, реєстрація тощо). Причому фармацевтична послуга є майновою послугою, оскільки має вартісну оцінку на основі договірних цін [7, с. 18]. На наш погляд, основною особливістю системи надання адміністративних послуг є саме те, що вони можуть надаватися спеціально визначеними суб'єктами. У Законі України «Про адміністративні послуги» такими суб'єктами визначено: органи виконавчої влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкти державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [1].

Якщо говорити про суб'єктів, що надають адміністративні (фармацевтичні) послуги у досліджуваній нами сфері, то їх існує досить багато, але ми звернемо особливу увагу на Державну службу з лікарських засобів та контролю за наркотиками. Дана служба є одним із суб'єктів надання адміністративних послуг в Україні, яка під час здійснення своїх повноважень у цій сфері керується такими нормативно-правовими актами, як: Закон України «Про адміністративні послуги», Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118 «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг», Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 57 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 №718-р «Про затвердження плану заходів щодо створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг», Постанова Кабінету Міністрів України від 29.05.2013 р. № 379 «Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов'язаних із наданням адміністративних послуг», Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 № 118 «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг», Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги», Постанова Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 р. № 13 «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» тощо.

Якщо говорити про порядок та процедуру надання адміністративних послуг, то відповідно до ст. 8 Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затверджуються інформаційна і технологічна картки, а в разі, якщо суб'єктом надання є посадова особа, – органом,



якому вона підпорядковується. Так, Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками вповноважена надавати такі види адміністративних послуг, і нею затверджено такі інформаційні і технологічні картки: з видачі висновку про якість ввезених лікарських засобів; із видачі висновку про відповідність медичного імунобіологічного препарату вимогам державних і міжнародних стандартів; із видачі свідоцтва про атестацію лабораторій із контролю якості та безпеки лікарських засобів; із надання підтвердження про державну реєстрацію медичних виробів; з анулювання ліцензії на право провадження господарської діяльності з виробництва (виготовлення) лікарських засобів в умовах аптеки, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами; з анулювання ліцензії на право провадження господарської діяльності у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; із видачі ліцензії на право провадження господарської діяльності у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; із видачі дозволу на право ввезення на територію України, вивезення з території України або транзит через територію України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; зі звуження провадження виду господарської діяльності з виробництва (виготовлення) лікарських засобів в умовах аптеки, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами; зі звуження провадження господарської діяльності у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; із видачі ліцензії на право провадження господарської діяльності з виробництва (виготовлення) лікарських засобів в умовах аптеки, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами; з переоформлення ліцензії на право провадження господарської діяльності у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; із переоформлення ліцензії на право провадження господарської діяльності з виробництва (виготовлення) лікарських засобів в умовах аптеки, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами; з розширення провадження виду господарської діяльності з виробництва (виготовлення) лікарських засобів в умовах аптеки, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами; з розширення провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; із сертифікації суб'єктів господарювання, які здійснюють оптову реалізацію (дистрибуцію) лікарських засобів на відповідність вимогам належної практики дистрибуції [8].

Особливої уваги в сучасних умовах заслуговує саме якість надання таких адміністративних послуг уповноваженими суб'єктами, тому що актуальною проблемою нинішнього етапу реформування сфери адміністративних послуг залишається неналежна якість надання адміністративних послуг суб'єктам звернення. Згідно з результатами соціологічного дослідження лише 12% громадян оцінюють якість надання адміністративних послуг як добру, 33% респондентів дали задовільну оцінку, 32% – погану [9].

На підставі таких соціологічних показників ми провели аналіз якості діяльності Державної служби з лікарських засобів та контролю за наркотиками в Харківській області за 2017 рік. Так, даною службою було проведено такі заходи в досліджуваній ними сфері:

1. Здійснення державного контролю (шляхом проведення планових та позапланових перевірок) щодо виконання ліцензійних умов провадження господарської діяльності з оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами. Було здійснено 6 позапланових ліцензійних перевірок, із них 4 – синхронних перевірки. Надано 2 розпорядження про усунення порушень.

2. Здійснення державного контролю (шляхом проведення планових та позапланових перевірок) за дотриманням вимог законодавства щодо якості лікарських засобів. Було здійснено 23 перевірки за залученням спеціалістів Служби органами прокуратури, складено та направлено до прокуратур міста та області довідки за результатами перевірок.

3. Здійснення державного контролю за якістю ввезених в Україну лікарських засобів. Від суб'єктів господарювання, які ввозять лікарські засоби, надійшло 164 заяви на видачу висновку про якість ввезених в Україну лікарських засобів на 931 серію. За результатами проведеного державного контролю надано 897 висновків про якість ввезених в Україну лікарських засобів, із них 3 негативні. Було опрацьовано 11 заяв на видачу висновків про відповідність МІБП вимогам державних і міжнародних стандартів 15 серій МІБП. За результатами контролю якості видано 17 висновків про відповідність МІБП вимогам державних і міжнародних стандартів.

4. Проведення перевірок перед видачею ліцензій (копій ліцензій) щодо наявності матеріально-технічної бази, кваліфікованого персоналу, необхідних для провадження господарської



діяльності з виробництва лікарських засобів (в умовах аптеки), оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами. Здійснено 197 позапланових передліцензійних перевірок за заявами суб'єктів господарювання.

5. Проведення лабораторних досліджень якості лікарських засобів. Проаналізовано 11 серій лікарських засобів на відповідність вимогам МКЯ.

6. Організація та проведення атестації провізорів і фармацевтів. Проведено 1 засідання атестаційної комісії з атестації провізорів та фармацевтів при Державній службі з лікарських засобів та контролю за наркотиками в Харківській області. Всього проатестовано 51 фахівець, із них: 45 провізорів, 6 фармацевтів та ін. [10].

Висновки. Виходячи з вищевикладеного, можна говорити про те, що діяльність Державної служби з лікарських засобів та контролю за наркотиками в Харківській області щодо порядку та процедур надання адміністративних послуг достатньою мірою врегульована чинним законодавством України. Застосування законодавства даною Державною службою здійснюється на належному рівні та має в більшості позитивну характеристику, але, враховуючи приведену вище статистику, все ж є недосконалою.

Важливо додати, що сучасна система надання адміністративних послуг в Україні у фармацевтичній сфері потребує ще більш ретельного, комплексного та ґрунтовного вивчення й дослідження вченими різних галузей права в силу того, що останнім часом у цій царині в нашій країні відбуваються кардинальні зміни та перетворення. Також особливої уваги з боку наукової спільноти потребують теоретичні питання надання адміністративних (фармацевтичних) послуг у країні, причому основні дослідження повинні бути спрямовані на вдосконалення практики надання таких послуг суб'єктам звернення.

Список використаних джерел:

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Відомості Верховної Ради. 2013. № 32. Ст. 409.
2. Ліпенцев А., Жук Ю. Адміністративні послуги в Україні: поняття та сутність. Ефективність державного управління. 2015. № 42. С. 140–148.
3. Тимошук В. Адміністративні послуги: посібник / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с.
4. Мариняк В.М. Адміністративна послуга та її співвідношення з суміжними поняттями. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2131/vnulpurn201582412.pdf> (дата звернення: 15.01.2019).
5. Алексєєв О.Г. Аналіз співвідношення термінів «фармацевтична галузь» та «фармацевтична сфера» як об'єктів адміністративно-правової охорони. Наука і практика. 2010. № 8(119). С. 39–42.
6. Адміністративні послуги в сфері охорони здоров'я. URL: https://pidruchniki.com/1975031948315/pravo/administrativni_poslugi_sferi_ohoroni_zdorovya (дата звернення: 15.01.2019).
7. Стрельченко О.Г. Імплементация категории «фармацевтична послуга» у систему надання адміністративних послуг в Україні. Web of Scholar. 2018. № 3(21), Vol. 3. С. 15–19.
8. Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками. URL: <http://dls.gov.ua/> (дата звернення: 16.01.2019).
9. Жук Ю.М. Надання адміністративних послуг населенню: орієнтація на якість. Theory and Practice of Public Administration: електрон. наук. фахове вид. 2017. Вип. 1 (56). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-1/doc/3/03.pdf> (дата звернення: 16.01.2019).
10. Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками у Харківській області. URL: <http://dls.gov.ua/>



ФІНАНСОВЕ ПРАВО

КОВАЛКО Н. М.,кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри фінансового права
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 336.777.6

МІСЦЕ ВЕКСЕЛЯ В СИСТЕМІ БОРГОВИХ ЦІННИХ ПАПЕРІВ

Стаття присвячена дослідженню векселя як боргового цінного папера та законодавства, яке його регулює. У статті досліджено законодавчі акти, які започаткували розвиток вексельного обігу в Україні та регулюють їх обіг зараз, проаналізовано місце векселя в системі боргових цінних паперів, досліджено поняття, особливості, функції та види векселів.

Ключові слова: вексель, боргові документи, цінні папери, види векселів, відносини позики, векседавець, векселедержатель.

Статья посвящена исследованию векселя как долговой ценной бумаги и законодательства, которое его регулирует. В статье исследованы законодательные акты, которые положили начало развитию вексельного обращения в Украине и регулируют их оборот сейчас, проанализировано место векселя в системе долговых ценных бумаг, исследованы понятие, особенности, функции и виды векселей.

Ключевые слова: вексель, долговые документы, ценные бумаги, виды векселей, отношения займа, векседаватель, векселедержатель.

The article is devoted to the study of the bill as debt securities and the legislation that regulates it. The article examines the legislative acts that initiated the development of the bill circulation in Ukraine and regulate their circulation now, the place of the bill in the system of debt securities is analyzed, the concepts, features, functions and types of bills are investigated.

Key words: bill, debt documents, securities, types of bills, loan relations, drawer, bill holder.

Вступ. Боргові цінні папери мають дуже велике значення в позикових правовідносинах і дають змогу залучати вільні фінансові кошти для досягнення завдань певних суб'єктів. Призначення, мета, коло суб'єктів та умови впливають на вид боргового цінного папера. Одним із популярних видів цінного папера є вексель. Дослідження та аналіз зазначеного боргового цінного папера допоможуть з'ясувати особливість та актуальність його використання.

Проблемі обігу векселя, його видів і значенню присвячено праці багатьох науковців у галузі права, серед яких праці таких учених, як М.М. Агарков, Н.Й. Нерсесов, П.П. Цитович, Г.Ф. Шершеневич, С.М. Бервено, В.Л. Яроцький, С.З. Мошенський, В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.А. Бекерська, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла, Л.К. Воронова, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, М.П. Кучерявенко, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришва, П.С. Пацурківський, О.П. Рябенко, Л.А. Савченко, Л.К. Царьова, В.К. Шкарупа та інші. Незважаючи на значні розробки вчених, є ряд невирішених питань щодо видів,



особливостей і місця векселя в системі боргових цінних паперів. Систематизація та узагальнення поглядів учених і нормативного закріплення обігу векселя дають можливість визначити його значення та особливості.

Постановка завдання. Мета статті полягає у з'ясуванні місця і ролі векселя в системі боргових цінних паперів, формулюванні теоретичних висновків і розробленні пропозицій щодо вдосконалення законодавства про цінні папери в частині вексельного обігу.

Результати дослідження. Найбільш відомим і поширеним фінансовим інструментом грошового ринку є вексель. Закон «Про підприємства в Українській РСР» від 27 березня 1991 р. розпочав розвиток вексельного обігу в Україні, який надав підприємствам можливість поставляти продукцію, виконувати роботи, надавати послуги в кредит зі сплатою покупцями (споживачами) процентів за користування цим кредитом. Оформлення таких угод у господарському обороті відбувалося через застосування векселів. Наступні нормативні акти – Закон України від 18 червня 1991 р. «Про цінні папери і фондову біржу» та постанова Верховної Ради України від 17 червня 1992 р. «Про використання векселів у господарському обороті України» – вивели вексельний обіг на новий рівень і наблизили їх використання до моделі Женевських конвенцій. Тенденція товарного забезпечення векселів була зумовлена прийняттям Кабінетом Міністрів України 10 вересня 1992 р. постанови «Про затвердження Правил виготовлення і використання вексельних бланків», яка до набрання чинності Законом України від 5 квітня 2001 р. «Про обіг векселів в Україні» визначала особливості вексельного обігу. Наступним кроком розвитку вексельного законодавства була ратифікація Женевських конвенцій № 358 (з урахуванням застережень, зумовлених додатком II до неї, № 359 та № 360 [1, с. 120]).

Нині переважна частина країн із ринковою економікою, зокрема Україна, у сфері вексельного обігу має уніфіковане законодавство відповідно до Уніфікованого закону «Про переказні векселі та прості векселі», схваленого Женевською міжнародною конференцією в 1930 р. Законодавство України щодо регулювання відносин, пов'язаних із векселем, становить Конвенція про врегулювання колізій законів про переказні векселі та прості векселі, Конвенція про гербовий збір стосовно переказних векселів і простих векселів, Закон України «Про обіг векселів в Україні», Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок» [2, с. 493].

Вексель виступає одним із видів боргових цінних паперів. Законом України «Про цінні папери та фондовий ринок» встановлюється, що боргові цінні папери є різновидом цінних паперів, які засвідчують відносини позики і передбачають зобов'язання емітента або особи, яка видала неемісійний цінний папір, сплатити у визначений строк кошти, передати товари або надати послуги відповідно до зобов'язання [3]. Вексель є борговим цінним папером, який має низку особливостей, чим відрізняється від інших боргових документів.

Загальноприйняте визначення векселя містить Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок», відповідно до якого вексель є неемісійним, ордерним цінним папером, «який посвідчує безумовне грошове зобов'язання векселедавця або його наказ третій особі сплатити після настання строку платежу визначену суму власнику векселя (векселедержателю)». Існувати вексель може виключно в документарній формі [3].

В.Д. Базилевич і колектив авторів, проводячи аналіз цінних паперів, виділили загальні та специфічні властивості векселя. До загальних належать такі: 1) *необхідність безпосереднього володіння* векселем і пред'явлення його для набуття права вимоги вексельної суми; 2) *грошовий характер*, тобто предметом векселя можуть бути тільки гроші; 3) *строковість* вексельного зобов'язання; 4) *формальний характер*. До специфічних властивостей належать такі: 1) *абстрактність*, тобто в тексті векселя не вказуються причини його появи; 2) *однобічність*, що вказує на зобов'язання сплатити суму векселя векселедержателю; 3) *письмовий характер*; 4) *безумовність*, що вказує про неможливість обумовлювати сплату за векселем будь-якими вимогами і застереженнями або посиланнями на них; 5) *солідарна відповідальність* за вексельним зобов'язанням усіх осіб, які поставили підпис на векселі; 6) *простота* вексельного зобов'язання, тобто неможливість ускладнення боргового зобов'язання іншими параметрами або характеристиками, крім тих, які визначені вексельним правом; 7) *неможливість заперечень* [2, с. 497].



Вексель є найбільш простим і зручним у використанні цінним папером серед інших фінансових інструментів, які використовуються на фондовому ринку України та посвідчують відносини позики [4, с. 278.]. Вексель має дуже багату та довгу історію, він відіграв важливу роль не тільки в розвитку кредитних відносин, але й у виникненні сучасних паперових грошей.

Виступаючи фінансовим інструментом боргових правовідносин, вексель виконує певні функції, які відображають його зміст і завдання.

В операціях купівлі-продажу товарів і послуг, за згодою сторін, вексель може виступати інструментом платежу, що є проявом *розрахункової функції*. Обмеження використання векселя як грошей є лише у розрахунках із бюджетом, оскільки уряд прагне уникнути дефіциту бюджету та створити безперервне фінансування державних витрат. Також вексель виконує *кредитну функцію*, оскільки підтверджує кредитні відносини між векседавцем (боржником) і векселедержателем (кредитором) на принципах строковості, поворотності та платності. *Підтримка ліквідності*, як ще одна функція векселя, проявляється в тому, що порівняно з іншими цінними паперами вексель завжди має вищу ліквідність і виступає своєрідним компромісом між грошима та іншими видами активів. Забезпечуючи векселедержателю дисконтний дохід, вексель може бути об'єктом інвестиції, виконуючи *інвестиційну функцію*. Виконуючи *функцію стимулювання*, вексельний обіг сприяє розвитку не лише безготівкових розрахунків, але й кредитних відносин у межах економічної системи. Вексель може виступати в ролі застави в рамках відносин банківського кредиту та інструментом розрахунку з кредиторами завдяки своїй високій ліквідності, що є проявом *забезпечувальної функції*. Ще однією функцією векселя є *рефінансування*, оскільки у процесі рефінансування комерційних банків центральним банком активно використовується вексель [2, с. 493–494].

На території України зобов'язуватися та набувати права за векселями можуть як фізичні, так і юридичні особи. Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, установи та організації, які фінансуються за кошти державного бюджету чи місцевих бюджетів, Національний банк України, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб можуть використовувати векселі відповідно до спеціального законодавства [5].

Відповідно до Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» Фонд гарантування вкладів фізичних осіб із метою виконання покладених на нього завдань може видавати власні векселі, які належать до джерел формування коштів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб [6].

Починаючи з 2014 року, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб із метою підвищення фінансової стійкості та для здійснення виплат відшкодування коштів вкладникам неплатоспроможних банків видавав векселі Міністерству фінансів в обмін на облігації внутрішньої державної позики. 18 липня 2018 р. Кабінет Міністрів України погодив дострокове погашення векселів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб [7].

У законодавстві виділяються два базові види векселів – простий і переказний, які можуть бути виставлені як у національній, так і в іноземній валюті та складаються винятково у документарній формі. Простий (соло-вексель) підтверджує виникнення правовідносин між емітентом цінного папера (векседавцем), який бере на себе відповідні фінансові зобов'язання, та інвестором, який вкладає власні кошти у фінансовий актив (векселедержателем). Назва «соло-вексель» зумовлена тим, що борговий документ містить тільки один підпис – векседавець [2, с. 497]. Простий вексель є безумовним зобов'язанням векседавець сплатити векселедержателю визначену грошову суму після настання строку платежу [8, с. 189].

В Україні учасники цивільного та господарського обороту переважно використовують прості векселі, тоді як у європейських країнах переважно використовують переказні векселі.

Переказний вексель (тратта) передбачає, що учасниками фінансових відносин стають кредитор (трасант), який випускає вексель, векселедержатель (ремітент) – особа, яка вкладає кошти у цінний папір, і трасат – особа, яка, будучи боржником трасанта, за його розпорядженням зобов'язана сплатити на користь ремітента зазначену у векселі суму [2, с. 498]. Переказний вексель – це документ, який складається за суворо визначеною формою та містить



письмовий наказ векселедавця (трасанта), адресований платнику (трасату), сплатити третій особі (ремітентові) певну суму грошей у визначений строк. Статус боржника, за векселем, трасат набуває лише після того, як поставить свій підпис на ньому, надавши таким чином згоду на його оплату [8, с. 189]. Такий вексель є більш складним за структурою, але він може використовуватися як засіб платежу третім особам.

Трасат за переказним векселем і векселедавець простого векселя на момент видачі векселя повинні мати обсяг зобов'язання перед трасантом та/або особою, якій чи за наказом якої повинен бути здійснений платіж в обсягу, не меншому, ніж сума платежу за векселем [5].

Крім того, переказні векселі поділяються на такі види: *торгівельні тратти*, за яким трасантом виступає постачальник товарів або послуг, а трасатом – особа, якій поставили товар і яка його не оплатила. У сукупності з товарними накладними та іншими документами такий вексель набуває форми документарної тратти; *фінансові тратти*, що підтверджують вексельні правовідносини між комерційними банками; *банківські акцепти* вказують на вексельні правовідносини між трасантом – суб'єктом господарювання та трасатом – комерційним банком. Також у науковій літературі, крім простого та переказного, виділяються електронний, фіктивний, підроблений, казначейський, комерційний, фінансовий, дружній, зустрічний (перехресний) та бронзовий векселі [2, с. 499–502].

Взагалі, подвійна природа векселя дає можливість векселедержателю використовувати його у двох аспектах: як борговий документ, тобто пред'являти до платежу; як оборотний цінний папір, що дає можливість за відповідну компенсацію передавати втілені у ньому права третім особам [1, с. 122].

В.О. Гончаренко, досліджуючи вексель як вид боргового цінного папера, виокремила види векселів залежно від місця платежу, зазначеного у векселі. Відповідно до цього критерію вони можуть бути доміцильовані або звичайні (недоміцильовані). У доміцильованому векселі зазначається особливе місце платежу, що відрізняється від місцезнаходження особи, яка зазначена як платник за векселем. Крім того, залежно від здійснення операцій щодо векселя вони можуть бути авальованими (забезпеченими вексельною порукою), акцептованими (містити згоду платника виконати зобов'язання), опротестованими та іншими. Залежно від місця видачі та погашення векселя він може бути міжнародним і національним, а залежно від строку платежу вексель поділяється на ті, що погашаються у визначену дату, у визначений строк від дати складання, у визначений строк від пред'явлення та за пред'явленням [4, с. 280].

Особливістю виконання вексельного зобов'язання є те, що платіж за векселем здійснюється за ініціативи кредитора, у разі настання терміну платежу кредитор розшукує боржника для того, щоб пред'явити йому вексель для оплати. Це зумовлено тим, що боржник може не знати, хто є його кредитором, оскільки вексель міг перейти за індосаментом до цілком невідомої боржнику особі, з якою боржник не має ніяких договірних відносин. Також без пред'явлення цінного папера не проводиться виконання боржником вираженого зобов'язання, тому саме кредитор повинен звернутися до боржника з вимогою виконання зобов'язання за векселем. У разі, якщо боржник за векселем добровільно не погашає заборгованість, векселедержатель має можливість обрати один із варіантів захисту своїх прав: судову форму захисту або нотаріальну з отриманням виконавчого напису нотаріуса за таким векселем [9, с. 37].

Закон України «Про обіг векселів в Україні» встановлює такі види фінансових векселів: фінансовий банківський вексель і фінансовий казначейський вексель. Фінансовий банківський вексель є цінним папером, який посвідчує безумовне зобов'язання банківської установи сплатити після настання строку платежу визначену суму власнику векселя. Приймає рішення про видачу, обіг, облік, сплату та стягнення за фінансовим банківським векселем Національний банк України за погодженням із Національною комісією з цінних паперів і фондового ринку [5].

Фінансовий банківський вексель є необхідним і важливим інструментом банківської діяльності та сприяє збільшенню запозичень ресурсів завдяки тимчасово вільним коштам суб'єктів підприємницької діяльності; створює можливість спростити процедуру розрахунків



клієнтів у їхній господарській діяльності, а також прискорює такі розрахунки [10, с. 107]. За своєю природою банківський вексель має дуже багато спільного з ощадним (депозитним) сертифікатом.

Другим видом фінансового векселя є казначейський вексель, який є цінним папером, що посвідчує грошове зобов'язання центрального органу виконавчої влади, який здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів. Таким векселем оформлюються заборгованість державного бюджету, зобов'язання сплатити після настання строку платежу визначену суму власнику векселя (векселедержателю). Видача, обіг, облік і погашення зобов'язання за фінансовим казначейським векселем здійснюється центральним органом виконавчої влади за затвердженням Кабінетом Міністрів України відповідно до бюджетного законодавства України [5]. Незважаючи на те, що порядок використання казначейського векселя передбачено чинним законодавством, замість нього використовується казначейське зобов'язання, яке фактично замінило казначейський вексель.

На відміну від фінансових банківських векселів, векселів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб і фінансових казначейських векселів, переказні і прості векселі можна видавати лише після оформлення грошового боргу за фактично поставлені товари, виконані роботи та надані послуги [5]. Зазначена норма вказує на те, що переказний і простий векселі мають вимогу «товарності» та обмежені певними умовами виникнення зобов'язань, але такі обмеження свідчать про намір повернути фінансовий вексель у обіг як додатковий розрахунковий інструмент.

Висновки. Проаналізувавши значення, функції та види векселів, встановлено, що фінансовий банківський вексель і фінансовий казначейський вексель мають дуже багато спільного з такими борговими цінними паперами, як ощадний (депозитний) сертифікат і казначейське зобов'язання. Сьогодні випуск фінансових казначейських векселів не здійснюється, а фінансові банківські векселі в обігу не перебувають. Тому взагалі виникає питання про доцільність їх законодавчого закріплення. Не виконуючи функцію боргових цінних паперів фінансові векселі нагромаджують законодавство щодо обігу боргових цінних паперів, тому систему боргових цінних паперів потрібно переглянути та привести у відповідність до потреб сучасності. Відповідно до зазначеного пропонуємо статтю 4-1 Закону України «Про обіг векселів в Україні» виключити з тексту цього Закону.

Список використаних джерел:

1. Азарова З.П. Правове регулювання вексельних відносин. Слово національної школи суддів України. 2013. № 3 (4). С. 118–123.
2. Цінні папери: підручник / За ред. В.Б. Базилевича. Київ: «Знання», 2011. 1094 с.
3. Про цінні папери та фондовий ринок: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3480-IV. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 31. Ст. 268.
4. Гончаренко В.О. Вексель як вид боргового цінного паперу. Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 51. С. 278–283.
5. Про обіг векселів в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2374-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 24. Ст. 128.
6. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України від 23 лютого 2012 р. № 4452-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 50. Ст. 564.
7. Про здійснення дострокового погашення векселів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2018 р. № 559. Офіційний вісник України. 2018. № 59. Ст. 278.
8. Костюченко А.О. Банківське право: підручник. Київ: «Атіка», 2011. 376 с.
9. Тарасенко І.М., Руденко Т.Б. Вексель у виконавчому провадженні: методичний посібник. Київ: Центр комерційного права, 2017. 72 с.
10. Алексєєнко М.Д., Ярова А.В. Ощадні (депозитні) сертифікати та векселі як інструменти формування ресурсної бази банків. Ринок цінних паперів України. Київ, 2012. № 9. С. 101–108.



**ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА,
КРИМІНОЛОГІЇ ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА**

БУГЕРА О. І.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права
(Київський національний лінгвістичний
університет)

УДК 343.97

ВИКОРИСТАННЯ ВЕБ-САЙТІВ ІЗ МЕТОЮ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ

Стаття присвячена дослідженню можливостей використання веб-сайтів із метою запобігання злочинності. На основі зарубіжного досвіду встановлено, що структура веб-сайту для запобігання злочинності має такі основні розділи: інтерактивна карта стану злочинності; програми, лекції, поради та консультації щодо запобігання злочинності; електронний сервіс для надсилання громадянами повідомлень про вчинені злочини, статистична інформація про стан злочинності та ін.

Ключові слова: мережа Інтернет, веб-сайт, злочинність, запобігання, електронний сервіс.

Статья посвящена исследованию возможностей использования веб-сайтов для предотвращения преступности. На основе зарубежного опыта установлено, что структура веб-сайта для предупреждения преступности имеет следующие основные разделы: интерактивная карта состояния преступности; программы, лекции, советы и консультации по предупреждению преступности; электронный сервис для отправки гражданами сообщений о совершенных преступлениях, статистическая информация о состоянии преступности и др.

Ключевые слова: сеть Интернет, веб-сайт, преступность, предупреждение, электронный сервис.

The article is devoted to the study of the possibilities of using websites to prevent crime. Based on foreign experience, the structure of a crime prevention website has the following main sections: an interactive map of crime; programs, lectures, advice and counseling on crime prevention; electronic service for sending citizens messages about the committed crimes, statistical information on the state of crime, etc.

Key words: Internet network, website, crime, prevention, electronic service.

Вступ. Найвищим рівнем розвитку та суспільного значення кожної науки є виконання нею конструктивно-проективної та прикладної функції. На її реалізацію кримінологічна наука в Україні на початку ХХІ ст. має спрямувати виконання певних завдань, зокрема, щодо розроблення кримінологічних засобів безпосереднього запобігання злочинності, окремих її видів і проявів, насамперед, методик та засобів кримінологічного аналізу, прогнозу та планування заходів [1, с. 23–24].

Загальновідомо, що одним із глобальних напрямів розвитку суспільства у ХХІ ст. є його всеохоплююча інформатизація та перехід до цифрової економіки шляхом розвитку



можливостей мережі Інтернет. Вплив цього процесу відчувається у більшості сфер життєдіяльності людини. Безумовно, він є важливим і для проведення кримінологічних досліджень щодо запобігання злочинності з використанням можливостей мережі Інтернет, зокрема, здійснення для запобіжної діяльності веб-сайтів.

Використання інтернет-ресурсів для запобігання злочинності досліджене мало, водночас окремі питання цієї проблеми досліджували такі автори: В.О. Біляєв, В.В. Ключ, О.І. Кузнецов, П.М. Маланчук, Ю.А. Невмержицька, С.В. Пеньков, П.С. Романько, С.А. Сумський, В.В. Шедрик, І.А. Юрій та ін.

Постановка завдання. Використання інформаційних технологій не лише визнається невід'ємною складовою частиною запровадження різних стратегій запобігання злочинності, а й є корисним для розвитку сучасного суспільства [2, с. 96].

Як свідчить міжнародний досвід, використання сучасних інтернет-технологій дає змогу суттєво підвищити рівень запобіжної діяльності. Це, зокрема, стосується можливостей збору, аналізу та зберігання кримінологічно значимої інформації та її картографування. Важливим є також використання веб-сайтів задля налагодження взаємозв'язку між правоохоронними органами та громадськістю щодо можливості отримання необхідної інформації запобіжного характеру, забезпечення користування відповідними електронними сервісами та ін.

Метою статті є дослідження можливостей використання веб-сайтів задля запобігання злочинності та формування відповідних практичних рекомендацій.

Результати дослідження. Веб-сайт (від англ. website, місце, майданчик в мережі Інтернет) – це сукупність веб-сторінок, доступних у мережі Інтернет, які об'єднані як за змістом, так і за навігацією під єдиним доменним ім'ям [3]. Веб-розробка – це процес створення веб-сайтів або веб-додатків. Є кілька етапів розробки веб-сайту: проектування сайту або веб-додатку; розробка концепції сайту; створення дизайн-концепції сайту; створення макетів сторінок; створення мультимедіа; верстка сторінок і дизайнів; програмування (розробка функціональних інструментів) або інтеграція в систему управління вмістом; оптимізація та розміщення матеріалів сайту; тестування та внесення коригувань; обслуговування сайту, що працює, або його програмної основи. У залежності від поточного завдання деякі з етапів можуть бути відсутні або бути тісно пов'язані один з одним [4].

Необхідно зазначити, що використання веб-сайтів із метою запобігання злочинності в багатьох країнах (насамперед, США, Канади, Австралії, країн Європи) є усталеною практикою. Зокрема, на сайті поліції м. Лос-Анджелес (США) кілька розділів присвячені запобігання злочинності (Crime Prevention). За задумом поліції, головна мета сайту – це, насамперед, забезпечення процесу запобігання злочинності, який постійно триває і фактично має стати частиною життєдіяльності громади. Такими розділами сайту, зокрема, є: інтерактивна карта стану злочинності міста; розроблені програми запобігання злочинності (для бізнесу, молоді та ін.), інформаційне забезпечення запобігання злочинності (поради, консультації та ін.); програми стажувань (для студентів, волонтерів, офіцерів запасу); календар подій, які присвячені вирішенню проблем запобігання злочинності, статистична інформація про стан злочинності. При цьому доступ до карти стану злочинності міста є безплатним та дає змогу користувачу отримувати інформацію як за окремими видами злочинів, так і залежно від часу їх скоєння та за іншими параметрами. Важливою є також реалізація різноманітних програм стажувань, оскільки стажери чи волонтери стають з'єднуючою ланкою між громадськістю та поліцією. Це є важливим елементом запобіжної діяльності для великого міста, як Лос-Анджелес [5].

Веб-сайт із попередження поліції м. Чикаго містить електронний сервіс, що дає змогу громадянам надсилати онлайн-повідомлення про вчинені злочини.

Види злочинів, про які можна повідомити через мережу Інтернет: 1) шахрайство щодо використання кредитних карток; 2) втрата, пошкодження майна (в тому числі щодо транспортних засобів); 3) переслідування з використанням мережі Інтернет (наприклад, надсилання погроз електронною поштою та ін.); 4) крадіжка. Надсилати повідомлення про вчинені злочини (в тому числі у вигляді фото та відеоматеріалів) можна також за допомогою смартфона або планшета. Важливим є також те, що поліція зацікавлена у повідомленнях від



громадськості, які містять рекомендації з питань удосконалення роботи поліції, у тому числі щодо запобігання злочинності. На сайті пропонуються для ознайомлення спеціалізовані програми запобігання злочинності, лекції, семінари, практичні поради та ін. Суттєва увага надається запобіганню злочинності серед неповнолітніх, зокрема, розроблені програми щодо зловживання наркотиками, незаконного використання зброї [6]. На веб-сайті також вказується, що подача неправдивої інформації до поліції є злочином, за який передбачається штраф або позбавлення волі. Відповідні правові норми вказані в Статуті штату Іллінойс – Illinois Compiled Statutes (720 ILCS 5 / 26-1 (4) [7].

Сайт поліції штату м. Нью-Йорк також містить окремі рекомендації щодо безпеки бізнесу (Business Safety), вирішення конфліктів (Conflict Resolution), інтернет-безпеки (Online Safety Cyber Safety), безпеки в школі (School Safety) та ін. [8].

Поліцією м. Оттава (Канада) створено сайт, на якому розміщена інтерактивна карта злочинності (Crime Map) з інформацією про вчинені за останні 14 днів злочини. Можливим є перегляд стану злочинності відповідно до певної дати, виду злочину та координат. Користувач сайту може замовити послугу щодо отримання інформації про злочинність відповідно до вказаних параметрів у вигляді повідомлень на електронну пошту. Також передбачається завантаження спеціальних додатків задля приєднання до місцевої громадської організації, що займається запобіганням злочинності [9].

Важливим веб-сайтом щодо попередження злочинності є сайт некомерційної благодійної організації – Crimestoppers. Фактично Crimestoppers – це програма з попередження злочинності, яка діє в Північній Америці, Канаді та інших країнах із можливістю для громадян повідомляти анонімно інформацію про злочини [10]. Зокрема, веб-сайт Crimestoppers у Канаді забезпечує партнерство між волонтерами, поліцією та засобами масової інформації щодо створення безпеки для громадян у місцях їх проживання роботи та відпочинку. Задля надсилання анонімних інформаційних повідомлень про злочини в режимі онлайн (у тому числі відео- та фотоматеріалів) на мобільний пристрій необхідно завантажити мобільний додаток. При цьому користувачу надається спеціальний код, що забезпечує його конфіденційність та анонімність [11].

У Великій Британії також розроблені рекомендації щодо створення веб-сайту із запобігання злочинності. Основними завданнями сайту є: забезпечення можливості всім членам суспільства отримання безплатних, практичних рекомендацій щодо запобігання злочинності; налагодження зворотного зв'язку між громадськістю та правоохоронними органами (безплатне онлайн-опитування з питань безпеки; можливість надсилання громадянами повідомлень із проблем злочинності в режимі онлайн та ін.) [12].

Зокрема, на веб-сайті поліції Лондона є електронний сервіс, що дає змогу громадянам надсилати онлайн-повідомлення (онлайн-звіт) про злочини. При цьому необхідно вказати адресу електронної пошти або номер телефону. Усі повідомлення переглядаються поліцією і за необхідності надається відповідь електронною поштою або телефоном протягом 24 годин. Повідомлення надсилається через захищене підключення до інтернету, і вся інформація розглядається конфіденційно [13].

При цьому Сучасна стратегія запобігання злочинності, що розроблена у Великій Британії, містить розділ, присвячений використанню даних та технологій для запобігання злочинності: це, зокрема, картографування криминологічно значимої інформації, аналізу та зберігання оперативної інформації, що надходить із різних джерел, у т.ч. відеоматеріалів у режимі онлайн від громадськості щодо вчинених злочинів, моніторинг інформації в соціальних мережах [14].

Необхідно зазначити, що в Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 р. [15] вказується, що цілями Стратегії є створення безпечного середовища для існування та розвитку вільного суспільства через формування та реалізацію державної політики у сфері внутрішніх справ, зміцнення довіри до органів системи Міністерства внутрішніх справ (МВС) із боку суспільства, продовження розвитку України як безпечної європейської держави, в основі якої лежать інтереси її громадян та висока ефективність усіх



складових елементів системи МВС. Досягнення цілей Стратегії вимагає зосередження ресурсів і зусиль у межах пріоритетів державної політики у сфері внутрішніх справ та розвитку системи МВС. При цьому передбачається, що реалізація цілей Стратегії буде здійснюватись із використанням таких підходів, як упровадження інноваційних рішень та інструментів державної політики, використання успішних міжнародних практик і сприяння реалізації пілотних проєктів, підвищення ефективності роботи і взаємодії через максимальне використання інформаційно-комунікаційних технологій у реалізації завдань органами системи МВС.

Важливим є те, що в Україні також розвивається процес використання веб-сайтів для запобігання злочинності. Зокрема, на сайті Міністерства внутрішніх справ України вказується, що цей веб-ресурс призначений для надання допомоги щодо розшуку тих, хто переховується від органів влади, пошуку викрадених культурних цінностей, мобільних телефонів, транспортних засобів, зброї. Доступний також такий електронний сервіс, як онлайн-замовлення довідки про несудимість. Використовуючи веб-сайт, громадяни можуть надсилати повідомлення про вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення посадовими особами системи Міністерства внутрішніх справ, а також центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною [16].

На сайті Міністерства внутрішніх справ також міститься посилання на електронний poradnik «Поліція під контролем», в якому громадянам надається інформація з таких питань: що таке поліція і де можна зустріти поліцейського; зустріч із поліцейським на вулиці; особистий огляд та поверхнева перевірка; якщо ви стали учасником кримінального процесу; телефони та адреси територіальних відділень поліції; контакти організацій, де можна отримати консультацію чи правову допомогу та ін. [17]. Також в Україні функціонує інтерактивний багатофункціональний онлайн-проєкт «Взаємодія поліції та громади», що сприяє налагодженню комунікації між поліцією та громадянами. Проєкт має два складових елементи: сервіси «Запитай поліцейського» та «Електронний кабінет дільничного» [18].

Висновки. Отже, як свідчить зарубіжний досвід, використання веб-сайтів задля запобігання злочинності є дієвим механізмом підвищення рівня ефективності запобіжної діяльності. При цьому структура сайту може містити такі розділи: інтерактивна карта стану злочинності; інформація щодо розроблених програм запобігання злочинності, можливостей проходження відповідних навчань та стажувань; лекції, поради та консультації щодо запобігання злочинності; електронні сервіси (надсилання громадянами повідомлень про вчинені злочини, отримання довідок); статистична інформація про стан злочинності; інформація про заходи, що проводяться поліцією для запобігання злочинності та ін. У зв'язку з цим важливим є подальший розвиток процесу використання правоохоронними органами України зарубіжного досвіду щодо запобігання злочинності з використанням можливостей веб-сайтів, насамперед, задля налагодження співпраці з громадськістю з цього важливого питання, створення інтерактивних карт стану злочинності, розширення можливостей електронних сервісів із цих питань та ін.

Список використаних джерел:

1. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: У 3 кн. К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2007. Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. 424 с.
2. Голіна В., Колодяжний М. Світова злочинність: сучасні тенденції та стратегії протидії. Вісник Національної академії правових наук України. 2015. № 2 (81). С. 92–100. URL: https://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?... (дата звернення: 08.01.2019).
3. Веб-сайт. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Веб-сайт> (дата звернення: 08.01.2019).
4. Веб-розробка. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Веб-розробка> (дата звернення: 08.01.2019).



5. The Los Angeles Police Department. URL: http://www.lapdonline.org/crime_prevention (дата звернення: 08.01.2019).
6. Online Crime Reporting. URL: <https://home.chicagopolice.org/online-services/online-crime-reporting/> (дата звернення: 08.01.2019).
7. Illinois General Assembly. URL: <http://www.ilga.gov/legislation/ilcs/fulltext.asp?DocName=072000050K26-1> (дата звернення: 08.01.2019).
8. The New York State Police. URL: <https://www.troopers.ny.gov/> (дата звернення: 08.01.2019).
9. Ottawa Police Service. URL: <https://www.ottawapolice.ca/en/> (дата звернення: 08.01.2019).
10. Crimestoppers. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Crime_Stoppers (дата звернення: 08.01.2019).
11. National Capital Area Crime Stoppers. URL: <https://crimestoppers.ca> (дата звернення: 08.01.2019).
12. The Crime Prevention Website. URL: <https://thecrimepreventionwebsite.com/543/about/> (дата звернення: 08.01.2019).
13. City of London Police. URL: <https://www.cityoflondon.police.uk/Pages/default.aspx> (дата звернення: 08.01.2019).
14. Modern Crime Prevention Strategy. URL: <https://www.gov.Uk/government/publications/modern-crime-prevention-strategy> (дата звернення: 08.01.2018).
15. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р. URL: http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm (дата звернення: 08.01.2019).
16. МВС України. URL: <http://mvs.gov.ua/> (дата звернення: 08.01.2019).
17. Порадник «Поліція під контролем». URL: <http://policeundercontrol.org/pc/> (дата звернення: 08.01.2019).
18. Взаємодія поліції та громади. URL: <http://bezpechne.community/> (дата звернення: 08.01.2019).

МИТНИК У. М.,
аспірант кафедри галузевих правових наук
(Київський університет права
Національної академії наук України)

УДК 347.998.85

КРИМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОСОБИ ЗЛОЧИНЦЯ, ЯКИЙ ВЧИНЯЄ ДОМАШНЄ НАСИЛЬСТВО

У статті досліджено кримінологічну характеристику особи злочинця, який вчиняє домашнє насильство. Розглянуто елементи структури особи злочинця, який вчиняє домашнє насильство. Проаналізовано погляди науковців щодо кримінологічної характеристики особи злочинця, який вчиняє домашнє насильство. Визначено основні кримінологічні ознаки та сформульовано кримінологічний портрет особи злочинця, який вчиняє домашнє насильство.

Ключові слова: домашнє насильство, злочинець, особа злочинця, кримінологічна характеристика, кримінологічний портрет.



В статті досліджена кримінологічна характеристика особистості злочинця, що скоює домашнє насильство. Розглянуті елементи структури особистості злочинця, що скоює домашнє насильство. Проаналізовані погляди вчених на кримінологічну характеристику особистості злочинця, що скоює домашнє насильство. Визначені основні кримінологічні ознаки, сформульовано кримінологічний портрет особистості злочинця, що скоює домашнє насильство.

Ключові слова: домашнє насильство, злочинець, особистість злочинця, кримінологічна характеристика, кримінологічний портрет.

Criminological characteristic of a person who is a perpetrator of domestic violence is researched. The elements of structure of a perpetrator of domestic violence are considered. It was analyzed the views of scientists on criminological characteristic of a person who is a perpetrator of domestic violence. The main criminological characteristics are identified and the criminological portrait of a perpetrator of domestic violence is formulated.

Key words: domestic violence, perpetrator, the perpetrator's person, criminological characteristic, criminological portrait.

Вступ. Останніми роками в Україні та Європейському Союзі спостерігається зростання рівня злочинності, пов'язаної із вчиненням домашнього насильства. Важливу роль у протидії цьому явищу відіграє дослідження кримінологічних характеристик особи злочинця, який вчиняє домашнє насильство, та формулювання його кримінологічного портрету.

Окремі питання характеристики рис злочинця, який вчиняє домашнє насильство, було досліджено у працях таких вчених, як: О.М. Бандурка, А.Б. Блага, О.М. Джужа, Б.М. Головкін, О.М. Костенко, Р.В. Перелигіна. Проте незважаючи на високий інтерес до теми, питання кримінологічної характеристики особи злочинця, який вчиняє домашнє насильство, є недостатньо дослідженим.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження кримінологічної характеристики особи злочинця, який вчиняє домашнє насильство.

Результати дослідження. Проблема особи є однією із центральних для наук, пов'язаних зі злочинністю, перш за все – для кримінології. Злочинець, як і будь-яка людина, оцінюється як діяльна істота, спосіб життя якої накладає вирішальний відбиток на її особистість. Найбільш важливою в розумінні специфіки особи злочинця є її кримінально-правова характеристика, оскільки вона відображає найбільш істотні ознаки особистості. Зокрема, такою характеристикою злочинної особистості є її антисоціальна спрямованість. Тому, на відміну від законослухняних людей, антисуспільна установка особи злочинця спрямована на вчинення конкретних злочинів [1, с. 166].

О.М. Гумін під особистістю сімейного насильницького злочинця розуміє сукупність специфічних соціально-демографічних, моральних та соціально значущих біопсихологічних характеристик і станів, що проявилися у вчиненні насильницького злочину проти життя й здоров'я особи в сімейній сфері [2, с. 174]. Відповідно, кримінологічна характеристика такої особи – це кримінологічний опис комплексу соціально значущих ознак особи, наділеної такими якостями з огляду на її взаємодію із зовнішніми умовами й обставинами, що зрештою призводить до вчинення нею актів насильства відносно члена (членів) сім'ї [3, с. 84].

Існують різні підходи до визначення елементів структури особи злочинця, який вчиняє домашнє насильство.

В.А. Абабков, Т.А. Караваєва та В.А. Моженкова виділяють такі ознаки структури особи злочинця, як:

- 1) соціально-демографічні;
- 2) особистісні;



3) зумовлені історією життя особи [4, с. 9].

А.Б. Блага основними елементами структури особи злочинця визначає:

- 1) соціально-демографічні;
- 2) кримінально-правові;
- 3) соціально-рольові;
- 4) морально-психологічні [5, с. 92].

Соціально-демографічні ознаки особи злочинця – це дані про стать, вік, освіту, місце народження й проживання, громадянство та інші дані демографічного характеру.

Щодо статевої ознаки кривдників, то у 92% домашнє насильство вчиняють чоловіки. Щодо вікової ознаки, то, на думку А.Б. Блага, найбільший відсоток вчинених злочинів, пов'язаних із домашнім насильством, припадає на дві вікові категорії: 21-29 років (29% від загальної кількості) та 30-39 років (26,9%) [3, с. 85]. Згідно з висновками О.М. Гуміна найчастіше домашнє насильство вчиняють особи у віці 36-40 (37,5%) та 31-35 років (26%). Досить високою є злочинна активність серед осіб віком понад 40 років (17,5%) і 22-30 років (19%) [2, с. 174]. Б.М. Головкін, аналізуючи криминологічні риси особистості сімейно-побутового насильницького злочинця, зазначає, що найбільша криминогенна активність характерна для одружених чоловіків у віці 30-50 років із середнім освітнім рівнем, що певним чином зумовлено кризовими періодами їх особистого і сімейного життя [6, с. 45].

Щодо ролі освітнього рівня у виникненні кримінального насильства, то існує залежність злочинної поведінки від рівня освіти й інтелектуального розвитку особистості. Найбільшу кількість актів насильства щодо членів сім'ї вчиняють особи із повною загальною середньою, неповною (базовою) середньою, а також початковою вищою освітою. Згідно з даними, які наводить Б.М. Головкін, 70% сімейних злочинців не займалися суспільно корисною працею. Статистичні дані засвідчують, що освітній рівень злочинців зазначеної категорії становить: 56% – середня освіта й нижче, 36% – середня спеціальна, 3% – незакінчена вища, 5% – вища [3, с. 86]. Крім цього, серед домашніх насильників, які працюють, переважають робітники (зокрема, сільські) низької кваліфікації державних, колективних і приватних підприємств, установ, організацій (24,5%) [2, с. 175].

Водночас можна погодитися з позицією В.В. Топчія, який зазначає, що наявність вищої освіти не гарантує негативного ставлення до вчинення насильницьких дій, зокрема стосовно членів своєї сім'ї чи інших родичів [7, с. 89].

Щодо місця проживання, то згідно з висновками А.Б. Блага більшість осіб, які вчинили злочини, пов'язані з домашнім насильством, були мешканцями міст (444, або 37%). Друге місце посідають мешканці сіл, селищ міського типу (374, або 31,2%); третє – представники обласних центрів (246, або 20,5%); четверте – селищ (136, або 11,3%). Крім цього, О.М. Бандурка, К.Б. Левченко, І.М. Трубавіна зазначають, що підлітки, які проживають у сільській місцевості, вчиняють насильство набагато частіше, ніж їхні однолітки з міст. Причину цього вони вбачають у погіршенні якості й рівня освіти сільської молоді, а також у незадовільних матеріальних умовах життя більшості селян [8, с. 70].

Щодо кримінально-правових ознак особи домашнього насильника, то згідно з даними, які наводить А.Б. Блага, кожен третій зі злочинців цієї категорії раніше вже вчиняв злочини, серед яких домінують злочини корисливої спрямованості, тобто крадіжки (36%), грабежі (9%), розбої (4%), умисне знищення або пошкодження чужого майна (2%), шахрайство та вимагання (по 1%) та інші (6%), а також злочини насильницької спрямованості (24%), зокрема за статевої злочини (6%). Крім цього, серед осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності за вчинення насильства в сім'ї, невиконання захисного припису або непроходження корекційної програми, щороку майже кожна п'ята особа продовжує свою протиправну поведінку, повторно вчиняючи такі дії.

Соціально-рольові ознаки, або особистісно-рольові якості характеризують соціальні позиції особи в різних сферах життя (в суспільному житті, родині, на виробництві) [3, с. 87]. Як зазначає А.Б. Блага, залежно від сімейних ролей злочинцями зазвичай стають: чоловік (20,9%), дружина (15%), батько (12,1%), мати (15,9%), син (13,3%), дочка (2,4%), брат (4%),



сестра (1,8%), дядько/тітка (1,3%), племінник/племінниця (0,7%), дід (1%), баба (2,5%), онук (3,1%), онука (0,5%), зять (3,9%), невістка (0,7%), тесть (0,5%), свекор і свекруха (по 0,3%). На момент вчинення злочину переважна більшість сімейних кривдників (53,5%) не працювали і не навчалися, 6% не мали постійної роботи [5, с. 102].

Морально-психологічні особливості визначають внутрішній світ людини, яка порушила кримінальний закон. На думку більшості науковців, морально-психологічна підсистема особи злочинця містить чотири основні структурні елементи, серед яких є такі підструктури:

1) спрямованості (сукупність пов'язаних із правосвідомістю соціально значущих якостей особистості, зокрема світогляд, особистісні орієнтації, соціальні установки, ключові мотиви тощо);

2) психічних форм відносин, які виявляються в пізнавальних процесах, психічних, емоційних станах особи;

3) темпераменту й інших біологічних, спадково зумовлених властивостей, що поряд із соціальними чинниками впливають на формування характеру людини;

4) досвіду (знання, навички, звички та інші якості, що визначають вибір форм діяльності) [3, с. 89].

На думку О.М. Гуміна, найбільший вплив на формування морально-психологічних якостей особистості здійснюють сім'я і найближче оточення. У реальному житті негативні і позитивні фактори формування особистості не ізольовані один від одного. Джерела морального формування незалежні від індивіда, але його роль не пасивна. Моральне формування особистості є результатом взаємодії дійсності та особистості.

Серед соціально-психологічних властивостей особистості кривдників важливу роль відіграє така антигромадська установка, як готовність особи за відповідних умов мікросередовища діяти суспільно небезпечним способом. О.М. Гумін зазначає, що дослідження кримінальних справ, у яких жертвою сімейних злочинів був неповнолітній, засвідчило, що серед встановлених мотивів більше половини становлять неприємні стосунки – 55,5%. Друге місце серед встановлених мотивів посідають помста та корисні мотиви – 22% і 18,5% відповідно. Такий результат не випадковий, оскільки винних нерідко штовхає на вчинення злочину прагнення помститися за колишні приниження, побиття, знущання, дійсні чи уявні зради, що актуалізуються під час міжособистісних зіткнень. Інші мотиви становлять близько 4%.

Крім цього, за даними, які наводить О.М. Гумін, 73,2% засуджених на момент вчинення злочину перебували у стані сп'яніння. Для порівняння, як відмічається в окремих літературних джерелах, від 50 до 70% умисних вбивств вчиняються у стані алкогольного сп'яніння [2, с. 175].

Загалом злочинна поведінка багато в чому пов'язана зі зловживанням алкогольними напоями і наркотичними речовинами, які негативно впливають на злочинця. Так, 28 березня 2018 р. близько опівночі в одному із сіл Косівського району, що на Івано-Франківщині, жінка на ґрунті психічних розладів вирішила позбавити життя свою малолітню доньку. Діючи умисно, жінка взяла до рук молоток, яким завдала серію ударів по життєво важливій ділянці тіла – голові, чим спричинила дитині тілесні ушкодження у вигляді відкритої черепно-мозкової травми, перелому кісток склепіння черепа, від яких остання померла на місці події [9].

Крім наведених вище ознак структури особи злочинця, існують і такі, що зумовлені історією життя злочинця. В першу чергу, до них відноситься насильство в батьківській родині. Дослідження показали, що жертвами домашнього насильства частіше були ті жінки, чийх чоловіків били в дитинстві або чий чоловіки були свідками сцен побиття власної матері [4, с. 10].

Висновки. Враховуючи вищенаведені дані, на нашу думку, кримінологічна характеристика особи злочинця, який вчиняє домашнє насильство, виглядає таким чином: чоловік віком 21-40 років, одружений, мешканець міста, із середнім рівнем освіти, може мати низький інтелектуальний розвиток, проблеми з фізичним здоров'ям, психічні порушення (в межах осудності), переважно безробітний або з відсутністю постійного місця роботи і при цьому не навчається, або є працівником низької кваліфікації, з ознаками девіантної



поведінки (схильний до вживання алкогольних напоїв, наркотичних речовин, вчинення правопорушень та ігнорування правових норм), має викривлену соціальну свідомість, низький рівень соціальних навичок, емоційного інтелекту, переважно сам був жертвою чи свідком домашнього насильства в дитинстві, раніше притягався до адміністративної чи кримінальної відповідальності, із стереотипними уявленнями щодо гендерних ролей та зазвичай вчиняє домашнє насильство щодо своєї дружини та/або дітей.

Список використаних джерел:

1. Штефан А.В. Особенности личности преступника, совершившего насилие в отношении несовершеннолетнего в семье. Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2015. № 10 (октябрь). С. 166–170. URL: <http://e-koncept.ru/2015/15368.htm>.

2. Гумін О.М. Характеристика осіб, які вчиняють насильство в сім'ї. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2014. № 810. С. 172–177.

3. Ботнаренко А.І. Кримінологічна характеристика осіб, які вчиняють насильство в сім'ї. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2017. № 2(103). С. 83–94

4. Абабков В.А., Караваева Т.А., Моженкова В.А. Насилие, его характеристики и причины в семьях лиц с алкогольной и наркотической зависимостью: обзор литературы. Петербургский психологический журнал. № 8. 2014. С. 1–25

5. Блага А.Б. Насильство в сім'ї (кримінологічний аналіз і запобігання): монографія. Харків: Макаренко. 2014. 360 с.

6. Основні риси особистості, яка чинить насильство в сім'ї. Кримінальне право України. 2006. № 11. С. 44–46.

7. Топчій В.В. Кримінологічна характеристика особи насильницького злочинця. Європейські перспективи. 2015. № 5. С. 85–91.

8. Соціальна і корекційна робота з особами, які вчинили насильство в сім'ї: навч.-метод. посіб. У 2 т. Т. 1 / за заг. ред. О.М. Бандурки, К.Б. Левченко, І.М. Трубавіної. Київ: Україна. 2011. 171 с.

9. На Прикарпатті жінка забила молотком 7-річну доньку. URL: <https://tsn.ua>.

МОКЛЯК В. В.,

здобувач кафедри кримінології
та кримінально-виконавчого права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 343.9:343.326

СУЧАСНИЙ СТАН НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ТЕРОРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті досліджено стан наукового розроблення терористичної діяльності в Україні. Проаналізовано наукові праці, які містять відомості про дослідження терористичних злочинів і сучасні статистичні дані. Автор наводить ознаки сучасної терористичної діяльності в Україні.

Ключові слова: злочинність, тероризм, терористична діяльність, терористичний акт.



В статті досліджено стан наукової розробки терористическої діяльності в Україні. Проаналізовані наукові роботи, що містять дані про дослідження терористических злочинів та сучасні статистичні дані. Автор наводить ознаки сучасної терористическої діяльності в Україні.

Ключові слова: *злочинність, тероризм, терористическа діяльність, терористический акт.*

The article examines the state of scientific development of terrorist activities in Ukraine. Scientific papers, containing information on the study of terrorist crimes and modern statistics are analyzed. The author gives signs of modern terrorist activity in Ukraine.

Key words: *crime, terrorism, terrorist activities, terrorist act.*

Вступ. Безпека людини визнається в Україні однією з найвищих соціальних цінностей (ч. 1 ст. 3 Конституції України). Громадська безпека захищена законодавцем до числа стрижневих цінностей (об'єктів), правове забезпечення охорони яких має своїм завданням Кримінальний кодекс (далі – КК) України (ст. 1), а в його Особливій частині вперше передбачено відповідальність за посягання на цей об'єкт у самостійному розділі (розд. IX ст. 258, 2581, 2582, 2583, 2584, 2585).

Відповідно до ст. 1 Декларації ООН «Про злочинність і суспільну безпеку» держави-члени прагнуть захистити безпеку і добробут своїх громадян та всіх осіб, які перебувають під їхньою юрисдикцією, шляхом прийняття ефективних національних заходів із боротьби з небезпечною транснаціональною, зокрема організованою, злочинністю, незаконним обігом наркотиків та зброї, контрабандою інших незаконних товарів, організованою торгівлею людьми, терористичними злочинами і відмиванням прибутків від небезпечних злочинів, а також беруть на себе зобов'язання взаємно співпрацювати в цих зусиллях [1].

Позитивна динаміка вчинення терористических злочинів, поява України у списку країн із високим рівнем тероризму (The Global Terrorism Index, Україна посіла 17 місце у світі [2]) доводять, що кримінологічний аналіз кількісних та якісних показників вимірювання терористических злочинів, типологія осіб, що вчиняють такі злочини, детермінація терористическої діяльності в Україні вимагають новітнього дослідження із врахуванням змін у суспільно-політичному житті України. Основні напрями запобігання терористическій діяльності також вимагають подальших наукових досліджень і вдосконалення, врахування сучасного міжнародного досвіду запобігання терористическій діяльності під час реалізації стратегії запобігання тероризму в Україні.

Загальнотеоретичні та прикладні проблеми дослідження терористическої діяльності привертали увагу багатьох учених і практичних працівників. Значний внесок у вирішення проблеми запобігання терористическій діяльності зробили як вітчизняні учені, зокрема В.Ф. Антипенко, О.М. Бандурка, В.І. Борисов, В.В. Голіна, Б.М. Головін, Ю.Б. Данильченко, І.М. Даньшин, В.М. Дрьомін, О.О. Дудоров, В.П. Ємельянов, А.П. Закалюк, В.С. Канцір, І.М. Копотун, О.М. Костенко, В.А. Ліпкан, В.М. Ляшенко, С.М. Мохончук, І.М. Рижов, В.П. Тихий, О.Ю. Шостко, С.С. Яценко та інші, так і зарубіжні фахівці – Г.А. Аванесов, А.А. Аслаханов, Ю.М. Антонян, А.І. Долгова, В.В. Лунєв та інші.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження стану наукового розроблення терористическої діяльності в Україні, висвітлення основних здобутків і наявних прогалин.

Результати дослідження. Сучасні терологи (практики, теоретики та інші дослідники проблеми політичного насильства) визнають Карла Петера Гейнца (нім. Karl Peter Heinzen, 1809–1880), німецького публіциста, керівника баденської революції, агітатора і прихильника радикального перетворення Європи на республіканських засадах, засновником теорії сучасного тероризму. Карл Петер Гейнцен вважав, що сили та дисципліні реакційних



військ потрібно протиставляти таку зброю, за допомогою якої невелика група людей може створити справжній хаос («філософія бомби»). Формування ж ідеології тероризму завершилось у ХІХ ст.

Помітно тероризм поширювався також у США. Особливо виділялась терористична організація «Ку-клукс-клан», яка вчиняла теракти проти релігійних і расових меншин [3, с. 150–154].

Особливості розвитку українського антитерористичного законодавства у різні часи досліджували В.М. Дрьомін, О.О. Дудоров, В.П. Ємельянов, В.С. Канцір (у контексті національної безпеки), О.М. Костенко, В.А. Ліпкан, В.П. Тихий, О.В. Шамара, С.С. Яценко та інші вчені.

Зокрема, В.П. Ємельянов досліджував поняття тероризму у кримінально-правовій науці та відмежування тероризму від суміжних загальносоціальних (терор, війна, агресія, геноцид) і кримінально-правових (диверсія, бандитизм, піратство, хуліганство) категорій. Автор дає визначення тероризму, відповідно до норм чинного законодавства виділяє три рівні тероризму, наводить ознаки тероризму, виокремлює категорію «терористичного злочину» [4].

Зі свого боку О.О. Дудоров звертає увагу на те, що вельми дискусійними серед проблематики кримінальної відповідальності за злочини проти загальної громадської безпеки на сучасному етапі розвитку вітчизняної науки є питання, пов'язані із законодавчим забезпеченням протидії терористичним злочинам. Якщо не торкатись спірних аспектів кримінально-правової характеристики окремих терористичних злочинів, то можна констатувати дискусійність співвідношення таких понять, як тероризм, терористична діяльність, тероризування, терористичний акт, злочини терористичної спрямованості та терористичні злочини. Проте, як видається, найбільшим каменем спотикання для дослідників стало питання про доцільність закріпленої в чинному КК України диференціації відповідальності за терористичний акт і пов'язані з ним злочини (ст. 258–2585). З одного боку, законодавцю справді можна закинути казуїстичний виклад нормативного матеріалу, те, що самостійними злочинами визнаються окремі різновиди підбурювання, організації та пособництва у вчиненні терористичного акту, тобто діяння, які «обслуговують» останній та які і без виокремлення у КК норм про відповідальність за них розцінювались як кримінально карані (за цією логікою кримінальний закон варто доповнювати статтями, наприклад, про втягнення у крадіжку або надання допомоги під час її вчинення). З іншого боку, згадана диференціація, вочевидь, є виправданою з урахуванням як положень міжнародно-правових договорів, ратифікованих Україною (передусім Конвенції РЄ про запобігання тероризму від 16 травня 2005 р.), так і досвіду зарубіжного законодавця. Новітнє кримінальне законодавство інших держав зазвичай передбачає низку (комплекс) заборон, присвячених протидії тероризму. Наприклад, у більшості кримінальних кодексів європейських країн питанням відповідальності за тероризм присвячено більше однієї статті – від двох (наприклад, Молдова, Норвегія, ФРН) до восьми (Фінляндія), дев'яти (Грузія) і навіть десяти статей (Іспанія).

Учений наголошує також на тому, що законодавче формулювання, так би мовити, основного терористичного злочину – терористичного акту – є громіздким і перевантаженим зайвою інформацією [5, с. 180–181].

Також питаннями дослідження антитерористичного законодавства, його відповідності міжнародним нормативно-правовим актам займався О.В. Шамара. Автор досліджував зміст міжнародних нормативно-правових актів у сфері протидії тероризму, визначав види терористичної діяльності [6, с. 135–136].

У 2007 р. В.М. Ляшенко захистив кандидатську дисертацію на тему «Державна політика запобігання тероризму в Україні» (за спеціальністю 25.00.01 – «Теорія та історія державного управління»). Автор подав теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти формування й реалізації державної антитерористичної політики в Україні, визначив роль, місце та функціональні завдання органів державного управління та місцевого самоврядування в антитерористичній протидії на національному та на міжнародному рівнях.



У роботі також систематизовано типологію та класифікацію тероризму, охарактеризовано поступ створення законодавчих актів, визначено чинники формування і посилення терористичних загроз в Україні. Аналізуються зарубіжний досвід антитерористичної боротьби, досвід міжнародних антитерористичних організацій і напрями співробітництва України з Європейським Союзом і НАТО [7].

В окремих публікаціях Б.М. Головкина, В.М. Дрьоміна, В.С. Канціра, О.М. Костенка, О.В. Шамари, І.В. Щедрова розглянуто проблеми, пов'язані із загрозами для національної безпеки тероризму в Україні, видами терористичної діяльності, терористичними формами організованої злочинності.

Зокрема, В.С. Канцір, досліджуючи питання терористичної діяльності та національної безпеки, стверджує, що як загроза національної безпеки, терористична діяльність може проявлятися через такі чинники: терористичні акти, вчинювані окремими злочинцями або членами організованих терористичних груп (до того ж як на території своєї держави, так і з баз на території іншої країни); акти державного терору, здійснювані однією державою стосовно іншої (останні приклади – акти державного терору США стосовно Іраку та Афганістану); акти державного терору, здійснювані владними структурами всередині країни стосовно окремих груп населення (політичні, соціальні, етнічні, релігійні тощо) [8, с. 450]. Треба також мати на увазі, що істотний вплив на рівень і шляхи забезпечення національної безпеки здійснює процес глобалізації, який бурхливо розвивається. У міру розвитку процесів глобалізації у світі під час визначення безпеки будь-якої держави слово «національна» дедалі більше і більше розмивається. Акценти зміщуються до таких понять, як глобальна, всезагальна, колективна, міжнародна безпека тощо [9, с. 268].

На доцільності криміналізації діянь терористичної спрямованості, які вчиняються організованими злочинними групами, наголошував свого часу В.М. Дрьомін. Учений зазначає, що це можливо двома шляхами: 1) передбачити як кваліфікуючу ознаку вчинення терористичного акту організованою злочинною групою; 2) передбачити в Кримінальному кодексі України главу «Злочини терористичної спрямованості», куди треба включити норму, яка б передбачала відповідальність за організовану злочинну діяльність з ознаками тероризму або за наявності терористичних мотивів [10].

У сучасний період розвитку кримінологічної науки видано такі власне кримінологічні монографічні дослідження, присвячені проблемам визначення і запобігання терористичній діяльності в Україні та світі: «Міжнародна кримінологія: досвід дослідження тероризму» (В.Ф. Антипенко, 2011 р.), «Тероризм: феномен, детермінація, протидія» (Ю.Б. Данильченко, 2018 р.). Наприклад, В.Ф. Антипенко виокремив тероризм як об'єкт дослідження самостійного напрямку кримінології, визначив міжнародну сутність тероризму, навів міжнародно-кримінологічну характеристику транснаціональної злочинності та тероризму, вказав методи міжнародної кримінології тероризму та її предмет. Зокрема, В.Ф. Антипенко провів розмежування між тероризмом і транснаціональною організованою злочинністю. Автор підкреслює міжнародну сутність тероризму і зазначає, що він набув природного для себе змісту та форми глобального терористичного конфлікту, що означає формування консолідованої мети на радикальні зміни у світовому облаштуванні. Це підтверджується стійкими міжнародними зв'язками на релігійно-культурному або на етнонаціональному ґрунті, наданням територіального притулку, потужною матеріально-фінансовою підтримкою, участю інсургентів-волонтерів та іншим.

Соціальна підтримка терористичних рухів, груп і мереж вийшла за рамки національної державності та відображає процес солідаризації «третього світу». Особливо це стосується міжнародного ісламського середовища [11, с. 248, 253–254].

Проблемі визначення тероризму в системі кримінального насильства, його типології, кримінологічному аналізу кількісних і якісних показників тероризму, кримінологічній характеристиці особи сучасного терориста, детермінації тероризму й механізму та заходам протидії присвячено монографічне дослідження Ю.Б. Данильченка. Автор дав визначення поняття «терористичний акт» у вузькому та широкому розуміннях. Доводиться, що теро-



ризм в Україні відтворюється за тенденціями, ідентичними таким із тероризмом у загальносвітовому та європейському вимірах. Наголошено на вкрай низькому рівні розкриття та судимості за вчинення терактів в Україні. У 2014 р. направлено до суду з обвинувальним актом 6 кримінальних проваджень, не засуджено жодної особи. У 2015 р. – 25 проваджень направлено до суду, засуджено 1 особу. У 2016 р. до суду направлено 14 проваджень, засуджено 7 осіб. У 2017 р. – 5 та 3 відповідно.

Установлено, що тероризм в Україні є здебільшого політичним. Залежно від ідеологічної спрямованості переважають теракти сепаратистів, натхненних політико-пропагандистськими ідеями створення в Україні квазідержавного утворення «Новоросія» й підтримки діяльності так званих «ДНР» і «ЛНР» (87 %). 8 % терористичних актів обґрунтовуються ідеями федералізації України та зміною політичного режиму. Ще 3 % становлять антикомуністичні теракти. На антинаціоналістичні (скеровані ідеями протидії українському націоналізмові) припадає 1,8 % терористичних актів, на правоідеологічні – 0,2 %. В основі останніх лежать ідеї протидії тенденціям політико-культурної автономізації польської й угорської громад на території України [12, с. 407, 411, 413].

У «Курсі сучасної української кримінології» (кн. 2, 2007) А.П. Закалюк стверджує, що з початку ХХІ ст. поширення та особливого політичного значення набув міжнародний тероризм, здебільшого пов'язаний із транснаціональною організованою злочинністю. Відбувається зміцнення контактів, а часто й злиття терористичних організацій національного масштабу з міжнародними терористами. Організована злочинність стає фактором, який дедалі помітніше визначає розвиток тероризму, зокрема міжнародного. Дослідники зазначають підвищення рівня організованості терористичних структур, створення більш-менш розвиненої інфраструктури, системи ресурсного забезпечення, нерідко з території інших країн. Особливого значення набуває проблема контролю та припинення фінансування тероризму через відмивання брудних грошей. Терористичні групи звертаються до можливостей і прибутків наркобізнесу. Наочно проявляється зростання руйнівного потенціалу терористичних структур, прагнення до посилення ефекту загрозливого впливу терористичних акцій, використання останніх в інтересах організованої злочинної діяльності передусім щодо забезпечення надприбутків, підкорення з цією метою економіки та влади [13, с. 401–402].

Б.М. Головкін підкреслює, що насильницькі злочини терористичної спрямованості вчиняються з різних мотивів і переслідують як загальну мету, так і супутні їй цілі. Як правило, насильство під час тероризму не персоналізоване проти життя та здоров'я конкретних осіб, тому жертвами терористичних актів найчастіше стають випадкові люди. Однак це можуть бути також представники різних соціальних груп, окремих професій, політичних сил, громадських об'єднань, неформальних рухів, а також прихильники певних політичних поглядів, панівної в суспільстві ідеології та цінностей. Під час тероризму насильство над людьми виступає лише засобом досягнення кінцевого результату (дестабілізації суспільно-політичної та криміногенної обстановки, дискредитації суспільних інститутів, органів влади, державних або громадських діячів, примусу влади до дій або бездіяльності, перерозподілу ринків товарів і послуг та сфер впливу, насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади та іншого). Супутніми цілями вчинення злочинів терористичної спрямованості є залякування невизначеного кола осіб, демонстрація сили, налаштованість на вирішення назрілої проблеми чи конфлікту в радикальний спосіб ціною людських жертв [14, с. 18].

Сучасний європейський погляд на проблему терористичної діяльності наведено у роботі Жана Франсуана Гейро і Франсуа Тюаля «Геостратегія злочинності». Зокрема, вчені зазначають, що, на відміну від прихованого характеру організованої злочинності, яка прагне не потрапити в поле зору засобів масової інформації та правоохоронних органів, тероризм, за своєю природою видимий і показовий, завжди породжує миттєву реакцію з боку каральних органів. Нові обрії тероризму ще більш похмурі, ніж ті, що нам уже знайомі. Тероризм та організована злочинність мають сьогодні тривожні подібності, породжуючи гібридну сутність, поєднуючи в собі сили цих двох світів [15, с. 45–46].



Сучасні терористи використовують більш жорстокі, більш витончені заходи проведення терористичних актів, на більш високому технологічному рівні. Ю.М. Антонян наголошує, що якщо на початку століття терористи-революціонери переважно не володіли спеціальною військовою підготовкою, фактично не мали тренінгової бази, то представники сучасних груп мають такі бази у своїй країні та за кордоном, володіють спеціальною технологією, мають кваліфікованих інструкторів, багато з яких пройшли підготовку в частинах спеціального призначення [16, с. 382].

У рамках останнього 13-ого Конгресу ООН із запобігання злочинності та кримінального правосуддя (м. Доха, Катар, 12–19 квітня 2015 р.) до актуальних завдань боротьби зі злочинністю було зараховано такі: формування збалансованих підходів до запобігання новим формам транснаціональної організованої злочинності; створення захищеного кіберсередовища і дослідження проблеми кіберзлочинності; ліквідація всіх форм дискримінації, включено з расизмом, релігійною нетерпимістю, ксенофобією та дискримінацією за ознакою статі; захист мігрантів і запобігання злочинам, що пов'язані з насильством щодо цих груп, і протидія їм; запобігання і припинення актів насильства щодо журналістів і працівників засобів масової інформації; розширення співробітництва для протидії загрози, що являють собою іноземні бойовики-терористи; розроблення ефективних заходів для запобігання та протидії незаконному виготовленню й обігу вогнепальної зброї; активізація зусиль із вирішення світової проблеми наркотиків та інші [17].

Висновки. Аналіз сучасного стану дослідження терористичної діяльності доводить підвищену актуальність окресленої нами проблеми. Кримінологічна наука має сьогодні справу із раніше невідомими для України проявами терористичної активності. Нині невідомими для кримінологічної науки залишаються питання визначення терористичної діяльності, її відмежування від суміжних понять, розмежування тероризму й організованої злочинності (є протилежні погляди на вирішення цього питання), типології осіб, що вчиняють терористичні злочини, та її значення для запобіжної діяльності, кримінологічної детермінації терористичної діяльності в сучасній Україні. Особливої уваги вимагає дослідження основних напрямів запобігання терористичній діяльності, критичний аналіз застарілих стратегій запобігання терористичній діяльності. Надати сучасну кримінологічну характеристику терористичної діяльності, визначити основні детермінанти терористичних злочинів, напрями запобігання терористичній діяльності покликані подальші наші дослідження.

Список використаних джерел:

1. Декларація Організації Об'єднаних Націй про злочинність і суспільну безпеку: Декларація від 12 грудня 1996 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_371.
2. Україна посіла 17-е місце у світі за рівнем тероризму: URL: <https://www.dw.com/uk>
3. Лунеев В.В. Курс мировой и российской криминологии: учебник в 2 т. Т. II. Особенная часть. М.: «Юрайт», 2011. 872 с.
4. Емельянов В.П., Иманлы М.Н., Рыжов И.Н. Уголовно-правовое противодействие терроризму: монография. Х.: «Право», 2014. 88 с.
5. Дудоров О.О., Калмиков Д.О. Злочини проти громадської безпеки, безпеки виробництва, безпеки руху та експлуатації транспорту: особливості кваліфікації. Вісник Асоціації кримінального права України: електрон. наук. фах. вид. 2014. № 1 (2). С. 176–189.
6. Шамара О.В. Терористична діяльність та її види. Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. Запоріжжя: ЗЮІ ДДУВС, 2009. № 4. С. 134–140.
7. Ляшенко В.М. Державна політика запобігання тероризму в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01; Львівський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України. Львів, 2007. 19 с.
8. Канцір В.С. Терористична діяльність і національна безпека. Держава і право. Юридичні і політичні науки / Голова редкол. Ю.С. Шемшученко. К.: Ін-т держави і права НАН України, 2010. Вип. 49. С. 449–455.



9. Канцір В.С. Терористична діяльність і національна безпека. Часопис Київського університету права. 2011. № 1. С. 265–269.
10. Дрьомін В.М. Терористичні форми організованої злочинності. Проблеми боротьби з організованою злочинністю в регіоні (на матеріалах Харківської та Полтавської областей). Х.: Харківський центр вивчення організованої злочинності, 1999. С. 57–58.
11. Антипенко В.Ф. Международная криминология: опыт исследования терроризма: монография. Одеса: «Фенікс», 2011. 356 с.
12. Данильченко Ю.Б. Тероризм: феномен, детермінація, протидія: монографія. Харків: «Золота миля», 2018. 478 с.
13. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: у 3 кн. Кн. 2. Кримінологічна характеристика та запобігання вчиненню окремих видів злочинів. Київ: Вид. дім «Ін Юре», 2007. 712 с.
14. Головкін Б.М. Види злочинності. Журнал східноєвропейського права. 2015. № 18. С. 14–21. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/08/golovkin_18.pdf (дата звернення: 10.01.2019).
15. Гейро Ж.Ф., Тюаль Ф. Геостратегия преступности / Пер. с франц. К.: «Издательский дом «Скиф», 2014. 292 с.
16. Антонян Ю.М. Криминология: учебник для бакалавров. М.: «Юрайт», 2012. 523 с.
17. Thirteenth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice. URL: <http://www.unodc.org/congress/en/previous-congresses.html>.

ОПОЛІНСЬКИЙ А. О.,

аспірант кафедри кримінального права
та кримінології
(Національний університет державної
фіскальної служби України)

УДК 343.9

ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРОТИПРАВНЕ ЗАВОЛОДІННЯ МАЙНОМ ПІДПРИЄМСТВА, УСТАНОВИ, ОРГАНІЗАЦІЇ

У статті розглянуто проблему кримінальної відповідальності за протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації; проаналізовано законодавство з цього питання. На основі певних змін до Кримінального кодексу України і спроб держави таким способом більш ефективно боротися з таким явищем, як рейдерство, автором висловлюється власна позиція з вищезазначеного питання.

Ключові слова: протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації, рейдерство, злочини у сфері господарської діяльності.

В статье рассмотрена проблема уголовной ответственности за противоправное завладение имуществом предприятия, учреждения, организации; проанализировано законодательство по данному вопросу. На основе определенных изменений в Уголовном кодексе Украины и попыток государства таким образом более эффективно бороться с таким явлением, как рейдерство, автором высказывается собственная точка зрения по вышеупомянутому вопросу.

Ключевые слова: противоправное завладение имуществом предприятия, учреждения, организации, рейдерство, преступления в сфере хозяйственной деятельности.



This article deals with the problem of criminal liability for the unlawful seizure of property of enterprises, institutions, organizations; the legislation on this issue is analyzed. On the basis of certain changes to the Criminal Code of Ukraine and attempts by the state to more effectively deal with such a phenomenon as raiding, the author expresses his own point of view on the above-mentioned question.

Key words: *unlawful seizure of property of enterprises, institutions, organizations, raiding, crimes in the field of economic activity.*

Вступ. Становлення України як незалежної держави супроводжується зростанням економічної злочинності, що генерує нові види правопорушень у сфері господарювання. Особливе місце серед них посідає протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації – рейдерство, що посягає на базис економічних відносин – власність.

Протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації в сучасних українських реаліях має свою специфіку. Первісне накопичення капіталу на старті економічних реформ набуло сталого кримінального характеру. Як результат, Україна зіштовхнулася з глобальною проблемою криміналізації практично всіх сфер господарської діяльності. З початком економічних реформ у країні був запущений механізм кримінального переділу власності, який досяг небаченого розмаху і набув рис масштабного рейдерства на державному рівні. Як результат, понад два десятиліття в Україні не згасають війни за власність, в яких використовуються різні протиправні засоби – від силових захоплень, використання адміністративного ресурсу корумпованих чиновників, суддів і правоохоронних органів до фізичного усунення конкурентів.

У працях таких вітчизняних науковців, як Б.М. Андрушків, З.С. Варналій, І.І. Мазур, О.І. Беліков, М.В. Лящунко, Ю.С. Погорелов висвітлюються основні передумови та причини поширення і розвитку протиправного заволодіння майном в Україні та вказуються основні шляхи протистояння рейдерським атакам як із боку підприємницьких структур, так і з боку держави. Але аналіз наукової та спеціальної літератури вказує на брак досліджень щодо кримінальної відповідальності за протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації.

Результати дослідження. Рейдерство (від англ. raid, набіг, або raider, нальотчик) – недружнє (зазвичай силове) поглинання підприємства. Заволодіння бізнесу шляхом рейдерства називають рейдерським захопленням. До рейдерської діяльності також зараховують корпоративний шантаж («грінмейл») [4].

Отже, рейдерство – це, по-перше, не абстрактні вимоги, а конкретні дії щодо захоплення підприємства (які частіше є несподіваними для власника та адміністрації підприємства, ніж попередньо анонсованими).

По-друге, заволодіння майном підприємства – це зазвичай основна мета рейдерів. Такі дії передбачені у ст. 206-2 Кримінального кодексу України (далі – КК України) як протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації, зокрема частками, акціями, паями їхніх засновників, учасників, акціонерів, членів, шляхом вчинення правочинів із використанням підроблених або викрадених документів, печаток, штампів підприємства, установи, організації.

Поширенню цього негативного явища, на жаль, сприяє недосконалість чинного корпоративного і кримінального законодавства та судової влади, відсутність активного реагування державних органів влади на наявну проблему і захист прав власника, а також недостатній досвід боротьби й інші чинники. Варто зазначити, що з метою протидії незаконному захопленню підприємств Кабінетом Міністрів України було здійснено певні організаційно-правові заходи, а саме: постановою № 257 від 21 лютого 2017 р. створено Міжвідомчу комісію з питань захисту прав інвесторів, протидії незаконному поглинанню та захопленню підприємств, основним завданням якої є забезпечення взаємодії державної влади, зокрема правоохоронних органів і органів державної виконавчої влади; створення за сприяння Антирейдерського союзу підприємств України [5].



Сьогодні схему рейдерського захоплення можна відобразити так:

1) у відповідному реєстрі видаються відомості про справжнього власника майна, натомість вносяться недостовірні відомості про належність майна іншій особі (все це робиться реєстратором на підставі підроблених документів або за рішенням суду);

2) у свою чергу, невідома особа під виглядом реалізації своїх законних повноважень здійснює фізичне насильницьке захоплення об'єкта;

3) кінцевим етапом рейдерського захоплення є відчуження об'єкта новому набувачеві, який надалі відчує об'єкт низці «добросовісних» набувачів.

Звісно, головним завданням для рейдера було таємне отримання потрібного йому судового рішення, на підставі якого він міг би внести до державних реєстрів зміни і почати переоформлення нерухомості або корпоративних прав.

Отже, потерпіла особа, майнові права якої порушені у зв'язку з незаконним рішенням реєстратора, може:

– по-перше, звернутися з позовом до суду;

– по-друге, звернутися із заявою про вчинене кримінальне правопорушення;

– по-третє, звернутися зі скаргою на дії реєстратора до Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації.

Звичайно, звернення до суду залишається основним засобом захисту, серед недоліків якого можна виділити тривалий термін розгляду справи, особливо якщо протилежна сторона має намір всіляко його затягувати.

Проаналізувавши чинне законодавство України, яке регулює підприємницьку діяльність, можна зробити висновок, що воно недостатньою мірою відповідає поточній кримінальній ситуації у сфері господарювання. Наприклад, у Кримінальному кодексі України не приділяється належна увага проблемі відповідальності за вчинені дії, які передбачені в ст. 206-2 КК України, що, у свою чергу, значно знижує дієвість опору захопленням об'єктів чужої власності, підприємств та їхнього майна і створює труднощі під час розроблення системних підходів із боротьби з цим.

Відповідно, є нагальна потреба в дієвому антирейдерському законодавстві, яке було б спрямоване на ефективну боротьбу із захопленнями, а саме:

- створення кримінально-правових механізмів протидії протиправному заволодінню майном шляхом введення відповідних заборон у Кримінальному кодексі України,

- введення більш суворої кримінальної відповідальності за його здійснення.

Сьогодні малоефективність впливу, спрямованого на боротьбу з рейдерськими захопленнями, зумовлена слабкою адаптованістю норм кримінального закону до особливостей цієї категорії злочинів.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності» від 7 листопада 2018 р. № 1666-VIII внесено доповнення до Кримінального кодексу України, а саме зміни до ст. 358 КК України «Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів» і ст. 365-2 КК України «Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги».

Безумовно, таке вдосконалення законодавства є необхідним, оскільки визначення публічних послуг у законі відсутні, а коло осіб, що надають такі послуги, визначається шляхом їх перерахування. І одного лише роз'яснення Міністерства юстиції України від 18 грудня 2009 р. № 967-0-2-09-22 про те, що адміністративні послуги є різновидом публічних, для притягнення до кримінальної відповідальності було б недостатньо. Також було внесено зміни до ст. 206 КК України «Протидія законній господарській діяльності».

За диспозицією цієї статті протидія законній господарській діяльності – це протиправна вимога:

– припинити займатися господарською діяльністю, або...;

– обмежити її (або – А. О.);

– укласти угоду або...;



– не виконувати укладеної угоди, виконання (невиконання) якої може заподіяти матеріальну шкоду або обмежити законні права чи інтереси того, хто займається господарською діяльністю, що поєднане з погрозою:

- насильства над потерпілим або близькими йому особами; (або – *А. О.*);
- пошкодження або знищення їхнього майна або захоплення цілісного майнового комплексу, його частини або будівель, споруд, земельної ділянки, об'єктів будівництва, інших об'єктів і (одночасно – *А. О.*);
- незаконне припинення або обмеження діяльності на цих об'єктах та обмеження доступу до них за відсутності ознак вимагання.

Як очікується, зазначені зміни в КК України дадуть змогу притягувати до кримінальної відповідальності винних за протиправне заволодіння чужим майном навіть на початкових етапах здійснення рейдерського захоплення, відповідно, запобігаючи виникненню наслідків, за настання яких повернення потерпілому його майна, яке було захоплене, ускладнюється наявністю захисту добросовісного набувача як інституту цивільного права.

Необхідно звернути увагу також на той факт, що метою всіх зазначених і вже внесених в КК України злочинів є захоплення чужої власності, а описані злочинні діяння – це способи, шляхом використання яких рейдери досягають цієї мети, тобто отримують права власників. Саме досягнення злочинного результату у вигляді протиправного заволодіння майном зазначеними способами становить особливий інтерес у врегулюванні цієї проблеми.

Серед учених, громадських діячів, суддів і працівників правоохоронних органів є розбіжність у поглядах на те, чи потрібно вносити до Кримінального кодексу України спеціальну норму, що передбачає кримінальну відповідальність за рейдерство, оскільки в Особливій частині Кримінального кодексу України вже міститься необхідна нормативно-правова база для притягнення організаторів і виконавців протиправних заволодінь майном підприємств до кримінальної відповідальності. Одні з них вважають, що залежно від вчинених діянь, які спрямовані на захоплення підприємств, діяння особи можуть бути кваліфіковані за такими ознаками: ст. 356 «Самоправство», ст. 206 «Протидія законній господарській діяльності», ст. 219 «Доведення до банкрутства», ст. 375 «Постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови» тощо [1].

Незважаючи на очевидні недоліки кваліфікації одних тільки дій рейдерів, є позиція, згідно з якою доповнення КК України статтею, яка встановлює відповідальність за рейдерство, є недоцільною. Для обґрунтування цієї позиції наводяться доводи, які зводяться до такого: рейдерство складається із сукупності злочинів, які кваліфікуються за відповідними статтями КК України, зокрема ст. 206-2 «Протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації». Тому немає необхідності в доповненні кримінального законодавства нормою, яка встановлює відповідальність за рейдерство. Тим часом, деякі автори замість встановлення кримінальної відповідальності за рейдерство вважають необхідним криміналізувати окремі способи рейдерських захоплень.

Ця позиція базується на такому:

1. Кримінальний кодекс України не охоплює всього спектра діянь, за допомогою яких здійснюються захоплення чужого майна. Наприклад, здебільшого заволодінням нерухомого майна компанії та інших активів компанії за «сірими схемами» передусє протиправне з погляду корпоративного законодавства придбання і використання повноважень з управління підприємством або окремих управлінських повноважень, яке створює правову основу для подальшого відчуження майна компанії на користь афілійованих осіб, тобто фактичного захоплення майна. Захоплення управління здебільшого здійснюється трьома способами: шляхом фальсифікації (підтасовування) результатів голосування на загальних зборах учасників товариства; шляхом фальсифікації рішень ради директорів (наглядової ради); за допомогою різних маніпуляцій із реєстром учасників товариства. Внаслідок цих дій приймаються вигідні рейдерам управлінські рішення, змінюється склад органів управління підприємства, створюються інші необхідні для захоплення організаційно-правові умови. Водночас такі дії сьогодні перебувають за рамками кримінально-правових заборон. Притягнути рейдерів



до кримінальної відповідальності за їх вчинення можливо лише в тому разі, якщо буде доведено, що захоплення управління компанією здійснюється з метою подальшого розкрадання її майна або було складовою частиною іншого злочину. Однак на практиці довести спрямованість умислу рейдера на такі наслідки (розкрадання і так далі) практично неможливо, оскільки переслідувана мета під час вчинення цих дій не є очевидною. Крім того, не завжди дії рейдерів на цьому етапі можуть бути безпосередньо спрямовані на розкрадання майна. Зокрема, вони можуть мати на меті зменшення сукупної частки голосів дійсних власників акцій або часткою, наприклад, шляхом підтасовки рішення про додаткову емісію акцій і розміщення їх серед афілійованих осіб або внесення до реєстру певної кількості явно неналежних акціонерів або власників часткою в товаристві з обмеженою відповідальністю, що розкраданням не вважається. У цій ситуації, по суті, почати перевірку повідомлення про злочин і порушити кримінальну справу можна тільки після фактичної появи негативних наслідків у вигляді розкрадання майна чи іншого протиправного його виведення з-під контролю компанії, тобто лише на завершальному етапі протиправного заволодіння майном.

2. Іншою слабкою стороною кримінально-правового регулювання щодо запобігання та притягнення за протиправне заволодіння майном юридичної особи є недостатня адаптованість норм кримінального закону до специфіки цієї категорії злочинів. Наприклад, склад статей Кримінального кодексу, які застосовуються нині, має матеріальний характер, тобто вони припускають настання суспільно небезпечних наслідків у вигляді розкрадання майна, заподіяння істотної шкоди. Водночас після протиправного заволодіння майно «відмивається» через ряд фіктивних або зареєстрованих в офшорних юрисдикціях юридичних осіб і в кінцевому результаті переходить у власність добросовісного набувача. Витребувати його в такої особи практично неможливо. Визнаючи непорушність цивільно-правового інституту добросовісного набувача, варто зазначити необхідність створення правового механізму збалансованого захисту інтересів добросовісного набувача і власника, майно якого вибуло з його законного володіння за допомогою рейдерського захоплення. Найбільш оптимальне співвідношення захисту прав добросовісного набувача та ефективного кримінально-правового захисту прав колишнього власника може бути досягнуте лише в разі доповнення кримінального законодавства статтями, що передбачали б відповідальність за дії, за допомогою яких створюються правові передумови для виведення майна з-під контролю компанії. При цьому склад таких злочинів повинен бути саме формальним, тобто суспільно небезпечні наслідки у вигляді втрати права власності на майно, заподіяння іншої майнової шкоди власнику повинні бути виведені за рамки основного складу.

Доповнення кримінального закону нормами, заснованими на цьому підході, дало б змогу залучати до кримінальної відповідальності вже на початкових етапах рейдерського захоплення, запобігаючи настанню наслідків, за яких віндикаційний позов обмежується інститутом захисту прав добросовісного набувача.

Висновки. На нашу думку, варто звернути увагу на можливість зміни ст. 206-2 КК України «Протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації» на «Протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації, зокрема частками, акціями, паями їхніх засновників, учасників, акціонерів, членів, цілісним майновим комплексом, його частиною, будівлями, спорудами, земельною ділянкою, об'єктами будівництва, іншими об'єктами, зокрема, шляхом фактичного захоплення або обмеження доступу до них і одночасно припинення або обмеження діяльності в цих об'єктах, або здійснення угод із використанням підроблених або викрадених документів, печаток, штампів підприємства, установи, організації». А також ввести нову окрему статтю – «Рейдерство», яка передбачала б несення відповідальності за незаконне насильницьке (тобто із застосуванням насильства або загрозою його застосування) (ч. 1) або ненасильницьке (ч. 2) захоплення об'єктів чужої власності, підприємств та їхнього майна з метою їх заволодіння, що призвело до заподіяння шкоди у великому розмірі. Зазначена стаття в ч. 2 повинна містити кваліфікуючі, а в ч. 3 – особливо кваліфікуючі ознаки рейдерства.

Для того, щоб стало зрозуміло, як може змінитися ситуація з введенням нових поправок, необхідний прецедент: власники бізнесу повинні побачити, як будуть застосовуватися внесені



поправки і чи не стануть вони новою зброєю в руках правопорушників. Ба більше, найголовнішим недоліком є те, що термін «рейдер» в Кримінальному кодексі України так і не з'явився.

Загалом, доповнення Кримінального кодексу України статтею, яка встановлює відповідальність за рейдерство, дасть змогу більш ефективно протидіяти цьому негативному явищу, що одержало велике поширення в сучасній Україні.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2341-14>.
2. Кабінет Міністрів України. Постанова від 21 лютого 2007 р. № 257 «Про утворення Міжвідомчої комісії з питань захисту прав інвесторів, протидії незаконному поглинанню та захопленню підприємств». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-2007-%D0%BF>.
3. Гладь Ю.О. Захист прав добросовісного набувача у разі витребування майна з чужого незаконного володіння. Актуальні проблеми правознавства. 2017. Вип. 3. С. 117–121.
4. Грек Б.М. Проблеми кримінальної відповідальності за рейдерство та шляхи їх вирішення. Адвокат. 2008. № 9. С. 4–9.
5. Панасенко Р.А. Щодо криміналізації та тлумачення «рейдерства» в Україні. Вісник ЛугДУВС ім. Е.О. Дідоренка. 2010. Спецвип. № 5. С. 21–29.
6. Смітюх А.В. Рейдерство, поглинання і загарбання: співвідношення понять та класифікації. Вісник господарського судочинства. 2008. № 3. С. 92–101.
7. Чернявський С.С., Користін О.Є., Монастирський Я.В. Поняття та сутність рейдерства. Стан і перспективи поширення цього явища в Україні. Розкриття та розслідування злочинів слідчими та оперативними працівниками органів внутрішніх справ: зб. метод. рек. / За заг. ред. П.В. Коляди. К.: УВПД ГШ МВС України, 2010. С. 96–144.

САЧКО О. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного
і кримінального права
(Дніпровський національний університет
імені Олеся Гончара)

УДК 343.137.2

ПРОБЛЕМИ ЗАТРИМАННЯ НЕДОТОРКАНИХ І «ДРІБНИХ» КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШНИКІВ

У статті аналізуються проблеми забезпечення верховенства права під час застосування інституту затримання підозрюваного у разі здійснення особливо-го порядку кримінального провадження щодо осіб зі статусом недоторканності, а також під час провадження дізнання щодо кримінальних проступків. Розкрито пропозиції щодо вдосконалення особливих порядків кримінального провадження.

Ключові слова: *затримання підозрюваного, верховенство права, процесуальна форма, особливі порядки провадження.*

В статті аналізуються проблеми забезпечення верховенства права при примененні інституту задержання підозрюваного в умовах реалізації особеного порядку кримінального провадження в відношенні осіб зі статусом неприкосновенности, а також при провадженні дізнання відносно злочинних проступків. Розкрито пропозиції щодо вдосконалення особливих порядків провадження.

Ключевые слова: *задержание подозреваемого, верховенство права, процессуальная форма, особые формы уголовного производства.*



The article analyses problems of the rule of law in the application of the Institute of detention of a suspect while making special order criminal proceedings against persons with the status of immunity, as well as in proceedings of inquiry regarding criminal misconduct. The proposals to improve the special procedures of criminal proceedings are disclosed.

Key words: *detention of the suspect, rule of law, procedural form special order proceedings.*

Вступ. Інститут затримання підозрюваних узагалі та народних депутатів й інших осіб, які користуються статусом недоторканності, зокрема є одним із найбільш складних і проблематичних інститутів кримінально-процесуального права. Проблеми цього інституту ускладнюються ще й новелами законотворчих ініціатив щодо провадження дізнання стосовно кримінальних проступків.

Актуальність теми дослідження зумовлюється тим, що практика реалізації приписів правових норм щодо застосування інституту затримання підозрюваного в рамках особливих форм, режимів і порядків провадження показує наявність недосконалості законодавства та недоліків у діяльності слідчих органів, прокуратури та суду.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми, вказує на певну увагу дослідників як до проблем інституту затримання підозрюваного, так і до питань удосконалення процесуальної форми кримінального провадження щодо осіб зі статусом недоторканності, адвокатів та інших посадових осіб, щодо яких передбачений підвищений ступінь захисту [1–16]. Утім, наявні публікації не вичерпують усіх аспектів проблеми, а швидше утворюють фундаментальну базу для її подальшого дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є визначення ймовірних шляхів підвищення ефективності застосування інституту затримання підозрюваного під час задіяння особливих режимів кримінальних проваджень.

Результати дослідження. Затримання підозрюваного є тимчасовим запобіжним заходом, який застосовується слідчим, детективом, прокурором або іншою уповноваженою службовою особою правоохоронного органу і полягає у триманні під вартою без судового рішення в термін до 72 годин підозрюваного у вчиненні злочину, за який кримінальний закон передбачає покарання у вигляді позбавлення волі [9, с. 402].

Проблеми затримання осіб, які користуються статусом недоторканності, пов'язані із недосконалістю як загальнопроцесуального інституту затримання підозрюваного, так і законодавчо закріплених особливих умов і правил порядків затримання народних депутатів та інших осіб, щодо яких запроваджений особливий порядок провадження.

Правовою основою існування інституту затримання підозрюваного є ст. 29 Конституції України та ст. ст. 12, 132, 177, 207–213 КПК України. У доповнення до цих норм у ст. 482 КПК України закріплюються додаткові правила затримання народних депутатів і суддів.

Перш за все, варто розкрити проблеми інституту затримання підозрюваного загалом.

Зазначимо, що уповноважена службова особа відповідно до ст. 208 КПК України має право без ухвали слідчого судді, суду затримати особу, підозрювану у вчиненні злочину, за який передбачене покарання у вигляді позбавлення волі, лише в таких випадках:

- 1) якщо цю особу застали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення;
- 2) якщо безпосередньо після вчинення злочину очевидець, зокрема потерпілий, або сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин;
- 3) якщо є обґрунтовані підстави вважати, що можлива втеча з метою ухилення від кримінальної відповідальності особи, підозрюваної у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого корупційного злочину, зарахованого законом до підслідності Національного антикорупційного бюро України.



«Парадокс, – як зазначає В.Г. Уваров, – полягає в тому, що протягом певного історичного етапу законодавець регламентував затримання підозрюваного як невідкладну слідчу дію, відповідним чином визначаючи підстави цього заходу, а сьогодні став розглядати затримання як тимчасовий запобіжний захід, залишаючи в незмінному вигляді підстави його застосування, фактично надаючи підставам проведення невідкладної слідчої дії силу (затримання на місці злочину) значення підстав застосування запобіжного заходу. Тут ми маємо складну проблему діалектичної єдності та боротьби протилежностей таких категорій, як «ефективні юридичні форми протидії злочинності» і «верховенство права» [13, с. 380–383].

По-перше, затримання особи може здійснюватися за наявності «обґрунтованої підозри у вчиненні особою кримінального правопорушення» (ст. 117 КПК України), що з урахуванням практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) та інтегративного аналізу інституту реабілітації та інших нормативних актів означає «за наявності доказів, які, «поза розумним сумнівом», підтверджують вчинення підозрюваною особою злочину». Наприклад, у справі «Влох проти Польщі» (2000) суд зазначає, що «обґрунтованої підозри», безперечно, не може бути, якщо дії або факти, які ставлять за провину утримуваній під вартою особі, не містили складу злочину.

По-друге, усі слідчі та процесуальні дії, за винятком огляду місця події, закон дозволяє проводити після внесення заяв і повідомлень про злочин до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР). Тож, застигнувши злочинця на місці події, слідчі і детективи опиняються фактично «застигнутими за межами можливостей» юридично визначених дій, бо у них не відкрито ще кримінальне провадження, а закон не просто дозволяє, а вимагає таку особу затримувати. Втім, за приписами ст. 309 КПК України, «особа є затриманою з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд із уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою». Тобто окремі елементи затримання на місці події як комплексного інституту затримання де-факто можуть здійснюватися до реєстрації провадження в ЄРДР, а де-юре вони не дозволені як повноцінні кримінально-процесуальні дії, хоча мають бути зафіксовані в протоколі затримання.

У рішенні від 18 грудня 2008 року у справі «Новік проти України» (974_442) Європейський суд з прав людини зазначив, що «коли йдеться про позбавлення свободи, надзвичайно важливою умовою є забезпечення загального принципу юридичної визначеності. Вимога «якості закону» у розумінні п. 1 ст. 5 Конвенції означає, що коли національний закон передбачає можливість позбавлення свободи, такий закон має бути досить доступним, чітко сформульованим і передбачуваним у своєму застосуванні для того, щоб виключити будь-який ризик свавілля» (п. 19) (974_442).

Можливості затримувати підозрюваних на місці злочину до початку кримінального провадження мають бути чітко прописані в законі.

У цьому аспекті на рівні наукової доктрини В.М. Тертишник слушно розмежує затримання на місці та затримання – взяття під варту. Він подав інтегративну модель багатопланового інституту затримання та пропонує, відповідно, дві різні процесуальні дії, які охоплені цим інститутом, регламентувати так:

І. «З метою запобігання злочину та з'ясування причетності підозрюваного до вчиненого злочину орган дізнання, слідчий або прокурор мають право провести його затримання, тобто захоплення та доставлення до місця свого розташування. Затримані можуть перебувати у приміщенні правоохоронного органу не більше чотирьох годин. Протягом чотирьох годин із моменту доставлення в орган дізнання або в орган досудового слідства та прокуратури підозрюваний має бути звільнений або взятий під варту.

Затримання особи, яка підозрюється у вчиненні злочину, може бути проведене за наявності однієї з таких підстав:

- 1) коли ця особа захоплена під час вчинення злочину або безпосередньо після його вчинення;
- 2) коли очевидці, зокрема потерпілі, прямо вкажуть на цю особу як на таку, що вчинила злочин;



3) коли на підозрюваному або на його одязі, при ньому або в його помешканні будуть знайдені явні сліди злочину;

4) коли в процесі огляду місця події, безпосереднього спостереження або виконання інших слідчих дій органом дізнання слідчим або прокурором отримані інші фактичні дані, які вказують на цю особу як на таку, що вчинила злочин.

У здійсненні затримання можуть брати участь представники громадськості, а також особи, які мають необхідні спеціальні знання. Під час проведення затримання органи дізнання зобов'язані вжити необхідних заходів щодо фіксації обстановки та обставин затримання, охорони місця події, здійснити невідкладні дії щодо виявлення, закріплення та вилучення слідів злочину та інших фактичних даних.

Для виявлення і закріплення фактичних даних, які мають доказове значення, під час затримання можуть застосовуватися кінозйомка, відеозапис та інші науково-технічні засоби. Дії затриманого й обстановка затримання можуть бути зафіксовані за допомогою фотозйомки та інших засобів технічного документування.

Про проведені затримання орган дізнання, слідчий або прокурор зобов'язані скласти протокол із додержанням установлених вимог. У протоколі затримання мають бути відображені дії підозрюваного, обставини, які є підставою затримання, фактичні дані, які мають значення у справі, отримані під час затримання, а також обставини їх знайдення та закріплення» [8, с. 311–312].

II. У главі «Запобіжні заходи» КПК України, на думку В.М. Тертишника, належить зазначити таке:

«З метою припинення злочинної діяльності та запобігання спробам сховатися від слідства, а також вчинення дій, спрямованих на перешкоджання встановленню об'єктивної істини у справі, особа, підозрювана у вчиненні злочину, до обрання щодо неї запобіжного заходу – арешту – може бути тимчасово взята під варту на строк не більше сімдесяти двох годин.

Підозрюваний може бути взятий під варту лише за наявності достатніх доказів вчинення ним злочину, за який за законом може бути призначене покарання у вигляді позбавлення волі.

Про тимчасове взяття під варту орган дізнання або слідчий виносить мотивовану постанову і протягом двадцяти чотирьох годин повідомляють прокурора та місцевий суд. Підозрюваному мають бути роз'яснені його процесуальні права, про що складається декларація прав затриманого, копія якої вручається особі, яку взяли під варту. Протягом сорока восьми годин із моменту отримання повідомлення про ув'язнення підозрюваного суд зобов'язаний дати санкцію на арешт підозрюваного або звільнити його» [8, с. 313].

Ці слушні пропозиції могли б оптимізувати загальні правила інституту затримання підозрюваних.

А втім, під час застосування особливого порядку кримінальних проваджень щодо суддів, народних депутатів та інших категорій осіб, названих у ст. 480 КПК України, проблеми затримання стають ще більш гострими.

Наприклад, за приписами ч. 2 ст. 482 КПК України, «притягнення до кримінальної відповідальності народного депутата України, його затримання або обрання стосовно нього запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою чи домашнього арешту не може бути здійснено без згоди Верховної Ради України». Ця норма фактично перетворює у фікцію весь інститут затримання, адже зразу стає зрозумілим, що затримання такої особи на місці злочину є нереальним. А затримання таких осіб на підставі ухвали слідчого судді та ще й з дозволу Верховної Ради України стає майже юридичною фікцією з огляду на обмежені строки такого запобіжного заходу та строки розгляду подання щодо отримання дозволу на затримання, після чого треба буде невідкладно таким же бюрократичним шляхом отримувати дозвіл на арешт.

У реаліях слідчої практики під час розслідування злочинів, учинених народними депутатами, сьогодні фактично створюється замкнуте коло – «для отримання дозволу на



затримання народного депутата має бути система доказів», яка, поза розумним сумнівом, підтверджує наявність в його діях складу злочинну», а для здобуття доказів із застосуванням передбачених законом заходів кримінального забезпечення «потрібна згода ВРУ на притягнення народного депутата до відповідальності».

Адже ч. 3 ст. 482 КПК України зазначає: «Обшук, затримання народного депутата України чи огляд його особистих речей і багажу, транспорту, жилого чи службового приміщення, а також порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та застосування інших заходів, зокрема негласних слідчих дій, що відповідно до закону обмежують права і свободи народного депутата України, допускаються лише у разі, якщо Верховною Радою України надано згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо».

Отже, сьогоднішній статус недоторканності депутата не відповідає європейським стандартам, є штучним нагромадженням бюрократичних і сумнівних в аспекті забезпечення верховенства права та досягнення мети кримінальних проваджень процедур. Статус недоторканності депутата, за скасування якого уже було прийнято рішення на всенародному референдумі 16 квітня 2000 року, законність якого досить обґрунтована в рішеннях Конституційного Суду України та в наукових працях [12, с. 54–56], потребує негайного і беззаперечного скасування.

На наш погляд, стосовно народних депутатів, слідчих, прокурорів, детективів, суддів, адвокатів та інших фахівців права, які надають правничу допомогу, доцільно встановити єдиний універсальний імунітет – затримання, арешт, притягнення цих осіб до кримінальної відповідальності допускається за згодою Міністра юстиції, виданої на підставі подання Генерального прокурора чи його заступника, керівника регіональної прокуратури або директора НАБУ чи його заступника (щодо працівників самої прокуратури). Народні депутати не повинні затримуватись чи заарештовуватись у період сесійної роботи у Верховній Раді України.

Водночас не менш складні проблеми виникають під час запровадження дізнання щодо кримінальних проступків. Згідно із ст. 300 КПК України в редакції 2017 року, «для досудового розслідування кримінальних проступків дозволяється виконувати всі слідчі (розшукові) дії, передбачені цим Кодексом, окрім негласних слідчих (розшукових) дій», а відповідно до ст. 299 КПК України, «під час досудового розслідування кримінальних проступків не допускається застосування запобіжних заходів у вигляді домашнього арешту, застави або тримання під вартою».

Утім, відповідно до прийнятого у 2018 році Верховною Радою України у другому читанні законопроекту № 7279-д, пропонується ст. 299 КПК України доповнити реченням: «Під час досудового розслідування кримінальних проступків як тимчасовий запобіжний захід застосовується затримання особи на підставах та в порядку, визначених цим Кодексом».

Водночас пропонується доповнити КПК України новою нормою – ст. 298-2 «Затримання уповноваженою службовою особою особи, яка вчинила кримінальний проступок» такого змісту:

«1. Уповноважена службова особа має право без ухвали слідчого судді, суду затримати особу, підозрювану у вчиненні кримінального проступку, у випадках, передбачених п. п. 1 і 2 ч. 1 ст. 208 цього Кодексу, та лише за умови, що ця особа:

- 1) відмовляється виконувати законну вимогу уповноваженої службової особи щодо припинення кримінального проступку або чинить опір;
- 2) намагається залишити місце вчинення кримінального проступку;
- 3) під час безпосереднього переслідування після вчинення кримінального проступку не виконує законних вимог уповноваженої службової особи;
- 4) перебуває у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння та може завдати шкоди собі або оточуючим».

2. Затримання особи, яка вчинила кримінальний проступок, здійснюється не більш як на три години з моменту фактичного затримання». (ч. ч. 1–2).



Варто зазначити, що тут закон про кримінально-процесуальне затримання дивним чином пов'язує підстави затримання з певними адміністративними деліктами «чинить опір», «відмовляється виконувати законні вимоги», «не виконує законних вимог» тощо, скорочуючи, між іншим, за таких дій термін затримання.

А вже в наступних частинах цієї норми стверджується:

«4. Особу може бути затримано:

1) до сімдесяти двох годин – за умов, передбачених п. п. 1–3 ч. 1 цієї статті, та з дотриманням вимог ст. 211 цього Кодексу;

2) до двадцяти чотирьох годин – за умови, передбаченої п. 4 ч. 1 цієї статті».

Як тут не сказати, що п'яницям і тут пощастило. Але зауважимо, що такі новели будуть звужувати наявні права і свободи людини, чим суперечити вимогам ст. 22 Конституції України.

Навіть більше: згідно із ст. 29 Конституції України, «у разі нагальної необхідності запобігти злочинів чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом». Тобто затримання за приписами конституційних норм допускається для запобігання злочинів, а отже – для запобігання чи припинення кримінального проступку стає недопустимим.

Постає питання також щодо рівності людей перед законом і судом, а отже – щодо єдиної процесуальної форми слідчих і процесуальних дій. Ці питання потребують формування виваженої доктрини інституту затримання та особливих порядків його застосування щодо осіб, які перебувають під підвищеними гарантіями захисту.

Висновки. Більш широке запровадження в слідчу і судову практику інститутів особливих спрощених форм, порядків і режимів кримінальних проваджень потребує вдосконалення інституту затримання підозрюваного, зміцнення гарантій захисту прав і свобод учасників процесу, розроблення та запровадження з урахуванням принципу верховенства права більш досконалої процедури слідства і судового розгляду відповідних справ, виваженого застосування правил індемнітету та підвищеного ступеня захисту, без використання привілею недоторканності.

Перспективи подальшого дослідження проблеми вбачаються в розробленні концептуальної моделі інституту затримання та окремої глави КПК України, присвяченої особливим формам кримінальних проваджень.

Список використаних джерел:

1. Дояр Є.В. Затримання особи у кримінальному провадженні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09; Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2018. 191 с.
2. Колюх В.В. Депутатська недоторканність: зарубіжний досвід і українські проблеми. Віче. 2015. № 3.
3. Макаренко Є.І. Затримання підозрюваних у вчиненні злочинів: проблеми теорії, законодавства і практики його застосування в Україні. Вісник Академії митної служби України. 2012. № 1. С. 123–131.
4. Назаров В.В. Лахманік Ю.Р. Застосування заходів забезпечення кримінального провадження. Європейські перспективи. 2013. № 3. С. 102–106.
5. Свириденко С.В. Досудове розслідування у кримінальному провадженні щодо осіб, які користуються недоторканністю: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 – «Кримінальний процес та криминологія; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність»; Університет державної фіскальної служби України. Ірпінь, 2018. 222 с.
6. Татаров О.Ю. Заходи забезпечення кримінального провадження: перший досвід застосування. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2013. № 7. С. 113–122.
7. Татаров О.Ю. Проведення негласних слідчих (розшукових) дій стосовно окремих категорій осіб. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: «Юридичні науки». 2015. Вип. 2–3. Т. 1. С. 205–208.



8. Тертишник В.М. Гарантії прав і свобод людини та забезпечення встановлення істини у кримінальному процесі України: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.09. Дніпропетровськ, 2009. 474 с.
9. Тертишник В.М. Кримінальний процес України: підручник. 7-е вид., доповн. і перероб. К.: «Алерта», 2017. 840 с.
10. Тертишник В. М. Науково-практичний коментар Кримінального процесуального кодексу України. 15-е вид., доповн. і перероб. К.: «Правова єдність», 2018. 854 с.
11. Тертишник В.М. Проблеми процесуальної форми затримання особи у кримінальному процесі. Підприємництво, господарство і право. 2003. № 8. С. 99–103.
12. Тертишник В.М. Конституційна реформа: пошук нової парадигми українського конституціоналізму. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2015. № 6. С. 52–59. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/apvu_2015_6_9.pdf.
13. Уваров В.Г. Реалізація рішень Європейського суду з прав людини та норм міжнародно-правових актів у кримінальному процесі України: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.09; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпропетровськ, 2009. 442 с.
14. Уваров В.Г. Реформування інституту затримання підозрюваного в контексті Європейських стандартів та Конституції України. Право України. 2012. № 6. С. 157–161.
15. Ченцов В.В., Тертишник В.М. Реабілітація жертв незаконних кримінальних переслідувань, політичних репресій та зловживань владою: підручник для слухачів магістратури юридичних вузів. К.: «Алерта», 2016. 324 с.
16. Шаранич С.С. Депутатський імунітет та кримінальна відповідальність: європейський досвід. Актуальні проблеми держави і права. 2014. № 73. С. 462–467.



КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛІСТИКА

КУДІНОВ С. С.,
кандидат юридичних наук, доцент,
здобувач кафедри боротьби
з тероризмом
(Національна академія
Служби безпеки України)

УДК 323.28

**УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ
ПІДГОТОВКИ ЦИВІЛЬНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

У статті обґрунтовано необхідність удосконалення державної політики антитерористичної підготовки й особливу актуальність проблеми формування антитерористичної компетенції як фактора національної безпеки. Здійснено спробу визначити перспективні напрями її вирішення в умовах гібридно-інформаційних загроз.

Ключові слова: *тероризм, терористична діяльність, антитерористична компетенція, антитерористична підготовка.*

В статье обоснованы необходимость совершенствования государственной политики антитеррористической подготовки и особая актуальность проблемы формирования антитеррористической компетенции как фактора национальной безопасности. Также предпринята попытка определить перспективные направления ее решения в условиях гибридно-информационных угроз.

Ключевые слова: *терроризм, террористическая деятельность, антитеррористическая компетенция, антитеррористическая подготовка.*

The article substantiates the need to improve the state policy of anti-terrorist training and the special urgency of the problem of the formation of antiterrorist competence as a factor of national security. An attempt was also made to identify promising areas for its solution in the context of hybrid information threats.

Key words: *terrorism, terrorist activity, anti-terrorism competence, anti-terrorism training.*

Вступ. Факт того, що в Україні проводиться масштабна антитерористична кампанія, змушує переосмислити загальні підходи до проблеми тероризму і боротьби з ним, визнаючи, що зведення проблеми антитерористичної безпеки тільки до певного виду діяльності є занадто спрощеним варіантом вирішення такої проблеми, а стратегії боротьби з терористичною діяльністю за фактом реалізації втратили свою дієздатність.

Постановка завдання. Треба констатувати, що недостатньо уваги приділялося питанням формування системи антитерористичної безпеки, а це, крім організаційно-технологічних заходів – дій щодо захисту або забезпечення певного рівня безпеки об'єктів, ще й забезпечення почуття захищеності (психологічної безпеки особистості), коли людина свідомо, зберігаючи відповідальність, впливає на обставини життя, щоб забезпечити умови для своєї душевної рівноваги та гармонійного розвитку [1, с. 4].



Наслідки такого спрощеного сприйняття проблеми тероризму – велика кількість загиблих і скалічених, тих, що втратили оселі й майно, а головне – втрата впевненості у власній захищеності. Суспільство, що постраждало від прояву масштабної терористичної діяльності, має право вимагати гарантії, що нова (або модифікована стара) модель безпеки надійна, або ж вимагати від суб'єктів боротьби з тероризмом (у сучасному розумінні системи антитерористичної безпеки) якусь гарантію, що ця система забезпечує достатній захист [7].

Наукове розроблення проблематики антитерористичної безпеки логічно впливає із сучасних уявлень про кримінологічну безпеку, стан наукового розроблення якої сьогодні є на початковій стадії. Відповідно, ґрунтовних досліджень, присвячених формалізації кримінологічної безпеки загалом й антитерористичної безпеки як її складника, не проводилося, а вивчалися лише окремі напрями цього виду безпеки. Невідображені повною мірою проблеми антитерористичної безпеки також у розроблюваних проектах державних концепцій національної та громадської безпеки [4–6]. Треба визнати, що зведення проблеми антитерористичної безпеки тільки до певного виду діяльності являє собою занадто спрощений варіант вирішення такої проблеми, а стратегії боротьби з терористичною діяльністю по факту її реалізації втратили свою дієздатність.

Науково-теоретичному та методологічному розробленню проблем спеціальної фахової підготовки в системі охорони правопорядку в Україні взагалі та у напрямі протидії тероризму присвячена певна кількість праць науковців різних спеціальностей. За цією темою у педагогічній науці накопичено достатній фонд наукових знань із розроблення теоретико-методичних основ формування професійної компетентності, зокрема за профілем військової служби та правоохоронної діяльності. Треба вказати на суттєвий внесок таких дослідників, як А.М. Алексюк, М.В. Василина, І.М. Богданова, О.В. Иванова, А.С. Морозов, А.А. Бодальов, В.Т. Ганжін, А.А. Деркач, Н.В. Кузьміна, Е.В. Лузік, І.М. Рижов, І.А. Колесникова, С.Д. Максименко, О.Д. Сафін, Г.М. Артюшин, В.А. Слатьонін, В.М. Синьов, Ю.М. Швалб та інші.

Залишаються не досить вивченими концептуальні та методологічні засади фахової підготовки та особливостей формування професійної компетенції, зокрема, на фоні прогресуючих темпів використання інформаційно-комунікаційних технологій в інтересах освіти.

Необхідність науково-теоретичного дослідження шляхів їх удосконалення зумовило мету статті.

Результати дослідження. Постулат, що боротьба з тероризмом – одне з пріоритетних завдань держави, законодавчо підтверджений у Концепції боротьби з тероризмом, схвалений Указом Президента України від 25 квітня 2013 року № 230/2013; відповідно, реалізація державної політики у сфері боротьби з тероризмом потребує здійснення системних узгоджених заходів, зокрема, спеціального, зовнішньополітичного, організаційно-правового, соціально-економічного, інформаційного, гуманітарного, морально-культурного та освітнього характерів, а проблему боротьби з тероризмом на території України передбачається вирішувати шляхом зосередження зусиль на запобіганні, виявленні, припиненні, усуненні та мінімізації наслідків терористичної діяльності, інформаційному, науковому та іншому забезпеченні й міжнародному співробітництві з питань боротьби з тероризмом [6].

Боротьбу з тероризмом як боротьбу за безпечне існування можна розглядати як один із способів досягнення стану «без небезпеки» від терористів. Саме стереотипами радянського підходу до досягнення миру і безпеки можна пояснити переважання концепту боротьби з тероризмом над концептом захисту на момент прийняття Закону України «Про боротьбу з тероризмом». У цій концепції більшою мірою відображені принципи і норми боротьби з терористами на рівні фізичної протидії, тоді як захист від тероризму виходить далеко за рамки такого спрощеного уявлення про небезпеку тероризму як соціального процесу.

Терористична небезпека – поняття, яке почали широко використовувати у другій половині ХХ ст. Терористична небезпека характеризується як стан, що загрожує життєво важливим інтересам особи, суспільства, держави, світового співтовариства і навколишньому середовищу.



Антитерористична безпека (антитерористичний складник безпеки) – це відсутність терористичної загрози, стан захищеності життєво важливих інтересів держави та суспільства від внутрішніх і зовнішніх загроз терористичного характеру (терористичних посягань) в усіх сферах життєдіяльності [1, с. 2].

Рано чи пізно Україні доведеться вирішувати проблему побудови миру в районах проведення антитерористичної операції. Такі дії можуть здійснюватися як без використання збройних сил (економічні, правові, фінансові санкції), так і з використанням збройних сил (так звані «операції з примусу до миру»). Досвід Югославії, Іраку, Афганістану та Лівії показує, що за завершенням конфлікту внаслідок операції з примусу до миру може слідувати постконфліктний синдром, що виражається в продовженні з'ясування відносин колишніх учасників конфлікту іншими засобами, таємно. А в разі загострення протиріч між ними постконфліктний синдром може стати джерелом нового, терористично-диверсійного етапу конфлікту з характерними численними терористичними актами, диверсіями, саботажем, протестними акціями латентного характеру і тому подібним [1, с. 4].

Правові та організаційні засади розроблення, прийняття та застосування технічних регламентів і передбачених ними процедур оцінки відповідності, а також здійснення добровільної оцінки відповідності визначені Законом України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» [5, с. 15]. Сфера антитерористичного захисту не входить до обмежень дії цього Закону, тому загальна концепція нормативного регулювання заходів антитерористичного захисту передбачає розроблення та впровадження певної кількості нормативних документів на рівні елементів (об'єктів) стандартизації – стандартів.

Стандарти, кодекси ustalеної практики та технічні умови мають чинність відповідно до рівнів суб'єктів стандартизації, установлених законодавством. Залежно від об'єкта стандартизації, положень, які містить документ, та процедур надавання йому чинності розрізняють такі нормативні документи: стандарти, технічні умови, кодекси ustalеної практики (настанови, правила, зводи правил).

На рівні стандартів відпрацьовуються, як правило, вимоги до об'єктів капітального будівництва з метою пошуку ефективних способів звести до мінімуму ймовірність масових жертв від терористичних актів серед осіб, що перебувають на цих об'єктах. Прикладом ефективною програмою підготовки та застосування стандартів і остаточних проектних пакетів, які використовуються під час планування й проектування будівництва військових об'єктів, може бути МО США. Наприклад, на високому професійному рівні фахівцями МО США відпрацьовано антитерористичні стандарти для будівель персоналу Міністерства оборони, в яких вони живуть і працюють [5].

Правила антитерористичної безпеки – нормативний документ, що встановлює загальні вимоги до забезпечення антитерористичної безпеки об'єктів можливих терористичних посягань та їхньої антитерористичної захищеності. Цей документ має використовуватися як основа для розроблення вимог, підготовки та забезпечення антитерористичної захищеності об'єктів можливих терористичних посягань у частині, що стосується особистої та суспільної безпеки. Правила мають враховувати вимоги чинних на території України нормативних документів, які регламентують питання безпеки, надзвичайних ситуацій та боротьби з тероризмом, зокрема Концепції боротьби з тероризмом, схваленої Указом Президента України від 25 квітня 2013 року № 230/2013. Вимоги правил поширюються на об'єкти можливих терористичних посягань, які передбачають постійне або тимчасове перебування людей, незалежно від їхньої кількості (будинки, споруди житлового фонду, будівлі соціально-культурного, спортивно-розважального та комунально-побутового призначення, а також інші об'єкти капітального будівництва, споруди виробничого призначення, зокрема об'єкти транспортної інфраструктури, оборони та безпеки, об'єкти транспорту тощо).

У рамках діяльності з профілактики тероризму використовуються політичні, соціально-економічні, інформаційно-пропагандистські, освітні методи, а також методи фізичного, технічного захисту і правової превенції, що мають пріоритетне значення для зниження рівня і масштабу терористичних загроз. Вони покликані надавати цілеспрямований вплив на



економічні, політичні, соціальні, національні та конфесійні процеси, які можуть породжувати масштабні суспільні конфлікти і, як наслідок, терористичні прояви; захищати від терористичних посягань громадян (групи громадян); запобігати формуванню терористичних намірів; ускладнювати дії суб'єктів терористичної діяльності. Зважаючи на характер об'єкта профілактичного впливу, використовуються різні форми загальної та адресної профілактики з урахуванням його демографічних, етноконфесійних, індивідуально-психологічних та інших особливостей.

Умовою ефективної організації боротьби з тероризмом є завчасна підготовка сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом до припинення терористичного акту під час командно-штабних, тактико-спеціальних, оперативно-тактичних навчань, організованих оперативними штабами на загальнодержавному і регіональному рівнях [7, с. 14].

Орієнтування громадян у сфері антитерористичної боротьби є одним із напрямів профілактичної діяльності. Громадянське суспільство має бути безпосередньо залучене до боротьби з тероризмом, тільки тоді можна буде говорити про проведення дійсно загальнонаціональної антитерористичної роботи, однак для цього необхідно, щоб в суспільстві було сформоване єдине розуміння самої суті міжнародного тероризму, масштабу загрози і характеру проведених державою заходів із боротьби з цим явищем. З цією метою доречним є створення специфічної системи антитерористичної освіти школярів, у рамках якої молоде покоління засвоює правила поведінки в екстремальних ситуаціях, а також вчиться відрізняти справжню загрозу від уявної. Така виховно-ідеологічна робота сприймається як досить складна, проте необхідна, оскільки без неї не можна говорити про об'єднання зусиль громадянського суспільства та органів держбезпеки.

З ініціативи Державного департаменту Сполучених Штатів було прийнято рішення використовувати професійні знання співробітників у галузі антитерористичної боротьби і спрямувати їх на підготовку спеціальної програми, розрахованої як на працівників правоохоронних органів, так і на пересічних громадян. Головною метою «антитерористичної програми Держдепартаменту США» є сприяння в забезпеченні безпеки громадян країни як у щоденному режимі (всередині держави), так і під час зарубіжних туристичних і ділових поїздок. Програма не тільки має інформаційно-навчальний характер, але й містить у собі елемент пропаганди, спрямованої на налагодження контактів з іноземними посадовими особами для досягнення єдиного розуміння загрози і бажання проведення спільної боротьби з тероризмом. За цією програмою пройшли навчання вже більше 20 000 співробітників із більш ніж 100 країн [5, с. 8].

Мабуть, найпоказовішим прикладом залучення громадянського суспільства до протидії тероризму є функціонуюча в Ізраїлі так звана «народна дружина» – одна з найбільших добровольчих організацій, що функціонують сьогодні в цій країні. Народна дружина Ізраїлю є підрозділом ізраїльської поліції та налічує понад 50 000 добровольців, тоді як число штатних поліцейських становить менше 30 000 чоловік. На «дружинників» покладено функцію патрулювання вулиць, торгових центрів, громадського транспорту (найбільш розповсюджений об'єкт терористичних атак в Ізраїлі). При цьому вони офіційно мають право на носіння зброї та застосування її в разі потреби. Участь у цій роботі вважається в Ізраїлі дуже почесною і користується громадським схваленням [9, с. 10]. Треба зазначити, що поява таких інститутів громадянського суспільства, як «народна дружина», не тільки пояснюється необхідністю превентивних заходів у боротьбі з тероризмом, але також є результатом проведеної в країні широкомасштабної просвітницької роботи з населенням.

Проведення АТО на сході України викрило особливі якості цивільного суспільства, коли прості українці – волонтери добровільно беруть участь у проведенні заходів із ліквідації терористів, а решта, якщо змога, забезпечують армію бронежилетами, касками та військовою формою, провіантом і тому подібним. Менеджери і підприємці, далекі від військової справи, доставляють в зону військових дій воду, їжу та медикаменти. Їхня місія – об'єднати українське суспільство навколо перемоги і створити надійний тил для тих, хто на передовій.



Питання волонтерської діяльності в Україні врегульовано на законодавчому рівні, зокрема в частині, що стосується надання волонтерської допомоги Збройним силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії особливого періоду, правових режимів надзвичайного чи воєнного стану, проведення антитерористичної операції та для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру [13].

Реалізація державної політики у сфері волонтерської діяльності здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері волонтерської діяльності, іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах своїх повноважень. Наприклад, Кабінет Міністрів України забезпечує здійснення єдиної державної політики у сфері волонтерської діяльності, розробляє державні цільові програми у сфері волонтерської діяльності, спрямовує і координує роботу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері волонтерської діяльності, та інших органів виконавчої влади щодо реалізації державної політики та державних цільових програм у сфері волонтерської діяльності. На жаль, питання спеціальної підготовки та формування відповідних компетенцій, характерних для такої діяльності, не виокремлено.

Здійснювати підготовку волонтерів зобов'язані організації та установи, що залучають до своєї діяльності волонтерів. Стаття 11 Закону України «Про волонтерську діяльність» передбачає відшкодування витрат, пов'язаних із наданням волонтерської допомоги, за кошти державного та місцевих бюджетів у разі укладення з ними договору про надання волонтерської допомоги, міжнародних програм або установи, організації, з якою волонтер уклав договір про провадження волонтерської діяльності, а також за кошти інших джерел фінансування, не заборонених законодавством. Відшкодування витрат на підготовку волонтерів також не передбачено [13].

Водночас сьогодні в Україні немає нормативно-правового акта, який би визначав порядок підготовки населення з питань запобігання (профілактики) терористичних загроз і ліквідації (мінімізації) наслідків терористичного акту. Чинний Закон України «Про боротьбу з тероризмом» лише зараховує до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, та підпорядкованих йому органів здійснення «просвітницьких і практично-навчальних заходів із метою підготовки населення до дій в умовах терористичного акту» (стаття 5). У розділі III Концепції боротьби з тероризмом, схваленої Указом Президента України від 25 квітня 2013 року № 230/2013, серед шляхів запобігання терористичній діяльності виділено «проведення серед населення інформаційно-роз'яснювальної та профілактичної роботи, спрямованої на неприйнятність тероризму та відмову від ідей використання терористичних методів для досягнення мети». Згідно з пунктом 2 Плану заходів із реалізації Концепції боротьби з тероризмом (розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 року № 547-р), забезпечення проведення серед населення інформаційно-роз'яснювальної та профілактичної роботи, спрямованої на неприйнятність тероризму та відмову від ідей використання терористичних методів для досягнення мети, покладається на СБУ, МВС, Міноборони, ДСНС, Держкомтелерадіо, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади.

Відповідно до частини 4 статті 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» здійснення просвітницьких і практично-навчальних заходів із підготовки населення до дій в умовах терористичного акту забезпечують центральні органи виконавчої влади, що організують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту, підпорядковані їм органи управління у справах цивільної оборони та спеціалізовані формування, війська цивільної оборони. Численні жертви серед цивільного населення в районах проведення АТО свідчать про те, що ця робота або зовсім не велася, або її рівень та обсяги були замалими.

Рівень антитерористичної підготовки, набутих знань і досвіду, тобто того, що становить зміст компетенції, визначає якісний стан людського ресурсу як базового (системо-



утворюючого) елемента державної системи боротьби з тероризмом і визначального фактора системи національної безпеки. Організація та проведення просвітницьких і практично-навчальних заходів із метою підготовки населення до дій в умовах терористичного акту мають на меті зменшення ризику виникнення не прямих жертв терористичного акту, а таких, що постраждали від інших обставин, наприклад тих, що супроводжують антитерористичну операцію [8, с. 11].

Система антитерористичної підготовки – це комплекс взаємопов’язаних організаційно-технічних, координаційно-інформаційних, пропагандистсько-педагогічних, правових і морально-психологічних заходів і суб’єктів, що їх реалізують, метою якого є формування знань, умінь і навичок протистояння суспільства й особи викликам сучасного тероризму, протидії терористичній діяльності, дій в умовах проведення АТО та відповідних фахових здібностей представників суб’єктів боротьби з тероризмом. При цьому, на нашу думку, необхідно має стати система контролю рівня цих здібностей відповідності нормативним вимогам антитерористичної безпеки. Основний засіб, що дає змогу гарантувати відповідність рівня підготовки (компетенції) вимогам нормативної документації, – це сертифікація. За підсумками сертифікації особа отримує номерний сертифікат професійної компетентності у сфері антитерористичної безпеки і, як правило, включається до реєстру сертифікованого персоналу. Такий підхід гарантує впевненість у готовності цивільного суспільства та фахівців органів охорони правопорядку до ефективної протидії терористичній діяльності.

Висновки. В умовах, що склалися в Україні, питання загальної антитерористичної підготовки для формування в населення спеціальних компетенцій, тобто симбіозу знань і досвіду у протидії терористичним проявам, виходить на рівень значущих для національної безпеки проблем. Підвищення рівня антитерористичної підготовленості населення, формування волонтерських рухів антитерористичного спрямування, сертифікація набутих знань набувають особливого значення в умовах наявних сьогодні значних ризиків трансформації тероризму на інші регіони України.

Формування гармонійно розвиненої та підготовленої особистості, здатної протистояти гібридним викликам сучасного тероризму, і, що особливо актуально, висококласного фахівця в галузі боротьби з його проявами потребує оперативного супроводження з боку СБ України як головного суб’єкта боротьби з тероризмом, наприклад, шляхом створення державної системи антитерористичної підготовки населення, організації сертифікованого навчання волонтерів і співробітників органів охорони правопорядку та ведення відповідних реєстрів сертифікатів. Перспективною є ідея запровадження профільної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації представників зазначених категорій в інтересах формування антитерористичних компетенцій цивільного населення в рамках спеціальності 256 «Національна безпека (за окремими сферами забезпечення і видами діяльності)» і введення нового виду діяльності (спеціалізації) 256 «Національна безпека (забезпечення антитерористичної безпеки)».

Список використаних джерел:

1. Кудінов С.С., Рижов І.М., Івахненко О.А. Основи антитерористичної безпеки соціальних систем: монографія. К.: «Кафедра», 2017. 212 с.
2. Антитерористична безпека: словник спеціальних термінів: словник / За заг. ред. проф. І.М. Рижова. Київ: Нац. акад. СБУ, 2017. 92 с.
3. Березовський І.Б. Підходи Європейського Союзу до проблем залучення спеціальних служб країн-членів до боротьби з тероризмом. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). Київ, 2004. № 10. С. 99–105.
4. Загрози терористичного характеру: формалізація, аналіз, оперативна протидія / авт. кол.; за заг. ред. проф. І.М. Рижова. К.: Нац. акад. СБУ, 2017. 284 с.
5. National Strategy for Physical Protection of Critical Infrastructure and Key Assets. URL: <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=85>.
6. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні: аналіт. доповідь / За заг. ред. О.О. Резнікової. К.: НІСД, 2017. 60 с.



7. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України (теорія і практика): монографія. К.: Вид-во НАДУ, 2004. 408 с.
8. Об'єднаний центр із запобігання терористичним загрозам / Terrorist Threat Integration Center (TTIC). URL: <http://www.encyclopedia.com/doc/1G2-3403300752.html>.
9. Эпштейн В.А. Контртеррористическая политика государства Израиль. Вестник ТИСБИ. 2005. № 1. URL: <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1219108>.
10. Военизированное и гражданское общество в Израиле в начале XXI века. Именем безопасности. Социология мира и войны в Израиле в эпоху перемен / Под ред. М. Эль-Хаджа и У. Бен-Элиэзера. Издательство Хайфского университета и издательство «Пардес», 2003. С. 29–76. URL: <http://online-books.openu.ac.il/russian/democracy-and-national-security/volume2/article15.html#footnote-17378-1>.
11. Рижов І.М. Акмеологічні засади антитерористичної діяльності. Наукові праці НАУ. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»: зб. наук. пр. К.: НАУ, 2013. № 1 (26). С. 31–36.
12. Закон України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності». Відомості Верховної Ради України від 3 квітня 2015 р. № 14. С. 754. Ст. 96.
13. Закон України «Про волонтерську діяльність». Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 42. Ст. 435. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3236-17>.

ЛИСАЧЕНКО Є. І.,
аспірант кафедри кримінального процесу
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 343.1

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ТА ДЕЯКИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ЩОДО ТИМЧАСОВОГО ДОСТУПУ ДО РЕЧЕЙ І ДОКУМЕНТІВ

У статті проведено порівняльне дослідження законодавства України та деяких зарубіжних країн щодо тимчасового доступу до речей і документів. Аналіз законодавства дав змогу виокремити загальні та відмінні риси регламентації тимчасового доступу до речей і документів у різних країнах.

Ключові слова: порівняльно-правовий аналіз, тимчасовий доступ до речей і документів, вилітка.

В статье проведено сравнительное исследование законодательства Украины и некоторых зарубежных стран о временном доступе к вещам и документам. Анализ законодательства позволил выделить общие и отличительные черты регламентации временного доступа к вещам и документам в разных странах.

Ключевые слова: сравнительно-правовой анализ, временный доступ к вещам и документам, выемка.

The article is devoted to the comparative study of the legislation of Ukraine and some foreign countries regarding temporary access to things and documents. The analysis of legislation allowed distinguishing the general and distinct features of the regulation of temporal access to things and documents in different countries.

Key words: comparative legal analysis, temporal access to things and documents, seizure performing.



Вступ. Стрімкий розвиток суспільних відносин зумовлює необхідність своєчасного та ефективного правового регулювання, що неможливе без урахування закономірностей і тенденцій розвитку правових систем зарубіжних країн. У зв'язку з цим ґрунтовне вивчення та подальше використання зарубіжного досвіду є одним із шляхів удосконалення чинного кримінального процесуального законодавства України, зокрема, щодо тимчасового доступу до речей і документів.

Дослідження окремих теоретичних і практичних аспектів тимчасового доступу до речей і документів здійснювали Ю.П. Аленін, І.В. Гловюк, Ю.М. Грошевий, О.В. Капліна, М.П. Климчук, В.В. Коваленко, О.М. Кузів, Д.В. Лісніченко, Л.М. Лобойко, В.Т. Маляренко, В.Т. Нор, Д.П. Письменний, М.А. Погорецький, Д.Б. Сергєєва, О.С. Старенький, М.С. Строгович, В.Я. Тацій, А.Р. Туманянц, Л.Д. Удалова, В.І. Фаринник, С.С. Чернявський, А.В. Чуб, О.Г. Шило, М.Є. Шумило та інші фахівці. Водночас у працях учених не приділялася достатня увага порівняльно-правовому аналізу тимчасового доступу до речей і документів у законодавстві зарубіжних країн.

Постановка завдання. Метою статті є порівняльно-правовий аналіз норм кримінального процесуального законодавства України та деяких зарубіжних країн, що регулюють тимчасовий доступ до речей і документів.

Результати дослідження. Запозичення зарубіжного досвіду нормативного врегулювання в тій чи іншій сфері та імплементація відповідних норм у національне законодавство України є одним із пріоритетних шляхів подальшого вдосконалення кримінального процесуального законодавства. При цьому варто зазначити, що сліпе запозичення зарубіжного досвіду створює законодавчі суперечності, призводить до виникнення прогалин у регулюванні того чи іншого виду правовідносин [1, с. 670].

У зв'язку з цим під час проведення порівняльно-правового аналізу законодавства зарубіжних країн у сфері тимчасового доступу до речей і документів, безумовно, варто врахувати той фактор, що в кожній країні, залежно від історичних подій, культури, населення, ментальності, правових традицій, правової культури, типу правової системи, напрацьовуються та приймаються тільки ті правові норми, які ефективні саме в цій державі, а в інших державах не зможуть бути використані [2, с. 44].

У Кримінальному процесуальному кодексі України 2012 р. (далі – КПК України 2012 р.) регламентації тимчасового доступу до речей і документів присвячено окрему 15 гл. та в п. 5 ч. 2 ст. 131 тимчасовий доступ до речей і документів зараховано до переліку заходів забезпечення кримінального провадження. У ст. 159 вказаного Кодексу визначено правову природу тимчасового доступу до речей і документів. Наприклад, тимчасовий доступ до речей і документів полягає у наданні стороні кримінального провадження особою, у володінні якої перебувають такі речі і документи, можливості ознайомитися з ними, зробити їхні копії та вилучити їх (здійснити їх виїмку) [3].

Тимчасовий доступ до речей і документів, що здійснюється шляхом їх вилучення, має схожі ознаки з виїмкою – слідчою дією, яка була регламентована ст. ст. 178–183 КПК України 1960 р. Проте, за КПК України 2012 р., тимчасовий доступ до речей і документів полягає не лише у можливості вилучити їх (здійснити виїмку), але й у можливості ознайомитися з ними, зробити їхні копії без вилучення в особи, яка ними володіє.

Здійснюючи порівняльно-правове дослідження кримінальних процесуальних аспектів проведення тимчасового доступу до речей і документів, маємо зазначити, що в законодавстві зарубіжних країн не використовується поняття «тимчасовий доступ до речей і документів», натомість має місце поняття «виїмка». Окрім того, виїмка є слідчою дією, а не заходом забезпечення, як тимчасовий доступ до речей і документів за КПК України 2012 р.

У кримінальному процесуальному законодавстві країн СНД проведення тимчасового доступу до речей і документів (виїмки) регламентовано без значних розбіжностей із чинними положеннями КПК України 2012 р.

У ст. 186 КПК Латвійської Республіки, ст. 209 КПК Республіки Білорусь [4], ч. 1 ст. 126 КПК Республіки Молдова [5], ч. 1 ст. 183 КПК РФ [6], ст. 157 КПК Республіки



Узбекистан [7] зазначається, що об'єктами виїмки є предмети чи документи, які мають значення для справи. У ч. 1 ст. 159 КПК України під час застосування тимчасового доступу до речей та документів (виїмки) є речі та документи. Зокрема, під річчю треба розуміти предмет матеріального світу, щодо якого можуть виникати цивільні права та обов'язки (ст. 179 ЦК). Документом є спеціально створений із метою збереження інформації матеріальний об'єкт, який містить зафіксовані за допомогою письмових знаків, звуку, зображення тощо відомості, що можуть бути використані як доказ факту чи обставини [3].

Незначні відмінності мають місце під час аналізу фактичних підстав проведення виїмки. За ст. 209 КПК Республіки Білорусь [4], ч. 1 ст. 126 КПК Республіки Молдова [5], ч. 1 ст. 183 КПК РФ [6] виїмка проводиться тоді, коли є точні дані, де й у кого перебувають її об'єкти. При цьому у ст. 157 КПК Республіки Узбекистан міститься уточнення про відсутність необхідності відшукувати такі об'єкти [7], а в Латвійській Республіці (ст. 186 КПКЗ) саме виїмка проводиться не лише тоді, коли об'єкти не потрібно розшукувати, а й у разі їх перебування в публічно доступних місцях.

Положення ст. ст. 182, 183 КПК РФ щодо проведення обшуку та виїмки є подібними до вимог КПК України 1960 р. Наприклад, лише суд дає дозвіл на проведення: обшуку чи/або виїмки у житлі (п. 5 ч. 2 ст. 29 КПК РФ); виїмки предметів і документів, що містять державну або іншу таємницю, яка охороняється федеральним законом, а також предметів і документів щодо інформації про вклади і рахунки громадян у банках та інших кредитних організаціях (п. 7 ч. 2 зазначеної норми); накладення арешту на кореспонденцію, дозвіл на її огляд і виїмку в установах зв'язку (п. 8 ч. 2) [6].

Ст. 126 КПК Республіки Молдова визначено, що виїмка проводиться на підставі мотивованої постанови слідчого, за винятком виїмки документів, які містять відомості про державну, комерційну, банківську таємницю, а також інформації про телефонні переговори (ч. 2 зазначеної статті), для проведення яких потрібен дозвіл суду. Виїмка у житлі законодавством Республіки Молдова не передбачена [5].

За загальним правилом, визначеним у ст. 159 КПК Республіки Узбекистан, виїмка проводиться за постановою слідчого. Однак за необхідності накласти арешт на кореспонденцію з метою її подальшого огляду і можливої виїмки постановою слідчого має бути санкціонована прокурором (ч. 3 ст. 166 КПК Республіки Узбекистан) [7].

О.М. Кузів, розглядаючи питання врегулювання процесуального порядку проведення виїмки у країнах ближнього зарубіжжя, виокремлює три напрями:

1) пропозиція добровільно видати предмети чи документи, а в разі відмови виконати ці вимоги – проведення виїмки примусово (ч. 8 ст. 210 КПК Республіки Білорусь, ч. 5 ст. 183 КПК РФ);

2) пропозиція добровільно видати предмети чи документи, у разі відмови виконати ці вимоги – проведення виїмки примусово, а у разі, коли об'єкти виїмки відсутні у місці, зазначеному в постанові, – проведення обшуку за визначеним у законі порядком (ст. 323 КПК Республіки Грузія, ч. 4 ст. 128 КПК Республіки Молдова, ч. 5 ст. 161 Республіки Узбекистан);

3) пропозиція добровільно видати предмети чи документи, а в разі відмови виконати ці вимоги або в разі відсутності об'єктів виїмки у визначеному місці, але за наявності підстав вважати, що вони перебувають в іншому місці – проведення обшуку (ч. 4 ст. 188 КПКЗ Латвійської Республіки) [8, с. 65].

Порівняння норм КПК Латвії, КПК Білорусі, Молдови, РФ, Узбекистану та України засвідчило, що в них містяться як аналогічні положення (наприклад, об'єкти виїмки), так і положення, що між собою не збігаються (фактичні підстави проведення виїмки), зокрема різняться досить відчутно (процесуальні підстави проведення виїмки) [9, с. 45].

Спираючись на аналіз норм КПК вказаних держав, можемо зазначити про наявність прогресивних положень, що можуть бути використані у КПК України з метою його подальшого вдосконалення із дотриманням при цьому прав і законних інтересів суб'єктів кримінальної процесуальної діяльності. Зокрема, у ч. 5 ст. 165 КПК РФ визначено можливість здійснення виїмки в житлі чи іншому володінні особи негайно на підставі постанови слідчого [6]. Таке



положення КПК РФ є слухним з огляду на таке: випадки невідкладності поширюються лише на один вид виїмки – у житлі, інші види виїмки – у нежитловому приміщенні (на підприємствах, в установах чи організаціях), документів, що становлять державну та/або банківську таємницю, документів виконавчого провадження кореспонденції, що здійснюється у робочий час, визначений для відповідних установ, де ці документи перебувають [9, с. 46].

Згідно з § 98 КПК Німеччини зробити припис про проведення виїмки має право лише суддя, а в невідкладних діях – прокуратура та її допоміжні чиновники. Предметом виїмки, за кримінально-процесуальним законодавством Німеччини, є предмети та документи, які можуть бути доказом у справі [10, с. 285].

Виїмка проводиться в тому разі, коли зазначені об'єкти перебувають у володінні певної особи та добровільно не видаються. У § 95 КПК Німеччини встановлено обов'язок видачі таких предметів, а в разі відмови до такої особи застосовуються адміністративні та примусові заходи. Також § 97 цього Кодексу встановлено перелік предметів, що не підлягають вилученню. Такими предметами (документами) є листування між обвинуваченим та особами, які мають право відмовитися від дачі показань; нотатки, зроблені особами на яких поширюється право відмови від показань; інші матеріали (наприклад, дані лікарських досліджень), на які поширюється право імунітету свідка. Ці обмеження діють лише тоді, коли матеріали перебувають в осіб, які мають право на імунітет свідка.

Також встановлено коло осіб, виїмка в яких законодавством не допускається. Зокрема, за § 96 КПК Німеччини відповідні органи і чиновники державної служби можуть не пред'являти і не видавати документи або інші письмові матеріали, що перебувають в їхньому розпорядженні, якщо вищий орган заявить, що розголошення змісту цих документів і письмових матеріалів може зашкодити інтересам федерації або однієї з німецьких земель. Також виїмка документів не допускається у членів Бундестагу, Ландтагу або однієї з палат із причини, що вони користуються правом відмови від дачі показань як свідки. Щодо виїмки поштової кореспонденції, то право на її призначення належить лише судді, а в разі невідкладності дій – прокуратурі [10, с. 289].

Отже, вивчення положень кримінального процесуального законодавства Німеччини дає можливість встановити, що в цій країні панує більш складний процесуальний порядок регламентації та проведення виїмки, ніж у КПК України, встановлений перелік предметів, що не підлягають вилученню, і кола осіб, виїмка в яких законодавчо заборонена [10, с. 287–292].

Проаналізувавши норми КПК Франції, можна зробити висновок, що обшук і виїмка за кримінальним процесом цієї країни не розмежовуються, а предмети та документи вилучають саме під час обшуку.

Законодавство США та Великої Британії не встановлює такого поняття, як «виїмка», оскільки вилучення предметів і документів відбувається шляхом проведення обшуку.

Наприклад, поліцейський, наділений владними повноваженнями, може затримати й обшукати будь-якого громадянина або транспортний засіб із метою виявлення і, відповідно, подальшого вилучення викрадених і заборонених речей. Специфічною ознакою цієї процесуальної дії є те, що для її здійснення поліцейський повинен мати обґрунтовану підозру, що він знайде ці речі.

Висновки. Завдяки порівняльно-правовому методу дослідження було встановлено близькість низки кримінально-правових норм у законодавстві про тимчасовий доступ до речей і документів багатьох зарубіжних країн пострадянського простору та України, а також виявлено відмінності правового регулювання досліджуваного інституту.

З огляду на проведений порівняльно-правовий аналіз можемо зробити такі висновки:

1) у законодавстві України та зарубіжних країн відсутній єдиний підхід до регламентації та визначення тимчасового доступу до речей і документів (виїмки), що зумовлює специфіку та особливості його практичного застосування;

2) Україна – єдина країна, за законодавством якої тимчасовий доступ до речей і документів належить не до слідчих розшукових дій, а є заходом забезпечення кримінального провадження;



3) за КПК України 2012 р., тимчасовий доступ до речей і документів полягає не лише у можливості вилучити їх (здійснити виїмку), але й у можливості ознайомитися з ними, зробити їхні копії без вилучення в особи, яка ними володіє. Отже, тимчасовий доступ до речей і документів за законодавством України є ширшим поняттям щодо виїмки за законодавством зарубіжних країн і містить у собі останню;

4) у деяких зарубіжних країнах (США, ВБ) такої процесуальної дії та поняття, як тимчасовий доступ до речей і документів та виїмка, взагалі немає, і вилучення певних об'єктів відбувається під час обшуку;

5) законодавством України встановлено більш диференційований порядок проведення тимчасового доступу до речей і документів, ніж у законодавстві деяких країн континентальної та англо-американської системи права. Однак це не заперечує того, що окремі положення процесуального законодавства інших країн не можуть бути використані з метою вдосконалення норм чинного КПК України.

Список використаних джерел:

1. Столітній А.В. Зарубіжний досвід застосування адміністративного затримання та шляхи його запозичення для України. Форум права. 2012. № 2. С. 670–678.

2. Хома Т.Ю. Порівняльно-правовий аналіз законодавства зарубіжних країн у сфері адміністративної відповідальності за незаконне відкриття або використання за межами країни валютних рахунків. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2017. Вип. 46. Т. 2. С. 44–46.

3. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України № 4651-VI від 13 квітня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/card2#Card> (дата звернення: 09.01.19).

4. Уголовно-процесуальний кодекс Республики Беларусь от 16 июля 1999 г. № 295-3. URL: <http://etalonline.by/?type=text®num=НК9900295> (дата звернення: 09.01.19).

5. Уголовно-процесуальний кодекс Республики Молдова № 122 от 14 марта 2003 г. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=326970&lang=2> (дата звернення: 09.01.19).

6. Уголовно-процесуальний кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/ (дата звернення: 09.01.19).

7. Уголовно-процесуальний кодекс Республики Узбекистан от 22 сентября 1994 г. URL: <http://www.lex.uz/docs/111463> (дата звернення: 09.01.19).

8. Кузів О.М. Окремі питання організації проведення виїмки. Митна справа: науково-аналітичний журнал з питань митної справи та зовнішньоекономічної діяльності. 2008. № 6 (60). Ч. 2. С. 69–75.

9. Чуб А.В. Тимчасовий доступ до речей і документів як захід забезпечення кримінального провадження: дис. ... канд. юрид. наук; Нац. акад. внутр. справ, 2017. 223 с.

10. Молдован В.В., Молдован А.В. Порівняльне кримінально-процесуальне право: Україна, ФРН, Франція, Англія, США: навч. посібник. К.: «Юрінком Інтер», 1999. 400 с.



ЩЕРБАК І. А.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
міжнародного і кримінального права
(Донецький національний
університет імені Василя Стуса)

УДК 343.15

ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ОСКАРЖЕННЯ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО ПІДОЗРУ

У статті розглядаються теоретико-прикладні аспекти оскарження повідомлення про підозру. На підставі аналізу законодавства, матеріалів сучасної судової практики, наукових розробок у галузі кримінального процесу автор приходить до висновку, що слідчі судді під час встановлення порушень процесу (порядку) здійснення повідомлення про підозру та/або за відсутності обов'язкових елементів повідомлення про підозру повинні застосовувати ефективний спосіб захисту прав суб'єкта, що подав скаргу. За умови розгляду скарги щодо скасування повідомлення про підозру, що здійснена у провадженні, зареєстрованому в ЄРДР до 15 березня 2018 року, такий спосіб вбачається в задовільненні вимог скажника в частині покладання на слідчого або прокурора зобов'язання вчинити дії щодо виключення з ЄРДР відомостей про повідомлення про підозру.

Ключові слова: Єдиний реєстр досудових розслідувань, підстави, повідомлення про підозру, підозрюваний, скарга, слідчий суддя, судова практика.

В статье рассматриваются теоретико-прикладные аспекты обжалования уведомления о подозрении. На основании анализа законодательства, материалов современной судебной практики, научных разработок в отрасли уголовного процесса автор приходит к выводу, что следственные судьи при установлении нарушений процесса (порядка) уведомления о подозрении и/или отсутствии обязательных элементов в уведомлении о подозрении как процессуальном акте должны применять эффективный способ защиты прав субъекта обжалования. При условии рассмотрения подобной жалобы в рамках уголовного производства, сведения о котором внесены в Единый реестр досудебных расследований до 15 марта 2018 года, таким способом защиты считается удовлетворение требований истца в части возложения на следователя или прокурора обязательства совершить действия относительно исключения из Реестра сведений о составленном уведомлении о подозрении.

Ключевые слова: Единый реестр досудебных расследований, основания, уведомление о подозрении, подозреваемый, жалоба, следственный судья, судебная практика.

The article discusses the theoretical and applied aspects of the implementation by the party of the defense of the right to appeal the notice of suspicion. Based on the analysis of legislation, materials of modern judicial practice, scientific developments in the field of criminal proceedings, the author comes to the following conclusions: 1) if the investigating judge found violations committed by the investigator or prosecutor when making a notice of suspicion, including the absence of mandatory elements of a notice of suspicion, then an effective way of protecting the rights of the subject of appeal must



be applied; 2) when considering such a complaint in a criminal proceeding entered into the Unified Registry of Pre-Trial Investigations before March 15, 2018, the effective method of protection is to satisfy the claimant's requirements regarding the obligation to exclude from the Registry information about the notification of suspicion.

Key words: *Unified Register of Pre-Trial Investigations; grounds, notification of suspicion, suspect, complaint, investigative judge, judicial practice.*

Вступ. Сучасною тенденцією законотворчості стало постійне розширення сфери судового контролю щодо законності та обґрунтованості рішень, які були прийняті посадовими та службовими особами державних органів. Тому в жовтні 2017 року з метою вдосконалення забезпечення дотримання прав учасників кримінального провадження та інших осіб під час здійснення досудового розслідування законодавець доповнив частину 1 статті 303 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) пунктом 10. Згідно із цим доповненням на досудовому провадженні підозрюваним, його захисником чи законним представником можуть бути оскаржені повідомлення слідчого, прокурора про підозру, але після спливу одного місяця з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку або двох місяців із дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину та не пізніше закриття прокурором кримінального провадження або звернення до суду із обвинувальним актом [1].

Питання кримінально-процесуальної регламентації повідомлення про підозру достатньо змістовно висвітлені в роботах Ю.П. Аленіна, І.В. Гловюк, Д.Д. Нікіфорова, І.Г. Івасюк, М.А. Погорецького, А.Р. Туманянца, О.Ю. Татарова та багатьох інших науковців та практиків. Утім, практика застосування новели Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) щодо оскарження повідомлення про підозру вимагає й відповідних нових теоретичних розробок із цієї тематики.

Постановка завдання. Метою статті є визначення теоретико-прикладних аспектів оскарження повідомлення про підозру.

Результати дослідження. Однією з основних ознак правової держави є можливість оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності державних органів. Таку гарантію дотримання прав та свобод людини закріплено у ст. 55 Конституції України та численних нормах процесуального права, порушення яких повинно призводити до визнання рішення державного органу незаконним та/або необґрунтованим. Утім, у контексті нашого предмета дослідження не всі повідомлення про підозру можуть бути оскаржені.

Відповідно до § 2 пункту 4 Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 року положення щодо можливості оскаржувати повідомлення про підозру вводяться в дію через три місяці після набрання чинності цим Законом та не мають зворотної дії в часі, а також вони застосовуються до справ, за якими відомості про кримінальне правопорушення внесені в Єдиний реєстр досудових розслідувань (далі – ЄРДР) після введення в дію цих змін. Вказаний закон набрав чинності 15 грудня 2017 року. Тобто в процесі формальної оцінки діючої норми виходить, що суддя, отримавши скаргу на повідомлення про підозру, яке було здійснено у справах, внесених до ЄРДР до 15 березня 2018 року (тобто після спливу трьох місяців із дати набрання чинності відповідного закону), повинен відмовити скарги у відкритті провадження за такою скаргою. Адже згідно із ч. 4 ст. 304 КПК України слідчий суддя, суд відмовляє у відкритті провадження лише в разі, якщо скарга подана на рішення, дію чи бездіяльність слідчого, прокурора, що не підлягає оскарженню.

Утім, виходячи з аналізу матеріалів, наявних станом на 1 грудня 2018 року в Єдиному реєстрі судових рішень, ми можемо констатувати про неоднозначну судову практику у вирішенні подібного питання. Провадження за такими скаргами відкриваються, вони задовольняються, або в задоволенні вимог скарги відмовляють. Так, 7 листопада 2018 року



слідчий суддя Ківерцівського районного суду Волинської області в задоволенні скарги захисника щодо скасування декількох повідомлень про підозру (від 9 серпня 2017 року, 27 вересня 2017 року, 16 листопада 2017 року та 24 січня 2018 року), складених у кримінальному провадженні, внесеному до ЄРДР 4 травня 2017 року, відмовив з декількох підстав:

1) право на оскарження підозри в підозрюваній особі О. та його захисника не виникло, що пов'язано із часом набрання чинності внесених змін до КПК України (п. 10 ст. 303) та часом внесення відомостей до ЄРДР про вчинений злочин (до 15 березня 2018 року);

2) під час судового контролю не можна оцінити правильність кваліфікації дій підозрюваної особи, достатність доказів для складання повідомлення про підозру; враховуючи практику Європейського Суду з прав людини («Нечипорук, Йонкало проти України» №42310/04 від 21 квітня 2011 року, «Фокс, Кемпбелл і Харлі проти Сполученого Королівства» №№12244/86, 12245/86, 12383/86 від 30 серпня 1990 року, «Мюррей проти Сполученого Королівства» №14310/88 від 28 жовтня 1994 року та ін.; термін «обґрунтована підозра» означає, що існують факти або інформація, які можуть переконати об'єктивного спостерігача в тому, що особа, про яку йдеться, могла вчинити це правопорушення), тож ці питання повинен вирішувати суд під час розгляду кримінального провадження по суті, а не під час досудового слідства в контексті оскарження повідомлення про підозру [2].

В іншій Ухвалі слідчого судді, постановленій у результаті розгляду скарги на бездіяльність прокурора у кримінальному провадженні та зобов'язання вчинити певні дії, що стосуються справи, внесеної до ЄРДР 22 вересня 2017 року, суддя Червонозаводського районного суду м. Харкова прийшов до висновку, що фактично ця скарга стосується оскарження повідомлення про підозру, та у зв'язку з тим, що право оскарження підозри в заявника не виникло через дату внесення інформації до ЄРДР, скаргу потрібно повернути скаржнику без розгляду [3].

Аналогічні практики оскарження повідомлення про підозру на підставі п. 1 ч. 1 ст. 303 КПК України (щодо можливості оскарження бездіяльності слідчого, прокурора) мали місце й до вступу аналізованої законодавчої новели в дію. Втім, слідчі судді, зважаючи на той час на відсутність прямої вказівки в законі щодо меж та процедури оскарження повідомлення про підозру, керувались змістом положень глави 22 КПК України щодо процедури повідомлення про підозру, а тому до 15 березня 2018 року в практиці суду зустрічають непоодинокі випадки задоволення таких скарг. Так, 11 січня 2016 року слідчий суддя Рівенського міського суду Рівенської області, розглянувши скаргу адвоката щодо нездійснення слідчим дій щодо вручення повідомлення про підозру, зобов'язала слідчого або процесуального прокурора вчинити дії щодо виключення з ЄРДР відомостей із кримінального провадження про оголошення підозри особі. Слідчий суддя обґрунтував своє рішення порушенням слідчим процесуальних норм щодо вручення повідомлення про підозру: повідомлення про підозру, яке вручено з порушенням вимог ст. 278 КПК України брату підозрюваного, не містить погодження прокурора та його підпису, повних анкетних даних підозрюваного, змісту підозри, стислого викладу фактичних обставин кримінального правопорушення, у вчиненні якого підозрюється особа, в тому числі зазначення часу, місця його вчинення, а також інших суттєвих обставин, відомих на момент повідомлення про підозру. Крім того, підозрюваному не роз'яснено його процесуальні права [4].

На жаль, сьогодні в подібній ситуації складання повідомлення про підозру в справах, що зареєстровані в ЄРДР до 15 березня 2018 року, підозрюваний, його захисник чи законний представник позбавлені права оскаржувати повідомлення слідчого, прокурора про підозру або повідомлення про зміну раніше повідомленої підозри. І це не можна вважати у правовій державі нормальною практикою.

Положення ч. 2 ст. 8 КПК України зобов'язують суди, прокуратуру, органи досудового розслідування під час здійснення кримінального провадження застосовувати принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини, який діє на основі Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), що стала частиною національного законодавства. Принцип верховенства права передбачає,



що особа повинна бути захищена від свавілля суб'єктів владних повноважень, тобто втручання суб'єктів владних повноважень має бути піддано ефективному судовому контролю.

У статті 13 Конвенції встановлюється, що кожен, чії права та свободи, визнані в Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження. У рішенні Європейського суду з прав людини від 19 листопада 2009 року у справі «Кабулов проти України» вказано, що метою Конвенції є захист не теоретичних та ілюзорних прав, а прав практичних та ефективних.

Стаття 24 КПК України гарантує кожному право на оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності суду, слідчого судді, прокурора, слідчого в порядку, передбаченому КПК України. Рішенням Конституційного Суду України від 12 квітня 2012 року у справі за конституційним зверненням громадянина Трояна Антона Павловича щодо офіційного тлумачення положень статті 24 Конституції України (справа про рівність сторін судового процесу) визнано, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантовані державою рівні права на захист прав і свобод у судовому порядку та на участь у розгляді своєї справи у визначеному процесуальним законом порядку в судах усіх юрисдикцій, спеціалізацій та інстанцій [5].

Ураховуючи наведене, вважаємо, що за умови розгляду скарги щодо скасування повідомлення про підозру, що здійснена у провадженні, інформація про яке внесена до ЄРДР до 15 березня 2018 року, слідчий суддя повинен відкрити провадження за скаргою та здійснити її розгляд. Під час підтвердження доводів скаржника щодо незаконності та необґрунтованості повідомлення про підозру – застосувати ефективні способи захисту прав особи, яку повідомлено про підозру.

Як приклад варто навести Ухвалу слідчого судді Голосіївського районного суду м. Києва від 12 квітня 2018 року, що була постановлена в результаті розгляду скарги адвоката в інтересах свого підзахисного щодо поновлення строку оскарження повідомлення про підозру, скасування повідомлення про підозру та зобов'язання слідчого/процесуального прокурора вчинити дії щодо виключення з ЄРДР відомостей про складання повідомлення про підозру в кримінальному провадженні, зареєстрованому в ЄРДР 20 грудня 2012 року [6]. У судовому засіданні було встановлено, що в матеріалах кримінального провадження міститься лише проект повідомлення про підозру, в якому не вказано дату його складання, права підозрюваного; анкетні відомості про місце народження та проживання особи зазначені неправильно, а також немає підтвердження погодження повідомлення про підозру з прокурором. Тож за таких обставин слідчий суддя приходить до висновку, що даний проект повідомлення про підозру не містить відомостей, передбачених ст. 277 КПК України, а тому не може бути предметом оскарження. Також суддя встановив, що слідчим не виконані належним чином передбачені процесуальним законом дії щодо складання повідомлення про підозру та вручення її особі, тому подальше внесення слідчим до ЄРДР відповідних відомостей про особу, яку повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, є незаконним та безпідставним. При цьому суддя посилається на п. 1 Глави 3 Розділу I Положення внесення відомостей до ЄРДР, в якому відзначено, що реєстратор невідкладно здійснює внесення відомостей до Реєстру про дату складання повідомлення про підозру, дату і час вручення повідомлення про підозру, зміну раніше повідомленої підозри, але щодо оскаржувальної дії фактично особі не було повідомлено про підозру, і вона не була затримана за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення. За таких обставин слідчий суддя ефективним способом захисту прав заявника вважає зобов'язання слідчого або процесуального прокурора (оскільки обидва є реєстраторами, наділеними правом фіксації відомостей у ЄРДР) вчинити дії щодо виключення з ЄРДР відомостей про особу, яку повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення. В результаті розгляду скарги суддя ухвалює рішення щодо задоволення скарги частково та покладання на слідчого або процесуального прокурора зобов'язання вчинити дії щодо виключення з ЄРДР відомостей із кримінального провадження, відкритому у 2012 році про особу, яку повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення.



У результаті узагальнення матеріалів судової практики розгляду таких скарг можна стверджувати, що в близько 90% проваджень вимоги скажника щодо скасування повідомлення про підозру не задовольняються, в інших 10% вимоги задовольняються в частині зобов'язання слідчого або прокурора вчинити дії щодо виключення з ЄРДР відомостей про повідомлення про підозру. Таке зобов'язання можна вважати сьогодні ефективним засобом захисту прав такого суб'єкта. Тому з прагматичних позицій нам потрібно також вести мову про підстави, якими суд аргументує відповідне рішення за скаргою.

Аналізуючи значення категорії «повідомлення про підозру» Ю.П. Аленін та І.В. Глобук у результаті узагальнення думок процесуалістів прийшли до висновку про те, що повідомлення про підозру слід розглядати як процесуальний акт-документ та як процесуальну процедуру [7, с. 162]. У цьому сенсі Т.В. Лукашкіна виділяє «повідомлення про підозру в значенні документа» та «повідомлення про підозру як дію» [8, с. 33].

Структура та зміст положення глави 22 КПК України також дають можливість висновувати про подвійний зміст «повідомлення про підозру», адже у ст. ст. 276, 278 КПК України, що стосуються підстав та процесуального порядку повідомлення про підозру, закріплюється зміст останнього як процедури, а у ст. 277 – як процесуального документа, що має відповідну форму та зміст. Тому доводи, на які посилається скажник для скасування повідомлення про підозру, можна формально узагальнити та поділити на три групи:

1) пов'язані зі змістом повідомлення про підозру як процесуального акта (відсутність обов'язкових елементів повідомлення про підозру);

2) пов'язані з процесуальним порядком (процедурою) здійснення повідомлення про підозру (порушення порядку здійснення повідомлення про підозру: підозрюваному не роз'яснено його процесуальні права; повідомлення про підозру здійснено не вповноваженою особою, наприклад, якщо повідомлення про підозру здійснив прокурор, повідомити про нову підозру або змінити раніше повідомлену підозру має право виключно прокурор, а не слідчий; вручення повідомлення про підозру у спосіб, не передбачений КПК України; відсутність у матеріалах справи доказів, які об'єктивно пов'язують підозрюваного з певним злочином, що є достатніми для виправдання подальшого розслідування та складання повідомлення про підозру конкретної особи в ситуації «реальної підозри»; порушення порядку внесення відповідної інформації до ЄРДР);

3) пов'язані з настанням в особи права на оскарження повідомлення про підозру (особа набула статусу підозрюваної особи згідно з положеннями ч. 1 ст. 42 КПК України, є захисником чи законним представником підозрюваного; скаргу подано у проміжок часу від моменту спливу одного місяця з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку або двох місяців із дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину до моменту закриття прокурором кримінального провадження або звернення до суду з обвинувальним актом).

Тож суддя, отримавши скаргу на повідомлення про підозру, заслухавши учасників кримінального провадження, перевіряє матеріали скарги, матеріали кримінального провадження та у випадку підтвердження наведених у скарзі доводів повинен прийняти ефективне рішення, чим і буде реалізоване базове право підозрюваного щодо оскарження рішення, дії та бездіяльності слідчого, прокурора, слідчого судді в порядку, передбаченому КПК України (п. 16 ч. 3 ст. 42).

Висновки. Із моменту офіційного надання підозрюваному, його захиснику чи законному представнику права оскаржувати повідомлення про підозру (повідомлення про зміну раніше повідомленої підозри) реалізація цього права реальними суб'єктами оскарження у справах, внесених у ЄРДР до 15 березня 2018 року, покладається виключно на розсуд конкретного слідчого судді. Це не є прийнятним у правовій державі, тому вважаємо, що зараз існує потреба в узагальненні Верховним Судом України судової практики щодо розгляду таких скарг та запровадженні однакової лінії поведінки суддів під час застосування законодавства щодо оскарження повідомлення про підозру. До моменту розв'язання цього проблемного питання на законодавчому рівні вважаємо, що слідчі судді у процесі встановлення порушень



процесу (порядку) здійснення повідомлення про підозру та/або відсутності обов'язкових елементів повідомлення про підозру повинні застосовувати ефективний спосіб захисту прав особи, яку повідомлено про підозру. Такий спосіб вбачаємо в задоволенні вимог скажника в частині покладання на слідчого або прокурора зобов'язання вчинити дії щодо виключення з ЄРДР відомостей про повідомлення про підозру.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 року за № 2147-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147%D0%B0-19#n274> (дата звернення 01.10.2018 р.).
2. Ухвала слідчого судді Ківерцівського районного суду Волинської області від 07 листопада 2018 року; провадження № 1-кц/0158/865/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77754187> (дата звернення 1.11.2018 р.).
3. Ухвала слідчого судді Червонозаводського районного суду м. Харкова від 13 квітня 2018 року; провадження 1-кц/646/2114/201. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73401192> (дата звернення 01.11.2018 р.).
4. Ухвала слідчого судді Рівненського міського суду Рівненської області від 11 січня 2016 року; справа № 569/81/16-к. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/55139205> (дата звернення 01.11.2018 р.).
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Трояна Антона Павловича щодо офіційного тлумачення положень статті 24 Конституції України (справа про рівність сторін судового процесу) № 9-рп/2012 від 12 квітня 2012 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-12> (дата звернення 01.11.2018 р.).
6. Ухвала слідчого судді Голосіївського районного суду м. Києва від 12 квітня 2018 року; провадження № 1-кц/752/2840/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76073835> (дата звернення 01.11.2018 р.).
7. Аленін Ю.П., Гловюк І.В. Повідомлення по підозру: загальна характеристика та проблеми вдосконалення. Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2014. № 1. С. 161–169.
8. Лукашкина Т.В. Доказывание как этап правоприменительного процесса. Актуальні проблеми доказування у кримінальному провадженні: матеріали Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції (27 листопада 2013 р., м. Одеса). Одеса, 2013. С. 30–36.



Трибуна зарубіжного вченого

МАМЕДОВА ЖАЛЯ,
диссертант факультета міжнародних
відносин і міжнародного права
(Бакинський державний
університет)

УДК 341

**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМИРОВАНИЯ НОРМ
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В РАМКАХ СИСТЕМЫ ООН**

В статье рассматриваются вопросы определения и места международной межправительственной организации. Указывается, что это – международное объединение, для достижения определенных целей наделенное собственной международной правосубъектностью государствами и (или) иными образованиями, обладающими международной правосубъектностью, учрежденное на основании международного договора или иного документа в соответствии с международным правом и, как правило, располагающее системой органов, действующих на постоянной основе. Кроме того, изучаются проблемы международного правотворчества в рамках организаций, входящих в систему ООН.

Ключевые слова: международные организации, нормы международного права, деятельность международных организаций (ММПО) системы ООН, международное правотворчество, международный договор, международная межправительственная организация, Генеральная Ассамблея ООН, внешнеполитические инициативы государств.

У статті розглядаються питання визначення та місця міжнародної міжурядової організації. Вказується, що це – міжнародне об'єднання, для досягнення певних цілей наділене власною міжнародною правосуб'єктністю державами і (або) іншими утвореннями, що володіють міжнародною правосуб'єктністю, засноване на підставі міжнародного договору або іншого документа відповідно до міжнародного права і яке, як правило, має у своєму розпорядженні систему органів, що діють на постійній основі. Крім того, вивчаються проблеми міжнародної правотворчості в рамках організацій, що входять у систему ООН.

Ключові слова: міжнародні організації, норми міжнародного права, діяльність міжнародних організацій (ММПО) системи ООН, міжнародна правотворчість, міжнародний договір, міжнародна міжурядова організація, Генеральна Асамблея ООН, зовнішньополітичні ініціативи держав.

In this article the norm establishing system in the UN system is analyzed in the context of international-legal nature of these organizations and regarding the characters of the norm establishing activity. The information about different approaches of the representatives of the different states' legal schools and their definitions to international organizations are also underlined in this article. The participation of the UN system organizations in the international norm establishing activity is appreciated in two directions: the norm establishing activity of the organizations and their participation in the states' norm establishing process.

Key words: international organizations, norms of international law, activities of international organizations (MMPO) of the UN system, international law-making, international treaty, international intergovernmental organization, UN General Assembly, foreign policy initiatives of states.



Известно, что международные организации обладают международной правоспособностью создавать нормы международного права. Поэтому деятельность международных организаций (далее – ММПО) системы ООН в мире приобретает все более масштабный характер и охватывает выполнение всевозможных функций, основу осуществления которых, в том числе и правотворческую, составляет их международно-правовая природа, далеко не всегда вызывающая однозначное понимание.

В статье рассматривается правотворческая деятельность ММПО системы ООН, включая такие взаимосвязанные аспекты, как юридическая природа международной организации, особенности ее правотворчества в контексте международного правотворчества в целом, виды правотворческой деятельности ММПО, юридическая сила решений ММПО, правовые последствия заключения организациями соглашений, особенности взаимодействия правотворчества ММПО с правовыми системами государств.

Правовые аспекты деятельности ММПО системы ООН, включая их правотворческую функцию, не получили должного внимания в юридической литературе, за исключением работ, например, И.А. Барковского [2] и Л.С. Лукиной [12], и в большей степени разработаны в трудах зарубежных ученых, в советских и российских источниках. В литературе предлагались различные подходы к определению юридической природы ММПО. В разное время такие известные ученые, как Г. Кельзен, С. Бастид, Дж. Брайерли, А. Эль-Эриан, Г.И. Морозов и Э.С. Кривчикова, формулировали различные дефиниции международной организации [4; 7; 14].

Е.А. Шибяева и М. Поточный предложили следующее, ставшее, по сути, классическим, определение: «Международная (межгосударственная) организация – это объединение государств, созданное на основе международного договора для выполнения определенных целей, имеющее соответствующую систему постоянно действующих органов, обладающее международной правосубъектностью и учрежденное в соответствии с международным правом» [18, с. 21].

По мнению К.А. Бекашева, «международная межправительственная организация – это добровольное объединение суверенных государств или международных организаций, созданное на основе межгосударственного договора или резолюции международной организации общей компетенции для координации деятельности государств в конкретной области сотрудничества, имеющее соответствующую систему главных и вспомогательных органов, обладающее автономной волей, отличительной от воли ее членов» [15, с. 291].

Согласно определению Е.А. Шибяевой и М. Поточного, членами ММПО являются исключительно государства, однако это не совсем отвечает сложившейся практике. С определением К.А. Бекашева также нельзя полностью согласиться. В нем закрепляются создание ММПО на основании решения международной организации и членство международных организаций в ММПО, однако не содержится указание на иных субъектов международного права, которые могут являться членами ММПО, например на государственно-подобные образования.

Е.А. Шибяева и М. Поточный отмечают, что «имеют место явления, когда международная организация создавалась не на основании международного договора, а на основании резолюции органа международной организации», например, когда Генеральная Ассамблея ООН на основании компетенции создавать вспомогательные органы 17 ноября 1966 г. приняла резолюцию об учреждении Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) [18, с. 18]. С 21 июня 1985 г. ЮНИДО стала специализированным учреждением ООН. Однако Е.А. Шибяева полагает, что ЮНИДО, а также Конференцию ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) и Программу ООН по окружающей среде (ЮНЕП), созданные аналогичным образом, все же нельзя отнести к традиционным вспомогательным органам даже в том виде, в котором они были созданы [18, с. 18]. В резолюции Генеральной Ассамблеи об учреждении ЮНИДО отмечается, что «Организация Объединенных Наций по промышленному развитию учреждается как орган», но также специально указывается, что ЮНИДО «будет функционировать как автономная организация в рамках ООН» [23].



В то же время российский юрист Т.Н. Нешагаева считает, что данная резолюция учреждает вспомогательный орган Генеральной Ассамблеи и указаний на создание международной организации не содержит [14, с. 25].

Объединение государств, не основанное на международном договоре или решении международной организации, не является ММПО, как, например, «Большая восьмерка». Кроме того, в ММПО было преобразовано Сопровождающее Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, в 1994 г. ставшее Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) [15, с. 233].

Обращаясь к вопросу о членстве в ММПО иных, нежели государства, субъектов, необходимо отметить, что членами ММПО могут выступать и другие международные организации. Например, наряду с нынешними 27 государствами-участниками Европейского Союза (далее – ЕС) Европейские сообщества самостоятельно являются членом Всемирной торговой организации (ВТО) с 1995 г., а Европейская комиссия выступает от имени государств-членов ЕС на заседаниях ВТО [24]. Таким образом, ЕС и его государства-участники образуют 28 из 150 членов ВТО [21, с. 127–128]. Правовой основой такого членства служат статьи 11 и 12 Соглашения об учреждении ВТО [21, с. 260]. ЕС также является членом Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) [20].

Перейдем к следующему примеру. Согласно статье 2 нового Основного закона Ватикана, Глава Католической церкви представляет Ватикан в международных отношениях, а также заключает договоры от имени Ватикана [15]. В теории международного права общепризнано, что это особый субъект, не являющийся государством. Вместе с тем участие данного субъекта в ММПО расходится с вышеуказанными определениями, поскольку в них не включены государственно-подобные образования [8, с. 21]. Устав ООН предполагает полноправное членство только государств. Несмотря на отсутствие примеров полноправного членства наций и народов, борющихся за независимость, в ММПО, возможность такого членства проистекает из их международной правосубъектности. Договорной правосубъектностью обладают все общепризнанные субъекты международного права, а устав международной организации – это также международный договор. Следовательно, право наций и народов, борющихся за независимость, быть полноправными членами ММПО вполне обосновано с теоретической точки зрения, при условии, что устав ММПО это допускает.

Принимая во внимание вышеизложенные факты, целесообразно расширить существующие определения ММПО и отразить в них участие других общепризнанных субъектов международного права. Вместе с тем дискуссия относительно международной правосубъектности с трудом позволяет положить наличие данного признака у членов ММПО в основу определения последней.

Вопрос о необходимости разработки нового определения международной организации рассматривался Комиссией международного права ООН в рамках работы над Проектом статей об ответственности международных организаций. Из статьи 2 Проекта можно сделать вывод о том, что международная организация – это обладающая международной правосубъектностью организация, учрежденная на основании международного договора или иного документа, соответствующего международному праву, членами которой наряду с государствами могут являться и другие образования [4, с. 35].

Таким образом, в рамках ООН за основу было взято более широкое понятие, чем «общепризнанный субъект международного права», объединившее различных членов ММПО формулировкой «государства и иные образования». Стоит также отметить некоторые тонкости содержащегося в Проекте статей определения. Во-первых, согласно данному положению, не требуется, чтобы такие образования обладали международной правосубъектностью. Однако недопустимо наделять какое бы то ни было объединение международной правосубъектностью, не обладая при этом своей собственной. Ведь, как известно, правосубъектность межправительственных организаций производна от правосубъектности ее государств-членов. Во-вторых, в докладе на английском языке о работе 55-й сессии Комиссии, содержащем проект статьи 2, в отношении документа, учреждающего международную организацию, используется термин “instrument governed by international law” [16, с. 33]. В этом



же докладе на русском языке используется термин «документ, регулируемый международным правом». Поскольку международное право все же регулирует международные отношения, а не документы, следовало бы использовать эквивалент «документ, соответствующий международному праву». Кроме того, более корректной с юридической точки зрения является формулировка «организация, учрежденная на основании международного договора или иного документа в соответствии с международным правом».

Суммируя все основополагающие характеристики ММПО, можно утверждать, что международная межправительственная организация – это международное объединение, для достижения определенных целей наделенное собственной международной правосубъектностью государствами и (или) иными образованиями, обладающими международной правосубъектностью, учрежденное на основании международного договора или иного документа в соответствии с международным правом и, как правило, располагающее системой органов, действующих на постоянной основе. Вместе с тем признак постоянной основы деятельности органов в вышеупомянутом Проекте статей особо не обозначен.

Международная правосубъектность является ключевым элементом функционирования ММПО в правотворческой сфере и структурно не отличается от соответствующей характеристики иных субъектов международного права, включая в себя правоспособность, дееспособность и деликтоспособность [15, с. 144]. Качество международной правосубъектности предполагает возможность обладать полномочиями на установление, изменение, отмену международно-правовых норм. Формирование международного права состоит не только в принятии новых норм, отмене или изменении старых. Под международным правотворчеством необходимо понимать процессы познания и оценки правовых потребностей субъектов международного права, подготовки, принятия, отмены ими международных договоров и решений в рамках соответствующих процедур, а также процесс формирования, изменения и прекращения международного обычая.

Одновременно с понятием «правотворчество» используется понятие «нормотворчество», причем зачастую этим понятиям придается тождественное значение. Однако, по нашему мнению, между ними имеет место некоторое различие, что связано, прежде всего, со существованием не только правовых норм, но и норм нравственности, морали, религии и других. Например, нормы, содержащиеся в священных книгах мировых религий, вполне можно считать международными нормами, однако правовым характером, по крайней мере, в странах романо-германской правовой семьи, они не обладают. В связи с этим можно утверждать, что нормотворчество являет собой более широкое понятие, включая в себя правотворчество как процесс создания именно правовых норм.

Участие ММПО в международном правотворчестве сводится к двум составляющим: непосредственное участие в создании норм международного права и участие в правотворческом процессе государств (квазиправотворческая функция ММПО).

Действительно, при осуществлении квазиправотворческой функции ММПО участвуют в подготовке и заключении государствами международных договоров, выполняют функции депозитария международных договоров, занимаются кодификацией международного права. ММПО может не только быть инициатором, выступающим с предложением о заключении определенного международного договора, но и являться автором проекта текста договора, а также пользоваться определенными полномочиями в области интерпретации или пересмотра договора, заключенного при ее участии [16, с. 110]. Особенно это актуально для универсальных международных договоров с большим количеством сторон, эффективная деятельность по принятию которых представляется возможной либо под эгидой международной организации, либо в ее рамках.

Несмотря на высокую оценку ММПО как структур, опосредующих процесс межгосударственного правотворчества, наибольший интерес вызывает непосредственное создание международно-правовых норм. В этой сфере ММПО заключают соглашения с государствами и иными субъектами международного права, принимают решения по внутриорганизационным вопросам, а также по основным вопросам деятельности.



Соглашения, заключаемые ММПО с иными субъектами международного права, содержат обязательные нормы и являются источниками международного права. С заключением международных договоров ММПО непосредственно связаны положения Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. Однако указанная Конвенция в силу пока еще не вступила.

Решения ММПО по внутриорганизационным вопросам, по существу составляющие так называемое внутреннее право международных организаций, как правило, обладают обязательной силой для государств-членов ММПО. Представляется, что многие акты внутреннего права международных организаций являются источниками международного права. Нормы таких решений создают права и обязанности для государств и обеспечены соответствующими средствами принуждения – за их несоблюдение организацией могут быть применены определенные международно-правовые санкции. Однако внутреннее право международных организаций неоднородно и, по мнению некоторых ученых, например Т.М. Ковалевой, включает в себя две составляющие: нормы международного публичного права и «правила, принимаемые органами международной организации и направленные на дополнительное регламентирование отдельных вопросов внутренней жизни международной организации в рамках и на основе отношений, урегулированных нормами международного права». Указанные правила не являются источниками международного права и, в свою очередь, подразделяются на акты индивидуально-определенные (решения по конкретным вопросам исполнительного характера) и интерпретационные (правила, разъясняющие действующие правовые нормы, конкретизирующие и детализирующие их) [9, с. 89].

Решения по основным вопросам деятельности организации по общему правилу носят рекомендательный характер для государств-членов, но в то же время часто получают дальнейшее признание в обычной или договорной практике государств. Существуют и исключения из общего правила о рекомендательной силе решений так называемого внешнего права международных организаций. Обязательный характер такого рода решений зачастую связывают с вопросом передачи части государственного суверенитета организации, обладающей наднациональными полномочиями. В действительности же передачи части суверенитета такой организации не происходит. Е.Ф. Довгань справедливо отмечает, что необходимо четко разграничивать концепцию государственного суверенитета и внутреннюю компетенцию государства: ограничивается лишь внутренняя компетенция, то есть возможность страны действовать в той или иной сфере, сам суверенитет при этом не страдает, а выступает как некая юридическая идея, символ, сродни государственному флагу и гербу [3, с. 33].

Уникальным в этом отношении образованием и единственным примером наднациональной международной организации на сегодняшний день является Европейский Союз. Государства-участники признали полномочия Союза издавать имеющие обязательную силу властные предписания, в том числе, в отношении граждан и организаций, заключать международные договоры, представлять народы в отношениях с третьими странами [11, с. 34]. Наряду с ЕС существует целый ряд организаций с элементами наднациональности. Применительно к системе ООН развитие наднационального элемента в наибольшей мере произошло за счет создания валютно-финансовых организаций, включающих группу организаций Всемирного банка (ВБ) и Международный валютный фонд (МВФ) [18, с. 79]. Данные организации на сегодняшний день имеют широкие полномочия регулирования валютно-финансовых вопросов, причем механизмы регулирования фиксируются не в уставах, а в правилах, создаваемых органами ВБ и МВФ. Элементы наднациональности присущи Совету Безопасности ООН, поскольку данный орган наделен правом принимать решения о применении принудительных мер в отношении государств, его решения носят обязательный характер [18, с. 80]. Тенденции развития наднациональных черт присущи и иным ММПО системы ООН. В практике некоторых организаций существуют упрощенные процедуры для признания государствами-членами обязательной силы решений ММПО, к примеру, это касается регламентов Ассамблеи Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) [7, с. 78]. Однако



такие полномочия международной организации не являются в прямом смысле наднациональными, поскольку у государств, тем не менее, есть возможность отказаться от обязательности того или иного решения ММПО.

Необходимо обратить особое внимание на толкование международно-правовых норм, содержащихся в решениях международных организаций. Оставаясь вспомогательными источниками международного права, такие решения все же определяют в реальности важные правовые последствия. Так, например, при рассмотрении вопроса о правомерности проведения Соединенными Штатами Америки операции в Афганистане в 2001 г. резолюции Совета Безопасности ООН по данному вопросу [23; 24] на практике позволяли выявить некоторую двусмысленность: одновременно толковались как содержащие и как не содержащие санкцию Совета Безопасности на проведение операции, предусмотренную главой VII Устава ООН, что привело к различным точкам зрения, сформировавшимся у представителей заинтересованных государств.

Международное правотворчество ММПО и правотворчество государств находятся в постоянном взаимодействии. Рассматривая правотворческую функцию ММПО в целом, справедливо отметить их чрезвычайно весомый вклад в развитие национальных правовых систем. Понятие «правовая система» является комплексным и состоит не только из права в смысле совокупности законодательных и иных правовых актов, но также из правоприменения, правотворчества и правоприменения [19, с. 419]. В тех случаях, когда речь идет о влиянии норм международного права на национальное право посредством различных механизмов имплементации, процесс представляется четко выраженным, хотя и здесь не обходится без особенностей, являющихся, как правило, предметом самостоятельных правовых исследований. Сложнее проследить связь между положениями, содержащимися в решениях ММПО, не носящих обязательного характера, и их дальнейшей ролью в национальной правовой системе. Совершенно точно при этом можно утверждать, что рекомендательные положения ММПО на законодательство прямо не влияют. В то же время на остальные компоненты правовой системы они, безусловно, оказывают прямое воздействие.

Такого рода положения зачастую включаются в так называемые нормы «мягкого права». По нашему мнению, неоправданно узким является отнесение к нормам «мягкого права» положений, содержащихся исключительно в резолюциях международных организаций, учитывая, что резолюции – это один из видов актов наряду с иными, объединенными родовым понятием «решение международной организации». По мнению К.А. Бекяшева, решение международной организации – это согласованное волеизъявление государств-членов в компетентном органе в соответствии с правилами процедуры и положениями устава данной организации [12, с. 258]. При этом в уставах международных организаций обычно избирается конкретная правовая форма: рекомендация, резолюция и так далее [5, с. 132]. Вместе с тем решение ММПО называют актом [13], что подчеркивает наличие у ММПО самостоятельной воли, обособленной от воли государств-членов.

Воздействие международного права на национальные правовые системы осуществляется также через модельные акты, разрабатываемые ММПО. Так, в 1990 г. резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН утверждены Модельный договор о взаимной помощи в области уголовного правосудия, Модельный договор о выдаче и другие. Учитывая направленность на применение моделей, содержащихся в резолюциях, в том числе при заключении двусторонних соглашений, можно сделать вывод о значительном влиянии положений резолюций как на национальные правовые системы, так и на международное правотворчество.

Опосредованное воздействие решений международных организаций на правовые системы государств оказывается и через систему судебных органов, особенно конституционных судов. [11, с. 23; 20, с. 71].

В то же время необходимо отметить, что проекты резолюций и иных решений ММПО предлагаются государствами-членами и в этом состоит основное воздействие национальных правовых систем на решения международных организаций. Небезосновательным было бы предположить, что при этом возможно не прямое, опосредованное воздействие государства



на правовые системы других государств путем проведения в жизнь собственных инициатив в рамках ММПО.

На практике внешнеполитические инициативы государств, реализуемые в рамках международных организаций, проходят детальную проработку с учетом национальных интересов. Инициативы, предназначенные для реализации в рамках ООН, разрабатывает Министерство иностранных дел, однако они могут рассматриваться и в специально создаваемых межведомственных рабочих группах [22, с. 5]. Как правило, о темах, получивших наибольшую поддержку, Министерство иностранных дел запрашивает Постоянное представительство государств при ООН на предмет прогнозирования степени их успешности. Последнее разрабатывает план оформления и продвижения инициатив, который включает в себя конкретные меры: от окончательного определения тематики инициативы, целей, задач, формата ее реализации до координации переговорного процесса и продвижения проекта резолюции в одном из главных комитетов Генеральной Ассамблеи ООН.

К примеру, одной из последних инициатив постсоветских государств является призыв к мировому сообществу в ходе Саммита ООН 2005 г. предпринять действенные меры в борьбе с торговлей людьми. В развитие этой инициативы 19 октября 2006 г. на 61-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН единогласно был принят проект резолюции об улучшении координации усилий по борьбе с торговлей людьми, а также 19 декабря 2006 г. принята без голосования резолюция о борьбе с торговлей женщинами и девочками [6].

Сотрудничество с международными организациями осуществляется через уполномоченные органы государственного управления и иные государственные организации, подчиненные Правительству [21]. Например, одновременно правом и обязанностью осуществлять взаимодействие с Международной организацией по миграции наделено Министерство внутренних дел. Самый обширный перечень международных организаций закреплен за Министерством иностранных дел – Организация Объединенных Наций, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе и другие. При этом Министерству иностранных дел отводится ключевая роль в координации сотрудничества государственных органов с ММПО.

В современных условиях процесс международного правотворчества характеризуется усилением роли международных организаций, что демонстрируют многочисленные примеры из практики. Вне всякого сомнения, государства с укреплением роли ММПО системы ООН не теряют своего значения, а только приобретают удобный, соответствующий духу времени, мощный организационно-правовой механизм для взаимодействия, что оказывает положительное влияние на решение актуальных проблем и развитие международного права.

Список использованных источников:

1. Барковский И.А. Правотворческая деятельность международных организаций: теоретические аспекты и современные тенденции. Бел. журн. междунар. права и междунар. отношений. 2003. № 2. С. 12–20.
2. Довгань Е.Ф. К вопросу о соотношении принципа невмешательства во внутренние дела государств и государственного суверенитета. Бел. журн. междунар. права и междунар. отношений. 2002. № 3. С. 31–36.
3. Доклад Комиссии международного права о работе ее пятьдесят пятой сессии: док. ООН A/58/10. Нью-Йорк: ООН, 2003.
4. Зайцева О.Г. Международные организации: принятие решений. М., 1989.
5. Каркищенко Е.И. Нормотворческая деятельность Всемирной организации здравоохранения. Москов. журн. междунар. права. 2004. № 1. С. 76–84.
6. Кашлач О.В. Нормы «мягкого права»: понятие и признаки. Журн. междунар. права и междунар. отношений. 2006. № 2. С. 26–32.
7. Ковалева Т.М. О внутреннем праве международных организаций. Изв. вузов. Правоведение. 1987. № 1. С. 84–90.
8. Кривчикова Э.С. Основы теории права международных организаций. М., 1979.



9. Лепешков Ю.А. Право Европейских сообществ: основополагающие принципы. Бел. журн. междунар. права и междунар. отношений. 1998. № 3. С. 33–37.
10. Лукина Л. С. Правотворческий процесс в рамках Совета Европы. Бел. журн. междунар. права и междунар. отношений. 2003. № 1. С. 11–15.
11. Малинин С.А., Ковалева Т.М. Правовая природа административно-регламентационных актов, издаваемых межгосударственными организациями. Изв. вузов. Правоведение. 1999. № 2. С. 213–220.
12. Международное публичное право / Под общ. ред. К.А. Бекяшева. М., 2007.
13. Моравецкий В. Функции международной организации / Пер. с пол. М., 1976.
14. Нешатаева Т.Н. Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. М., 1999.
15. Резолюция Совета Безопасности ООН S/RES/1368 (2001). Резолюции и решения Совета Безопасности: 1 января 2001 г. – 31 июля 2002 г. Совет Безопасности. Официальные отчеты. Нью-Йорк: ООН, 2003. С. 328.
16. Резолюция Совета Безопасности ООН S/RES/1373 (2001). С. 328–331.
17. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/2152 (XXI). Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на двадцать первой сессии: 20 сентября – 20 декабря 1966 г. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты: двадцать первая сессия, дополнение № 16 (A6316). Нью-Йорк: ООН, 1967. С. 35–41.
18. Шибаева Е.А., Поточный М. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. М., 1988.
19. Al Madfai, Jordan M.R. The United States and the Middle East Peace Process 1974–1991. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
20. FAO membership. Food and Agriculture Organization of the United Nations. International Atomic Energy Agency. Annual Report 2005. Vienna: IAEA, 2006. URL: <http://www.fao.org/Legal/member-e.htm>.
21. International Trade Rules: an Export Answer Book on the WTO Agreements for Small and Medium-Sized Exporters. Geneva: International Trade Centre UNCTAD/WTO, 2001.
22. ITU Membership. International Telecommunication Union. URL: http://www.itu.int/cgi-bin/htsh/mm/scripts/mm.list?_sear-ch=ITUstates&_languageid=1.
23. Report of the International Law Commission. Fifty-fifth session: Doc. UN A/58/10. New York: United Nations, 2003.
24. The European Communities and the WTO. World Trade Organization. URL: http://www.wto.org/english/thewto_e/countri-es_e/european_communities_e.htm.



ЗМІСТ

РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:**ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

ЗАБОКРИЦЬКИЙ І. І. ПРАВОРОЗУМІННЯ ЯК ОСНОВА СУЧАСНИХ ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ.....	3
ЗОЗУЛЯ О. І. КОНТРОЛЬНА ФУНКЦІЯ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ЗНАЧЕННЯ.....	10
НАЗАРЕНКО О. А. ПРАВОВИЙ МЕНТАЛІТЕТ: НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ.....	16
НАСТАСЯК І. Ю. ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЯК ОСНОВА НОРМАТИВНОЇ ЧАСТИНИ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ.....	22
ПАНЧИШИН Р. І. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	30
ЦЕБЕНКО С. Б. ПРАВОВІ ТА РЕЛІГІЙНІ НОРМИ ЯК РЕГУЛЯТОРИ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН.....	35

ЦИВІЛІСТИКА

ВЕЛИКАНОВА М. М. РОЗПОДІЛ РИЗИКУ В ДЕЛІКТНИХ ЗОБОВ'ЯЗАННЯХ....	40
ПОЛЩУК М. Г., КАЛІНІЧЕНКО С. Г. ОСОБЛИВОСТІ СТЯГНЕННЯ АЛІМЕНТІВ У СВІТЛІ ОСТАННІХ ЗМІН ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ.....	45

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

КАЙДАНОВИЧ Т. М. СПІВВІДНОШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ КРАЇНИ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ.....	51
КУРМАН Т. В. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЕКОНОМІКО-ЕКОЛОГІЧНИХ ЗАХОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА.....	56
ЛІСОВА Т. В. ОСОБЛИВОСТІ ОБ'ЄКТА ПРАВОВІДНОСИН ЩОДО ВІДНОВЛЕННЯ ЗЕМЕЛЬ ЯК СКЛАДНИКА ПРЕДМЕТА ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА.....	62
ПІДДУБНА Д. С. ОРГАНІЧНЕ ГОСПОДАРЮВАННЯ ТА НАВКОЛИШНЄ ПРИРОДНЕ СЕРЕДОВИЩЕ: ГРАНІ ВЗАЄМОДІЇ І СУЧАСНИЙ СТАН.....	67

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

БЛІНОВА Г. О. ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК УЧАСНИКІВ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН.....	74
КАРЕЛІН В. В. АДМІНІСТРАТИВНИЙ НАГЛЯД ЗА ОСОБАМИ, ЗВІЛЬНЕНИМИ ВІД ВІДБУВАННЯ ПОКАРАНЬ ЯК ОБ'ЄКТ РЕЖИМНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ.....	80
КОВАЛЕНКО А. А. ДОКТРИНАЛЬНІ ПОГЛЯДИ НА РОЗУМІННЯ ФУНКЦІЙ ПРАВА.....	86
КОРНУТА Л. М. ПРИНЦИП ЛОЯЛЬНОСТІ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ...91	91



МЕЛЬНИК А. В. ПОВНОВАЖЕННЯ ОКРЕМИХ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....	96
МЕЛЬНИЧЕНКО Б. Б. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....	102
СИДОРЕНКО А. О. ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОНОРСТВА КРОВІ ТА ЇЇ КОМПОНЕНТІВ НА ПОСТРАДЯНСЬКОМУ ПРОСТОРІ.....	108
ФІЛОРЕТОВА М. В. ДЕЯКІ ПИТАННЯ ГАРАНТУВАННЯ ТА ЗАХИСТУ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ У ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ.....	112
ХАЙДАРОВА І. О. ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН АНТИКОРУПЦІЙНИХ СУДІВ.....	118
ШОВКОПЛЯС О. В. ДЕЯКІ ПИТАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У ФАРМАЦЕВТИЧНІЙ СФЕРІ.....	124
ФІНАНСОВЕ ПРАВО	
КОВАЛКО Н. М. МІСЦЕ ВЕКСЕЛЯ В СИСТЕМІ БОРГОВИХ ЦІННИХ ПАПЕРІВ.....	130
ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА, КРИМІНОЛОГІЇ ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА	
БУГЕРА О. І. ВИКОРИСТАННЯ ВЕБ-САЙТІВ ІЗ МЕТОЮ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ.....	135
МИТНИК У. М. КРИМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОСОБИ ЗЛОЧИНЦЯ, ЯКИЙ ВЧИНЯЄ ДОМАШНЄ НАСИЛЬСТВО.....	139
МОКЛЯК В. В. СУЧАСНИЙ СТАН НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ТЕРОРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	143
ОПОЛІНСЬКИЙ А. О. ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРОТИПРАВНЕ ЗАВОЛОДІННЯ МАЙНОМ ПІДПРИЄМСТВА, УСТАНОВИ, ОРГАНІЗАЦІЇ.....	149
САЧКО О. В. ПРОБЛЕМИ ЗАТРИМАННЯ НЕДОТОРКАНИХ І «ДРІБНИХ» КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШНИКІВ.....	154
КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛІСТИКА	
КУДІНОВ С. С. УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ПІДГОТОВКИ ЦИВІЛЬНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ.....	161
ЛИСАЧЕНКО Є. І. ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ТА ДЕЯКИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ЩОДО ТИМЧАСОВОГО ДОСТУПУ ДО РЕЧЕЙ І ДОКУМЕНТІВ.....	167
ЩЕРБАК І. А. ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ОСКАРЖЕННЯ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО ПІДОЗРУ.....	172
ТРИБУНА ЗАРУБІЖНОГО ВЧЕНОГО	
МАМЕДОВА ЖАЛЯ. ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМИРОВАНИЯ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В РАМКАХ СИСТЕМИ ООН.....	178



ПРАВО 1 ● 2019
І СУСПІЛЬСТВО

Науковий
журнал

Науковий журнал Виходить шість разів на рік

Українською, російською та англійською мовами

Підписано до друку 28.01.2019 р. Формат 70x100/16. Папір офсетний.
Обл.-вид. арк. 17,72. Ум. друк. арк. 21.86. Наклад 300 прим. Ціна договірна.

ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет»
49046, м. Дніпро, вул. Орловська, 1-Б, т. (056) 371-51-42