

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

У номері

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

ЦІВІЛІСТИКА

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

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

КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛІСТИКА

ISSN 2078-3736

**3 ч. 2
2019**

ПРАВО І СУСПІЛЬСТВО

3 ч. 2 • 2019

Науковий
журнал

Науковий журнал. Заснований у 2004 році. Засновники: ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет», Фонд юридичної науки Академіка права В.В. Стаписа, 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 реєстрацію видання (Наказ МОН України № 261 від 06.03.2015, додаток № 13).

Журнал включене 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
Вченю радою Дніпровського
гуманітарного університету
(протокол № 2 від 06.03.2019 р.)

Бандурка О.М. – доктор юридичних наук, професор, аcadемік Національної академії правових наук України;

Богатирьов І.Г. – доктор юридичних наук, професор;

Вербенський 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;

Сергєнін В.А. – доктор юридичних наук, професор (Сполучені Штати Америки);

Торянник В.М. – доктор політичних наук, професор;

Хюльхерстер Штефан – доктор юридичних наук, професор (Федеративна Республіка Німеччина);

Черній В.В. – доктор юридичних наук, професор;

Ярмиш О.Н. – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України.

© ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет», 2019

© Всеукраїнський фонд юридичної науки Академіка права В.В. Стаписа, 2019

© Національна академія внутрішніх справ, 2019

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

ТИЩЕНКОВА С. О.,
кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри загальноправових
дисциплін
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 341.23:342
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-1>

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

У статті досліджено стан правового забезпечення міграційних процесів у сучасному глобалізованому світі, представлена огляд окремих аспектів правового захисту мігрантів. Проаналізовано ризики, які несе в собі масова трудова міграція українців як для нашої країни, так і для країн-реципієнтів. Доведено необхідність пошуку балансу інтересів країн-донорів і країн-реципієнтів із належним правовим забезпеченням міграційної політики на міждержавному рівні.

Ключові слова: міграційна політика, правове забезпечення міграційних процесів, права трудових мігрантів.

В статье исследовано состояние правового обеспечения миграционных процессов в современном глобализированном мире, представлено обзор проблемных аспектов правовой защиты мигрантов. Проанализированы риски, которые несет в себе массовая трудовая миграция украинцев как для нашей страны, так и для стран-реципиентов. Доказана необходимость поиска баланса интересов стран-доноров и стран-реципиентов с должным правовым обеспечением миграционной политики на межгосударственном уровне.

Ключевые слова: миграционная политика, правовое обеспечение миграционных процессов, права трудовых мигрантов.

The article examines the state of legal support of migration processes in the modern globalized world, provides an overview of the problematic aspects of the legal protection of migrants. Analyzed the risks posed by the mass labor migration of Ukrainians, both for our country and for recipient countries. Proved the need to find a balance of interests of donor countries and recipient countries with proper legal support of migration policy at the intergovernmental level.

Key words: migration policy, legal support of migration processes, rights of migrant workers.

Вступ. Міжнародна міграція населення, що супроводжується активним перерозподілом демографічного потенціалу, трудових ресурсів і людського капіталу, а також трансформацією расових, етнічних і культурних характеристик країн і регіонів світу, є однією з ключових складових частин сучасного процесу соціально-економічної глобалізації. Період новітньої історії, що розпочався з останньої чверті ХХ ст. й триває досі, недаремно нази-



вають «ерою міграції», тим самим віддаючи належне особливій ролі міграційних процесів у світовому розвитку [1, с. 31]. Близько чверті мільярда осіб постійно проживають за межами країн, де народилися: це небувалі з початку ХХ ст. кількісні показники переселенців.

Так, загальна чисельність міжнародних мігрантів у світі збільшилася з 77 млн осіб у 1960 р. до 222 млн в 2010 р., а за останні вісім років цей показник збільшився ще більш ніж на 50 млн. За результатами дослідження, проведеного у 2018 р. Центром економічної стратегії (ЦЕС), Україна входить до першої десятки країн-донорів міжнародних мігрантів у світі. Автори дослідження вважають, що число українських гостарбайтерів сягає сьогодні 4 млн осіб, а бажання постійно працювати за кордоном виявляють 16% працездатного населення України. І найбільш потужним фактором, який спричиняє відтік трудових ресурсів із нашої країни, є, звичайно, економічний: українці шукають більш високої оплати праці [2].

Водночас позитивним у зовнішній трудовій міграції українців є те, що більшість зароблених за кордоном коштів повертаються в Україну. Ці кошти підтримують курс національної валюти та фінансують споживання домогосподарств. Таким чином, одна з найбільших європейських країн із багатими природними та людськими ресурсами, культурою та індустріальними традиціями значною мірою «тримається» завдяки некваліфікованій праці своїх громадян за кордоном.

За даними Держприкордонслужби, з 2001 р. тенденція руху українців-заробітчан через кордон не змінюється: щорічно виїзд перевищує в'їзд. Насправді ж обсяги міграційних потоків є набагато більшим, ніж ті, які представлені офіційною статистикою. І якщо такі темпи трудової міграції зберігатимуться в найближчі п'ять-десять років, то наслідки стануть незворотними для країни, адже є велика небезпека остаточного переїзду мігрантів за кордон із сім'ями, і тоді вони перетворяться на емігрантів, і передавати кошти в Україну вже не буде сенсу. Залишаться лише пенсіонери й особи, зайняті в сільському господарстві, що остаточно підтверджує наш статус «аграрної наддержави», населення якої, за оцінками експертів, не перевищуватиме 15–20 млн осіб.

Дослідженням трудової міграції у світовому вимірі присвячено праці таких зарубіжних учених, як Г. Кроулі (H. Crawley, 2013) [3], А.П. Дамм (A.P. Piil Damm, 2016) [4], Х. Рюст (J. Ruist, 2015) [5]. Вони піддають грунтовному аналізу численні фінансові, соціальні, політичні, культурні та інші проблеми переміщення та перебування біженців у країнах-реципієнтах. Захист трудових прав мігрантів був і залишається у полі зору таких українських дослідників, як В. Євдокимов [6], Н. Кучменко [7], Є. Малиновська [8], Ю.М. Чугуєвська [9]. В окремих працях наголошується, що вимоги системи безпеки ЄС суперечать міркуванням дотримання прав людини та надання допомоги, що вимагає інституційного урегулювання взаємних обов'язків сторін міжнародних відносин щодо регулювання міграції біженців у країнах міграційної пари, зокрема укладання бі- та мультилатеральних угод, спрямованих на створення механізмів контролю міграційних переміщень біженців і шукачів притулку в умовах постконфліктного стану розвитку держави [6, с. 60].

Постановка завдання. Українські мігранти, котрі перебувають за кордоном, в т. ч. у країнах Європейського Союзу, доволі часто стикаються із проявами нетерпимості щодо себе на національному ґрунті, порушенням трудових прав та інших основних прав і свобод тільки тому, що в них інші громадянство, національність і віросповідання. Вони навіть не повною мірою усвідомлюють свої права і механізми їх захисту.

Саме тому зараз як ніколи гостро стоїть питання вивчення цієї проблеми та її всеобщого висвітлення, насамперед для підвищення можливостей захисту прав наших співвітчизників в інших країнах. Відповідно метою дослідження є виявлення проблемних аспектів правового забезпечення міграційних процесів у сучасному глобалізованому світі, зокрема захисту українських мігрантів за кордоном. Водночас потребує грунтовного дослідження і проблема колізії міжнародного та національного права у галузі регулювання міжнародних міграційних процесів: суперечність між необхідністю збереження суверенітету держави-ре-



ципінта для мігрантів і приматом прав людини, на якому, власне, і вибудовується міжнародне право.

Результати дослідження. Міграційні процеси в умовах глобалізації економіки є незмінним предметом політичних дебатів і серйозного занепокоєння країн-реципієнтів щодо економічного, соціodemографічного та мовно-культурного навантаження. В окремих густо населених мігрантами країнах вимога забезпечення обов'язкового приймання біженців і створення умов для їх розміщення і гуманітарного забезпечення посилює негативні настрої та дезінтеграційні прагнення. В останні десять років найбільший міграційний пристрій спостерігався у Німеччині, Франції, Італії та Великій Британії, що пов'язано з найвищими показниками людського розвитку. Стабільним від'ємним міграційним приростом характеризується Румунія.

Міграційні потоки трудових мігрантів з України в цей же період були спрямовані переважно на Польщу, Чехію, Литву, тоді як громадяни цих країн були орієнтовані на пошук роботи у країнах із більш потужною економікою. Зростаючими тенденціями частки іммігрантів характеризується Кіпр, у якому кожні п'ять років за досліджуваний період частка іммігрантів зростає на 2,2 пункта, Іспанія – на 2,1, Ірландія – 1,9, Швеція, Німеччина, Австрія, Італія та Велика Британія – в середньому на 1,4 пункта [6, с. 57].

Повертаючись до проблеми захисту прав трудових мігрантів, зауважимо, що найбільше випадків дискримінації щодо українців в останні кілька років зафіксовано саме в Польщі. Найбільш кричущими є випадки, коли група поляків напала на будинок у Гданську, в якому проживали українські працівники (в т. ч. дві жінки і двоє дітей); у місті Сьрода-Велькопольська роботодавець вивіз і залишив на лавці свою робітницю-українку, у котрої на робочому місці стався інсульт, не надавши їй першу допомогу і не викликавши лікарів; правоохоронці посилили перевірку українців, яким із червня 2017 р. вже не потрібні візи для в'їзду в Польщу і ЄС; керівництво продуктового супермаркету у місті Барлінек вивісило табличку з написом про окрему особисту перевірку кожного українця, котрий стане покупцем у цьому магазині; відбувся напад на релігійну ходу, організовану Українською греко-католицькою церквою в Перемишлі.

Міжнародна компанія Lindab (Варшава) зобов'язала співробітників-українців носити одяг у кольорах національного прапора (жовту сорочку і сині штани). Ситуація з дискримінаційним поділом працівників була помічена одним із клієнтів фірми, який звернув увагу, що працівники компанії носять форму різних кольорів залежно від відділу, в якому працюють, тоді як лише українці одягнені у синьо-жовту форму (кольори національного прапора!). Він повідомив про цей випадок у польську антирасистську асоціацію Never Again, котра, у свою чергу, надала їй широкого розголосу [2]. І це, на жаль, далеко не повний перелік небезпек, на які наражаються українці за кордоном.

Як ми бачимо, сьогодні зазначену проблему вже неможливо ігнорувати. Але Україна досі не веде систематичного відстеження й обліку випадків порушення прав наших співвітчизників за кордоном, адже не всі звертаються по допомогу в посольство чи консульство або навіть не знають, що певні дії проти них порушують їх права. Як позитив слід відзначити, що у 2018 р. уряд вперше під час підготовки до щорічного Діалогу з прав людини між ЄС та Україною за ініціативи Міністерства юстиції України підняв питання про вивчення ситуації з правами українців, які живуть і працюють у країнах Євросоюзу.

Важливим багатостороннім документом у сфері соціального захисту цієї категорії мігрантів є Європейська конвенція про правовий статус мігрантів, яка вступила в силу для України у 2007 р. Вона зобов'язує країни, котрі приєдналися до неї, надавати працівникам-мігрантам і членам їх сімей соціальне забезпечення та захист прав і свобод нарівні зі своїми громадянами. Двосторонні угоди про соціальне забезпечення укладено Україною з Болгарією, Естонією, Іспанією, Латвією, Литвою, Польщею, Португалією, Словаччиною, Чехією. Найбільш поширеними проблемами, з якими стикаються мігранти, що працюють без офіційного



дозволу, є відмова роботодавців виплатити зарплату, письмово укласти трудовий договір, заниження обіцяної зарплатні, понаднормова робота, шантаж, відбирання документів. У таких ситуаціях юристи радять: якщо хтось наважується взятися за роботу, не підписуючи контракту, то повинен подбати про «збирання доказів» своєї праці: sms, листи, фото – все, що може стати підтвердженням виконаних робіт для конкретного роботодавця в конкретний період.

У чому ж причина замовчування випадків дискримінації українців за кордоном? Пере- важно вона пов'язана з недостатньою поінформованістю наших співвітчизників щодо своїх прав і механізмів їх захисту, адже часто, опиняючись у таких ситуаціях, люди не знають, куди звертатися по допомогу і як потрібно діяти. Також не варто забувати про страх втратити роботу, адже більшість є саме трудовими мігрантами і розповсюдження з боку роботодавців негативної інформації про них може привести до втрати роботи. Не останню роль відіграють і побоювання отримати ще більш негативну суспільну реакцію у свій бік. Проте замовчу- вання проблеми унеможлилює побудову дієвого механізму захисту прав наших співвітчиз- ників за кордоном.

Відзначимо, що означена проблема має глибинні причинно-наслідкові зв'язки і соці- окультурні й економічні підстави, а тому розглядати її спрощено, з позиції ментального неприйняття, скажімо, поляками українців, неприпустимо. Так, своїм корінням проблема дискримінації представників будь-якої нації в іншому соціальному і культурному вимірі сягає внутрішньої готовності та спроможності індивіда до адаптації (навіть якщо йдеться про тимчасову роботу за кордоном) до нових умов і правил життя, цінностей і способу мис-лення, прийнятних у цій країні. Водночас таку ж готовність до толерантного ставлення і при-йняття представників іншої культури мають демонструвати і громадяні країни-реципієнта. Соціалізація й акультурація мігрантів – функція суспільства, а не держави. «Приймаюча» більшість або приймає цей виклик і належним чином вибудовує відносини з іммігрантами, або може опинитися у меншості і врешті-решт бути витісненою. Про це йдеться у дослі-дженні професора економіки та державної політики Оксфордського університету Пола Кол-льєра «Exodus: How Migration is Changing Our World» (2013) [10]. Переселення людей із бідних країн до заможних є, на думку Колльєра, цілком закономірним економічним процесом, який може мати непередбачувані наслідки і призвести до ускладнень геополітичного характеру. Автор дослідження наголошує, що означена тема пов'язана з такими гострими соціальними питаннями, як націоналізм і расизм. Вихід він вбачає у відмові від пошуку від-повіді на питання: «Міграція населення – це добре чи погано?». Натомість зусилля фахівців із різних галузей наук, зокрема правничої й економічної, слід спрямовувати на встановлення системного контролю за міграційними потоками. Саме контроль над міграцією, жодним чином не будучи неприємним пережитком націоналізму і расизму, стане надалі головним інструментом соціальної політики у країнах-реципієнтах [10].

Між країнами, що приймають мігрантів, є колosalні розбіжності щодо встановлення «рамок» дозволеної імміграції: Японія перетворилася на одну з найбагатших країн в світі, залишивши абсолютно закритою для іммігрантів; емірат Дубай став одним із найбагатших саме за допомогою імміграції, яка йшла такими швидкими темпами, що сьогодні корінні мешканці емірату становлять лише 5% його населення. Країни відрізняються і в контексті вимог до мігрантів: Австралія та Канада висувають значно вищі вимоги до їх освітнього рівня, ніж США, які, в свою чергу, більш вимогливі, ніж Європа. Окрім країні забезпечують мігрантам повну юридичну рівність із корінним населенням, включаючи право викликати до себе родичів, інші ж – лише статус контрактних працівників, котрі підлягають депатріації і не мають громадянських прав. Неоднозначним є і ставлення до питання асиміляції та збе- реження культурних відмінностей.

І головне, все ще залишається невирішеним протиріччя між розумінням міграційної політики на національному рівні як комплексу послуг, які надає мігрантам держава-реци-пієнт (правові статуси, працевлаштування тощо), і тими зобов'язаннями, що накладаються



міжнародним правом на приймаючу сторону щодо певних категорій мігрантів. Це різне бачення цілої низки проблем, пов'язаних із недосконалістю національного законодавства у галузі міграційної політики, з одного боку, і міжнародного права – з іншого. Доволі поширене ставлення до іммігрантів як «ресурсу» суперечить уявленню про цінність людини, на якому будується вся система міжнародного права.

Колізія міжнародного і національного права закладена в основних міжнародно-правових документах. Наприклад, непорушним є право кожної людини залишати будь-яку країну, включаючи і свою власну, та повернутися назад, проголошене Загальною декларацією прав людини (ст. 13, п. 2). Проте це право не супроводжується «дзеркальним» правом в'їзду до будь-якої країни на рівні національного законодавства. Фактично це суперечить реалізації принципу свободи пересування.

Інша проблема полягає в існуванні об'єктивних протиріч щодо інтересів країн-дононів і країн-реципієнтів. У кожної з двох груп країн формуються різні підходи до розуміння переваг, які надає міграція. В останні 10–15 років країни походження мігрантів, усвідомивши переваги масштабних грошових переказів від своїх громадян, котрі працевлаштувалися за кордоном, активно долучилися до міжнародного діалогу щодо міграції та формування відповідної міжнародно-правової бази. Підхід, заснований на правах людини, відповідає інтересам країн в'їзду, оскільки він покликаний забезпечувати приймаючими країнами трудові та соціальні права їх громадян, гарантувати гідні умови праці, а отже, гідні заробітки і постійний «грошовий потік» переказів мігрантів на батьківщину. Проте, як вже зазначалося вище, «вигода» від такого підходу для держави-донора в далекій перспективі є доволі сумнівною, адже відтік населення з країни із подальшим отриманням мігрантами усіх прав і можливостей корінного населення врешті-решт до краху економіки у цій країні.

Отже, основним принципом міжнародного права є повага до прав людини, тоді як на національному рівні міграційна політика держав зумовлюється трьома подекуди конкуруючими цілями: економічним прагматизмом, міркуваннями національної безпеки і правами людини. У різний час і за різних обставин кожна з цих цілей може бути домінуючою. Коли переважають економічні інтереси країни або цілі національної безпеки, концепція прав відходить на другий план, що призводить до виникнення колізій між національним і міжнародним правом в управлінні міграційними процесами. І «міграційний саміт» ЄС у Брюсселі в червні 2018 р. засвідчив наявність принципово відмінних позицій щодо урегулювання наявної міграційної кризи. А зберегти принцип «Європейської солідарності» вдалося завдяки коригуванню норм європейського права у галузі регулювання міграційних процесів.

Висновки. Порушення прав трудових мігрантів, у т. ч. українських, за кордоном зумовлене низкою невирішених проблем, пов'язаних із недосконалім правовим забезпеченням міграційних процесів як на національному, так і на міжнародному рівні. Наявні колізії міжнародного і національного права в управлінні міграційними процесами вкрай негативно позначаються на процесі урегулювання правових відносин міграційної політики.

Не викликає сумніву, що система міграційного законодавства потребує суттєвого удосконалення, передусім у сфері забезпечення відповідальності організаторів нелегального транспортування людей через кордон; поліпшення координації зусиль різних відомств, органів місцевого самоврядування; посилення прикордонного контролю, особливо в умовах збройного конфлікту на сході нашої держави. Крім того, варто посилити контроль за перебуванням іноземців у країні, що потребує створення єдиної інформаційної системи, яка б накопичувала дані про іноземців від моменту звернення щодо в'їзної візи до в'їзду з України. І вкрай важливим є розвиток міжнародного співробітництва в галузі запобігання нелегальній міграції. Насамкінець зауважимо: ключовою причиною, що спонукає українців до пошуку роботи за кордоном, є економічний занепад, неспроможність держави забезпечити своїм громадянам гідний рівень життя. І лише докорінні зміни у цьому напрямі стануть запорукою повернення трудових мігрантів на батьківщину й, відповідно, зростання добробуту нашої країни.



Список використаних джерел:

1. Синцеров Л. География международных миграций населения в современную эпоху глобализации. *Известия РАН. Серия : Географическая.* 2019. № 2. С. 31–40.
2. Власюк В., Стецюк З. Порушення прав українців в ЄС: як змінити ситуацію. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2018/07/18/7084328> (дата звернення: 03.06.2019).
3. Crawley H., Drinkwater S., Kauser R. Regional variations in attitudes towards refugees: evidence from Great Britain. *IZA DP.* 2013. № 7647. URL: <http://repec.iza.org/dp7647.pdf> (дата звернення: 03.06.2019).
4. Dustmann, C., Vasiljeva, K.. Damm, A.P. Refugee migration and electoral outcomes. CReAM. 2016. Vol. 19. P. 16. URL: www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_16_16.pdf (дата звернення: 04.06.2019).
5. Ruist, J. Refugee immigration and public finances in Sweden. *Working papers in economics.* 2015. № 613. URL: https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/38323/1/gupea_2077_38323_1.pdf (дата звернення: 03.06.2019).
6. Євдокимов В., Шиманська К. Стан та нормативно-правове регулювання міграції біженців та шукачів притулку у ЄС як інституційний базис управління міжнародними міграціями. *Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу.* 2017. Вип. 3. С. 55–60.
7. Кучменко Н. Легальні та нелегальні канали трудової міграції українців: правові та етнологічні аспекти. Етнічна історія народів Європи. Київ, 2011. 156 с.
8. Малиновська О. Україна, Європа, міграція: міграції населення України в умовах розширення ЄС. Київ, 2004. 171 с.
9. Чугуєвська М. Проблемні аспекти правового регулювання працевлаштування громадян України за кордоном : навчальний посібник. Київ : *Bіче*, 2012. № 24. 30 с.
10. Paul Collier, Exodus. How Migration is Changing Our World. Oxford : Oxford University Press, 2013.
11. Castles S., H. de Haas, Miller M.J. The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. New York, 2014. 401 p.
12. Шиманська К.В. Міграція людських ресурсів в умовах геоекономічних трансформацій: регіональний вимір : монографія. Житомир : ЖДТУ, 2017. 588 с.

ТЕСЛІКОВА І. І.,
здобувач кафедри правознавства
(Східноукраїнський національний
університет імені Володимира Даля)

УДК 349.2
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-2>

**НЕВІДПОВІДНІСТЬ ПРАЦІВНИКА ЗАЙМАНІЙ ПОСАДІ
АБО ВИКОНУВАНІЙ РОБОТІ ЗА СТАНОМ ЗДОРОВ'Я
ЯК ОДНА З ПІДСТАВ ЗВІЛЬНЕННЯ**

Стаття присвячена дослідженняю однієї з підстав звільнення працівника – невідповідності займаній посаді або виконуваній роботі за станом здоров'я. Запропоновано під невідповідністю за станом здоров'я працівника розуміти такий фізіологічний стан, який перешкоджає працівнику виконувати свою трудову функцію, що пов'язується не тільки з наявністю певного хронічного або стійкого захворювання, а саме з неможливістю продовжувати свою роботу за конкретною трудовою функцією внаслідок виявлених і встановлених протипоказань.

Ключові слова: працівник, роботодавець, невідповідність, стан здоров'я, підстава звільнення.

Статья посвящена исследованию одного из оснований увольнения работника – несоответствия занимаемой должности или выполняемой работе по состоянию здоровья. Предложено под несоответствием по состоянию здоровья работника понимать такое физиологическое состояние, которое препятствует работнику выполнять свою трудовую функцию, связанное не только с наличием определенного хронического или стойкого заболевания, а именно с невозможностью продолжать свою работу по конкретной трудовой функции вследствие выявленных и установленных противопоказаний.

Ключевые слова: работник, работодатель, несоответствие, состояние здоровья, основание увольнения.

The article is devoted to the research of one of the grounds for the dismissal of an employee – the mismatch of the position occupied or the work performed on the state of health. It is suggested that under the employee's health mismatch, to understand a physiological condition that prevents an employee from performing his labor function, which is associated not only with the presence of a certain chronic or persistent disease, namely, the inability to continue his work on a particular labor function due to the detected and established contraindications.

Key words: employee, employer, inconsistency, state of health, grounds for dismissal.

Вступ. Трудова діяльність займає особливе місце у структурі соціальних пріоритетів людини. Це зумовлено тим, що праця є найбільш важливою її життєзабезпечуючою функцією, основоположною потребою.

Досягнення цілей власника або уповноваженого ним органу теж багато в чому залежить від продуктивної трудової діяльності працівників, що складає основний ресурс будь-якої організації. Основна мета роботодавця полягає в ефективному використанні потенціалу



трудового колективу підприємства, установи чи організації, в моделюванні та подальшому формуванні таких продуктивних здібностей людини, які найповніше відповідали б вимогам, що ставляться до трудівників на конкретному робочому місці, а також у створенні умов праці, за яких відбуватиметься максимальне використання здібностей і схильностей особи до того чи іншого виду трудової діяльності. У процесі ж трудової діяльності відбувається подальший розвиток її виробничих здібностей, перевіряється як відповідність умов праці вимогам працівника, так і відповідність працівника займаній посаді або виконуваній роботі.

Одним із дискусійних питань сьогодення є звільнення персоналу, зокрема дедалі ширших масштабів набуває звільнення працівників у разі виявленої невідповідності працівника займаній посаді або виконуваній роботі внаслідок недостатньої кваліфікації або стану здоров'я, які перешкоджають продовженню даної роботи. Воно є надзвичайно важливим саме в даний час, в період фінансової кризи, як для власника підприємства, організації чи установи, так і для працівника.

Питанням, порушеним у статті, приділяється увага в роботах Н.Б. Болотіної, О.С. Бондаря, Н.М. Вапнярчук, М.В. Дедюсою, І.А. Іоннікової, Н.М. Лукашевої, О.О. Мазурова, А.О. Мовчан, А.С. Маталіна, В.О. Пашиєва, К.М. Плесніова, О.І. Процевського, О.Р. Серопяна, О.М. Ярошенка та ін.

Постановка завдання. Мета статті – охарактеризувати одну з підстав звільнення працівника – невідповідність займаній посаді або виконуваній роботі за станом здоров'я, виокремивши характерні ознаки цього явища.

Результати дослідження. КЗпП України у п. 2 ст. 41 [1] підставою розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця називає виявлену невідповідність працівника займаній посаді або виконуваній роботі. Однак ні названий кодифікований акт, ні інші акти трудового законодавства правої дефініції категорії «невідповідність» не містять. Як підкреслює Н.О. Мельничук, категорія «невідповідність», на жаль, не є нормативно визначеною, отже, має оціночний характер, що й викликає можливість суб'єктивного підходу власника або уповноваженого ним органу й може викликати порушення трудових прав працівника [2, с. 59].

Спроби наукового тлумачення конструкції «невідповідність працівника займаній посаді або виконуваній роботі» зустрічаємо у працях деяких учених-правознавців. Так, М.Д. Бойко невідповідністю працівника виконуваній роботі вважає його нездатність взагалі чи належним чином виконувати доручену роботу за браком у нього потрібних теоретичних знань і практичних навичок для цього або коли через певні життєві обставини виникають перешкоди для здійснення даної роботи [3, с. 7]. На думку М.В. Дедюсою, невідповідність працівників посаді або виконуваній роботі – це неможливість для них виконувати належним чином свою трудову функцію та (або) наявність перешкод для продовження дорученої роботи, виявлена після прийому на роботу встановленим законодавством способом, що може мати місце як із вини працівників, так і за її відсутності та яка є підставою для вживання передбачених законом заходів [4, с. 67, 68]. А.В. Биков зазначає, що про невідповідність працівника виконуваній роботі йдеється у разі, коли між передбаченими законом критеріями невідповідності та конкретними фактами неналежного виконання ним трудових обов'язків наявний прямий причинно-наслідковий зв'язок, а також коли працівнику була створена й забезпечена можливість виконання роботи на належному рівні, а невиконання залежало від нього самого. Незалежно від причин невідповідність працівника виявляється у процесі здійснення трудової діяльності й полягає у неспроможності працівника внаслідок низького рівня теоретично-практичних знань, умінь і навичок належним чином виконувати трудові обов'язки в межах своєї трудової функції [5, с. 11].

У свою чергу, К.М. Плесніов виокремив істотні ознаки невідповідності працівника займаній посаді або виконуваній роботі:

1. Невідповідність поширюється тільки на осіб, котрі перебувають у трудових право-відносинах, тобто є працівниками. Юридичною підставою для виникнення індивідуальних



трудових відносин є трудовий договір, згідно з яким особа включається у трудовий колектив, зобов'язується виконувати певну трудову функцію, підпорядковуючись єдиним правилам колективної праці, а роботодавець зобов'язується оплачувати її працю й забезпечувати належні умови праці. Як відзначали С.О. Іванов, Р.З. Лівшиць і Ю.П. Орловський, правовими межами індивідуальних трудових відносин є рамки трудового договору. Індивідуальні трудові відносини – це відносини в межах трудового договору, відносини за його межами не належать до таких [6, с. 102].

2. Невідповідність полягає в неможливості працівника продовжувати належним чином виконувати покладену на нього трудову функцію. У системі суб'єктів трудового права роботодавець посідає важливе місце, оскільки: а) порівняно з іншими бере участь у доволі широкому спектрі трудових відносин; б) створює організаційно-економічні та правові умови для трудової діяльності працівника, для реалізації ним свого права на працю шляхом укладення трудового договору; в) забезпечує організаційно-економічне й організаційно-правове підґрунтя для створення й діяльності інших суб'єктів (трудових колективів, професійних спілок та ін.) [7, с. 108].

У проекті ТК України у ст. 23 до основних прав роботодавця віднесено: право на добір працівників, у т. ч. шляхом проведення конкурсу, тестування; право на укладення, зміну та розірвання трудового договору з працівником; право вимагати від працівника належного виконання роботи відповідно до умов трудового договору, дотримання правил внутрішнього трудового розпорядку, вимог нормативних актів роботодавця, нормативно-правових актів з охорони праці, добайливого ставлення до переданого йому майна для виконання своїх трудових обов'язків; право на ведення колективних переговорів з метою укладення колективних угод, колективних договорів; право заохочувати працівників за результатами виконання трудових обов'язків; право на застосування до працівників, виних у невиконанні своїх трудових обов'язків, дисциплінарного стягнення; право на відшкодування шкоди, заподіяної працівником внаслідок невиконання або неналежного виконання ним своїх трудових обов'язків; право видавати нормативні акти; право на створення організацій роботодавців та участь у їх діяльності; право на захист своїх прав і законних інтересів, у т. ч. в суді; право на формування кваліфікаційних вимог до своїх працівників та ін. [8].

До основних обов'язків роботодавця у проекті ТК України належать: повага честі, гідності та інших особистих прав працівника; дотримання вимог трудового законодавства; створення працівникам належних, безпечних і здорових умов праці, включаючи обов'язок надання інформації про умови праці та вимоги з охорони праці на робочому місці; своєчасна виплата працівникам заробітної плати та здійснення інших виплат, передбачених законодавством, колективними угодами, колективним і трудовим договорами; здійснення загальнообов'язкового державного соціального страхування працівників; створення працівникам належних виробничих і побутових умов, пов'язаних із виконанням ними обов'язків за трудовим договором; письмове інформування працівників, які виконують роботу за трудовим договором на визначений строк, про появу вакансії на виконання роботи за трудовим договором на невизначений строк; забезпечення працівників засобами колективного та індивідуального захисту згідно з вимогами актів трудового законодавства, колективних угод, колективного та трудового договорів; сприяння створенню передбачених актами трудового законодавства, колективними угодами, колективним договором умов для здійснення своїх повноважень виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) або вільно обраними працівниками представниками (представником); участь у колективних переговорах відповідно до закону; надання на вимогу працівників повної та достовірної інформації щодо їхньої трудової діяльності, а також безоплатне надання працівникам копій документів, пов'язаних із виконанням трудових обов'язків, що містять їх персональні дані; надання працівникам і їх представникам повної та достовірної інформації, необхідної для ведення колективних переговорів і здійснення контролю за виконанням умов



колективного договору; забезпечення захисту та конфіденційності персональних даних працівника в порядку, встановленому законодавством, а також у будь-який час на вимогу працівника ознайомлення його з персональними даними, внесення змін до них у разі їх невідповідності фактичним даним та ін.

Як бачимо, роботодавець має право і зобов'язаний організовувати працю трудівників, проводити заходи з удосконалення процесу трудової діяльності, здійснювати контроль ефективності функціонування структурних підрозділів і якості роботи окремих працівників. Інакше кажучи, роботодавець вправі використовувати працю працівників, але в межах ним же визначених параметрів відповідно до їхніх трудових функцій. Основний обов'язок роботодавця випливає з його права й полягає саме в тому, щоб забезпечити працівника роботою згідно з окресленою договором трудовою функцією, з установленням умов праці, визначених законодавством, локальними нормативно-правовими актами й цією угодою. Цілком очевидно, що в умовах ринкових відносин ці обов'язки роботодавця необхідно розглядати як його права щодо належної оптимальної організації виробничого процесу й ефективного використання наявного кадрового потенціалу підприємства, установи чи організації [9, с. 112].

Зрозуміло, що в такій ситуації роботодавець заінтересований у працевлаштуванні й подальшій роботі в його організації висококваліфікованого і здорового працівника. Однак інколи відразу, а здебільшого через деякий час після укладення трудового договору роботодавець установлює, що працівник не спроможний виконувати покладену на нього трудову функцію. Чинне законодавство надає власниківі або уповноваженій ним особі можливість розірвати з таким працівником трудовий договір.

3. Про невідповідність працівника займаній посаді або виконуваній роботі йдеться тільки у разі, коли між конкретними фактами неналежного виконання ним обов'язків за трудовим договором і передбаченими законом критеріями наявний прямий причинно-наслідковий зв'язок, а також коли працівникові було створено й забезпечено можливість виконання роботи на визначеному рівні.

4. Невідповідність працівника займаній посаді або виконуваній роботі зумовлена становом його здоров'я. Загальними медичними психіатричними протипоказаннями для окремих видів діяльності, що можуть становити безпосередню небезпеку для особи, котра провадить таку діяльність, або оточуючих, є хронічні й затяжні психічні розлади (захворювання), що супроводжуються затімаренням свідомості, порушенням сприйняття, мислення, волі, емоцій, інтелекту чи пам'яті, які позбавляють або істотно обмежують здатність людини адекватно усвідомлювати навколошній дійсність, свій психічний стан і поведінку. До відповідних категорій працюючих (з урахуванням видів діяльності) належать, зокрема, працівники: а) зайняті на підземних і відкритих гірничих роботах; б) які працюють на гідрометеорологічних станціях, спорудах зв'язку, розташованих у гірських районах або в особливих природних і географічних умовах; в) експлуатаційних підрозділів газовидобувних, газотранспортних і спеціалізованих підприємствах газового господарства; г) які для виконання своїх професійних завдань та обов'язків повинні мати дозвіл на право придбання, зберігання, носіння, перевезення й використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту й активної оборони, боеприпасів, вибухових речовин і матеріалів; д) пожежної охорони, рятувальних, гірничорятувальних, газорятувальних служб, служб запобігання виникненню відкритих газових і наftovих фонтанів; е) екстреної медичної допомоги і спеціалізованих медичних бригад та ін. [10] Спроба встановлення невідповідності працівника займаній посаді або виконуваній роботі у спосіб, який чинним законодавством не передбачено, є протиправною й надалі слугує підставою для поновлення на роботі незаконно звільненого працівника.

5. Невідповідність установлюється у передбачений законодавством спосіб. З метою забезпечення прав найманого працівника його невідповідність займаній посаді або виконуваній роботі встановлюється у спосіб, передбачений законодавством.



6. Звільнення працівника у разі виявлення невідповідності займаній посаді або виконуваній роботі відбувається з дотриманням законодавчо встановленого порядку. На основі виокремлених ознак К.М. Плесньов робить висновок, що невідповідність працівника займаній посаді або виконуваній роботі – це встановлена в передбачений законодавством спосіб неможливість працівника продовжувати належним чином виконувати покладену на нього трудову функцію внаслідок недостатньої кваліфікації або стану здоров'я працівника, і це може бути підставою його звільнення з дотриманням законодавчо встановленого порядку і з наданням додаткових пільг і гарантій [11, с. 70–82]. Як стверджує Н.М. Вапнярчук, у разі виявлення невідповідності працівника займаній посаді або виконуваній роботі внаслідок недостатньої кваліфікації або стану здоров'я роботодавець вправі звільнити працівника за п. 2 ст. 40 КЗпП України, якщо внаслідок цього останній не може забезпечити належне виконання покладених на нього трудових обов'язків і коли такого працівника неможливо, за його згодою, перевести на іншу роботу [12, с. 166].

М.Ю. Дедюсева переконана, що невідповідності працівника займаній посаді або виконуваній роботі можуть бути притаманні такі ознаки: 1) може стосуватися лише осіб, котрі перебувають у трудових правовідносинах; 2) полягає у неможливості належним чином виконати трудову функцію; 3) створює перешкоди у виконанні певної роботи; 4) може бути встановлена лише способом, який передбачений законодавством; 5) має місце як внаслідок винної поведінки працівника, так і без його провини; 6) є підставою для застосування передбачених законом наслідків [4, с. 44].

Висновки. На підставі вищевикладеного пропонуємо під невідповідністю за станом здоров'я працівника розуміти такий фізіологічний стан, що перешкоджає працівнику виконувати свою трудову функцію і пов'язується не тільки з наявністю певного хронічного або стійкого захворювання, а саме з неможливістю продовжувати свою роботу за конкретною трудовою функцією внаслідок виявлених і встановлених протипоказань.

Невідповідність за станом здоров'я характеризується такими ознаками: 1) наявністю стійкої втрати працевздатності, яка підтверджується у встановленому порядку; 2) встановленими певними протипоказаннями до деяких видів робіт; 3) через такий фізіологічний стан працівник не може продовжувати виконувати свою трудову функцію, оскільки серед протипоказань є ті, що безпосередньо стосуються тієї роботи, яку виконує працівник; 4) медичний висновок містить вказівку щодо необхідності легшої роботи.

Список використаних джерел:

1. Кодекс законів про працю України : Закон УРСР від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Дод. до № 50. Ст. 375.
2. Мельничук Н.О. Правове регулювання випробування при прийнятті на роботу за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2006. 212 с.
3. Бойко М.Д. Припинення трудового договору з ініціативи роботодавця у запитаннях і відповідях. *Довідник кадровика*. 2010. № 5 (95). С. 7.
4. Дедюсева М.В. Несоответствие работников выполняемой работе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Москва, 2007. 224 с.
5. Биков А.В. Правове регулювання випробування при прийнятті на роботу в сучасних умовах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2013. 20 с.
6. Иванов С.А., Лившиц Р.З., Орловский Ю.П. Советское трудовое право: вопросы теории : монография. Москва : Наука, 1978. 366 с.
7. Мельник К.Ю. Трудові правовідносини службовців правоохоронних органів : дис. ... док. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2011. 432 с.
8. Проект Трудового кодексу України від 27 грудня 2014 р. № 1658 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.
9. Щербина В.І. Функції трудового права: дис. ... док. юрид. наук : 12.00.05. Дніпропетровськ, 2008. 423 с.



10. Про затвердження Порядку проведення обов'язкових попередніх та періодичних психіатричних оглядів і переліку медичних психіатричних протипоказань щодо виконання окремих видів діяльності (робіт, професій, служби), що можуть становити безпосередньо небезпеку для особи, яка провадить цю діяльність, або оточуючих: пост. Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2000 р., № 1465. *Офіційний вісник України*. 2000. № 39.
11. Плесн'єв К.М. Невідповідність працівника займаній посаді або виконуваній роботі як підстава розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2014. 212 с.
12. Вапнірчук Н.М. До питання про розірвання трудового договору за ініціативою роботодавця (п. 2 ст. 40 КЗпП України). *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 2 (69). С. 159–166.



АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

БЕРНАЗЮК О. О.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри історії
та теорії держави і права
(Європейський університет)

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-3>

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЕЛЕКТРОННОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

У статті висвітлено поняття та особливості електронного судочинства в Україні. Автором визначено співвідношення понять «електронне судочинство», «електронне правосуддя», «електронний суд», з'ясовано значення вказаних понять. На підставі проведеного аналізу сформульовано поняття електронного судочинства.

Ключові слова: електронне судочинство, правосуддя, електронний суд, верховенство права.

В статье освещены понятие и особенности электронного судопроизводства в Украине. Автором определено соотношение понятий «электронное судопроизводство», «электронное правосудие», «электронный суд», установлено значение указанных понятий. На основании проведенного анализа сформулировано понятие электронного судопроизводства.

Ключевые слова: электронное судопроизводство, правосудие, электронный суд, верховенство права.

The article covers the concepts and features of electronic justice in Ukraine. The author defines the relation between the concepts of “electronic justice”, “electronic justice”, “electronic court”, the value of these concepts is determined. On the basis of the analysis, the concept of e-justice is formulated.

Key words: e-justice, justice, e-court, rule of law.

Вступ. Відповідно до ст. 129 Конституції України [1] та ст. ст. 5-15 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [2] основними засадами судочинства є, зокрема: верховенство права; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; розумні строки розгляду справи судом; доступність правосуддя для кожної особи тощо. Ряд міжнародних актів також закріплюють основоположні вимоги та стандарти забезпечення доступності, ефективності, інформаційної прозорості правосуддя [3, с. 241–287, 294, 314].

Значною мірою забезпеченню реалізації міжнародних та національних засад судочинства сприяє запровадження в Україні електронного судочинства (правосуддя), яке є одним із напрямів застосування цифрових технологій у праві та одним із елементів системи електронного урядування. Разом із тим система електронного судочинства (правосуддя) характеризується певним рівнем відособленості від інших елементів електронного урядування, що



зумовлено незалежністю судової влади та її особливим правовим статусом у системі поділу державної влади.

У науковій літературі окрім питання електронного судочинства досліджували так вчені, як: О.В. Бринцев, Л.Л. Калініченко, Н.І. Логінова,

О.М. Овчаренко, Л.В. Омельчук, В.М. Пекарчук та інші. Разом із тим наразі у вітчизняній науці адміністративного права відсутній єдиний підхід до розмежування понять «електронний суд», «електронне судочинство» та «електронне правосуддя» та визначення їх змісту.

Постановка завдання. Метою даної статті є з'ясування значення та співвідношення понять «електронний суд», «електронне судочинство» та «електронне правосуддя», що необхідно для того, щоб забезпечити категоріальну визначеність та єдність.

Результати дослідження. Запровадження та забезпечення належного функціонування системи електронного судочинства (правосуддя) є потребою інформаційного суспільства, звичайною вимогою сьогодення, яка наразі є невід'ємною від понять «справедливе», «ефективне», «доступне» правосуддя.

Деякі зарубіжні науковці із цього приводу зазначають, що електронне правосуддя є життєво важливою політикою та настільки ж важливим інструментом для модернізації та покращення надання правосуддя в Європі на національному, наднаціональному або транскордонному рівнях. Вчені акцентують увагу, що сьогодні система електронного правосуддя набула правового статусу, за якого відсутність такої системи призводить до порушення основних прав людини, оскільки електронне правосуддя наразі є тотожним до системи «е-справедливість», відтак е-правосуддя має ще більш важливе значення в контексті європейських транскордонних процедур [4, с. 9].

На важливість та необхідність прискорення процесу запровадження системи електронного судочинства (правосуддя) в Україні неодноразово наголошували вітчизняні науковці, а також самі судді.

Секретар Великої Палати Верховного Суду В. Князєва на одній із конференцій, присвячених проблемі запровадження е-правосуддя, наголосила на тому, що наразі громадянське суспільство вже не може існувати без цифрових технологій. Тож завдяки індустріальній революції Україна має можливість стати однією з провідних країн у сфері розвитку цифрових технологій, для чого необхідно створити сприятливі умови для цього [5].

У Рекомендація Rec (2001) 2 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо побудови та перебудови судових систем та правової інформації в економічний спосіб зазначено, що сучасні інформаційні технології стали незамінним засобом у сфері здійснення правосуддя і що вони таким чином сприяють ефективному управлінню державою, яке необхідне для нормального функціонування демократії. При цьому значне число країн серед європейських держав здійснюють реорганізацію чи заміну як систем адміністративно-організаційної підтримки судів, так і комп’ютеризованих систем юридичної інформації [3].

Стратегія розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 роки, затверджена Радою суддів України 11 грудня 2014 року [6], серед стратегічних питань, вирішення яких має пріоритетне значення для розвитку судової системи, визначає такі, як забезпечення доступу до правосуддя та використання інноваційних технологій та поліпшення судового процесу.

Характерно, що показниками впливу реалізації Стратегії в напрямку вирішення зазначених питань є: дослідження ступеню задоволення користувачів; зменшення загальної тривалості судових проваджень (від моменту подання початкового позову/«обвинувачення» до моменту прийняття «остаточного рішення у справі») в усіх видах проваджень; зменшення кількості порушень судами правил управління фінансами, виявлених державними органами аудиту; визнання поліпшення стану справ в Україні щодо здійснення судочинства у звітах ЄС тощо [6, с. 28].

Таким чином, не викликає сумнівів той факт, що запровадження системи електронного судочинства (правосуддя) є покликом сьогодення, потребою подальшого розвитку судової системи, забезпечення ефективності здійснення судочинства в інформаційному суспільстві.



Слід також погодитись із науковцями, які відмічають, що необхідність запровадження в публічне управління в цілому та судочинство зокрема новітніх інформаційних технологій зумовлюють певні чинники: адаптація національної економічної системи до європейських умов є об'єктивним процесом, що прискорюється завдяки Угоді про асоціацію між Україною та ЄС; стан соціальної системи та оновлення її розшарування за економічними, ідеологічними, географічними ознаками; ліберальна філософія трансформації державної участі (втручання) у вищезазначені процеси, реформування державного управління в публічне з метою зменшення негативного впливу наслідків командно-адміністративної економіки на розвиток соціуму [7, с. 159].

Отже, стає очевидним, що стан інформатизації національного судочинства, так само як і інших сфер публічного управління, зумовлює міжнародне становище України, визначає рівень її розвитку в міжнародних рейтингах.

Питанням запровадження в Україні системи електронного судочинства (правосуддя) присвячено чимало наукових робіт, у яких висвітлюються різні точки зору з приводу визначення поняття, структури, значення, переваг щодо ефективності, оперативності, відкритості та інших можливостей, які надає системи електронного судочинства в порівнянні з традиційною роботою судів.

При цьому необхідно зауважити, що в науковій літературі для позначення процесів інтеграції цифрових технологій у судочинство застосовують різні терміни, зокрема: «електронний суд» [8; 9], «електронне правосуддя» [7; 10], «електронне судочинство» [11; 12] та ін. Відтак, перш за все, необхідно визначити зміст та співвідношення вказаних понять.

Очевидно, що змістовна відмінність понять «електронне правосуддя» та «електронне судочинство» ґрунтуються на різності значень таких категорій, як «судочинство» та «правосуддя». Аналізуючи положення Конституції України [1], Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [2], можна дійти висновку, що категорія «правосуддя», як правило, застосовується для позначення завдань здійснення судочинства та результату реалізації судової влади, які мають відповідати певним критеріям, зокрема, таким як: справедливість, верховенство права тощо. У свою чергу, поняття «судочинство» означає процесуальну форму реалізації правосуддя, яке може здійснюватися шляхом розгляду та вирішення адміністративних (адміністративне судочинство), господарських (господарське судочинство), кримінальних (кримінальне судочинство), цивільних справ (цивільне судочинство).

В.В Решота, провівши категоріально-етимологічний аналіз понять «правосуддя» та «судочинство», дійшов висновку, що перше з них слід розглядати як основне завдання органів судової влади, які повинні встановити істину у справі, прийняти обґрутоване і неупереджене рішення, справедливо вирішити спір, захистити права, свободи і законні інтереси людини. Правосуддя реалізується завдяки його процесуальній формі – судочинству, яке здійснюється судами під час розгляду і вирішення кримінальних, цивільних, адміністративних, господарських справ [13, с. 124].

Із цього приводу В.С. Бігун, І.Й. Бойко та інші зазначають, що етимологічне та термінологічне значення поняття «правосуддя» слугує смисловим дороговказом, спрямованим на осмислення явищ, позначені термінами правосуддя, зокрема, й у зв'язку з термінами «право (правовий)», «справедливість (справедливий)», «суд (судити)» [14, с. 14].

Тобто поняття «правосуддя» вказує на діяльність суддів, у якій народ може брати безпосередню участь через присяжних та яка зумовлюється вольовим характером прийняття судового рішення на засадах справедливості, верховенства права, законності тощо.

У тлумачному словнику української мови поняття «правосуддя» визначається в декількох значеннях, зокрема, як: 1) суд, судова діяльність держави; юстиція; 2) розгляд судових справ; судочинство; 3) справедливий суд [15, с. 509]. «Судочинство» визначається, як діяльність судових органів, пов'язана з розглядом кримінальних, цивільних, інших справ; судовий процес [16, с. 829].

Таким чином, на підставі вищезазначеного можна дійти висновку, що поняття «правосуддя» та «судочинство» є тотожними в одному зі своїх значень. При цьому, зважаючи на те,



що судочинство відповідно до Конституції та законів України має здійснюватися на засадах верховенства права та відповідати іншим основоположним принципам, очевидним є, що судочинство є процесуальною формою здійснення правосуддя. На цій підставі слід констатувати, що поняття «електронне правосуддя» та «електронне судочинство» є тотожними, та, як показує аналіз наукових робіт, присвячених висвітленню питань запровадження інформаційних технологій у судочинстві [7; 10; 12], в науковому обігу ці поняття вживаються в однаковому значенні.

Деякі науковці вважають, що поняття «електронне судочинство» можна розглядати у широкому та вузькому значеннях. Зокрема, у широкому розумінні електронне судочинство (правосуддя) – це сукупність різних автоматизованих інформаційних систем – сервісів, що надають можливість для здійснення публікації судових рішень, ведення «електронної справи» і доступу сторін до матеріалів «електронної справи», що дозволяє вивести на принципово новий якісний рівень взаємодію суду, учасників процесу та інших зацікавлених осіб. У вузькому розумінні електронне судочинство (правосуддя) – це можливість суду та інших учасників судового процесу здійснювати передбачені нормативними правовими актами дії, що безпосередньо впливають на початок і хід судового процесу (наприклад, такі дії, як подача до суду документів в електронній формі або участь у судовому засіданні за допомогою системи відеоконференції) [17, с. 27].

Відтак електронне судочинство (правосуддя) є комплексним поняттям, яке означає особливу форму організації судової влади, що заснована на застосуванні цифрових технологій та спрямована на підвищення ефективності, досягнення оперативності, забезпечення доступності правосуддя, а також автоматизацію деяких внутрішньо-управлінських та зовнішньо-управлінських процесів із метою забезпечення реалізації своєї головної функції – здійснення правосуддя на засадах верховенства права, справедливості, відкритості та прозорості, доступності тощо.

Стосовно поняття «електронний суд», то під час його визначення слід виходити з того, що «суд» означає установу судової влади або склад суддів (судді), на який покладається реалізація правосуддя, відтак електронний суд є елементом електронного судочинства (правосуддя), в межах якого забезпечується розгляд та вирішення судової справи за допомогою відповідних інформаційних технологій. При цьому, як слідує зі змісту Концепції галузевої програми інформатизації судів загальної юрисдикції та інших установ судової системи [18], електронний суд є однією з підсистем Єдиної судової інформаційної системи.

У згаданій Концепції запроваджено поняття «Єдина судова інформаційна система України», яким позначається процес створення єдиного інформаційного простору судової системи. Вказане поняття також вживається законодавцем у новому Законі України «Про судоустрій і статус суддів» (ст. 15) [2]. Разом із тим Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [19] у відповідних процесуальних кодексах запроваджено поняття «єдина судова інформаційно-телекомуникаційна система», яке має замінити поняття «єдина судова інформаційна (автоматизована) система», «автоматизована система», що наразі застосовуються в деяких актах законодавства (про це йдеться у преамбулі Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [2]).

Вказана система уособлює кінцевий результат запровадження цифрових технологій у судочинстві, досягнення якого стане можливим завдяки інтеграції всіх елементів (підсистем) системи електронного судочинства (правосуддя).

На підставі наведеного можна зробити висновок, що електронне судочинство (правосуддя) – система, яка має відповідати ознакам єдності та цілісності, тобто забезпечувати виконання органами судової влади своїх функцій за допомогою застосування цифрових технологій, але разом із тим ця система складається з окремих елементів (у тому числі одним з них є електронний суд), які можуть функціонувати як самостійно, так і у системі з іншими.



Водночас деякі науковці безпідставно ототожнюють поняття «електронний суд» та «електронний судочинство (правосуддя)», що призводить до звуження змісту останнього поняття.

Приміром, О.М. Овчаренко до складників електронного правосуддя відносить: розроблення та впровадження в судах систем електронного документообігу, технології відеоконференції та sms-інформування учасників судового розгляду, доступ до текстів судових рішень через єдиний державний реєстр судових рішень, он-лайн трансляцію окремих судових засідань [20].

Інші вчені виокремлюють такі елементи електронного судочинства: подання позовних заяв та інших документів в електронному вигляді; розподіл позовних заяв за допомогою електронної програми, в якій враховуються графік роботи суддів, їх завантаженість, спеціалізація та інші фактори; здійснення аудіо- та відеозапису судових засідань; проведення судових засідань за допомогою відео-конференції; отримання електронною поштою інформації про зміни в конкретній судовій справі; перегляд судових актів в електронному вигляді тощо [21].

Науковці фактично виокремлюють елементи (інструменти) лише однієї з підсистем електронного судочинства, а саме електронного суду. Разом із тим, зважаючи на комплексний характер системи електронного судочинства, у її структурі слід виділити також інші елементи, що дозволяють автоматизувати деякі внутрішньоуправлінські та зовнішньоуправлінські функції (судова статистика, управління кадрами тощо).

Висновки. На підставі проведеного в даній статті науково-правового аналізу можна зробити висновки.

У науковому обігу для позначення процесу інтеграції цифрових технологій у судочинство поширеними є поняття «електронне судочинство», «електронне правосуддя», «електронний суд». Ці поняття співвідносяться таким чином: «електронне правосуддя», або «електронне судочинство» (вживаються як тотожні) є комплексним поняттям, яке означає особливу форму організації судової влади, що заснована на застосуванні цифрових технологій та спрямована на підвищення ефективності, досягнення оперативності, забезпечення доступності правосуддя, а також автоматизацію деяких внутрішньоуправлінських та зовнішньоуправлінських процесів із метою забезпечення реалізації своєї головної функції – здійснення правосуддя на засадах верховенства права, справедливості, відкритості та прозорості, доступності тощо. Електронний суд є елементом електронного судочинства (правосуддя), в межах якого забезпечується розгляд та вирішення судової справи за допомогою відповідних інформаційних технологій.

Електронне судочинство (правосуддя) – це єдина, цілісна та комплексна інформаційно-телекомунікаційна система, інтегрована в діяльність судів, інших органів системи правосуддя, яка забезпечує виконання органами судової влади своїх функцій за допомогою застосування цифрових технологій, складається з окремих елементів, які можуть функціонувати як самостійно, так і у системі з іншими.

Перспективами подальших наукових пошуків у даному напрямку може стати визначення структури (елементів) електронного судочинства та стану запровадження його окремих елементів.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
3. Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства, Київ, 2015. 708 с.
4. Xanthoulis N. Introducing the concept of ‘E-justice’ in Europe: How adding an ‘E’ becomes a modern challenge for Greece and the EU / Effectivt, justice, solutions. 2010. URL : http://effectius.com/yahoo_site_admin/assets/docs/Introducing_the_concept_of_e-justice_in_Europe_by_Napoleon_Xanthoulis.20775004.pdf.



5. Введення цифрових технологій у всі сфери суспільного життя необхідно вже сьогодні – Секретар ВП ВС Всеолод Князєв.: офіційний веб-сайт Верховного Суду. URL : <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/611695/>.
6. Стратегія розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 роки: затверджено Радою суддів України 11 грудня 2014 року. URL : <http://court.gov.ua/142663/>.
7. Бондаренко В.А., Пустова Н.О. Теоретико-правові питання електронного правосуддя в інформаційному суспільстві. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 154–162.
8. Камінська І.В. «Електронний суд» як гарантія доступності правосуддя. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. № 3 (28). С. 52–60.
9. Пекарчук В.М., Пушенко Н.В. Запровадження електронного суду – помітний крок до підвищення ефективності судочинства в Україні. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2017. № 1(77). С. 81–88.
10. Кушакова-Костицька Н.В. Електронне правосуддя: українські реалії та зарубіжний досвід. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 103–109.
11. Хлібороб Н. Запровадження електронного адміністративного судочинства в Україні: інновації та перспективи. *Право України*. 2018. № 2. С. 102–117.
12. Цимбал П.В., Омельчук Л.В., Калініченко Л.Л. Напрями вдосконалення електронного судочинства в Україні. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2017. Вип. 4-5 (8-9). С. 150–155.
13. Решота В.В. Проблеми визначення основних понять у сфері здійснення правосуддя. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2016. Вип. 62. С. 119–127.
14. Бігун В.С., Бойко І.Й., Бондару Т.І. та ін. Судова влада в Україні: історичні витоки, закономірності, особливості розвитку. Київ : Наукова думка, 2014. 506 с.
15. Словник української мови: в 11 томах. Том 7, 1976.
16. Словник української мови: в 11 томах. Том 9, 1976.
17. Романенкова С.В. Понятие электронного правосудия, его генезис и внедрение в правоприменительную практику зарубежных стран. *Арбитражный и гражданский процесс*. 2013. № 4. С. 26–31.
18. Концепция галузевої програми інформатизації судів загальної юрисдикції та інших установ судової системи. URL : http://www.fair.org.ua/content/library_doc/Annex_9_FAIR_Court_Automation_Strategy_UKR1.pdf.
19. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>.
20. Овчаренко О.М. Проблеми забезпечення права на справедливий суд / Українська Гельсінська спілка з прав людини. 2017. URL : <https://helsinki.org.ua/problemy-zabezpechennya-prava-na-spravedlyvyyj-sud-o-ovcharenko/>.
21. Завальнюк І. Необхідною умовою існування електронного судочинства є інформатизація судів. Судово-юридична газета. 2018. Вип. 40-44. URL : <https://sud.ua/ru/news/blog/129500-neobkhidnoyu-umovooyu-isnuvannya-elektronnogo-sudochinstva-ye-informatizatsiya-sudiv>.



БОЙКО А. В.,
здобувач кафедри адміністративного
та митного права
(Університет митної справи
та фінансів)

УДК 342.9
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-4>

ЯКІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ХАРАКТЕРНІ ВЛАСТИВОСТІ ТА КРИТЕРІЙ ОЦІНЮВАННЯ

На підставі узагальненого аналізу доктринальних джерел автором здійснено спробу визначити критерій якості адміністративно-процесуального законодавства. До властивостей змістового аспекту закону, що одночасно виступають й загальними критеріями якості адміністративно-процесуального, віднесено: юридичні, що відображають рівень правових засобів забезпечувати регулювання суспільних відносин; логіко-системні, які характеризують певний щабель використання та формулювання законодавчих понять та категорій, послідовність викладу нормативного матеріалу, внутрішню структуру закону тощо; лінгвістичні, що визначають рівень чіткості, стилістики, синтаксису, пунктуації, семантики тексту закону тощо.

При цьому зазначено, що окреслені вище властивості (юридичні, логіко-системні, лінгвістичні) окремих законів, якщо їх звести у відповідні групи критеріїв якості законодавства, будуть збірними характеристиками юридичного, логіко-системного та лінгвістичного аспектів якості адміністративно-процесуального законодавства в цілому.

Ключові слова: адміністративно-процесуальне законодавство, властивість, ефективність, критерій, якість.

На основании обобщенного анализа доктринальных источников автором предпринята попытка определить критерии качества административно-процессуального законодательства. К свойствам содержательного аспекта закона, которые одновременно выступают и общими критериями качества административно-процессуального, отнесены: юридические, отражающие уровень правовых средств обеспечивать регулирование общественных отношений; логико-системные, характеризующие определенную степень использования и формулирования законодательных понятий и категорий, последовательность изложения нормативного материала, внутреннюю структуру закона и тому подобное; лингвистические, определяющие уровень четкости, стилистики, синтаксиса, пунктуации, семантики текста закона и тому подобное.

При этом отмечено, что указанные выше свойства (юридические, логико-системные, лингвистические) отдельных законов, если их свести в соответствующие группы критериев качества законодательства, будут сборными характеристиками юридического, логико-системного и лингвистического аспектов качества административно-процессуального законодательства в целом.

Ключевые слова: административно-процессуальное законодательство, свойство, эффективность, критерий, качество.



Based on a generalized analysis of doctrinal sources, the author has attempted to determine the quality criteria of administrative procedure legislation. The properties of the substantive aspect of the law, which at the same time act as general criteria for the quality of administrative procedure, are: legal, reflecting the level of legal means to ensure the regulation of social relations; logical-systemic, describing a certain degree of use and formulation of legislative concepts and categories, the sequence of presentation of the regulatory material, the internal structure of the law, and the like. linguistic, defining the level of clarity, style, syntax, punctuation, semantics of the text of the law, and the like.

It was noted that the above properties (legal, logical-systemic, linguistic) of individual laws, if brought together in the relevant groups of criteria for the quality of legislation, will be combined characteristics of the legal, logical-systemic and linguistic aspects of the quality of administrative procedure legislation in general.

Key words: *administrative procedure legislation, property, efficiency, criterion, quality.*

Вступ. На сторінках юридичної наукової літератури цілком слушно зазначається, що в методичних матеріалах із питань законотворчості, на жаль, не міститься обґрунтованого переліку критеріїв якості закону, що дозволили б оцінити інтенсивність прояву їх операційних визначень [1, с. 57]. Вказане в тому числі пояснює, чому серед учених-правознаців немає єдності у вирішенні цієї наукової проблеми, а розроблення уніфікованих загальних критеріїв якості законодавства є наразі лише перспективним завданням подальших досліджень. Разом із тим наукова правова література рясніє чималою кількістю різноманітних підходів до окреслення відповідних властивостей якості закону, що одночасно виступають критеріями оцінювання закону на предмет його відповідності до сформульованих стандартів якості¹.

Однак перед тим, як проаналізувати наявні точки зору та висловити власну думку із цього приводу, необхідно розтлумачити зміст поняття «критерії». Критерії, як вказано в енциклопедичній літературі, – це підстава для оцінки, визначення або класифікації чогось; мірило. Критерій безпеки – встановлені значення параметрів та характеристик наслідків аварії, відповідно до яких обґрунтується безпечність потенційно небезпечної об'єкта. Критерій істини, фіlos. – мірило істинності, вірогідності людських знань, їх відповідності об'єктивній дійсності. Критерій криничного стану – ознака чи сукупність ознак критичного стану об'єкта, встановлених нормативною та конструкторською документацією [2, с. 588]. Виходячи із вказаного, можна припустити, що слово «критерій» визначає напрям, за яким досліджуваний предмет підлягає оцінці. Приблизно схоже бачення висловлює Й. О.С. Куракін, який стверджує, що термін «критерій» є підставою для класифікації, являє собою своєрідну спрямованість оцінювання [3, с. 9].

Результати дослідження. Повертаючись до узагальненого огляду доктринальних підходів до вирішення цього питання, відзначимо, що наприклад, на думку Н.М. Оніщенко, зміст нормативно-правового акта має відповідати: 1) основним напрямам розвитку суспільства; 2) реальним умовам життя і відповідна його ресурсозабезпеченість; 3) Конституції України й іншим актам; 4) принципам демократії та соціальної справедливості, а також нормам моралі; 5) гармонійному взаєморозвитку закону і правової системи в сучасних умовах; 6) принципу визначеності, точності, однозначності правової норми, що є гарантією міцного правопорядку [4, с. 3–6].

У свою чергу, В.М. Кудрявцев, В.І. Нікитинський, І.С. Самощенко та В.В. Глазирін, розглядаючи проблему вдосконалення законодавства, виділили такі його критерії: опосередкування в правових приписах вимог соціально-економічних і політичних закономірностей розвитку суспільства; врахування у процесі нормотворчої діяльності загальних законів і принципів управління; врахування в нормотворчій діяльності принципів системного під-

¹ Зауважимо, що критеріями якості закону можуть бути лише ті властивості, що стосуються змістового аспекту закону.



ходу; врахування в процесі нормотворчої діяльності специфічних закономірностей права і дотримання законодавчої техніки [5, с. 80].

С.В. Поленіна виділяє три аспекти якості закону: соціальний, політичний і юридичний. Юридичні параметри, на її думку, зводяться до того, що закони повинні закріплювати нормативно-правові приписи, тобто регламентувати відносини між суб'єктами шляхом встановлення їхніх взаємних прав та обов'язків, реалізація яких забезпечується примусовою силою держави. При цьому вчена також виділяє різні рівні оцінювання якості закону. Так, на рівні конкретного закону поняття «якість» передбачає внутрішню логічну узгодженість і здатність до взаємодії міститися в ньому нормативних приписів. Причому показниками якості окрім взятого закону, вважає С.В. Поленіна, виступають також співвідносність його основних типологічних характеристик (юридичної сили, кола регламентованих суспільних відносин, специфіки що містяться в ньому норм і т.п.). На рівні галузей законодавства якісні показники включають системність галузевих актів, тобто їх внутрішню узгодженість і взаємодоповненість, а також відсутність проблів у нормах права, адекватність специфіки охоплених галузю суспільних відносин методом їх правової регламентації. На рівні ж системи законодавства важливе значення для її якісних характеристик набувають своєчасність оновлення, розчищення та систематизації законодавства, оскільки кожен новий закон повинен вписуватися в систему законодавства [6, с. 38–55].

Соціальна характеристика якості закону передбачає адекватне відображення в ньому процесів, що відбуваються в суспільстві і їх проектування на майбутнє, прогнозування можливих шляхів розвитку суспільних відносин. Політичні параметри якості закону, як вважає С.В. Поленіна, можуть бути визначені як ступінь відповідності обраних законодавцем варіантів регламентації певної галузі суспільних відносин і загальної спрямованості розвитку правової системи вимогам законодавчої політики, завданням і потребам суспільного розвитку [6, с. 7–25; 26–35].

Е.М. Савельєва також вважає, що якість законодавчого рішення поділяється на якість правової, політичної і управлінської складових частин. При цьому правова складова частина розуміється як відповідність предмета регулювання закону компетенції законодавчого органу і нормам вищої юридичної сили. Політичний складник розуміється як мета законодавчого регулювання і відповідає на питання, чи треба це було робити. Управлінська складова частина закону характеризує ступінь відповідності законодавчого рішення загальними правилами управління (здійсненості, цілеспрямованості і доцільноті) [7, с. 9].

Розглядаючи точку зору вченої, відзначимо, що, як правильно наголошує О.В. Сирих, аналізована класифікація показників якості законодавчих рішень страждає істотною неповнотою з точки зору відображення в ній правових властивостей, ознак закону. Іншими словами, правовий аспект якості закону зведений Е.М. Савельєвою до якості формулювання, викладу, оформлення акта, тобто фактично до мовного аспекту. Однак, як відомо, юридична сторона змісту закону є більш багатою і більш складною [1, с. 63].

Також дозволимо собі не погодитися з С.В. Поленіною та Е.М. Савельєвою в тому, що якість законодавства в тому числі оцінюється з точки зору його відповідності політичному курсу держави, так як сам по собі політичний аспект якості закону може мати під собою і явну ідеологічну підоснову, яка далеко не завжди відповідає принципам верховенства права. Крім усього іншого, у цьому контексті не варто забувати і про латинську мудрість, що «не політика спрямовує право, а право – політику» (Non enim misit ius rei publicae, nisi ius ad directionem consilium).

Зауважимо, що далеко не всі вчені схильні виділяти політичну складову частину якості закону. Зокрема, В.І. Червонюк вважає, що закон, який є вираженням права, володіє загально-соціальними (сутнісно-правовими властивостями) та спеціально-правовими властивостями. До загально-соціальних властивостей вчений відносить такі:

1. Соціальна справедливість – сутнісна якість самих суспільних відносин, начало, що пронизує весь процес створення і реалізації правових норм та є тим індикатором, за допомогою якого визначається відповідність закону природі права та загальноцивілізаційним



вимогам. Закон, який не закріплює соціальну справедливість або не перешкоджає несправедливості, не може визнаватись якісним.

2. Гуманістична природа права, що виражається у відображені в законі потреб інтересів його адресатів. Це можливо тоді, коли соціальна дійсність розглядається через призму її матеріального субстрату – особу людини.

3. Відповідність закону моральним основам. У законі не повинно бути нічого такого, що штовхало б людину до вчинення аморальних дій чи стимувало людину від вчинення альтруїстичних дій. Посилення моральної основи закону збільшує його правову цінність та стимулює до правомірної поведінки.

4. Відповідність закону об'єктивним тенденціям суспільного розвитку. Це базова соціально-правова властивість закону, яка позначає співвідношення закону із правою природою і вказує на те, що в законі повинні бути відображені ті правові норми, які склалися на основі фактичної правомірної поведінки людей та відповідають фактичному розвитку суспільства.

5. Ресурсна забезпеченість закону (матеріальна, технічна, фінансова) характеризує реальну спроможність закону задовольняти інтереси людей. У законодавчій практиці нерідко допускаються помилки у визначенні умов, необхідних для підготовки до набрання чинності закону, наявності правових, фінансових, організаційних ресурсів, які забезпечують реалізацію закону.

6. Стабільність і динамізм суспільних відносин, регулювання яких здійснює закон, унаслідок чого він набуває якостей надійного, в той же час гнучкого, нормативного за своїм змістом регулятора суспільних відносин.

До спеціально-правових властивостей закону В.І. Червонюк відносить фундаментальні, основні властивості та техніко-юридичні властивості закону. Зокрема, основними властивостями закону є:

- конституційність – це така властивість закону, що відображає його узгодженість із нормами та принципами основного закону, імплементацію його понять, «духу» та сенсу у власний нормативний зміст;
- вища (після національної конституції) юридична сила (верховенство) закону, що в тому числі означає, що закон має особливий предмет регулювання – відносини, що підлягають правовій регламентації, є найбільш важливими та значущими серед інших актів;
- пряма дія закону: закон повинен мати властивості акту безпосереднього регулюючого впливу. Це, як підкреслює В.І. Червонюк, мабуть, найбільш істотна риса, що надає йому особливу якість, що відрізняє від всіх інших нормативно-правових актів. Закон, який безпосередньо реалізується в діях учасників регульованих їм відносин, значною мірою втрачає свої правові властивості, власну юридичну і соціальну цінність;
- правова визначеність як властивість закону: принцип формальної визначеності закону передбачає ясність, недвозначність викладених у законодавстві правових норм. Будучи імплантованим у законодавчу «тканину», даний принцип набуває іманентно притаманну закону властивість, яка орієнтує законодавця на збереження ним розумної стабільності правового регулювання і неприпустимість внесення довільних змін до чинної системи норм. Зумовлена природою прав людини і яка придбала аксіоматичне значення загально-правова вимога (властивість) формальної визначеності правових норм передбачає також, що учасники відповідних правовідносин повинні мати можливість у розумних межах передбачати наслідки своєї поведінки і бути впевненими в незмінності свого офіційно визнаного статусу, а також набутих прав і обов'язків;

– структурно-функціональна відособленість, яка, з одно боку, передбачає, що закон не має бути внутрішньо суперечливим, повинен мати структурну організованість, бути включеним у національну структуру права, а з іншого – закон має бути підпорядкований дії функцій права в конкретній сфері правовідносин, що регулюються;

– ресурсно-гарантійна достатність (забезпеченість), яка включає в себе інструментально-ресурсну достатність закону (наявність у законі правових засобів, якими наділя-



ються суб'єкти права, відсутність яких (засобів) породжує правову безпорадність суб'єктів, унаслідок чого і сам закон стає бездіяльним), процедурно-ресурсну достатність закону (передбачає забезпеченість матеріальних приписів процедурно-матеріальними механізмами їх реалізації та захисту) та організаційно-ресурсну достатність закону (організаційна, матеріально-фінансова та інша гарантованість закріплених у законі правових можливостей).

У свою чергу, до властивостей техніко-юридичного (прикладного) характеру вченим віднесено:

- техніко-конструктивні та логіко-інструментальні властивості, що охоплюють у своєму змісті ті засоби регуляції, від яких першочергово залежить нормативна структура закону, його соціальна цінність (тип, спосіб правового регулювання та інший інструментарій). Логіко-інструментальні властивості є «сполучним матеріалом», що пов'язує між собою окремі законодавчі положення у взаємопов'язані і взаємоузгоджені між собою структурні нормативно-правові утворення;
- структурно-логічні властивості відображають внутрішню архітектоніку закону, композицію нормативного матеріалу, його рубрикацію та інші техніко-композиційні аспекти;
- лінгвістичні властивості відображають адекватний переклад фактичного змісту закону на мову права, що передбачає чітку, стилістично бездоганну побудову в законодавчому акті нормативно-правового матеріалу [8, с. 497–502].

У свою чергу, В.В. Ігнатенко, який пропонує фокусувати увагу на правових аспектах якості закону, вважає, що варто виділяти три основні групи (види) правових властивостей закону: властивості правової легальності закону; інструментально-правові властивості закону і техніко-юридичні властивості закону. Властивості правової легальності закону – це правові властивості його відповідності нормативно-правовим вимогам. Вони відображають відповідність прийнятого закону нормам про нормотворчу компетенцію даного законодавця, відповідність приписів виданого закону приписам конституції, загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права, міжнародних договорів, а також приписам законів вищої юридичної сили. У свою чергу, інструментально-правові властивості закону відображають правові особливості законодавчої регламентації в ньому правових засобів. Під час аналізу інструментально-правових властивостей основна увага приділяється повноті, точності і несуперечності регламентації правових засобів-діянь. Натомість техніко-юридичні властивості закону, як стверджує вчений, – це правові властивості техніки його викладу. Вони відображають відповідність закону стандартам і іншим правилам законодавчої техніки. Без дотримання законодавцем вироблених науковою і апробованих нормотворчою практикою правил і прийомів законодавчої техніки неможливе досягнення високого рівня якості законотворчості [9, с. 28].

Слід зазначити, що деякою мірою запропоновані тези В.І. Червонюка збігаються із підходом сформульованим О.В. Сирих, яка намагається пов'язати критерії якості закону із відповідними властивостями, що характеризують змістовний аспект закону. Зокрема, на її переконання, варто виділяти юридичні, мовні, логічні та соціальні критерії якості закону, які дозволяють поставити проектування законів на суверено наукову основу і зорієнтувати законопроектну роботу на формування основних ознак, властивостей закону [1, с. 76]. Такий свій підхід вчена пояснює тим, що як складне комплексне утворення закон являє собою нормативну думку законодавця, виражену в мовній формі і відображає певні правила, правові засоби регулювання суспільних відносин, що відповідають їхній специфіці. Предметна відособленість логіки, лінгвістики, правознавства та соціальних наук об'єктивно зумовлює і якісну своєрідність виділених змістовних аспектів якості закону. Кожен із них має специфічний набір ознак, які не притаманні іншим змістовним аспектам закону [1, с. 68].

У цілому погоджуючись із вченою, знову-таки підкреслимо, що не вважаємо за доцільне виділяти політичні аспекти якості закону, які не можуть бути основою для об'єктивного і неупередженого оцінювання законодавства, що залежить від тих чи інших панівних у суспільстві і державі політичних поглядів і віянь. Так само не варто пов'язувати якість закону із ідеологічними параметрами, оскільки, на жаль, далеко не завжди офіційна ідеологія держави, яка, можливо, й декларує забезпечення загальнолюдських цінностей, але в реаль-



ності не заснована на повазі до прав і свобод особи, що створює нездоланні перешкоди для використання таких критеріїв визначення якості закону або ж законодавства в цілому.

Російський вчений Т.К. Примак вважає, що критеріями якості закону є: «По-перше, властивості (показники) закону, характерні для національної правової системи суспільства. На їх основі повинні розроблятися стандарти якості закону. По-друге, критеріями якості закону служать певні міжнародні стандарти, загальновизнані норми і принципи міжнародного права, а також положення міжнародних договорів. По-третє, важливим критерієм якості закону є практика його реалізації, ефективність закону, його цінність (корисність), здатність задовольнити окремих людей, їх колективів та організацій, держави і суспільства в цілому» [10, с. 54].

У свою чергу, М.Г. Кравченко визначає такі ознаки якісного закону: а) ознаки, які є спільними для всіх нормативно-правових актів, у тому числі законів (нормативність, загальнообов'язковість, формальна визначеність); б) ознаки юридичного закону, які, хоч і властиві іншим нормативно-правовим актам, проте щодо закону мають певну специфіку; в) ознака, якою закон відрізняється від інших нормативно-правових актів (вища юридична сила). При цьому М.Г. Кравченко формулює вимоги, дотримання яких забезпечить якість закону: 1) вимога щодо змісту приписів закону, які виявляються в необхідності адекватного відображення й узгодження в законі прав, свобод та інтересів різних суб'єктів права; 2) вимога адекватного розподілу прав та обов'язків між суб'єктами права; 3) своєчасність закону та відповідність його рівню розвитку суспільних відносин; 4) оптимальне рішення, яке покладено в основу нормативно-правового регулювання; 5) ресурсне забезпечення закону; 6) правильно сформульовані мета й завдання закону; 7) правильний вибір методу нормативно-правового регулювання; 8) гарантованість правових можливостей суб'єктів права; 9) дотримання вимог законодавчої техніки під час створення закону [11, с. 15; 12, с. 72].

С.А. Воробйова, розмірковуючи про критерії оцінювання якості законів, торкається дослідження таких категорій, як «справедливість» та «цінність». Зокрема, справедливість, ну думку вченої, як критерій оцінки якості закону слугує морально-етичним каталізатором ставлення громадян до прийнятих державою законів, оцінки їх ефективності з точки зору набуття особою тих чи інших соціальних благ, на основі зіставлення з історичним прогресом своєї держави, досвідом зарубіжних країн і міжнародного співтовариства в цілому. Дослідниця вказує, що «справедливе правове мірило соціальних благ – дзеркало демократичності суспільства, одна з умов його правової стабільності, розвитку і вдосконалення всієї інституційно-правової його інфраструктури» [13, с. 73].

Натомість ціннісний критерій покликаний показати новий підхід до оцінки мети і правового засобу. У даному випадку специфічною рисою мети є не просто ідеальний, розумовий образ норми права, а її соціально-ціннісна основа. Правові засоби, будучи матеріалізованої формою мети – цінностями, також містять у собі ціннісні ознаки і риси [13, с. 73, 74]. Таким чином, С.А. Воробйова вважає, що критерієм оцінки цінності будь-якого закону як управлінського акта є те, наскільки він, відображаючи реальні суспільні потреби, є соціально благодатним для суспільства в цілому і, отже, для кожного з його членів, кожного громадянина. Відповідно до даних критеріїв вона виділяє суспільну, державну, соціальну, правову (юридичну), теоретичну, практичну, статусну і процедурну (процесуальну) цінність, що визначає якість закону. Тобто, на думку С.А. Воробйової, мова йде про те, що критерієм якості закону є єдність соціального прогресу і всебічного, гармонійного розвитку людини, його правова захищеність [13, с. 75].

Висловлюючи власну думку з приводу окреслених шановною вченою критеріїв, дозволимо собі не погодитись із нею, оскільки, на нашу думку, сформульовані нею критерії є досить загальними та абстрактними. Так, цілком логічно постане питання під час оцінки різними соціальними групами того чи іншого закону на предмет його відповідності критеріям справедливості, соціальної благодатності тощо. Також, на нашу думку, надзвичайно важко буде визначити об'єктивний рівень якості закону з точки зору критеріїв єдності соціального прогресу і всебічного, гармонійного розвитку людини.



Аналізуючи питання властивостей якості законодавства, не можна оминути увагою відповідні дослідження вітчизняних вчених-адміністративістів, присвячені порушенні проблематиці під кутом зору доктрини адміністративного права. Так, наприклад, С.В. Шахов, який досліджує ефективність адміністративного законодавства, схильний вести мову про правову якість адміністративного законодавства як обов'язкову умову ефективності останнього.

На переконання вченого, правова якість адміністративного законодавства – це стійка сукупність таких його правових властивостей (законність прийняття та опублікування окремого закону; інструментально-правові властивості та властивості законодавчої техніки), які у своїй цілісності формують одну з юридичних умов ефективності норм адміністративного права. Як зазначає дослідник, законність прийняття та опублікування є правовою властивістю, що визначає відповідність певного закону, який є джерелом адміністративного права, вимогам законодавчого процесу, положенням Конституції України, приписам законів вищої юридичної сили. Інструментально-правові властивості певного адміністративного закону відображають правові особливості законодавчої регламентації в ньому так званих операційних (правореалізаційних) правових засобів (у першу чергу таких, як: адміністративний акт, індивідуальний акт, адміністративна процедура, звернення (скарга, пропозиція, заява, петиція тощо), адміністративний позов, протокол тощо). У свою чергу, властивості законодавчої техніки охоплюють сукупність правил, прийомів і методів роботи з підготовки і видання законів. Так, юридична конструкція, як один із засобів нормотворчої техніки, забезпечує належну побудову нормативно-правового акта. Серед інших інструментів законодавчої техніки, що активно застосуються законодавцем під час розроблення та прийняття законів, що регулюють адміністративні правовідносини, варто також окреслити: юридичні терміни, дефініції, норми-принципи, презумпції, фікції, оціночні поняття та категорії, переліки тощо [14, с. 75].

Підсумовуючи узагальнений огляд різних точок зору з приводу порушення у цьому підрозділі проблематики, відзначимо, що переважна більшість наведених точок зору є досить абстрактними та неконкретними. Окремо слід звернути увагу й на те, що в деяких підходах властивості закону як джерела права та властивості змісту закону розглядаються як однорядкові, що порушує закони логіки і правила класифікації². Із цього приводу досить виразно і чітко висловилася О.В. Сиріх, яка підкреслила, що властивості, які характеризують закон як джерело права, слід чітко відрізняти від властивостей, які характеризують змістовний аспект якості закону, оскільки вони мають різну природу. Ознаки закону як джерела права є його атрибутами і являють собою необхідну умову існування закону, визнання наявних у ньому норм права регуляторами суспільних відносин. І навпаки, ознаки змістового аспекту якості закону характеризують здатність закріплених законом норм права бути дієвими регуляторами суспільних відносин, мають різну інтенсивність прояву і не надають такого значного впливу на якість закону як його атрибути [1, с. 62].

Зокрема, якщо вести мову про властивості окремого адміністративно-процесуального закону, що характеризують його як джерело права, серед них варто окреслювати такі, як: письмова форма, відповідність Конституції України, вища юридична сила, прийняття Верховною Радою України в порядку законодавчого процесу тощо. Підкреслимо, що якщо в результаті аналізу виявлена вся сукупність обов'язкових ознак закону, то закон має якість і, відповідно, є джерелом права. Відсутність хоча б одного з властивостей закону означає, що досліджуваний акт не має якості закону, є різновидом так званих в теорії права правотворчих помилок.

До властивостей змістового аспекту закону, що одночасно виступають й загальними критеріями якості адміністративно-процесуального закону, ми схильні відносити:

- юридичні, що відображають рівень правових засобів забезпечувати регулювання суспільних відносин;

² Законами логіки сформульовані правила класифікації (ділення обсягу поняття), зокрема: в одній і тій же класифікації необхідно застосовувати одну підставу; обсяг членів класифікації повинен дорівнювати обсягу класу, що класифікується; члени класифікації повинні взаємно виключати один одного; розподіл на підкласи має бути безперервним [15; 16, с. 38].



– логіко-системні, які характеризують певний щабель використання та формулювання законодавчих понять та категорій, послідовність викладу нормативного матеріалу, внутрішню структуру закону тощо.

– лінгвістичні, що визначають рівень чіткості, стилістики, синтаксису, пунктуації, семантики тексту закону тощо.

Зауважимо, що, на нашу думку, виділені деякими вченими так звані соціальні критерії якості закону не можуть бути обґрунтованими та достатніми критеріями його якості, оскільки не мають чітких параметрів та показників оцінювання. Окреслені в юридичній літературі соціальні критерії якості закону (соціальна обумовленість, адекватність способу правового регулювання соціальній дійсності тощо), наше переконання, є окремими, поряд із якістю, умовами ефективності законодавства, що відбивають відповідність закону об'єктивним закономірностям існування й розвитку суспільства.

Висновки. Окреслені вище властивості (юридичні, логіко-системні, лінгвістичні) окремих законів, якщо їх звести у відповідні групи критеріїв якості законодавства, будуть збірними характеристики юридичного, логіко-системного та лінгвістичного аспектів якості адміністративно-процесуального законодавства в цілому. Наприклад, аналіз логіко-системного аспекту якості адміністративно-процесуального законодавства буде здійснюватися попередньо на рівні окремих процесуальних законодавчих актів, а на наступному етапі, вже з урахуванням дослідження вказаних характеристик окремих процесуальних законів, буде здійснено узагальнений аналіз відповідної галузі законодавства в цілому за сукупністю вказаних критеріїв із загальною оцінкою якості логіки використання та формулювання законодавчих понять та категорій, послідовності викладу нормативного матеріалу, структурованості галузевого законодавства тощо. Теж саме стосується й інших аспектів якості адміністративно-процесуального законодавства – лінгвістичного та юридичного. При цьому додатковими критеріями юридичного аспекту якості адміністративно-процесуального законодавства буде виступати також внутрішньогалузева узгодженість та несуперечність, своєчасність його оновлення та систематизації тощо.

Список використаних джерел:

1. Сырых Е.В. Общие критерии качества закона : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Москва, 2001. 221 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голова ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
3. Куракін О.М. Аналіз співвідношення категорій «ефективність правового регулювання» і суміжних понять. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 2. С. 7–10.
4. Оніщенко Н.М. Проблеми ефективності законодавства та сучасний розвиток. *Віче*. 2007. № 12. С. 3–6.
5. Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. монография. Москва : Юридическая литература, 1980. 280 с.
6. Поленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства / Под ред.: Куник Я.А. Москва : Издательство ИГиП РАН, 1993. 56 с.
7. Савельева Е.М. Проблемы совершенствования законодательной деятельности в России на федеральном уровне. *Государство и право*. 2001. № 9. С. 5–11.
8. Червонюк В.И. Качество закона: современная концепция и проблемы демократизации. Юридическая техника. Ежегодник. 2012. № 8 «Демократизация правотворчества: доктрина, практика, техника». С. 488–503.
9. Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях : дисс. ... доктора юрид. наук : 12.00.02. Екатеринбург, 1999. 344 с.
10. Примак Т.К. Совершенствование законодательства как средство обеспечения законности (по материалам деятельности органов внутренних дел) : дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 1998. 162 с.



11. Кравченко М.Г. Основні ознаки та вимоги до якісного закону. Адміністративне право і процес. 2014. № 8. С. 4–17.
12. Кравченко М.Г. Підвищення вимог до якості закону як передумови ефективності його реалізації. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 2. Т. 1. С. 67–73.
13. Вороб'єва С.А. Качество закона и его роль в обеспечении прав человека (теоретико-правовой аспект) : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Омск, 2016. 225 с.
14. Шахов С.В. Правова якість адміністративного законодавства: властивості та по-няття. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2018. Випуск 36. Том 1. С. 68–76.
15. Класифікація. Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL : <https://ru.wikipedia.org/wiki>.
16. Кондаков Н.И. Логический словарь. 2-е изд., испр. и доп. Москва : Наука, 1975. 720 с.

ВІНЕЦЬКА Р. М.,
здобувач кафедри конституційного
і адміністративного права
(Національний авіаційний університет)

УДК 347.95

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-5>

СТРУКТУРА СУБ'ЄКТА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ОСВІТНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЙОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

Стаття присвячена характеристиці структури суб'єкта надання адміністративних послуг у сфері освітньої діяльності як елементу його адміністративно-правового статусу. Охарактеризовано структурний блок адміністративно-правового статусу суб'єкта надання адміністративних послуг у галузі здійснення освітньої діяльності. Описано проблематику та напрями подальшого вироблення теоретичного підґрунтя вдосконалення структури суб'єкта надання зазначених послуг.

Ключові слова: суб'єкт надання адміністративних послуг, адміністративно-правовий статус, структура суб'єкта адміністративного права, функції, внутрішньоорганізаційні зв'язки, освітня діяльність.

Статья посвящена характеристике структуры субъекта предоставления административных услуг в сфере образовательной деятельности как элемента его административно-правового статуса. Охарактеризован структурный блок административно-правового статуса субъекта предоставления административных услуг в области осуществления образовательной деятельности. Определены проблематика и направления дальнейшей выработки теоретической основы совершенствования структуры субъекта предоставления указанных услуг.

Ключевые слова: субъект предоставления административных услуг, административно-правовой статус, структура субъекта административного права, функции, внутреннеорганизационные связи, образовательная деятельность.



The article is devoted to the description of the structure of the entity providing administrative services in the field of educational activity as an element of its administrative and legal status. The structural unit of the administrative-legal status of the subject of providing administrative services in the field of educational activities is described. The problems and directions of further development of the theoretical basis for improvement of the structure of the subject of provision of the specified services are outlined.

Key words: *subject of administration of administrative services, administrative and legal status, structure of the subject of administrative law, functions, internal organization links, educational activity.*

Вступ. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 схвалено Стратегію реформування державного управління України на період до 2021 року [1]. У абз. 1 р. 1 зазначеної Стратегії вказується про такі пріоритети розвитку державного управління, як, зокрема, ефективна система центральних органів виконавчої влади, покращення якості надання адміністративних послуг, побудова ефективної системи державного управління загалом. Визначальними напрямами реформування визначено, зокрема, організацію системи органів державного управління із чітким визначенням підзвітності, забезпечення якості надання адміністративних послуг. Удоосконалення внутрішньої структури органів виконавчої влади, забезпечення її раціональної побудови і спроможності ефективно виконувати свої функції визначено одним із заходів щодо реалізації зазначеної Стратегії. Утім, сьогодні відмічають недостатність уваги науковців щодо реформування в даній сфері. Це актуалізує звернення до наукових напрацювань із питань належного урядування взагалі та визначення адміністративно-правового статусу суб'єкта публічної влади зокрема.

Питання адміністративно-правового статусу на сьогодні дослідженні достатньо повною мірою. Традиційно значну увагу отримала проблематика загальних положень вказаного статусу. У цьому відношенні слід вказати розроблення таких вчених, як В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломосьць, О.І. Харитонова. Попри увагу науковців до зазначених питань, можна стверджувати про неоднаковість поглядів науковців, які досліджують окремі сфери діяльності суб'єктів публічної влади. При цьому практично відсутні дослідження, присвячені проблематиці визначення оптимальної структури суб'єкта надання адміністративної послуги загалом та стосовно сфери освітньої діяльності зокрема. Можливо виділити лише окремі напрацювання науковців, присвячені деяким аспектам цієї проблематики: Д.В. Сіверін (структурна організація державної виконавчої служби) [2]; А.П. Хряпинський (системний характер побудови суб'єкта публічної влади) [3]; В.Т. Комзюк (адміністративно-правовий статус митного органу) [4]; Н.В. Лебідь (адміністративно-правовий статус державних інспекцій) [5] та інші.

Постановка завдання. Метою статті є характеристика структури суб'єкта надання адміністративних послуг у сфері освітньої діяльності як елементу його адміністративно-правового статусу.

Результати дослідження. Значення такого елементу адміністративно-правового статусу суб'єкта надання адміністративних послуг, як його внутрішня структура та організаційні зв'язки, полягає в тому, що він характеризує в тому числі місце зазначеного суб'єкта в системі інших суб'єктів публічної влади. Так, відповідно до ст. 11 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI [6] апарат міністерства – організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань. Структуру апарату міністерства затверджує міністр. Серед інших центральних органів виконавчої влади виділяються також служби, агентства, інспекції (ч. 1 ст. 16 зазначеного Закону). Ілюстрацією взаємозалежності між місцем конкретного суб'єкта публічної влади в системі суб'єктів та його внутрішньою структурою можуть слугувати положення постанови Кабінету Міністрів України



їни «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12.03.2005 р. № 179 [7]. Так, відповідно до п. 1 цієї Постанови департаментом є структурний підрозділ, що утворюється для виконання основних завдань високого ступеня складності (багатогалузевість, багатофункціональність, програмно-цільовий напрям діяльності), координації роботи, пов’язаної з виконанням таких завдань, за умови, що в його складі буде не менш як чотири відділи. У разі коли штатна чисельність департаменту перевищує 32 одиниці, до його складу можуть входити управління (не менше двох). Департамент очолює директор. Директор департаменту, штатна чисельність якого не перевищує 32 одиниці, може мати не більше двох заступників – начальників відділів. У разі коли штатна чисельність департаменту становить понад 32 одиниці, директор департаменту може мати не більше трьох заступників, у тому числі одного заступника, який не очолює відділ (управління).

Необхідно зазначити, що реорганізаційні зміни стосовно МОН України, які відбувались протягом останніх років, зумовлюють зміни стосовно його внутрішньої структури. Так, наказом МОН України від 17 травня 2017 р. № 146-а утворено Департамент вищої освіти у складі МОН України. Це актуалізує проблему побудови належної теоретичної моделі структури відповідного структурного підрозділу, який виконуватиме функцію надання адміністративних послуг. Утім, така проблема носить комплексний характер, оскільки це потребує вирішення інших завдань, у тому числі – уточнення компетенції зазначеного структурного підрозділу. При цьому необхідно враховувати розрізнення понять «адміністративна послуга» та «легалізація», а також правову природу правовідносин між суб’єктом ліцензування та отримувачем адміністративної послуги в конкретному випадку.

Окрім МОН України, що є основним суб’єктом надання адміністративних послуг у галузі здійснення освітньої діяльності, адміністративні послуги в цій сфері надаються й іншими суб’єктами публічної влади. Так, наприклад, ліцензування освітньої діяльності, зокрема, на право здійснення такої діяльності у сферах загальної середньої освіти, дошкільної освіти здійснюється обласними державними адміністраціями. Зокрема, в Харківській області в наведених сферах ліцензування здійснюється Харківською обласною державною адміністрацією, а місцем надання відповідних послуг є Центр надання адміністративних послуг м. Харкова [8]. Крім того, адміністративні послуги надаються, якщо надання освітніх послуг потребує здійснення певної діяльності з особливим правовим режимом. Так, у випадку необхідності виконання робіт підвищеної небезпеки, експлуатації (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки необхідним є отримання відповідних дозволів, які видаються Державною службою України з питань праці відповідно до п. 1 Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1107 [9].

Проведення ліцензування закладів вищої освіти та професійно-технічних закладів незалежно від форми власності та підпорядкування, формування та забезпечення реалізації державної політики з питань ліцензування освітньої діяльності є одними з основних завдань Департаменту атестації кадрів вищої кваліфікації та ліцензування МОН України [10]. У складі зазначеного Департаменту діє, зокрема, відділ ліцензування.

Характеризуючи значення такого елементу адміністративно-правового статусу суб’єкта надання адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності, як структура та внутрішні зв’язки, показовою вважаємо точка зору Д.В. Сіверіна щодо прямого взаємозв’язку між вдалою побудовою структури органів державної виконавчої служби та успішним виконанням нею своїх завдань та функцій. Аналіз позиції Д.В. Сіверіна надає можливість виділити такі відмітні риси структури зазначених суб’єктів: ієрархічність; вихідне значення мети та функцій під час визначення структурної побудови [2, с. 10–11].

Суб’єкт надання адміністративних послуг у галузі здійснення освітньої діяльності може бути розглянуто як певну систему, що складається з окремих елементів та на яку поширюються всі закони існування та розвитку систем. Такий підхід надає можливість зробити



певні висновки. По-перше, специфічна структура кожного конкретного суб'єкта надання адміністративних послуг у досліджуваній сфері дозволяє визначити його місце серед інших суб'єктів надання адміністративних послуг. По-друге, структурні частини (елементи) конкретного суб'єкта надання зазначених послуг є взаємопов'язаними. По-третє, такими елементами є структурні підрозділи та посадові особи конкретного суб'єкта надання адміністративних послуг. Не викликає заперечень наведена в науковій літературі позиція про притаманність системного характеру будь-якому суб'єкту публічної влади [3, с. 85].

Функція в діяльності суб'єкта публічної влади розглядається як посередник між визначенням завданням конкретного суб'єкта та результатом управлінської діяльності, а також як практична діяльність щодо реалізації визначених завдань [11, с. 22]. Співвідношення завдань діяльності та функцій вдало характеризує А.П. Хряпинський, вказуючи на системоутворююче значення їх стосовно функцій. Категорія функцій характеризує саму діяльність, а завдання – результат відповідної діяльності. Крім того, функції деталізують, конкретизують завдання суб'єкта [3, с. 79].

Одним із найбільш усталених визначень поняття «функція» є розуміння її як призначення, мети діяльності, виокремлення у зв'язку із цим конкретного напряму діяльності. Не можна заперечити позиції стосовно відображення у функціях певного суб'єкта публічної влади його правової природи, сутності його діяльності [12; 13]. Це може бути поширене не тільки щодо діяльності суб'єктів публічної влади, але й на будь-які соціальні утворення та явища. Загальноприйнятим є розуміння функції як категорії узагальнюючого значення стосовно певної діяльності. Розгляд досліджуваного об'єкта саме з позиції його функції є найбільш практично орієнтованим, глибоким за ступенем узагальнення. Вказане зумовлює актуальність опрацювання органів публічної влади у сфері освітньої діяльності саме з боку їх функцій, зокрема щодо надання адміністративних послуг у цій сфері.

У складі структурного блоку адміністративно-правового статусу суб'єкта надання адміністративних послуг у галузі здійснення освітньої діяльності, окрім внутрішньої структури, організаційних зв'язків, необхідно виділяти також функції. Виділення функцій зазначеного суб'єкта в поєднанні з наведеними структурними елементами зумовлено тісним взаємозв'язком між структурою, організаційними зв'язками відповідного суб'єкта та його безпосередньою практичною діяльністю, її напрямами.

Формуючи теоретичну основу для подальшого дослідження надання адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності як функції відповідних суб'єктів публічної влади, не можна оминути увагою тезу К.С. Бельського з приводу виділення таких ознак функцій: однорідний характер певного напряму діяльності, відносна відокремленість від інших напрямів та наявність власної сфери відання, циклічний характер відповідної діяльності [14, с. 14–15].

Наведені положення цілком справедливі стосовно напрямів активності держави загалом. Адже зазначені напрями характеризують сутність держави протягом певного суспільно-історичного періоду. Такі напрями можуть бути охарактеризовані як функції. Показовими є властивості функцій суб'єкта публічного управління: найвищий рівень узагальнення конкретної діяльності; чітке окреслення конкретних напрямів діяльності; невідривність від конкретного суб'єкта діяльності або об'єкта впливу; відповідність інтересам як виконавця конкретної функції, так і особи, яка користується суспільними благами, що виникають унаслідок належного її здійснення. Зазначене підтверджує тезу щодо визначення суб'єкта публічної влади як суб'єкта управління.

Спрямованість функції на досягнення певного результату зумовлює відповідний підхід до характеристики функції надання адміністративних послуг у галузі здійснення освітньої діяльності, зокрема здійснення ліцензування освітньої діяльності закладів вищої, післядипломної, фахової передвищої, професійної (професійно-технічної) освіти, атестація закладів професійної (професійно-технічної) освіти незалежно від їх підпорядкування і форми власності (пп. 44 п. 4 Положення про МОН України від 16.10.2014 р.). Утім, ліцензування є лише одним із напрямів надання адміністративних послуг. Загаль-



новідомими є, крім того, такі види адміністративних послуг, як: реєстрація, верифікація, встановлення статусу тощо. Звернення до нормативних актів із питань надання адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності надає можливість виокремити конкретні види адміністративних послуг, які віддзеркалюють взаємозв'язок функції щодо надання адміністративних послуг та конкретних завдань у цій сфері. Прикладами таких видів можна назвати: видачу ліцензії на освітню діяльність (розширення провадження освітньої діяльності) у сфері вищої освіти та післядипломної освіти для осіб із вищою освітою; видачу ліцензії на освітню діяльність (розширення провадження освітньої діяльності) у сфері фахової передвищої освіти та післядипломної освіти для осіб з освітньо-кваліфікаційним рівнем молодшого спеціаліста; видачу ліцензії на освітню діяльність (розширення провадження освітньої діяльності) у сфері професійної (професійно-технічної) освіти та післядипломної освіти для осіб із професійною (професійно-технічною) освітою; переоформлення ліцензій на освітню діяльність у сferах вищої освіти та післядипломної освіти для осіб із вищою освітою, фахової передвищої освіти та післядипломної освіти для осіб з освітньо-кваліфікаційним рівнем молодшого спеціаліста, професійної (професійно-технічної) освіти та післядипломної освіти для осіб із професійною (професійно-технічною) освітою; видачу сертифіката про акредитацію напряму підготовки, спеціальності вищого навчального закладу; визнання іноземних документів про освіту (нострифікація); проставлення апостиля на офіційних документах, що стосуються сфери освіти [15; 16].

Висновки. Структурний блок адміністративно-правового статусу суб’єкта надання адміністративних послуг у галузі здійснення освітньої діяльності складається з таких елементів вказаного статусу, як структура суб’єкта надання вказаних послуг, його внутрішньо-організаційні зв’язки, функції такого суб’єкта.

Актуальною є проблема побудови належної теоретичної моделі структури відповідного структурного підрозділу суб’єкта надання адміністративної послуги, який має виконувати функцію надання адміністративних послуг. Утім, така проблема носить комплексний характер, оскільки це потребує вирішення суміжних завдань, зокрема вдосконалення загальних положень адміністративно-правового статусу вказаного суб’єкта.

Перспективним є системний підхід до розгляду суб’єкта надання адміністративних послуг у галузі здійснення освітньої діяльності. Його може бути розглянуто як певну систему, що складається з окремих елементів та на яку поширюються всі закони існування та розвитку систем. Такий підхід надає можливість зробити певні висновки. По-перше, специфічна структура кожного конкретного суб’єкта надання адміністративних послуг у досліджуваній сфері дозволяє визначити його місце серед інших суб’єктів надання адміністративних послуг. По-друге, структурні частини (елементи) конкретного суб’єкта надання зазначених послуг є взаємопов’язаними. По-третє, такими елементами є структурні підрозділи та посадові особи конкретного суб’єкта надання адміністративних послуг.

Список використаних джерел:

1. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55 (22.07.2016). Ст. 1919.
2. Сіверін Д. В. Адміністративно-правовий статус органів державної виконавчої служби : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2014. 19 с.
3. Хряпинський А.П. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Херсон, 2014. 198 с.
4. Комзюк В.Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2014. 38 с.
5. Лебідь Н.В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 20 с.
6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI / Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА- ЗАКОН».



7. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 р. № 179. *Офіційний вісник України*. 2005. № 11 (01.04.2005). Ст. 522.
8. Інформаційна картка адміністративної послуги. Ліцензування освітньої діяльності // Харківська обласна державна адміністрація. URL : <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/759/75853/files/Освіта.PDF> (дата звернення : 27.04.2019).
10. Про затвердження Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки: постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2011р. № 1107. *Офіційний вісник України*. 2011. № 84 (07.11.2011). Ст. 3077.
11. Департамент атестації кадрів вищої кваліфікації та ліцензування // Міністерство освіти і науки України. URL : <https://mon.gov.ua/ua/ministerstvo/pro-ministerstvo/departamentita-upravlinnya/departament-atestaciyi-kadri-vishoyi-kvalifikaciyi-ta-licenzuvannya> (дата звернення : 30.04.2019).
12. Коваль Л.В. Адміністративне право України: курс лекцій (Загальна частина). Київ : Основи, 1994. 154 с.
13. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / голов. редкол. : Авер'янов В.Б. та ін. Київ : Юрид. думка, 2007. Т. 1. 592 с.
14. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. *Журнал Российского права*. 2000. № 10. С. 22–39.
15. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти. *Государство и право*. 1997. № 3. С. 14–21.
16. Про затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг, які надаються Міністерством освіти і науки України: наказ Міністерства освіти і науки України від 10.09.2018 р. № 985. URL : <https://mon.gov.ua/ua/npra/pro-zatverdzhennya-informacijnih-ta-tehnologichnih-kartok-administrativnih-poslug-yaki-nadayutsya-ministerstvom-osviti-i-nauki-ukrayini> (дата звернення : 26.04.2019).
17. Про затвердження стандартів надання деяких адміністративних послуг Міністерством освіти і науки у сфері ліцензування, акредитації вищих навчальних закладів, ностирифікації та проставлення спеціального штампу «Apostille» : наказ Міністерства освіти і науки України від 19.11.2010 р. № 1104 / Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».



ГЕДУЛЬЯНОВ В. Е.,
здобувач кафедри адміністративного
права і процесу та митної безпеки
(Національний університет державної
фіскальної служби України)

УДК 347.95
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-6>

ОНТОЛОГО-ГНОСЕОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД ДО ЮРИДИЧНОЇ КВАЛІФІКАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ ТА ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ КОРУПЦІЄЮ ПРАВОПОРУШЕНЬ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ

Доведено доцільність застосування онтолого-гносеологічного підходу до здійснення пізнавально-аналітичного процесу юридичної кваліфікації корупції та пов'язаного з корупцією правопорушення. Такий підхід дозволяє забезпечити цілісне сприйняття адміністративно-деліктних відносин у поєднанні матеріального – складу адміністративного правопорушення, і процесуального – процедур притягнення винних до адміністративної відповідальності. Встановлено, що для характеристики юридичного складу корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень мають бути враховані, виявлені і зафіковані уповноваженими особами ознаки адміністративного делікту, вивчені та проаналізовані всі зібрані докази на предмет законності, достатності, повноти виявлення. Встановлено окремі проблемні питання здійснення юридичної кваліфікації корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень.

Ключові слова: корупція, корупційні правопорушення, адміністративний делікт, юридична кваліфікація.

Доказана целесообразность применения онтолого-гносеологического подхода к осуществлению познавательно-аналитического процесса юридической квалификации коррупции и связанного с коррупцией правонарушения. Такой подход позволяет обеспечить целостное восприятие административно-делектных отношений в сочетании материального – состава административного правонарушения, и процессуального – процедур привлечения виновных к административной ответственности. Установлено, что для характеристики юридического состава коррупционных и связанных с коррупцией правонарушений должны быть учтены выявленные и зафиксированные уполномоченными лицами признаки административного деликта, изучены и проанализированы все собранные доказательства на предмет законности, достаточности, полноты обнаружения. Установлены отдельные проблемные вопросы осуществления юридической квалификации коррупционных и связанных с коррупцией правонарушений.

Ключевые слова: коррупция, коррупционные правонарушения, административный деликт, юридическая квалификация.

The expediency of using the ontological and epistemological approach to the implementation of the cognitive-analytical process of legal qualification of corruption and corruption-related offenses has been proved. This approach allows ensuring a coherent perception of administrative and tort relations in a combination of material – the composition of the administrative offense and procedural – procedures for



bringing the perpetrators to administrative liability. It is established that in order to characterize the legal composition of corruption and corruption-related offenses, account should be taken of the signs of administrative delict detected and recorded by authorized persons, all collected evidence regarding the legality, sufficiency, completeness of detection should be analyzed and analyzed. Several problem issues of the legal qualification of corrupt and corruption-related offenses are established.

Key words: corruption, corruption offenses, administrative delict, legal qualification.

Вступ. Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [1] застосовано абстрактний спосіб викладення правової норми щодо визначення понять «корупція», «корупційне правопорушення», «правопорушення, пов’язане з корупцією». Про абстрактний спосіб викладення свідчить та обставина, що у відповідних поняттях або не вказано, до якого виду юридичної відповідальності має бути притягнена особа, яка вчинила протиправну дію (у випадку визначення поняття «корупція»), або вказано про декілька видів юридичної відповідальності, до яких може бути притягнена винна особа (у випадку визначення поняття «корупційне правопорушення»), або вказується про правову можливість притягнення до юридичної відповідальності в разі порушення певних правообмежень (у випадку визначення поняття «правопорушення, пов’язане з корупцією»). Отже, в нормах права, в яких закріплено відповідні поняття, надано загальну формулу протиправного діяння, що визначає необхідність звернення до інших законодавчих актів із метою пошуку відповіді на те, які саме конкретні склади правопорушень передбачені правовою нормою та яку саме встановлено юридичну відповідальність.

Така нормативна невизначеність протиправних діянь зумовлює необхідність звернення до загальнотеоретичних положень, присвячених юридичній кваліфікації, з метою формування теоретичної бази подальшого вдосконалення чинного антикорупційного законодавства. Поряд із цим слід зауважити, що дослідження юридичного складу корупційних та пов’язаних із корупцією правопорушень із позицій виділення серед них таких, за вчинення яких встановлено адміністративну та дисциплінарну відповідальність, передбачає звернення не тільки до Кодексу України про адміністративні правопорушення та профільного Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII, а й до інших законів і законодавчих актів, де передбачено окремі склади таких правопорушень.

Сутність юридичної кваліфікації діяння, яке вчиняється з порушенням норм чинного законодавства, полягає у визначенні складу відповідного правопорушення. Вказане стосується встановлення юридичного складу діяння як такого, що містить ознаки корупційного або пов’язаного із корупцією правопорушення, відповідно норм Закону України «Про запобігання корупції» [1], Кодексу України про адміністративні правопорушення [2]. Здійснення належної юридичної кваліфікації правопорушень як таких, що мають ознаки корупційного або пов’язаного із корупцією правопорушення, забезпечує законність під час притягнення до юридичної відповідальності, усуваючи умови здійснення помилок у процесі застосуванні заходів примусового характеру, що пов’язано з обмеженням прав і свобод, а також сприяє зниженню рівня правового ніглізму в суспільстві.

Про необхідність посилення боротьби з корупцією свідчать, зокрема, статистичні дані про установлені суми матеріальних збитків від скоєних кримінальних корупційних правопорушень. За даними МВС України, тільки за 5 місяців поточного року ці збитки були оцінені в понад 35 млн. грн., хоча службових злочинів було зареєстровано в цьому році менше, ніж у попередньому – 2011 році, що фактично означало зростання ступеню суспільної небезпеки скоєння кримінальних корупційних правопорушень у сфері службової діяльності.

У 2018 році Національним антикорупційним бюро України було скеровано до суду 32 кримінальні справи щодо корупції. Одна з них – заволодіння коштами держпідприємства Адміністрації морських портів – 247 мільйонів гривень. За словами голови НАБУ, на днях



завершили розслідування «справи Онищенка»: схема розкрадання 3 мільярдів гривень державних коштів [3].

Отже, визначення наукового підходу до юридичної кваліфікації корупційних та пов'язаних із корупцією порушень створює умови забезпечення однозначності під час здійснення юридичної кваліфікації та в подальшому – подолання нормативної неузгодженості та невизначеності.

Структуру адміністративного делікутів аналізували вчені, які плідно працювали і працюють у галузі адміністративного права: Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, С.В. Додін, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, О.В. Кузьменко, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, Л.В. Коваль, Д.М. Овсянко, О.І. Остапенко та інші вчені. Окрімє слід виділити монографію В.К. Колпакова «Адміністративно-деліктний правовий феномен» [4], що є ґрунтовною роботою, в якій піддано аналізу правову природу адміністративного делікуту, особливий характер цього правового явища. Водночас не слід ігнорувати сучасні наукові напрацювання, присвячені пошуку шляхів вирішення проблеми сутності адміністративного процесу, формуванню теоретичної основи адміністративного процесуального права, вдосконаленню адміністративної відповідальності, адміністративно-деліктному процесу, адміністративно-юрисдикційним провадженням: В.В. Богуцького, В.М. Гаращука, В.М. Горшенева, О.В. Джагарової, Е.Ф. Демського, Т.О. Коломоєць, Д.М. Лук'янця, І.Ю. Романюк, О.П. Рябченко, А.О. Селіванова, М.М. Тищенка, Н.В. Хороша, Х.П. Ярмаки та інших вчених. Викликає зацікавленість монографія І.А. Артеменко, в якій розкрито авторський підхід щодо визначення органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративного процесуального права [5]. Наведені інші наукові здобутки вчених є тією основою, спираючись на яку, доцільно проводити подальший пошук універсального наукового підходу до здійснення юридичної кваліфікації корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення.

Постановка завдання. Метою статті є обрання наукового підходу до пізнавально-аналітичного процесу юридичної кваліфікації корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення.

Результати дослідження. Адміністративне правопорушення (проступок) характеризується низкою ознак. Це, передусім, діяння, поведінка, вчинок людини, дія чи бездіяльність, а також акт зовнішнього виявлення ставлення особи до реальної діяльності інших людей, суспільства, держави. Переконання, думки людей непідвладні закону за виключенням, коли вони знайшли зовнішній вияв [6, с. 143].

Усталеними є положення доктрини адміністративного права щодо розуміння складу адміністративного правопорушення. Відповідне поняття надає В.К. Колпаков, який зазначає, що склад адміністративного правопорушення становить сукупність головних, визначальних ознак, виділених законодавцем як типові, необхідні і водночас достатні для притягнення особи до юридичної відповідальності [7]. Отже, вчений відзначає структуру складу адміністративного правопорушення, яку становлять певні ознаки. Ідентифікувати наявність чи відсутність таких ознак можливо тільки в разі їх визначення у чинному законодавстві. При цьому В. К. Колпаков підкреслює важливу тезу про те, що саме в нормах законодавства мають бути встановлені головні (визначальні) ознаки. Вказане для юридичної кваліфікації певного діяння як протиправного, за вчинення якого настає, зокрема, адміністративна відповідальність, означає необхідність встановлення під час здійснення юридичної кваліфікації відповідності чи невідповідності вчиненого діяння ознакам адміністративного правопорушення.

Поняття, якими позначені ознаки адміністративного правопорушення, є загальними, теоретичними, а їх конкретний зміст встановлено нормою права.

Так, загальновідомо, що до складу адміністративного проступку, що розглядається в доктрині адміністративного права і процесу як юридична підстава адміністративної відповідальності [6, с. 142], належать: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єктивна сторона і суб'єкт проступку [8, с. 332]. Учені відзначають, що суспільна шкідливість, протиправність, вина та адміністративна караність є найбільш характерними та істотними ознаками будь-якого адміністративного правопорушення (проступку), які характеризують фактичну підставу адміністративної відповідальності і складають її матеріальне поняття [9, с. 172].



Ще у 1995 році О.І. Остапенко підкреслював думку стосовно відображення суттєвих ознак протиправного діяння як реального явища у складі адміністративного проступку, до якого належать чотири взаємопов'язані елементи. Діяння може вважатись деліктом тільки в тому випадку, коли воно містить усі чотири ознаки, відсутність хоча би однієї з яких дозволяє вказати про відсутність юридичного складу делікуту в цілому [10, с. 175].

Для формування підходу щодо юридичної кваліфікації діяння як адміністративного правопорушення (проступку, делікуту) доцільно звернутись до напрацювань В.К. Колпакова, який підкреслює модельну роль філософії під час здійснення юридичної кваліфікації. Вченій зазначає належність до сфери правової онтології описів подій і діянь, які реально трапились і можуть мати юридичні наслідки, які вказуються в актах, протоколах, поясненнях, експертних висновках та інших аналогічних джерелах і в яких зафіковано ознаки певного діяння. Порівнюючи такі описи з нормами чинного законодавства (які вченій характеризує як абстракції, онтологічні феномени), можна дійти гносеологічних висновків, а саме – встановити наявність чи відсутність підстав для притягнення особи до адміністративної відповідальності. Саме такий аналіз, підкреслює вченій, і є кваліфікацією адміністративних проступків, результати якої мають бути зафіковані в документах – постановах і рішеннях по адміністративній справі компетентних посадових осіб чи органів [4, с. 170].

У наведеному підході В.К. Колпакова розкрито зміст пізнавально-аналітичного процесу, що є основою юридичної кваліфікації діяння. Вченій деталізує етапи цього процесу та характеризує їх із позицій онтології та гносеології, поєднання яких дозволяє встановити наявність чи відсутність ознак адміністративного проступку. Важливим аспектом наукового підходу В.К. Колпакова є наголошення на фіксуванні в документах ознак та рішень, прийнятих за результатами пізнавально-аналітичної діяльності щодо юридичної кваліфікації проступку як адміністративного делікуту. Важливо також підкреслити і ту обставину, що наголошення на необхідності фіксування ознак адміністративного проступку та результатів юридичної кваліфікації тягне за собою визначення суб'єктом юридичної кваліфікації тільки уповноважену особу, компетенція якої має бути встановлена на законодавчому рівні.

Отже, правова онтологія виявлення адміністративного проступку передбачає встановлення наявності відповідних ознак, а гносеологія – здійснення аналітичної діяльності уповноваженою особою щодо встановлення достатності, повноти виявлених ознак для юридичної кваліфікації діяння як адміністративного проступку, залучення таких ознак, зафікованих у встановлений законодавством спосіб, в якості доказів у справах про адміністративні правопорушення та прийняття рішення щодо притягнення винної особи до адміністративної відповідальності. По суті, застосування онтологічно-гносеологічного підходу до здійснення юридичної кваліфікації діяння як адміністративного проступку, прийняття рішення про притягнення до адміністративної відповідальності свідчить про динамічний, послідовний характер відповідних процедур, який не може бути порушений, адже порушення порядку їх здійснення тягне за собою негативні наслідки у зв'язку з неможливістю здійснити пізнання ознак вчиненого діяння, встановити їх коло та зміст, а отже – провести належну юридичну кваліфікацію та вирішити питання про застосування адміністративних стягнень.

Застосування онтологічно-гносеологічного підходу до юридичної кваліфікації діяння як адміністративного делікуту відображає необхідність фіксування ознак діяння та набуття ними процесуального значення доказів у справі про адміністративне правопорушення, достатність і повнота яких свідчить про наявність підстав притягнення до адміністративної відповідальності. Відсутність доказів або їх недостатність не дозволяє здійснити юридичну кваліфікацію діяння, що означає відсутність підстави притягнення до адміністративної відповідальності.

Вірність вказаного підтверджено інформацією, зазначеною в листі Верховного Суду України від 01.04.2008, присвяченому узагальненню судової практики із кримінальних справ про службові злочини з ознаками корупційних діянь (статті 364, 365 та 368 Кримінального кодексу України), а також справах про порушення вимог Закону від 5 жовтня 1995 р. «Про боротьбу з корупцією». Верховним Судом України наголошено про необхідність додержання



органом, який веде боротьбу з корупцією, вимог ст. 245 КпАП України, тобто своєчасно, всебічно, повно й об'єктивно з'ясовувати обставини діяння. При цьому поняття «достатність», яке застосовується відносно даних, які свідчать про наявність у діянні особи ознак корупційного правопорушення, має оцінний характер, а тому питання про достатність даних у кожному конкретному випадку вирішує особа, уповноважена на складання протоколу. Але за будь-яких обставин це мають бути дані, які однозначно свідчать про те, що: 1) корупційне правопорушення мало місце; 2) його вчинено певною особою; 3) ця особа є суб'єктом корупційного правопорушення; 4) це правопорушення вчинено умисно; 5) наявні інші, передбачені Законом ознаки корупційного правопорушення (наприклад, присутня мета незаконного одержання матеріальних благ) [11].

Актуальність вищезазначеної правової позиції Верховного Суду України, незважаючи на неодноразові зміни, внесені до антикорупційного законодавства, не втрачається, оскільки стосується норм КУпАП, якими урегульовано основи процедур притягнення до адміністративної відповідальності. По суті, у цих рекомендаціях відображені: а) необхідність фіксування факту вчинення корупційного діяння; б) необхідність отримання вимоги здійснення фіксування уповноваженою особою; в) необхідність забезпечення достатності і допустимості доказів. Усі ці три рекомендації не протирічать підходу, запропонованому В.К. Колпаковим, щодо співвідношення статики і динаміки адміністративно-деліктних відносин.

Суспільна шкідливість дії чи бездіяльності як перша ознака адміністративного проступку означає, що вона заподіює або створює загрозу заподіянням шкоди об'єктам адміністративно-правової охорони, які передбачені у ст. 9 КУпАП [9, с. 172].

Питання про визначення різниці між суспільною шкідливістю та суспільною небезпекою діяння за прийнятою правовою доктриною є ключовим у розмежуванні кримінальної та адміністративної відповідальності. В.К. Колпаков виділяє два пов'язаних між собою аспекти розгортання дискусії: політичний і юридичний [4, с. 172]. Зосереджуєчись на суті юридичному аспекті, слід вказати про те, що В.К. Колпаков вказує про умовність і рухливість меж між адміністративним проступком (деліктом) і кримінальним правопорушенням (злочином). Вчений наголошує на двох підходах, які застосовуються задля здійснення юридичної кваліфікації діяння як адміністративного делікту або злочину: розуміння адміністративного делікту з позиції суспільно небезпечної діяння або шкідливого [4, с. 172].

На думку вченого, онтологічною ознакою протиправного діяння – адміністративного проступку, злочину – є шкідливість, а гносеологічною – суспільна небезпека. Наявність або відсутність гносеологічної ознаки у шкідливому діянні доводиться під час оцінки доказів, усіх обставин справи і відображається в юридичному документі, де фіксується кваліфікація протиправного діяння (в постанові зі справи про адміністративне правопорушення, вироках суду) [4, с. 187]. Такий підхід В.К. Колпакова є логічним продовженням теоретичних положень щодо особливостей застосування онтолого-гносеологічного підходу до юридичної кваліфікації адміністративних деліктів, необхідності збору доказів і їх належного фіксування, встановлення чіткого висновку про кваліфікацію діяння у юридично значимому документі.

Висновки. Філософсько-правовий підхід В.К. Колпакова до характеристики адміністративного делікту може бути покладений в основу цілісного сприйняття адміністративно-деліктних відносин у поєднанні матеріального – складу адміністративного правопорушення, і процесуального – процедур притягнення винних до адміністративної відповідальності. При цьому важливою є конкретизація статусу учасників цих відносин як таких, повноваження яких мають бути передбачені чинним законодавством. Під час здійснення пізнавально-аналітичного процесу юридичної кваліфікації діяння як адміністративного проступку тільки уповноважені суб'єкти можуть здійснювати збирання доказів, їх фіксування у встановлений спосіб, що є гарантією повноти та об'єктивності збору доказової бази як основи пізнавального процесу виявлення адміністративного проступку. Аналітична діяльність при цьому є продовженням пізнавальної, завдяки здійсненню якої уповноважена особа визначає наявність чи відсутність ознак адміністративного проступку, виявляє його склад.



Для характеристики юридичного складу корупційний та пов'язаних із корупцією правопорушень мають бути враховані такі положення: а) під час здійснення юридичної кваліфікації діяння мають бути визначені його ознаки у встановлений законодавством спосіб. Це означає, що такі ознаки мають бути виявлені і зафіковані уповноваженими особами в документах, що оформлені у відповідності чинному законодавству; б) здійснення юридичної кваліфікації діяння як корупційного правопорушення являє собою пізнавально-аналітичний процес, під час якого всі зібрани докази мають бути вивчені та проаналізовані на предмет законності, достатності, повноти виявлення; в) виникає питання щодо коректності терміну «пов'язані із корупцією правопорушення» у зв'язку з прогнозуванням проблем щодо здійснення юридичної кваліфікації, враховуючи, що чинне законодавство передбачає юридичну відповідальність тільки за вчинення деліктів.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49 (05.12.2014). Ст. 2056.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984 р. № 51. Ст. 1122. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА- ЗАКОН».
3. Ситник А. Збитки від корупції у державних підприємствах більші, ніж транші МВФ. URL : https://espresso.tv/news/2019/02/08/zbytky_vid_korupciyi_u_derzhavnykh_pidpryyemstvakh_bilshi_nizh_transhi_mvf_sytnyk (дата звернення : 26.04.2019).
4. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
5. Артеменко І.А. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративного процесуального права : монографія. Харків : Діса плюс, 2016. 414 с.
6. Проблеми правової відповідальності : монографія / Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, Л.М. Баранова та ін. ; за ред. В.Я. Тація, А.П. Гетьмана, В.І. Борисової. Харків : Право, 2014. 348 с.
7. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
8. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін. / за ред. В.В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
9. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк (кер.авт.кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін. ; за заг.ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
10. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку : монографія. Львів : Львівський інститут внутрішніх справ, 1995. 312 с.
11. Судова практика розгляду кримінальних справ про службові злочини з ознаками корупційних діянь (статті 364, 365 та 368 Кримінального кодексу України), а також справ про адміністративну відповідальність за порушення вимог Закону від 5 жовтня 1995 р. «Про боротьбу з корупцією»: Лист Верховного Суду України від 01.04.2008. *Вісник Верховного Суду України*, 2009, 00, № 6, № 7.



ЗОЛОТУХІНА Л. О.,

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

УДК 34:93(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-7>

ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ «ПУБЛІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ»

У науковій публікації досліджується історія становлення та розвитку національного законодавства в контексті реалізації «публічних інтересів». Формулюється висновок про те, що відбувся поступовий перехід від домінування державних інтересів у національному праві до встановлення оптимального балансу між публічними та приватними інтересами.

Ключові слова: історія, національне законодавство, публічні інтереси, приватні інтереси, баланс, державні інтереси, євроінтеграція, адміністративні відносини, судова практика.

В научной публикации исследуется история становления и развития национального законодательства в контексте реализации «публичных интересов». Формулируется вывод о том, что произошел постепенный переход от доминирования государственных интересов в национальном праве до установления оптимального баланса между публичными и частными интересами.

Ключевые слова: история, национальное законодательство, публичные интересы, частные интересы, баланс, государственные интересы, евроинтеграция, административные отношения, судебная практика.

The scientific publication analyzes the history of the formation and development of national legislation in the context of the implementation of “public interests”. The conclusion is formulated that there was a gradual transition from the domination of state interests in national law to the establishment of an optimal balance between public and private interests.

Key words: history, national legislation, public interests, private interests, balance, state interests, European integration, administrative relations, judicial practice.

Вступ. Становлення національної системи права відбувалося на основі радянського законодавства, в якому майже в усіх галузях домінував державний інтерес, а захист приватних інтересів часто носив декларативний характер. Із проголошенням незалежності України починається формування нового, гуманістичного підходу до праворозуміння і зміщення орієнтирів у бік реалізації та захисту приватних інтересів – відбувається лібералізація політичних та економічних відносин, створюється правова основа для розвитку підприємництва та ринкової економіки в цілому. Проте ще довгі роки в публічних галузях права продовжували переважати державні інтереси, які захищалися репресивними заходами примусу, жорсткими засобами юридичної відповідальності, що були відголосками тоталітарної правової системи. Так, наприклад, основним запобіжним заходом у кримінальному процесі було



тримання під вартою, серед кримінальних покарань домінувало покарання у вигляді позбавлення волі, за вчинення значної кількості адміністративних правопорушень було передбачене таке адміністративне стягнення, як адміністративний арешт тощо. Із прийняттям Конституції України [1], набуттям членства Україною в Раді Європи, ратифікацією європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [2; 3] відбуваються кардинальні зміни в національному законодавстві, приведення його у відповідність до європейських правових стандартів з акцентом на захист приватних інтересів – прав і свобод людини. Права і свободи людини визначаються як найвища соціальна цінність. Подальша трансформація законодавства України зумовлена євроінтеграційними процесами, прагненням України набути повноправного членства в Європейському Союзі, в рамках якого досягається оптимальний баланс між публічними та приватними інтересами, а в останні роки на заміну концепції неолібералізму приходить доктрина посилення державного контролю за різними суспільними процесами і захисту публічних інтересів усього суспільства (що, у свою чергу, потребує обмеження інтересів приватних). Саме тому дослідження історії розвитку національного законодавства в контексті реалізації публічних інтересів має як теоретичне, так і практичне значення.

Категорію «публічний інтерес» досліджували у своїх працях такі відомі науковці, як: І. Андрушко, О. Бака, В. Бевзенко, О. Вінник, В. Галунько, І. Жаровська, Р. Калюжний, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, М. Кунцевич, Р. Мельник, О. Мельничук, О. Миколенко, Д. Приймаченко, С. Савченко та інші. Проте питання історії розвитку національного законодавства в контексті реалізації «публічних інтересів» досліджені ще недостатньо повно та всебічно, що актуалізує проведення даного дослідження.

Із останніх досліджень на зазначену тематику слід відмітити роботу О. Бака «Історія виникнення і розвитку поняття «публічний інтерес» у законодавстві і юридичній практиці» [4].

Методологія даного дослідження ґрунтуються на використанні законів діалектики, органічному поєднанні загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження, принципів об'єктивності та історизму. Більшою мірою використовувались прийоми логічного методу, методи порівняльного правознавства, структурно-функціональний та системний методи дослідження.

Постановка завдання. Метою наукової публікації є дослідження історії становлення та розвитку національного законодавства в контексті реалізації та захисту «публічних інтересів».

Результати дослідження. Одним із перших проявів публічного інтересу в національному законодавстві можна назвати імплементацію загальнонаціонального референдуму 1991 року щодо проголошення незалежності України, який відбувся 01 грудня 1991 року на території колишньої УРСР. На референдум було винесено одне питання: «Чи підтверджуєте Ви Акт проголошення незалежності України?».

У референдумі взяли участь 31 891 742 особи – 84,18% населення України. Із них 28 804 071 особа (90,32%) проголосувала «За».

Таким чином, ураховуючи узагальнене визначення публічного інтересу як сукупності потреб переважної більшості населення або великої соціальної групи, вищезазначений всеукраїнський референдум став проявом загальної волі, матеріалізацією публічного інтересу, який попередньо був юридично закріплений в офіційному Акті проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року (ухвалений позачерговою сесією Верховної Ради УРСР). За результатами референдуму відбулася легітимація вказаного Акту, який виражав публічний інтерес населення України створити незалежну та самостійну українську державу.

Цього ж року були прийняті фундаментальні та необхідні для життя новоствореної держави закони: «Про власність» від 07.02.1991 р., «Про громадянство» від 08.10.1991 р., «Про підприємництво» від 07.02.1991 р., «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р., «Про освіту» від 23.05.1991 р., «Про оборону України» від 06.12.1991 р., «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р., «Про державне міто» від 18.12.1991 р.

Наступного року було прийнято не менш важливі для забезпечення публічних інтересів Закони України: «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 р., який і досі є чинним,



«Про статус суддів» від 15.12.1992 р., «Про охорону праці» від 14.10.1992 р., «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19.06.1992 р., «Про інформацію» від 02.10.1992 р., «Про охорону атмосферного повітря» від 16.10.1992 р., «Про природно-заповідний фонд України» від 16.06.1992 р., «Про заставу» від 02.10.1992 р., «Про споживчу кооперацію» від 10.04.1992 р. тощо.

Ряд законів, які були прийняті ще за часів радянської України (наприклад, Закон України «Про міліцію» від 20.12.1990 р.), продовжили свою дію у відповідності до Закону України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 року.

Так, згідно із ч. 3 Закону України «Про правонаступництво України» Закони Української РСР та інші акти, ухвалені Верховною Радою Української РСР, діють на території України, оскільки вони не суперечать законам України, ухваленим після проголошення незалежності України [5].

Таким чином, у перші роки незалежності України Верховною Радою було прийнято ряд фундаментальних законів, які реалізовували публічні інтереси українського суспільства, адже забезпечували задоволення найважливіших потреб соціуму – в охороні громадського порядку, обороні, захисті національної безпеки, організації судочинства, проведенні приватизації, охороні навколошнього середовища, забезпечені надходження податків і зборів, охороні праці, розвитку підприємництва, функціонуванні систем освіти та охорони здоров'я (досі є чинним Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 № 2801-XII [6]).

Отже, публічний інтерес поступово знаходить своє нормативне закріплення та реалізацію в реальній юридичній практиці.

Вирішальним моментом юридичного закріплення публічних інтересів у національному законодавстві стало прийняття Конституції України та конституційних (органічних) законів, які випливали з її змісту. Як зазначено в преамбулі до Основного Закону, «Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, виражаючи суворенну волю народу..., дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України, прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу..., керуючись Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, схваленим 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням, приймає цю Конституцію – Основний Закон України» [1].

Текст преамбули Конституції фактично імплементує публічний інтерес українського народу у фундаментальній нормативний акт, визначаючи основні напрями реалізації публічних інтересів у національному законодавстві відповідно до розділів Конституції щодо загальних засад побудови української держави, прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, виборів та референдуму, організації діяльності вищих органів державної влади (Верховної Ради України, Президента України та інших органів виконавчої влади), організації правосуддя, територіального устрою України та місцевого самоврядування, діяльності Конституційного Суду України.

Усі перелічені складові частини Конституції України визначають та регламентують реалізацію основних публічних інтересів українського суспільства, що є різними векторами одного загального публічного інтересу – побудувати розвинуту, суворену і незалежну, демократичну, соціальну, правову державу, в якій визнається і діє принцип верховенства права.

У сфері адміністративно-правових відносин реалізація «публічного інтересу» в національному законодавстві знайшла своє відображення в Законах України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р., «Про державну службу» від 16.12.1993 р. (наразі це оновлений Закон від 10.12.2015 р.), «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV, «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI, «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII (колишній Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22.02.2000 р. № 1490-III), «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. № 2493-III, «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII, «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI, «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII тощо.



Особливе значення для нормативного закріплення та практичної реалізації публічних інтересів українського суспільства має прийняття Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV, яким було розпочато епоху становлення та розвитку адміністративного судочинства, завданням якого, у відповідності до ст. 2 КАС України, є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень [7].

Тобто завданням адміністративних судів є встановлення межі між приватними інтересами особи та публічними інтересами суспільства і держави в особі органів публічної адміністрації – суб'єктів владних повноважень.

Не менш важливою для забезпечення реалізації публічних інтересів в адміністративно-правових відносинах стала судова реформа: внесення змін до Конституції України (Розділ VIII «Правосуддя») та прийняття оновленого Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [8].

Зокрема, новим суб'єктом правотворення став Верховний Суд, правові висновки якого мають прецедентний характер, і в кожній правовій позиції Верховного Суду встановлюється межа між публічними і приватними інтересами, зокрема і у сфері адміністративно-правових відносин. Правові висновки Верховного Суду обов'язкові для всіх нижчих судів, тому їх прецедентний характер і нормативне значення не викликають сумнівів.

У деяких нормативно-правових актах національного законодавства містяться нормативні визначення приватного та публічного інтересів.

Так, у Законі України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 року № 1700-VII у ст. 1 «приватний інтерес» визначається як будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, в тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, в тому числі тими, що виникають у зв'язку із членством або діяльністю у громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях.

А реальний конфлікт інтересів визначений як суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [9].

Таким чином, реальний конфлікт інтересів згідно із Законом України «Про запобігання корупції» – це фактично конфлікт між приватними інтересами особи та публічними інтересами всього суспільства та держави в цілому, які ця особа зобов'язана захищати та реалізовувати (задовоління), використовуючи надані їй повноваження згідно із чинним законодавством.

Непряме визначення публічного (суспільного) інтересу знаходимо в суміжних галузях права. Так, у відповідності до ст. 470 Кримінального процесуального кодексу України прокурор під час вирішення питання про укладення угоди про визнання винуватості зобов'язаний враховувати, зокрема, такі обставини, як: наявність суспільного інтересу в забезпеченні швидкого досудового розслідування і судового провадження, викритті більшої кількості кримінальних правопорушень, а також наявність суспільного інтересу в запобіганні, виявленні чи припиненні більшої кількості кримінальних правопорушень або інших більш тяжких кримінальних правопорушень [10].

Показово, що у відповідності до ч. 4 ст. 469 Кримінального процесуального кодексу України угода про визнання винуватості між прокурором та підозрюваним чи обвинуваченим може бути укладена у провадженні щодо кримінальних проступків, злочинів невеликої чи середньої тяжкості, тяжких злочинів, унаслідок яких шкода завдана лише державним чи суспільним інтересам [10].

Тобто, законодавець у кримінальному процесі чітко розрізняє та розділяє державний та суспільний інтерес.

Разом із тим у сучасній доктрині адміністративного права та чинному адміністративному законодавству поняття «публічні інтереси» охоплює зміст понять «державні інтереси» та «суспільні інтереси».

Так, згідно з п. 2 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України публічно-правовий спір – це спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій. А згідно з п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Отже, в КАС України «публічна(ий)» означає «державний», у той час як «публічний» за своєю етимологією означає «суспільний» (public (англ.) – суспільний, суспільство, відкритий).

Використання категорії «публічний інтерес» у національному законодавстві відповідає європейській моделі, в якій держава та її структурні елементи мають сервісний характер, представляють та реалізують інтереси всього суспільства, тому більшою мірою використовується термінологія «органі публічної влади», «органі публічної адміністрації».

Отже, в Україні за результатами реформування національного законодавства в контексті євроінтеграційних процесів відбулася термінологічна еволюція – перехід від «державницького» підходу (коли держава є відокремленим владним механізмом, який керує та наглядає за суспільством і використовується термінологія «державні органи», «державна влада», «державні інтереси») до європейського соціоцентричного підходу, коли держава перебуває на службі в суспільства, захищає та забезпечує реалізацію суспільних інтересів, тому використовується термінологія «публічна служба», «публічні інтереси» тощо.

Серед законів України, в яких домінують публічні інтереси, слід відзначити: Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. (регламентує забезпечення демократичного цивільного контролю над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони за допомогою запровадження всеосяжного підходу у сферах національної безпеки і оборони); Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V; Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003р. № 1160-IV; Закон України «Про судовий збір» від 08.07.2011 р. № 3674-VI; Закон України «Про пробацію» від 05.02.2015 р. № 160-VIII та інші закони, які віднесені до галузей публічного права і в яких реалізуються та захищаються публічні інтереси всього суспільства та держави.

Узагальнюючи аналіз регламентації «публічних інтересів» у національному законодавстві, слід зазначити, що результатом розвитку галузей публічного права стала їх поступова систематизація у формі кодифікації, що сприяло більш ефективному правовому регулюванню відповідних правовідносин. Так, прийняття Податкового, Бюджетного кодексів України, Кодексу адміністративного судочинства України стало основою для активного розвитку адміністративного та фінансового права і, відповідно, вдосконалення механізмів захисту та реалізації приватних і публічних інтересів у сфері адміністративно-правових відносин.

Проблемним залишається питання прийняття нового Кодексу України про адміністративні правопорушення, адже використання чинного КУПАП, як «радянської спадщини», не сприяє ефективному захисту «публічних інтересів» в адміністративно-деліктному праві через ряд «застарілих норм», колізій та прогалин у чинному КУПАП. У зв'язку із цим позитивним є прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» від 22 листопада 2018 року № 2617-VIII [11], який ще називають Законом України «про кримінальні проступки» і який набуває чинності 01.01.2020 року.

Особливі місце «публічні інтереси» посідають у судовій практиці, яка фактично формує нову правову матерію (вже згадані правові висновки Верховного Суду). Слід зазначити, що представники судової гілки влади ототожнюють поняття «суспільні інтереси» і «громадські інтереси».



Так, у п. 8 Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 13 від 11.12.2015 р. «Про практику здійснення судами кримінального провадження на підставі угод» прямо зазначено, що терміни «громадські інтереси» та «суспільні інтереси» є тотожними.

У цілому, на відміну від законодавства, судова практика є більш гнучкою і дозволяє максимально конкретно і чітко встановити межу між публічними та приватними інтересами. Кожен новий правовий висновок Верхового Суду є унікальною правовою позицією, яка містить конкретизовану модель співвідношення приватних і публічних інтересів.

Висновки. Результатом дослідження історії розвитку національного законодавства в контексті реалізації публічних інтересів є висновок про те, що в Україні відбувся поступовий перехід від домінування державних інтересів у нормативних приписах до встановлення пріоритету приватних інтересів, починаючи з Конституції України і продовжуючи гуманізацією законодавства, зміною підходів до праворозуміння, що проявилося навіть у термінологічному підході до розуміння державних та громадських інтересів як інтересів публічних. Трансформація законодавства України в новітній історії зумовлена євроінтеграційними процесами, прагненням України набути повноправного членства в Європейському Союзі, в рамках якого досягається оптимальний баланс між публічними та приватними інтересами. В останні роки на заміну концепції неолібералізму приходить доктрина посилення державного контролю за різними суспільними процесами і захисту публічних інтересів всього суспільства (що, у свою чергу, потребує обмеження інтересів приватних), тому для вітчизняної юридичної науки та практики важливим є запозичення найкращого європейського досвіду у сфері реалізації та захисту публічних інтересів, що зумовлює актуальність та необхідність подальшого наукового розроблення даної тематики.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення : 21.02.2019 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97 р. Дата оновлення : 02.10.2013 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
3. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. Дата оновлення : 02.12.2012 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>
4. Бака О.Ю. Історія виникнення і розвитку поняття «публічний інтерес» у законодавстві і юридичній практиці. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право.* 2015. Вип. 213(1). С. 148–155.
5. Про правонаступництво України : Закон України від 12.09.1991 р. № 1543-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1543-12>.
6. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII. Дата оновлення : 01.01.2019 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. Дата оновлення : 04.11.2018 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
8. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. Дата оновлення : 05.08.2018 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
9. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення : 06.06.2019 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
10. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. Дата оновлення : 13.06.2019 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень : Закону України від 22 листопада 2018 року № 2617-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2617-19>.



КАТКОВА Т. Г.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри права

(Національний аерокосмічний

університет імені М. Є. Жуковського

«Харківський авіаційний інститут»)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-8>

ПРИНЦИПИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА

У статті дослідженні питання класифікації принципів інформаційного права. Автор зауважує, що единого погляду на класифікацію принципів інформаційного права серед вітчизняних учених немає. Однак залежно від сфери застосування принципи інформаційного права можна поділити на загальноправові, міжгалузеві та галузеві. Автор статті наголошує на тому, що Законом України «Про інформацію» закладена система принципів правового регулювання відносин у сфері інформації, яка може бути використана як основа галузевих принципів інформаційного права. На думку автора статті, у майбутньому Інформаційному кодексі України мають бути відображені такі принципи: гарантованість права на інформацію; забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони й захисту інформації; відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією; забезпечення інформаційної безпеки; достовірність і повнота інформації; свобода вираження поглядів і переконань; заборона цензури інформаційної діяльності; правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; захищеність особи від втручання в її особисте й сімейне життя.

Ключові слова: принципи права, принципи інформаційного права, інформаційне право, класифікація принципів інформаційного права.

В статье исследованы вопросы классификации принципов информационного права. Автор отмечает, что единого подхода к классификации принципов информационного права среди украинских ученых нет. Однако в зависимости от сферы применения принципы информационного права можно классифицировать на общеправовые, межотраслевые и отраслевые. Автор статьи обращает внимание на то, что Законом Украины «Об информации» заложена система принципов правового регулирования отношений в сфере информации, которая может быть использована как основа отраслевых принципов информационного права. По мнению автора статьи, в будущем Информационном кодексе Украины должны быть отражены такие принципы: гарантированность права на информацию; обеспечение равных возможностей в создании, сборе, получении, хранении, использования, распространении, охране и защите информации; открытость, доступность информации, свобода обмена информацией; обеспечение информационной безопасности; достоверность и полнота информации; свобода выражения взглядов и убеждений; запрет цензуры информационной деятельности; правомерность получения, использования, распространения, хранения и защиты информации; защищенность лица от вмешательства в его личную и семейную жизнь.

Ключевые слова: принципы права, принципы информационного права, информационное право, классификация принципов информационного права.



The article deals with the issues of classification of the information law principles. The author observes that there is no single point of view on the classification of the information law principles among Ukrainian scientists. But, depending on the scope of application, the classification of principles is commonly recognized, which divides them into common law, inter-branch, and sectoral principles. The author stresses that Ukrainian Law "On Information" contains a system of principles of legal regulation of relations in the field of information, which can be used as the basis of sectoral information law principles. According to the author of the article, in the future, the Information Code of Ukraine should reflect the following principles: guaranteeing the right to information; provision of equal opportunities for the creation, collection, reception, storage, use, dissemination, protection of information; openness, accessibility of information, freedom of information exchange; provision of information security; reliability and completeness of information; freedom of expression and belief; prohibition of censorship of information activity; the legality of obtaining, using, disseminating, storing and protecting information; the protection of the person from interference in her personal and family life.

Key words: principles of law, principles of information law, information law, classification of principles of information law.

Вступ. Важливими питаннями в теорії інформаційного права є поняття принципів інформаційного права та їх класифікація. Дослідження цих питань впливає на розуміння й подальше вдосконалення системи інформаційного права, проведення реформування його інститутів, уdosконалення інформаційного законодавства, механізму регулювання обігу інформації, правотворчої та правозастосовної діяльності. Принципи інформаційного права допомагають глибше зрозуміти зміст конкретних норм законодавства, зумовлюють тенденції його подальшого розвитку. Згідно з принципами інформаційного права відбувається тлумачення норм права, особливо в тих випадках, коли в законодавстві є різні протиріччя та пробіли.

Питання принципів інформаційного права підіймалося в працях таких вітчизняних і зарубіжних учених: О.А. Барanova, Л.П. Коваленко, О.В. Мінбалеєва, А.І. Марушака, І.В. Панової, В.С. Політанського, І.М. Рассолова, І.М. Сопілка та інших. Проблемі державної інформаційної політики приділяли увагу І.В. Арістова, Б.А. Кормич, О.В. Олійник, М.Л. Пахнін та інші науковці. Однак окреме грунтовне дослідження принципів інформаційного права України та їх класифікація не проводилися.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження принципів інформаційного права та їх класифікація. Формування принципів інформаційного права є одним із найважливіших складників проблеми становлення інформаційного законодавства та розвитку науки інформаційного права.

Результати дослідження. Слово «принцип» у перекладі з латини означає «начало», «основа», «першооснова». Особливу роль принципи відіграють у праві, оскільки принципи права – це відправні ідеї його буття, які відображають найважливіші закономірності й підвалини цього типу держави та права, є однопорядковими із сутністю права й утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, відповідають об'єктивній потребі побудови та зміцнення певного суспільного ладу [1, с. 633].

Принципи інформаційного права можна визначити як зафіксовані в правових нормах, що регулюють інформаційні відносини, положення та ідеї, які визначають сутність і зміст інформаційного права, надають системного характеру його нормам та інститутам, дають змогу говорити про цілісність механізму правового регулювання інформаційних відносин у суспільстві.

Принципи та норми перебувають у тісному взаємозв'язку, це підтверджується тим, що принципи обов'язково проявляють себе в нормах права, які своєю чергою повинні відповісти правовим принципам.



Єдиного погляду на класифікацію принципів інформаційного права серед вітчизняних учених немає. Як слушно зауважує Л.П. Коваленко, класифікація принципів інформаційного права дає змогу дослідити окремі з них, виявити їхні переваги й недоліки, розробити практичні рекомендації чи пропозиції щодо вдосконалення змісту окремих принципів. На переконання вченого, в основу класифікації варто покласти сферу застосування, характер нормативних актів, у яких вони закріплені, та пріоритет інтересів [2].

Залежно від сфери застосування принципи інформаційного права можуть бути поділені на загальноправові, міжгалузеві та галузеві.

Загальні принципи українського інформаційного права закріплені в Конституції України, конкретизуються й розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах. Загальні принципи права знаходять своє закріплення в нормах усіх галузей права. Правове регулювання діяльності суб'єктів в інформаційній сфері базується насамперед на таких загальноправових принципах, що притаманні всім галузям права, у тому числі інформаційному:

1) принцип законності, що вимагає непротиріччя нормативно-правових актів у сфері обігу інформації один одному. Він виражається в суворому дотриманні та виконанні інформаційно-правових норм і приписів громадянами, юридичними особами, державними органами та посадовими особами. Наприклад, відповідно до п. 5 ст. 6 Закону України «Про захист персональних даних» обробка персональних даних здійснюється «для конкретних і законних цілей, визначених за згодою суб'єкта персональних даних, або у випадках, передбачених законами України, у порядку, встановленому законодавством»;

2) принцип свободи доступу до інформації, який означає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів;

3) принцип вільного вираження поглядів і переконань, що передбачає право публічно висловлювати думки, міркування, оцінки, відомості (коли людина ділиться своїми судженнями, оцінками й відомостями з будь-ким або дізнається про думки, оцінки інших людей через засоби масової інформації тощо);

4) принцип верховенства права, який полягає в тому, що суд під час вирішення справи стосовно порушення законодавства про інформацію керується вимогою про те, що людина, її права й свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість держави;

5) принцип справедливості, що містить у собі вимогу відповідності між практичною роллю різних індивідів у житті суспільства та їхнім соціальним статусом, злочином і покаранням. Принцип справедливості є важливим під час вирішення конкретних справ у сфері інформаційних відносин (наприклад, під час визначення міри стягнення за порушення законодавства про доступ до публічної інформації);

6) принцип рівності всіх перед законом, який виявляється в тому, що не може бути жодних привілеїв чи обмежень за ознаками раси, політичних і релігійних переконань, соціального походження тощо. Усі громадяни мають рівні права та обов'язки у сфері інформаційних відносин.

Міжгалузеві принципи характерні також для інформаційного права, як і для інших галузей.

Насамперед варто назвати принцип гласності. Принцип гласності є відкритості судочинства є одним із загальнознаних міжнародних стандартів належного правосуддя. Так, Загальна декларація прав людини (1948 р.) містить вимогу про необхідність забезпечення природного та невід'ємного права кожного на розгляд його справи «гласно та із додержанням усіх вимог справедливості незалежним і неупередженим судом». Відповідно до п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.) публічний розгляд справи є одним з елементів справедливого судового розгляду, а судове рішення проголошується публічно. Гласність і відкритість судової влади постає із загального обов'язку правової демократичної держави висвітлювати діяльність державних органів. Ці відносини врегульовано Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів держав-



ної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР, який поширює свою дію також на органи судової влади.

У чинному процесуальному законодавстві використовують такі терміни щодо позначення цього принципу: «гласність судового розгляду» (ст. 20 Кримінального процесуального кодексу України), «гласність розгляду справ» (ст. 44 Господарського процесуального кодексу України), «гласність та відкритість судового розгляду» (ст. 6 Цивільного процесуального кодексу України), «гласність і відкритість адміністративного процесу» (ст. 12 Кодексу адміністративного судочинства України).

З набуттям чинності Законом України «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 р. зміст судових рішень, розміщених на офіційному вебпорталі судової влади, може бути доступний кожному громадянину. Відповідно, зміст принципу гласності судочинства також розширяється через забезпечення доступу громадян до судової інформації в електронному форматі.

Згідно зі ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в суді усної чи письмової інформації про результати розгляду його судової справи. Кожен, хто не є стороною у справі, має право на вільний доступ до судового рішення в порядку, встановленому законом. Розгляд справ у судах відбувається відкрито, крім випадків, установлених процесуальним законом.

Таким чином, принцип гласності є міжгалузевим принципом, який є загальним для таких галузей права, як інформаційне, кримінальне процесуальне, господарське процесуальне, цивільне процесуальне, адміністративне процесуальне.

У ст. 2 Закону України «Про інформацію» [3] закладена система принципів правового регулювання відносин у сфері інформації, яка може бути використана як основа *галузевих принципів інформаційного права*.

Закон України «Про інформацію» закріплює, що правове регулювання відносин, які виникають у сфері інформації, ґрунтуються на таких принципах:

1) *гарантованості права на інформацію*. У ст. 6 Закону України «Про інформацію» визначені гарантії права на інформацію. Так, право на інформацію забезпечується такими положеннями: а) створенням механізму реалізації права на інформацію; б) створенням можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музеїчних фондів, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів; в) обов'язком суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість і засоби масової інформації про свою діяльність та прийняті рішення; г) обов'язком суб'єктів владних повноважень визначити спеціальні підрозділи або відповідальні осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації; г) здійсненням державного та громадського контролю за додержанням законодавства про інформацію; д) встановленням відповідальності за порушення законодавства про інформацію;

2) *відкритості, доступності інформації, свободі обміну інформацією*. У ч. 3 ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права визначено, що користування правом свободи шукати, одержувати й поширювати будь-яку інформацію накладає особливі обов'язки та особливу відповідальність. Воно може бути пов'язане з певними обмеженнями, які, однак, мають встановлюватися законом та бути необхідними для поважання прав і репутації інших осіб та для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення. У Законі України «Про доступ до публічної інформації» деталізований зазначений вище міжнародний стандарт. Так, у ст. 4 цього акта зазначено: «Доступ до публічної інформації відповідно до цього Закону здійснюється на принципах: 1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень; 2) вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього Закону, крім обмежень, встановлених законом». У ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» зазначено, що інформацію з обмеженим доступом є конфіденційна інформація, таємна інформація та службова інформація. Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону за дотримання сукупності таких вимог: а) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або гро-



мадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя; б) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; в) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні;

3) *достовірності та повноті інформації*. Надання або поширення недостовірної інформації є підставою для застосування до винних у цьому осіб встановленої законодавством відповідальності. Стаття 277 Цивільного кодексу України визначає спростування недостовірної інформації. Так, фізична особа, особисті немайнові права якої порушені внаслідок поширення про неї та/або членів її сім'ї недостовірної інформації, має право на відповідь, а також на спростування цієї інформації. Спростування недостовірної інформації здійснюється особою, яка поширила інформацію. Таким чином, відповідно до ч. 2 ст. 302 Цивільного кодексу України фізична особа, яка поширює інформацію, зобов'язана переконатися в її достовірності. Фізична особа, яка поширює інформацію, отриману з офіційних джерел (інформацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, звіти, стенограми тощо), не зобов'язана перевіряти її достовірність та не несе відповідальності в разі її спростування. Фізична особа, яка поширює інформацію, отриману з офіційних джерел, зобов'язана робити посилання на таке джерело;

4) *свободі вираження поглядів і переконань*. Принцип свободи вираження поглядів і переконань спирається на конституційний та міжнародний принцип свободи слова, що закріплений у Конституції України та в міжнародних актах. Так, у ст. 19 Загальної декларації прав людини зазначено: «Кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, отримувати й поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів». У ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права проголошено: «Кожна людина має право безперешкодно дотримуватися своїх поглядів. Кожна людина має право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, одержувати й поширювати будь-яку інформацію та ідеї незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження або іншими способами на свій вибір»;

5) *правомірності одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації*. Варто зазначити, що цей принцип не знайшов свого подальшого трактування та нормативного регулювання;

6) *захищеності особи від втручання в її особисте й сімейне життя*. Цей принцип знайшов своє відображення як у конституційних нормах, так і в міжнародних стандартах та галузевих законах. Так, відповідно до ст. 12 Загальної декларації прав людини ніхто не може зазнавати безпідставного втручання в його особисте й сімейне життя, безпідставного посягання на недоторканність його житла, таємницю його кореспонденції або на його честь і репутацію; кожна людина має право на захист закону від такого втручання або таких посягань. Вказаний принцип також знайшов відображення в ст. 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та в ст. 32 Конституції України. Стаття 182 Кримінального кодексу України прямо передбачає відповідальність за порушення недоторканності приватного життя, зокрема за незаконне збирання, зберігання, використання, знищення, поширення конфіденційної інформації про особу або незаконну зміну такої інформації. Норми Цивільного кодексу України (ст. ст. 270, 277, 278) та Сімейного кодексу України (ст. 18) також передбачають право на захист від втручання в сімейне життя. Стаття 301 Цивільного кодексу України гарантує право на особисте життя та його таємницю. Так, фізична особа має право на особисте життя, вона сама визначає своє особисте життя й можливість ознайомлення з ним інших осіб. Фізична особа має право на збереження в таємниці обставин свого особистого життя. Обставини особистого життя фізичної особи можуть бути розголошенні іншими особами лише за умови, що вони містять ознаки правопорушення, що підтверджено рішенням суду, а також за її згодою.



Крім того, у ст. 3 Закону України «Про інформацію» закріплено, що одним із напрямів державної інформаційної політики є забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації. Зазначене положення можна вважати також галузевим принципом інформаційного права. До речі, Закон України «Про доступ до публічної інформації», який був прийнятий значно пізніше, у ст. 4 визначає *рівноправність* як принцип доступу до публічної інформації, а саме: доступ до публічної інформації здійснюється на основі принципу рівноправності незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Стаття 3 Закону України «Про інформацію» виділяє ще один напрям державної інформаційної політики, який також можна вважати базовим принципом інформаційного права, – *забезпечення інформаційної безпеки України*. Цей принцип знайшов своє відображення в ст. 17 Конституції України, у якій проголошено: «Захист суверенітету та територіальної цілісності України, забезпечення її економічної й інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу».

Аналіз наведеної системи принципів змушує вирішити насамперед питання про можливості її розгляду як системи принципів інформаційного права. Однак закріплена в Законі України «Про інформацію» система принципів поширюється лише на відносини, які регулюються цим законом, а він не охоплює низку відносин, що врегульовані іншими законами інформаційно-правової сфери. Аналіз більшості цих принципів свідчить про можливість їх застосування до більшості відносин інформаційної сфери.

Як уже зазначалося, єдиного погляду на систему галузевих принципів інформаційного права серед науковців немає. Так, О.А. Баранов, наголошуєчи на тому, що зміст принципів інформаційного права повинен сприяти становленню конкретних вимог до мети й методів правового регулювання, змісту сукупності правових норм, а також відображати специфіку, визначати основні якісні особливості, виділяє 15 принципів інформаційного права, якими є:

- свобода одержання та поширення інформації;
- об'єктивність, вірогідність, повнота й точність інформації;
- гармонізація інтересів особи, суспільства та держави в інформаційній діяльності;
- мінімізація негативного інформаційного впливу (наприклад, таких загроз, як поширення в засобах масової інформації сцен насильства, жорстокості, порнографії або поширення недостовірної інформації);
- мінімізація негативних наслідків функціонування інформаційних технологій;
- недопущення несанкціонованого поширення, використання та знищенння інформації;
- інформація виступає як об'єкт цивільних відносин;
- невідторгаємість інформації;
- єдність і різниця інформації та носія інформації;
- об'єктивність надання інформації;
- первинність створення інформації;
- обмеження доступу до інформації;
- обов'язковість опублікування;
- взаємна гармонізація інформаційного права та всієї системи вітчизняного законодавства;
- гармонізація українського інформаційного законодавства з міжнародним законодавством і законодавством інших країн [4, с. 9–14].

Варто зауважити, що певну частину принципів О.А. Баранов сформулював з урахуванням інформації як об'єкта суспільних відносин, а іншу частину принципів – з урахуванням інформації як об'єкта цивільних правовідносин. Однак вважаємо, що невідторгаємість інформації, єдність і різниця інформації та носія інформації, первинність створення інформації – це ознаки інформації як об'єкта цивільних відносин, а не зафіковані в правових нормах положення та ідеї, що регулюють інформаційні відносини в суспільстві.



Галузеві принципи інформаційного права можна розділити на три блоки. Перший блок – принципи, що відображають загальну природу інформації як об'єкта правовідносин, природу інформаційних правовідносин: принцип гарантованості права на інформацію; принцип забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони й захисту інформації; принцип достовірності та повноти інформації; принцип заборони цензури інформаційної діяльності; принцип правомірності одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації.

Другий блок – принципи, що відображають природу загальнодоступності (відкритості) інформації: принцип відкритості, доступності інформації; принцип свободи обміну інформацією; принцип свободи вираження поглядів і переконань.

Третій блок – принципи, що відображають природу конфіденційності інформації та можливого шкідливого характеру дій із нею: принцип інформаційної безпеки; принцип захищеності особи від втручання в її особисте й сімейне життя; принцип непропускості збору, зберігання, використання та поширення інформації про приватне життя особи без її згоди.

Виділення четвертого рівня – системи принципів, які зумовлюють специфіку підгалузей та окремих інститутів інформаційного права – пов'язується насамперед із тим, що характер багатьох інформаційних відносин сьогодні є досить відокремленим і має низку специфічних рис, тому певні базові ідеї, що лежать в основі одних підгалузей та інститутів, є абсолютно неприйнятними для інших. Наприклад, у ст. 6 Закону України «Про телекомунікації» визначені такі принципи діяльності у сфері телекомунікацій: забезпечення сталості телекомунікаційних мереж та управління цими мережами з урахуванням їхніх технологічних особливостей на основі єдиних стандартів, норм і правил; заохочення конкуренції в інтересах споживачів телекомунікаційних послуг; збільшення обсягів телекомунікаційних послуг і їх переліку та утворення нових робочих місць; упровадження світових досягнень у сфері телекомунікацій, залучення, використання вітчизняних та іноземних матеріальних і фінансових ресурсів, новітніх технологій, управлінського досвіду [5].

Свою специфіку має також правове регулювання поширення масової інформації. Так, у ст. 5 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [6] наведені такі принципи:

- заборона цензури інформаційної діяльності телерадіоорганізацій;
- незалежність у визначенні змісту програм та передач телерадіоорганізації;
- недопущення не вмотивованого законодавством України втручання органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, громадських або релігійних об'єднань, їхніх посадових осіб чи працівників, а також власників у сферу професійної діяльності телерадіоорганізацій.

Висновки. Принципи інформаційного права не лише є галузевими основоположними засадами, а й втілюють базові ідеї законодавчого забезпечення прав людини на основі розроблених і діючих міжнародних стандартів сфери обігу інформації. У майбутньому Інформаційному кодексі України мають бути визначені принципи інформаційного права в окремій статті такого змісту: «Принципами інформаційного права є: гарантованість права на інформацію; забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони й захисту інформації; відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією; забезпечення інформаційної безпеки; достовірність і повнота інформації; свобода вираження поглядів і переконань; заборона цензури інформаційної діяльності; правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; захищеність особи від втручання в її особисте й сімейне життя».

Список використаних джерел:

1. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. / редкол. : В.Я. Тацій (гол.) та ін. Харків : Право, 2017. Т. 3 : Загальна теорія права / за ред. О.В. Петришина (гол.) та ін. 952 с.
2. Коваленко Л.П. Принципи інформаційного права. *Державне будівництво і місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 23. С. 185–195.



3. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
4. Баранов О.А. Система принципів інформаційного права. *Правова інформатика*. 2006. № 2(10). С. 5–15.
5. Про телекомунікації : Закон України від 18 листопада 2003 р. № 1280-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-15>.
6. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21 грудня 1993 р. № 3759-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>.

ШАХОВ С. В.,
народний депутат України

УДК 342.9
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-9>

ОБУМОВЛЕНІСТЬ ЕФЕКТИВНОСТІ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЯКІСТЮ ПРАВОЗАСТОСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті досліджено обумовленість ефективності норм адміністративного права якістю правозастосованої діяльності. Визначено, що якість є інтегральною характеристикою ефективності норм адміністративного права чи будь-якого іншого феномену як сукупності необхідної кількості взаємопов'язаних між собою системними та іншими суттєвими зв'язками елементів. Якість правозастосованої діяльності виявляє себе тоді, коли відбувається інституціоналізація правового задуму у реальному житті на підставі вихідних концептів правової культури – принципів справедливості, рівності, свободи та інших.

Специфіка ефективності адміністративно-правового застосування зумовлена професійністю інтерпретації чинних норм, кваліфікацією релевантних їм фактичних обставин справи і поєднанням цих двох елементів у правозастосовному акті на підставі винайдення балансу між приватним і публічним інтересами, а також іншими засадними ідеями права.

Наголошено, що якість правозастосування залежить від якості норм адміністративного права, стану кореляції таких норм із менталітетом суспільства, його правовою культурою, правосвідомістю громадян та іншими суміжними ім речами.

Ключові слова: адміністративне право, адміністрування, відповідальність, ефективність, норма права, порядність, правозастосування, професійність, якість.

В статье исследована обусловленность эффективности норм административного права качеством правоприменительной деятельности. Определено, что качество представляет собой интегральную характеристику эффективности норм административного права или любого другого феномена как совокупности необходимого количества взаимосвязанных между собой системными и другими существенными связями элементов. Качество правоприменительной деятельности проявляется тогда, когда происходит институционализация пра-



вового замысла в реальной жизни на основании исходных концептов правовой культуры – принципов справедливости, равенства, свободы и других.

Специфика эффективности административно-правового применения обусловлена профессионализмом интерпретации действующих норм, квалификацией релевантных им фактических обстоятельств дела и сочетанием этих двух элементов в правоприменительном акте на основании нахождения баланса между частным и публичным интересами, а также другими основополагающими идеями права.

Отмечено, что качество правоприменения зависит от качества норм административного права, состояния корреляции таких норм с менталитетом общества, его правовой культурой, правосознанием граждан и другими смежными им вещами.

Ключевые слова: *административное право, администрирование, ответственность, эффективность, норма права, порядочность, правоприменение, профессионализм, качество.*

The article reveals the conditionality of the norms of administrative law efficiency by the quality of law enforcement activity. It is determined that quality represents an integral characteristic of the effectiveness of the norms of administrative law or any other phenomenon as a set of necessary number of interconnected systems and other essential links of elements. The quality of law enforcement activity reveals itself when the institutionalization of the legal plan in real life takes place on the basis of the initial concepts of legal culture – the principles of justice, equality, freedom, and others. It is important to talk about this feature only if the current legislation does not contain any conflicts and other shortcomings that are caused by the actors of law-making and can only be overcome by them. The specificity of the effectiveness of the administrative-legal application is due to the professionalism of the interpretation of the current norms, the qualification of the actual facts of the case relevant to them, and the combination of these two elements in the law enforcement act on the basis of the inventions of a balance between private and public interests, as well as other fundamental ideas of law. It is emphasized that the consensus of public authorities and citizens indirectly by their common human and other national values, approximately the same levels of general and professional development, awareness and psychological readiness to use existing knowledge in real life. Also, the quality of enforcement depends on the quality of the norms of administrative law, the correlation of such norms with the mentality of society, its legal culture, citizens' legal awareness and other related things.

Key words: *administrative law; administration, responsibility, efficiency, norm of law, decency, law enforcement, professionalism, quality.*

Постановка проблеми. Правозастосовча діяльність є елементом правової культури людини – якісного стану правового життя, який характеризується досягнутими рівнями розвитку правової системи, правосвідомості, юридичної науки, системи законодавства, правозастосовчої практики, законності і правопорядку, правової освіти, а також ступенем гарантованості основних прав і свобод людини [1, с. 550]. Якісні характеристики правозастосовчої діяльності виявляють зв’язок як з елементами внутрішньої структури, так і з зовнішнім середовищем.

Імпліцитний (від лат. *implicito* – сплітаю) зміст якісного правозастосування, як правило, не артикульований. Він однаково сприймається, розуміється і відтворюється людьми, які застосовують норми адміністративного права на підставі спільних цінностей, культивованих в однорідних культурологічних середовищах, зокрема суддів та посадових осіб орга-



нів публічної адміністрації. Якість правозастосування, здійснюючи безпосередній вплив на ефективність дії норм адміністративного права, вимагає пильної уваги з боку вчених. Актуальність наукових розробок тим більш зростає, чим більш мінливим стає світ права, чим більш високих стандартів соціальної взаємодії воно сягає, зокрема в межах кожної окремо взятої національної правової системи, їхніх інтегральних зв'язків у рамках регіональних та глобальних міжнаціональних структур.

Мета статті – розкрити обумовленість ефективності норм адміністративного права якістю правозастосовчої діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема ефективності права була у полі зору вчених завжди. Об'єктивно наукова діяльність правників спрямована на прорахування доцільності, дієвості, результативності та ефективності обґрунтованих ними інновацій у праві та відповідних їм пропозицій змін до законодавства. Відповідні дослідження зазначених якостей права наведено у працях В.Б. Авер'янова, С.С. Алексеєва, В.Д. Бабкіна, Ю.П. Битяка, С.Д. Гусарєва, О.М. Джужі, П.В. Діхтієвського, Р.А. Калюжного, Д.А. Керімова, М.І. Козюбri, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Д.В. Лученка, О.І. Миколенка, Р.С. Мельника, Ю.М. Оборотова, П.М. Рабіновича, С.С. Сливки, О.Д. Тихомирова. Okремі аспекти ефективності норм адміністративного права, якості правозастосованої діяльності та взаємозв'язків між цими явищами розкриті І.В. Болокан (критерії та показники ефективності реалізації адміністративно-правових норм); В.А. Бондаренко (умови ефективності застосування адміністративно-правових норм; правова конструкція адміністративних норм та їх застосування органами виконавчої влади); М.О. Борисенко (ознаки та принципи правозастосованої діяльності); О.О. Губановим (вимоги до правозастосованої діяльності як критерій її якості); Т.С. Март'яновою (загальнотеоретична характеристика правозастосованої діяльності); А.М. Перепелюк (принципи та вимоги права як основоположні засади правозастосовчої діяльності); С.М. Балабана, Н.О. Рибалки (концептуальні засади визначення ефективності адміністративно-правового регулювання).

Основний зміст роботи. Когнітивні моделі взаємовідносин між посадовими особами органів публічної влади і між приватними громадянами, поєднані стандартом відповідальності за належне виконання своїх службових обов'язків, де вчинені дії призводять до очікуваного результату – у випадку ефекту дії норм адміністративного права, що визначається як різниця між результатами і затратами, виявляючи створену зусиллями відповідних фахівців вигоду; а також як здатність цієї вигоди задовольняти реальні життєві потреби людей і суспільства [3, с. 7]. Діяти ефективно для правозастосувача означає використовувати найкоротший спосіб і найдешевші засоби для досягнення бажаних цілей [4, с. 12]. Моделі і стандарти якісного правозастосування різноманітні за глибиною та іншими якісними характеристиками, оскільки природа людини, її прояв у конкретних життєвих обставинах не стандартизовані. Якість і злагодженість – запорука роботи державних інституцій із забезпеченням реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина [5, с. 12]. Відповідно якість правозастосування відчуває на собі вплив цієї загальної закономірності і залежить у підсумку як від об'єктивних чинників, так і від рівня професійної підготовки, моральних якостей та рівня культури публічних службовців.

Правозастосування означає зміщення акценту правореалізації від пересічних громадян до громадян, які наділені публічно-владними повноваженнями із переважного застосування, а не створення та ухвалення норм права. Вони придатні для застосування, тільки якщо мають своє матеріальне обґрунтування, будучи висновком з об'єктивних законів розвитку суспільства у вигляді загальнообов'язкових правил для практичної дії органів влади і населення [6, с. 61].

Поняття «правозастосування» вміщує у собі не тільки діяльність органів влади, але й громадян, враховуючи таким чином значення принципу суверенітету народу у правозастосовчій практиці; формально правильне застосування права означає, що воно спрямоване на його найбільшу доцільність реалізацію по суті, вимагає грунтовного аналізу фактів і обставин, дотримання принципу верховенства права та законності, виключає формалізм (необґрун-



товане застосування права), що породжує бюрократизм. Без правильного, стійкого, ясного і широко відомого населенню законодавства у державі не можливо створити надійну законність та обґрунтованість (по суті едину вимогу) – правовий режим застосування, виконання і дотримання правових норм та захист громадян, за якого неухильно припиняється будь-яке свавілля [6, с. 174–175, 177–178, 184].

Нечіткість, необґрунтована гнучкість юридичних понять, їх кон'юнктурна і суб'єктивизована еластичність негативно позначаються на якості правозастовчих практик, руйнують соціальну цінність права як соціального явища. Практика судів та органів публічної адміністрації, зокрема встановлення не просто факт, а його юридичної значущості, юридична кваліфікація тощо потребують таких дефініцій, які дозволяють найточніше застосовувати норми адміністративного права [7, с. 65] і забезпечувати, щоб будь-який юридичний акт був правовим – відповідав уявленням про справедливість, рівність і свободу, які панують у суспільній свідомості [8, с. 34].

Сформульована теза у назві цього підрозділу, крім загальних закономірностей правозастосування, що виявляють свої зв’язки у межах адміністративних та інших однорідних типів правових відносин, верифікується особливостями самого адміністративного права, форм його вираження і врегульованих ним відносин. Виходячи із того, що законодавство з усіх питань адміністративно-правового регулювання (адміністрування, організаційного впливу тощо) завжди архаїчне і відстає від соціальних практик, для яких воно створене. писане право не може передбачити всього, оскільки тільки юридична практика здатна наповнити це право конкретним змістом, розкрити і доповнити його, зробити реальним [1, с. 144]. Ідеалістичні уявлення про те, що існують механізми забезпечення повної (більше 90%) кореляції між законодавством у сфері адміністративно-правових відносин, не підтверджуються фактами з історії адміністративного права жодної держави, залишаючись швидше основою для декларацій, по суті здорових, проте де-факто ілюзорних амбіцій публічного адміністрування, хоча й можливим змістовним наповненням сфер застосування високих інформаційних технологій, штучного інтелекту та інших футуристичних соціальних артефактів. Реальністю є те, що фактично робиться судами та іншими державними службовцями у сфері правозастосування.

Відносно самого себе процес застосування права влучно характеризують як такий, що не може бути механічним додатком норми права до конкретного випадку, а його результат (правозастосовче рішення) не можна представляти у вигляді дедуктивного висновку [7, с. 157]. Компетентності публічного службовця уможливлюють застосування ним заданих правом рамок абстрактних правил до конкретних діянь людей, усуваючи ефект дії концепції правового утилітаризму – вчинення правопорушення, якщо вигода від його результатів вища, ніж шкода від покарання за нього [8]. Накладене таким чином лекало права перевіряє наявні моделі поведінки на предмет їхньої відповідності ідеальній моделі, відображеній як у формально-визначеному законодавстві, так і у формально-невизначеному, проте чинному прогресивному соціальному середовищі права. За чіткими адміністративно-правовими процедурами (або процесом) визнається юридично прийнятним той або інший варіант поведінки, який абсолютно або здебільшого серед наявних відповідає згаданому лекалу, і корегується поведінка тих суб'єктів, які відхиляються від норми адміністративного права.

Право та інші подібні соціальні матерії являють собою ніщо інше, як поєднання високої кваліфікації з великими обсягами контекстно залежної інформації. Діяльність із правозастосування повністю не «рутинізується» у вигляді закріплених норм, чітко визначених формальних інструкцій, стандартів і операційних процедур. Об'єктивно обумовлена дискреція, імпровізація застосування чинного, проте перманентно недосконалого, законодавства на правових засадах із боку публічних службовців необхідні передумови якості правозастосування сьогодення, яке трансформується з розвитком економіки від індустріальної до постіндустріальної і все більшої її залежності від інформації [9, с. 122], підвищуючи вимоги до рівня кваліфікації працівників органів публічної влади, ступеня дозволеної державою свободи дій громадян. Інакше отримуємо тільки право, яке міститься на папері (писане право),



що лише ймовірно стає правом у дії і провокує виникнення колізій (*collisio* від *collido* – стикаюся) у правозастосуванні, наприклад, між різними правозастосовчими актами, між нормативно-правовими актами і правозастосовчими актами, характеризує ситуації, за яких відбуваються зіткнення протилежних поглядів, прагнень, бажань, зацікавлень; відображає життєві конфлікти, гострі суперечності і боротьбу, що виявляються між кимось у конкретних діяннях, подіях. Це протиріччя між двома або декількома юридичними нормами (тих, що їх виражають законами й іншими нормативними актами) у процесі правозастосовчої діяльності. При колізії наявною є невідповідність між правовими приписами не лише за їх змістом, а й за формою виразу. Зустрічаючись із колізією юридичних норм, стикаємося з одним із видів протиріч у праві [10, с. 64].

Часові параметри також складають основу обґрунтування достовірності твердження про те, що аналітична діяльність правозастосованого суб’єкта не породжує колізію, оскільки вона існує до моменту її виявлення повноважним суб’єктом. Встановлення під час правозастосовчої практики норм, які передбачають різний характер поведінки суб’єкта права в конкретній ситуації, тільки ідентифікує цю колізію як таку, що детермінується в межах існуючої природи адміністративно-правових відносин; робить її очевидною і вимагає застосування комплексу заходів щодо її вирішення. Варто зауважити, що колізія як явище виникає тоді, коли між нормами права, зокрема адміністративного, що регламентують одну юридичну ситуацію, виникає певного роду неузгодженість, яка виражається у прямому протиріччі нормативних приписів; коли дві чи більше норм права встановлюють різні за своїм характером варіанти вирішення однакової ситуації [11, с. 115–117]. Наприклад, у редакції Податкового кодексу України статті 143–161 відсутні (будучи виключеними після редагування кодексу 28 грудня 2014 р.). Жодних посилань на дату і підставу видалення цих статей у тексті ПКУ немає, що із позиції юридичної техніки правозастосовчих актів формально ускладнює розуміння податково-правових норм та підвищує ризик винесення помилкового правозастосовчого рішення. Правозастосовча техніка функціонально спрямована на забезпечення найефективнішої, з погляду практичної доцільності, методики і технології адміністративно-правозастосовчої діяльності, однак через специфіку сучасних механізмів формування техніко-юридичних засобів, прийомів, методів і правил здебільшого виявляється нездатною реалізовувати своє призначення [12, с. 19–20].

Визначальною рисою правозастосовча діяльність стає саме для суб’єктів публічної адміністрації та судів. Це означає необхідність розглядати «якісне правозастосування» у контексті предметного поля порушеної проблеми не як феномен культури суспільства взагалі, а як прояв субкультури зазначених суб’єктів на тлі фундаментальної культури. Першим елементом сутності культури правозастосування є її неприбутковість. Такий акцент виправданий як із позиції домінування матеріального над духовним, особливо на первинних рівнях шкали потреб людини, так і враховуючи корупційні проблеми України у публічно-правовій сфері.

Достатність фінансування витрат на утримання апарату органів публічної влади – фактична передумова їхньої порядності. Порядність тогожна добробесності за багатьма характеристиками, починаючи від категорії «доброта», як їхнього спільногого етичного джерела, та завершуючи їхньою роллю у контексті теми дослідження. Чесність відносно людей під час реалізації повноважень кожною посадовою особою органів публічної влади – чи не найголовніша експектація з боку населення. Це також первинна передумова цільового витрачання накопичуваних громадою коштів, які являють собою основний ресурс для практичної реалізації будь-якого управлінського рішення. Наприклад, питанням матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування приділено окремий розділ (с. 60–70 Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування»). Крім фінансової порядності, якою переважно вичерпують зміст поняття «добробесність», службовці органів публічної влади виявляють свою порядність через схильність до порядку, забезпечення прав людини у своїй роботі, втілення у своїй поведінці низки етичних категорій: «чесності», «поваги до оточуючих», «тактовності», «толерантності», «емпатії».



Важливим елементом якісного правозастосування у сучасному геополітичному контексті розвитку України стає достатній рівень обізнаності у складових та обсягах прав людини в інтерпретаціях ЄСПЛ, що містяться у його рішеннях. Такі знання виявляють ступінь цивілізаційної обізнаності про високі європейські гуманітарні стандарти, які формально та ідеологічно намагається впровадити вітчизняна публічна влада. Фактичне щоденне наповнення конкретним змістом формально ухвалених норм та ідеологічних гасел без належних знань якості правозастосуванню не додає. Система правозастосування, реалізуючись у межах структур публічного адміністрування, поглинає притаманний їй динамізм управління, який проявляється в тому, що кожна його ланка, будучи суб'єктом управління щодо нижчих (підлеглих) ланок, у свою чергу, є об'єктом управління з боку вищих ланок. Кожний орган виконавчої влади має певні взаємозв'язки [13, с. 24]. Ієрархічність побудови органів публічної адміністрації теоретично покликана забезпечити потрібну компетентність і якість правозастосування за рахунок того, що посадова особа більш високого порядку здійснює контроль за посадовими особами нижчих ланок. Він реалізує публічну владу на більш відповідальній ділянці роботи, яка передбачає вищі, ніж у посадових осіб нижчих ланок, рівні компетентності і стандарт когнітивності свідомості. Водночас судді у будь-якій інстанці теоретично мають однаковий рівень професійної компетентності.

Відносно усіх категорій правозастосовників важливе значення для якості їхньої публічно-правової діяльності має інститут кар'єрного зростання, що полягає в успішній самореалізації у практиці, ґрунтуючись переважно на принципах стажу, якісних та кількісних показників роботи, вислуги років, в отриманні підтвердження слушності рішень, ухвалених для виконання власних посадових обов'язків, правильності дій власного розвитку у вигляді заохочень матеріального або організаційного характеру. Як процесуальний концепт він характеризує позитивні трансформації цих рівнів (стандартів) у ієрархічно збудованій системі суб'єктів публічної влади як такі, що компетентності кожного службовця вищого рівня вміщують у собі компетентності службовців усіх нижчих рівнів однакового профілю. При цьому ефективність правозастосування адміністративного права втрачається через перекручення описаної характеристики концепту кар'єрного зростання на практиці, наприклад, якщо посадова особа міністерства менш компетентна, ніж підпорядкований їй працівник регіонального управління; якщо посадова особа отримала свою посаду в органі публічної влади не внаслідок своїх компетентностей (здібностей, таланту), а через непотизм, фаворитизм, кумівство чи інші відхилення та розлад управлінської культури.

Діяльність відповідно до своїх прагнень, почуттів, переконань – основа якості роботи. Тільки за такої умови уповноважена на правозастосування особа матиме такі важливі для ефективності дій адміністративного права орієнтири як служіння громадянам, суспільству, самовідданість, підпорядкування особистих інтересів і потреб інтересам встановлення справедливості, нетерпимість до порушення прав людини, самореалізація і творчий підхід до виконання своїх професійних обов'язків у межах права.

Наявність знань, поглядів і переконань в їхній істинності тільки гносеологічні елементи світогляду, що залишаються потенціальною енергією суддів та інших суб'єктів правозастосування, яка перетворюється на енергію дій права тільки за умови докладання вольових зусиль. Наприклад, добре, коли суддя / посадова особа органу публічної адміністрації знає практику ЄСПЛ із питань інтерпретації обсягу конкретного права людини та елементів його захисту, проте незастосування цих практик знецінє такі знання, вони стають пустою енергією. Також подібна пасивність судді чи органів публічної адміністрації складає суть невиконання своїх обов'язків із застосування Закону України від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», де передбачено обов'язки держави виконувати рішення ЄСПЛ у справах проти України; усувати причини порушення Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї; впровадження в українське судочинство та адміністративну практику європейські стандарти прав людини.



Воля розуміється як максимальна самореалізація на основі продуктивності, працездатності у сфері сродної діяльності, відповідальності за її результати. Прагнення до волі втілює у собі рівність, значимість, цінність кожної особистості, що передбачає самоповагу й шанобливе ставлення до будь-якої людини. Свобода для посадової особи не повинна ототожнюватися зі свавіллям і неефективністю, адже вона починається там, де особистість перемагає у собі негідні, низькі мотиви, потяги, бажання. Сила свободи і волі у публічно-правовій сфері трактується як сила духу, що формується внаслідок професійного гартування, самодисципліни, самопримушування до розвитку [14, с. 24–25]. Не тільки знаю, проте й дію. При цьому дію відповідно, а не всупереч, наявних знань, у тому числі з питань відносин влади і підпорядкування механізму влади, співвідношення влади і особистості, основних закономірностей і призначення влади, походження влади, її об'єктивні закони і межі влади.

Дієвість і якість роботи на публічній посаді не вичерпуються одним бажанням і волею до застосування права. Реалізація вольових інтенцій публічного службовця вимагає політичних знань у широкому сенсі – про мотиви підлеглих і людей, на які спрямовані рішення органів публічної влади; закономірності соціальної комунікації; складові механізму досягнення цілей зусиллями трудового колективу; збереження легітимності і довіри від населення тощо. Тільки за умови використання усіх цих кратологічних знань у публічного службовця будуть наявні такі соціальні складові, які змусять людей добровільно віддавати йому право здійснювати над ними контроль аж до покарань, довіряти і цінувати публічного службовця і / або визнавати його абсолютний авторитет, беззаперечно підкоряючись його рішенням. Інакше останній не забезпечує своєю правозастосовною роботою (в межах своєї ділянки відповідальності) соціально злагоджений поступ уперед, може дискредитувати публічну владу як таку і виключає своїми діями мобілізацію конструктивної та елімінацію деструктивної енергії громадян. Вольовий елемент виражається у здатності суб'єктів правозастосування нав'язати волю, яка виражена у чинному праві, об'єктам за допомогою примусу й переконання, підпорядкувати їх інтересам права. Без відповідних кратологічних компетентностей виражені у законодавстві норми права застосувати у демократичному суспільстві на практиці не можливо, якщо не використовувати їх відносно людей, якими керуєш, неприховане насилиство, у тому числі у вигляді порушення кримінальних справ та використання інших кримінально-процесуальних засобів впливу [15].

Висновки. Якість є інтегральною характеристикою ефективності норм адміністративного права чи будь-якого іншого феномену як сукупності необхідної кількості взаємопов'язаних між собою системними та іншими суттєвими зв'язками елементів. Якість правозастосовчої діяльності виявляє себе тоді, коли відбувається інституціоналізація правового задуму у реальному житті на підставі вихідних концептів правової культури – принципів справедливості, рівності, свободи та інших. Про цю рису правозастосування актуально говорити тільки за умови, коли чинне законодавство не містить у собі колізій та інших недоліків, які обумовлені суб'єктами правотворчості і можуть бути подолані тільки ними. Специфіка ефективності same адміністративно-правового застосування зумовлена професійністю інтерпретації чинних норм, кваліфікацією релевантних їм фактичних обставин справи і поєднанням цих двох елементів у правозастосовчуому акті на підставі винайдення балансу між приватним і публічним інтересами, а також іншими зasadничими ідеями права.

Консенсус публічної влади і громадян опосередковано їхніми спільними людськими та іншими національними цінностями, приблизно однаковими рівнями загального і професійного, поінформованістю і психологічною готовністю застосовувати наявні знання у реальному житті. Флуктаційні коливання такого порозуміння зростають пропорційно темпу / інтенсивності історичної мінливості як об'єктів, так і суб'єктів адміністративно-правового впливу, додаючи досліджуваному феномену тривалості, сумнівів відповідальному застосуванню цих норм і ще більше вимог до професійності судді чи іншого правозастосувача. При цьому, першою умовою якості роботи, у тому числі ефективності дії норми адміністративного права за посередництва посадової особи органу публічної влади, стає перебування кожного на своєму місці, обумовлене його компетентностями та моральними якостями.



Також якість правозастосування залежить від якості норм адміністративного права, стану кореляції таких норм із менталітетом суспільства, його правою культурою, правосвідомістю громадян та іншими суміжними їм речами. За С.С. Алексеєвим [16, с. 205] та іншими правниками варто звернути увагу на керівну роль правосвідомості як виду пануючої правової ідеології, що тісно пов'язана з чинним позитивним писаним правом, виявляє його сутність та специфіку змісту, надаючи як правотворчості, так і правозастосуванню, усій правовій системі цілеспрямований, соціально орієнтований характер.

Список використаних джерел:

1. Цвік М.В., Петришин О.В., Авраменко Л.В. та інші. *Загальна теорія держави і права*. Харків : Право, 2011. 584 с.
2. Сороко В.М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2012. 260 с.
3. Саймон Г.А. Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції: пер. з англ. Київ : АртЕк, 2001. 392 с.
4. Хамула П.І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2015. 235 с.
5. Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. Москва : Юридическая литература, 1960. 512 с.
6. Ткаля О. Правова дефініція: поняття, значення та роль у законодавчій практиці. *Людина і закон: публічно-правовий вимір*: Зб. тез міжнар. наук.-практ. конф. «VII Прибузькі юридичні читання», м. Миколаїв, 25–26 листопада 2011 р. Миколаїв : Іліон, 2011. С. 28–30.
7. Овчинникова А.П. Феноменологія правової культури: філософсько-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. Одеса, 2016. 200 с.
8. Бондаренко В. Умови ефективності застосування адміністративно-правових норм. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2016. № 855. С. 32–37.
9. Фукуяма Ф. Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке. Москва : АСТ, 2006. 220 с.
10. Сенякин И. Н. Специальные нормы советского права. Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1987. 97 с.
11. Обущенко Н.М. Правозастосування та його місце в трудовому праві : монографія. Дніпропетровськ : ДДУВС. 2016. 160 с.
12. Дутко А.О. Юридичні конструкції та їх використання в законотворчій практиці України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2010. 229 с.
13. Ортинський В.Л., Кісіль З.Р., Ковалів М.В. Управління в органах виконавчої влади України. навч. пос. Київ : Центр учебової літератури, 2008. 296 с.
14. Анучина Л.В., Вовк Д.О., Грошевий Ю.М. та інші. Еволюція етосу юриста в Україні (історичний та соціально-психологічний нарис. За ред. В.О. Лозового та В.О. Румянцева. Харків : Право, 2011. 264 с.
15. Халипов В.Ф. Кратология – наука о власти: концепция. Москва : Экономика, 2002. 368 с.
16. Алексеев С.С. Теория права. Москва : Издательство БЕК, 1995. 320 с.



КОРОТУН О. М.,
кандидат юридичних наук,
докторант
(Науково-дослідний інститут
публічного права)

УДК 342.9:347(77+78)
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-10>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ЗАСОБІВ ІНДИВІДУАЛІЗАЦІЇ УЧАСНИКІВ ГОСПОДАРСЬКОГО ОБОРОТУ, ТОВАРІВ ТА ПОСЛУГ

У статті проаналізовані різні підходи вітчизняних та зарубіжних вчених до сутності охоронної функції права, розкрита роль адміністративно-правової функції в охороні засобів учасників господарського обороту, товарів та послуг, подається його авторське визначення.

Ключові слова: право, функції, адміністративне право, охорона, засоби індивідуалізації, товари, послуги.

В статье проанализированы различные подходы отечественных и зарубежных ученых в сущности охранительной функции права, раскрыта роль административно-правовой функции в охране средств участников хозяйственного оборота, товаров и услуг, дается его авторское определение.

Ключевые слова: право, функции, административное право, охрана, средства индивидуализации, товары, услуги.

The article analyzes different approaches of domestic and foreign scientists to the essence of the protective function of law, the role of administrative and legal functions in the protection of means of participants in economic turnover, goods and services, is given his author's definition.

Key words: law, functions, administrative law, protection, means of individualization, goods, services.

Вступ. На етапах розвитку суспільства існували різні уявлення про власність. Значна увага охороні права власності приділялася ще за часів античності. Питання, пов'язані із власністю, знаходимо у працях Платона, Арістотеля, філософські думки, пов'язані із різними формами власності, – у працях Дж. Локка, Г.В.Ф. Гегеля, К. Маркса, Ф. Енгельс та інших філософів. Розвиток соціальних і економічних відносин висували на перший план потреби суспільства в охороні приватної власності. У вітчизняній юридичній науковій думці кінця XIX ст. А.І. Віцин та В.І. Синайський поряд із правом володіння, користування та розпорядження окремою правомочністю права власності виокремили «право охорони власності» [1, с. 249].

В середині 60-х років минулого століття З.М. Раخلін дійшов висновку, що адміністративно-правова охорона власності здійснюється у сфері суспільних відносин, які регулюються адміністративним правом. На думку вченого, держава, встановлюючи загальні заборони, не дозволяє здійснювати визначені дії, які можуть завдати шкоди власності. Нормами встановлюються загальні правила поведінки людей у процесі управління і використання власності. Такими загальними заборонами встановлюється обов'язок для певних осіб не здійснювати дій, заборонених нормами права, якщо вони можуть завдати шкоди власності. Загальні забо-



рони не встановлюють конкретних адміністративно-правових відносин, але мають значне мобілізаційне значення, оскільки визначають поведінку людей у процесі використання власності. Порушення загальної заборони – це скосення таких дій, якими завдано або могло б бути завдано шкоди власності, вони спричиняють вже конкретні адміністративні відносини між порушником і компетентним органом державного управління [2, с. 13; 3, с. 29].

Правові стандарти, які забезпечують охорону правовласників, засобів індивідуалізації учасників господарського обороту, товарів та послуг обумовлює і примусовий вплив адміністративного права на відносини, що ним регулюються.

Для забезпечення ефективної адміністративно-правової охорони засобів індивідуалізації необхідно з'ясувати правову природу та її змістовне наповнення. Дослідження цього питання є теоретичною платформою для вдосконалення адміністративно-правової охорони суб'єктивних прав власників, законних користувачів та інших учасників відносин галузі охорони об'єктів права інтелектуальної власності.

Питання охорони будь-якої форми права власності, в тому числі й засобів індивідуалізації учасників, є функцією держави, яка покликана забезпечити охорону права власності та діяльність суб'єктів господарювання. Забезпечуючи охорону права власності, дотримання правового порядку в суспільстві, держава встановлює заборону незаконного використання права власності, правила поведінки учасників господарського обороту, товарів та послуг, а у разі порушення встановлених правил, притягує винних осіб до юридичної відповідальності.

Теоретичною основою нашого дослідження є праці сучасних вітчизняних вчених. Серед праць за суміжною тематикою необхідно відзначити праці В.В. Галунька, О.В. Кульчицької, І.О. Личенка, А.Г. Майданевича, О.І. Нікітенка, Г.С. Римарчука, О.П. Світличного, О.В. Тандира, А.В. Чукаєвої та інших. Проте системне дослідження засобів індивідуалізації у працях цих вчених не здійснювалося. Окремим аспектам правової охорони засобів індивідуалізації учасників господарського обороту, товарів та послуг нормами кримінального та цивільного права приділяли увагу П.С. Берзін та А.О. Кодинець.

Завдяки доробку вказаних та інших вчених було розкрито розуміння адміністративно-правової охорони права власності, створено теоретичну базу охорони та захисту об'єктів права інтелектуальної власності.

Актуальність статті полягає у практичній відсутності галузевих розвідок щодо адміністративно-правової охорони засобів індивідуалізації учасників господарського обороту, товарів та послуг як необхідної передумови для формування адміністративно-правової охорони засобів індивідуалізації від їх незаконного використання.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття сутності адміністративно-правової охорони, а також надання авторського визначення поняття адміністративно-правової охорони засобів індивідуалізації учасників господарського обороту, товарів та послуг.

Результати дослідження. В сучасних умовах, коли декілька суб'єктів господарської діяльності виробляють одну й ту саму продукцію, надають послуги одного виду, які можуть бути різні як за ціною, так і за якістю, надають споживачеві можливість відрізнисти один і той же товар або послугу однієї особи від такого ж товару (послуги), що виробляється різними суб'єктами господарювання за допомогою засобів індивідуалізації учасників господарського обороту, товарів та послуг. Такими засобами індивідуалізації учасників господарського обороту, товарів та послуг, на думку О.П. Світличного, є торговельні марки, комерційні найменування, географічне зазначення походження товару [4, с. 196].

Правовий режим та сутність засобів індивідуалізації у межах наукового дослідження та у законодавстві є не збалансованим. Протягом тривалого часу використання окремих розрізняльних позначень є предметом нормативного впорядкування та наукового дослідження [5, с. 130].

Разом із тим діяльність окремих суб'єктів господарювання спрямовується не на задоволення зростаючих потреб людини, суспільства, держави, а навпаки на особисте, як правило, незаконне збагачення за рахунок порушення прав та законних інтересів інших учасників господарської діяльності. Наслідки цього процесу не обмежуються сферою гос-



подарської діяльності, а впливають на інші сфери суспільного життя, істотно позначаючись на ефективності функціонування механізму ринкової економіки держави взагалі, та механізму захисту інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності людини зокрема [6, с. 3].

Вказані об'єкти права інтелектуальної власності підлягають правовій охороні нормами приватного і публічного права. Охоронний вплив права здійснюється за допомогою спеціальних охоронних норм, а також регулятивних, спрямованих на охорону суб'єктивних прав [7, с. 226].

Провідну роль в адміністративно-правовій охороні від незаконного використання засобів індивідуалізації відіграє адміністративне право, яке, зберігаючи своєрідність, виражену в його предметі й методі, тісно взаємодіє практично зі всіма галузями права. Характеризуючи цю взаємодію, треба мати на увазі, що право охоплює своїм регулятивним впливом найрізноманітніші галузі та сфери суспільного життя [8, с. 40] і «практично поширюється на всі факти і події, охоплює як позитивні, так і негативні моменти буття» [9, с. 77].

Сутність правової охорони в адміністративному порядку висвітлює О.І. Харитонова. Вона вважає, що у разі порушення вимоги поводиться певним чином замість регулятивних правовідносин виникають охоронні (регулятивні трансформуються в охоронні), підставою до чого є припис норми права та вчинення адміністративного делікту. В цьому випадку йдеться вже не про реалізацію встановлених адміністративно-правових регулятивних норм, якими були визначені вимоги до поведінки зобов'язального суб'єкта, а про реалізацію положень адміністративно-правових норм, які передбачають встановлення нових прав і обов'язків [10, с. 38].

Досліджуючи різні форми права власності та класифікуючи об'єкти адміністративно-правової охорони права власності за критерієм форми власності на: 1) право власності українського народу; 2) право приватної власності; 3) право державної власності 4) право комунальної власності В.В. Галунько зазначає, що « кожній із форми права власності притаманні як загальні для всіх них, так і спеціальні – тільки для них – суттєві особливості, пов'язані з механізмом створення, набуття, володіння, користування, розпорядження, управління та охорони, який встановлюється, регулюється та охороняється від порушень адміністративним законодавством України» [11, с. 95].

На відміну від наведених форм власності, право інтелектуальної власності – це право особи на результат інтелектуальної, творчої діяльності або на інший об'єкт права інтелектуальної власності, який становлять особисті немайнові права інтелектуальної власності та (або) майнові права інтелектуальної власності, зміст яких щодо торговельних марок, комерційних найменувань та географічних зазначень як засобів індивідуалізації учасників господарського обороту товарів та послуг визначається цивільним законодавством, іншими спеціальними законами і не завжди притаманний загальним формам охорони права власності.

Така відмінність полягає у наступному:

1) право інтелектуальної власності та право власності на річ існують як самостійні правові категорії. Переход прав на об'єкт права інтелектуальної власності не означає переходу права власності на річ, переход права власності на річ не означає переходу права на об'єкт права інтелектуальної власності;

2) об'єктом права інтелектуальної власності може бути визнаний лише такий результат творчої діяльності, який відповідає встановленим вимогам закону. Тільки після цього такий об'єкт підпадає під правову охорону, в тому числі й адміністративно-правову;

3) право інтелектуальної власності, хоча і є виключним правом, обмежено певним строком;

4) за колом творців об'єкта права інтелектуальної власності, яка може не збігатися із загальною цивільною дієздатністю;

5) підставами виникнення (набуття) права інтелектуальної власності;

6) необхідністю спеціального врегулювання відносин у разі створення об'єкта інтелектуальної власності у зв'язку з виконанням трудового договору;



7) необхідністю спеціального врегулювання відносин у разі створення об'єкта інтелектуальної власності на замовлення;

8) специфічним володінням особистими немайновим правом інтелектуальної власності та їх охорони;

9) правовими наслідками невизнання права інтелектуальної власності;

10) способами використання об'єктів права інтелектуальної власності;

11) специфічністю охорони майнових прав інтелектуальної власності.

Разом із тим, засобам індивідуалізації притаманні як загальні для всіх об'єктів права інтелектуальної власності, так і спеціальні, специфічні правові відмінності, що дозволяє відрізити адміністративно-правову охорону засобів індивідуалізації від адміністративно-правової охорони загальної форми права власності. Специфіка адміністративно-правової охорони засобів індивідуалізації дає підстави висловити думку, що засоби індивідуалізації учасників господарського обороту, товарів та послуг у загальній системі охорони права власності слід розглядати як відносно самостійний інститут, покликаний забезпечити охорону і захист правовласників, а також всіх учасників суспільних відносин, що виникають у діяльності суб'єктів господарювання та публічної адміністрації.

Будучи правовими засобами індивідуалізації учасників господарського обороту, товарів та послуг, вказані об'єкти промислової власності підлягають правовій охороні. Слід додати, що у сфері охорони засобів індивідуалізації право виконує відповідні функції, проте їх «регулювальна» або «охоронна» дія є різною в різних суспільствах та різних хронологічних межах. Тому право, як найбільш дієвий регулятор суспільних відносин, вирізняється також своїм функціональним навантаженням, у якому домінують або регулятивні, або охоронні властивості. Ефективність правового регулювання серед багатьох чинників не в останню чергу зумовлюється результативністю правового впливу – правовими функціями [12, с. 44–45].

Результати досліджень. В.В. Галунько, розглядаючи особливості адміністративно-правової охорони інтелектуальної власності, доходить до висновку, що «складовою комплекского міжгалузевого інституту права інтелектуальної власності є адміністративно-правова охорона суб'єктів інтелектуальної власності. Суб'єкти публічного управління здійснюють адміністративно-правову охорону суб'єктів інтелектуальної власності у двох основних формах: шляхом здійснення державної реєстрації об'єктів інтелектуальної власності та видання на них охоронних документів, застосуванням до порушників режиму інтелектуальної власності засобів адміністративного примусу» [13, с. 310].

Такий підхід до адміністративно-правової охорони правовласників об'єктів права інтелектуальної власності є дещо звуженим, але має право на наукове життя як ідеальна конструкція адміністративно-правової охорони засобів індивідуалізації (торговельних марок, комерційних найменувань та географічних зазначень).

Охоронна функція адміністративного права у дослідженій сфері полягає у здісненні попереджувальних (запобіжних) заходів, що вживають уповноважені суб'єкти публічної адміністрації з метою недопущення визнаних на рівні норм закону охорону визнаних прав інтересів. З метою недопущення незаконного використання засобів індивідуалізації держава застосовує специфічні прийоми регулювання суспільних відносин. Такими попереджувальними (запобіжними) заходами є:

1) організація уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації приймання заявок, проведення їх експертизи, прийняття рішення щодо них;

2) державна реєстрація та ведення обліку об'єктів права інтелектуальної власності;

3) попереднє включення об'єктів права інтелектуальної власності в митний реєстр та митне оформлення товарів, що містять засоби індивідуалізації;

4) ведення митного реєстру об'єктів права інтелектуальної власності, які охороняються відповідно до закону на підставі заяв правовласників;

5) вилучення із господарського обороту товарів, позначених засобами індивідуалізації, що порушують суб'єктивні права їх власників та законних користувачів, а також права споживачів;



6) публікації в засобах масової інформації повідомлень про порушення права інтелектуальної власності суб'єктами публічної адміністрації;

7) роз'яснення судами змісту судового рішення щодо порушення права інтелектуальної власності.

Складовою адміністративно-правової охорони засобів індивідуалізації є адміністративний примус. Правові норми, які містяться у цих правових актах, можуть мати форму матеріальних або процесуальних норм.

Слушною є думка С.С. Алексеєва, що правове регулювання завжди здійснюється завдяки особливому «інструментарію», притаманному лише правовому механізму, покликаному юридично гарантувати досягнення цілей, які ставить законодавець, видаючи або санкціонуючи юридичні норми в межах певних типів – «моделей» юридичного впливу [14, с. 348].

Висновки. Аналіз законодавчих актів та наукових думок вказує, що охоронна функція встановлює та гарантує з боку держави систему різноманітних організаційних, економічних, фінансових та правових заходів охорони та захисту засобів індивідуалізації їх незаконного використання.

Таким чином, адміністративно-правова охорона засобів індивідуалізації учасників господарського обороту, товарів та послуг – це відносно самостійний інститут у сфері охорони права власності, покликаний забезпечити охорону і захист всіх учасників суспільних відносин, що виникають у сфері діяльності публічної адміністрації та суб'єктів господарювання.

Список використаних джерел:

1. Вицyn A.I. Русское гражданское право. Спб : Типография Д.В. Чичинадзе, 1897. 375 с.
2. Рахлин З.М. Административно-правовая охрана социалистической собственности в СССР: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1965. 36 с.
3. Рихлин З.М. Административно-правая охрана социалистической собственности: монография. Рига : Издание НТОРЭ им. А. Попова, 1977. 124 с.
4. Світличний О.П. Право інтелектуальної власності: Підручник. Вид. 2, змін. і доп. Київ : НУБіП України, 2017. 355 с
5. Кодинець А.О. Історія становлення та розвитку правової охорони засобів індивідуалізації учасників цивільного обороту товарів і послуг. *Держава і право. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки.* № 25. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. С. 129–133.
6. Берзін П.С. Незаконне використання засобів індивідуалізації учасників господарського обороту, товарів та послуг: аналіз складів злочину, передбаченого ст. 229 КК України: автор. дис. ... на здобуття наук. ступеня док. юрид. наук. Київ, 2004. 22 с.
7. Скаакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків : Консум, 2006. 688 с.
8. Адміністративне право України: навчальний посібник у 2-х томах / Галунько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та інші / За заг. ред. В.В. Галунька. Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т.1: Загальне адміністративне право. 320 с.
9. Ковалський В. Охоронна функція права: [монографія]. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 336 с.
10. Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: автореф. дис. ... док. юрид. наук. Одеса, 2004. 38 с.
11. Галунько В.В. Охорона права власності: адміністративно-правові аспекти : монографія. Херсон : ХМД, 2008. 348 с.
12. Зінченко В.М. До питання про сутність і значення охоронної функції права. *Часопис Київського університету права.* 2012. № 3. С. 44–48.
13. Галунько В.В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні: дис. ... док. юрид. наук. Харків : НУВС. 498 с.
14. Алексеев С.С. Общая теория права: курс: в 2-х т. Москва : Юрид. лит., 1982. Т. 1. 542 с.



КОСИЦЯ О. О.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри правового забезпечення
господарської діяльності

(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 343.9:343.35:35.08

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-11>

ПОВНОВАЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ

У статті розглянуто правові засади, повноваження та результати нормотворчої діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції щодо регулювання інституту викривачів, запропоновано шляхи вдосконалення правового регулювання забезпечення прав викривачів.

Ключові слова: викривач, запобігання корупції, механізм забезпечення прав викривачів, Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК).

В статье рассмотрены правовые основы, полномочия и результаты нормотворческой деятельности Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции по регулированию института обличителей, предложены пути совершенствования правового регулирования обеспечения прав обличителей.

Ключевые слова: обличитель, предотвращение коррупции, механизм обеспечения прав обличителей, Национальное агентство по предупреждению коррупции (НАПК).

In the article, the author reviewed the legal principles, powers and results of normative activity of the National Agency for the Prevention of Corruption in relation to the regulation of the institution of the disclosure, and proposed ways to improve the legal regulation of the provision of the rights of the disclosure.

Key words: whistleblowers, counteraction to corruption, the mechanism protection of the rights of Whistleblowers, National Agency for the Prevention of Corruption.

Вступ. Передумовою ефективної реалізації правозахисної функції держави у сфері забезпечення прав осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачів) та осіб, які розкривають інформацію про загрозу або шкоду суспільним інтересам, є комплексне врегулювання інституту викривачів на законодавчому рівні. Річною національною програмою під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 рік, затвердженою Указом Президента України від 10 квітня 2019 року № 117/2019 [1] передбачено, що проритетом діяльності у сфері запобігання та протидії корупції у 2019 році (як, до речі, і у 2018 році) є практичне втілення норм прийнятих антикорупційних законів, а також проведення моніторингу та аналізу результативності антикорупційної політики держави, забезпечення її обговорення суспільством, представниками бізнесу та міжнародними організаціями.

Однією з публічних інституцій, яка бере участь у формуванні та реалізації антикорупційної політики держави, в тому числі щодо забезпечення прав викривачів, є Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Враховуючи відсутність комплексного законодавчого регулювання інституту викривачів у національному правовому полі



та неоднозначність поглядів на означений інститут у наукових колах, варто розглянути правове регулювання адміністративної діяльності НАЗК щодо забезпечення прав викривачів.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд правових засад діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції у сфері захисту прав викривачів, аналіз нормотворчої діяльності НАЗК щодо регулювання інституту викривачів, вироблення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в частині захисту прав викривачів.

Результати дослідження. Викривачі, тобто особи, які повідомляють (у межах відповідної організації або до правоохоронного органу) або оприлюднюють (публічно) інформацію про правопорушення, отримані в ході своєї трудової або службової діяльності, допомагають запобігти негативними наслідкам та виявити загрозу або шкоду суспільним інтересам, які в іншому випадку можуть залишатися прихованими. Проте викривачі часто не повідомляють про порушення законодавства, боячись помсти. Так, за даними Global Business Ethics Survey 2018 [2] 27% робітників зазнали негативних наслідків після повідомлення про порушення закону в тій організації, в якій вони працюють.

Важливість забезпечення ефективного захисту викривачів все більше визнається як на національному, так і на міжнародному рівні. Захист викривачів є одним із найдинамічніших питань у сferах боротьби з корупцією та дотримання прав людини. Оскільки багато країн у всьому світі приймають нові або вдосконалені закони про захист викривачів, важливо, щоб ці закони містили всеобчний механізм захисту для службових осіб і громадян, які повідомляють про правопорушення, що завдають шкоди або становлять загрозу суспільним інтересам [3, с. 10].

Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює постійний моніторинг виконання закону у сфері захисту викривачів, проводить щорічний аналіз та перегляд державної політики у цій сфері [4]. НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, утворений відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». Створення та успішна діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції була однією з передумов отримання Україною безвізового режиму з ЄС та успішної співпраці з Міжнародним валютним Фондом.

Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює співпрацю із особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень Закону «Про запобігання корупції» [4] (викривачі), вжиття заходів щодо їх правового та іншого захисту, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їх прав у зв'язку з таким інформуванням.

З метою впровадження в національне правове поле інституту викривачів НАЗК розроблено та затверджено 1. Методичні рекомендації щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами (рішення від 06.07.2017 р. № 286), які розраховані для використання у роботі державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування. Національне агентство, а також інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування забезпечують умови для повідомень їх працівниками про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку.

Посадові і службові особи органів, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних органів, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів зобов'язані у межах своїх повноважень ужити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції [5]. Варто наголосити, що практика Європейського суду з прав людини наголошує, що статтю 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод «кожен має право на свободу вираження поглядів» застосовують у випадках, коли йдеться про регу-



лювання відносин між роботодавцем і працівником як приватним, так і публічним правом, що держава має позитивний обов'язок щодо захисту права на свободу вираження поглядів навіть у сфері відносин між приватними особами;

2. Типове Положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції (рішення від 4 вересня 2013 р. № 706) [6],

3. Порядок обробки повідомлень про корупцію та повідомлень про порушення вимог Закону України «Про політичні партії в Україні», що надходять до Національного агентства з питань запобігання корупції (рішення від 27.10.2017 р. № 1024) [7].

На виконання Стратегії розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 роки [8] розроблено проект Закону України «Про захист викривачів корупції», затверджений рішенням Національного агентства від 01 лютого 2019 року № 291 [9]. Проект передбачає такі основні аспекти захисту викривачів: захист інформації про викривача, обов'язковий захист життя, житла, здоров'я та майна викривача правоохоронними органами, заборона порушення трудових прав викривачів, право на безоплатну правову допомогу, відновлення прав і законних інтересів викривачів та відшкодування збитків і шкоди, завданих викривачам.

У проекті закону деталізовано поняття «викривач» та введено поняття «прирівняні особи», які прирівнюються до викривачів (блізькі особи, члени його сім'ї). Крім того, у проекті закону розширеній перелік осіб, які можуть порушити права викривачів (замість керівника або роботодавця вводиться поняття «особа, наділена владними повноваженнями»). У проекті закону інформація про викривачів корупції віднесена до конфіденційної інформації, зазначені випадки, в яких не потрібна згода викривача на розголошення такої інформації. Одним із важливих нововведень проекту закону є надання правового захисту викривачам корупції адвокатами центрів із надання безоплатної вторинної правової допомоги. Також у проекті закону передбачено, що при розгляді звернення викривача національне агентство встановлює факт подання повідомлення про корупцію, факт застосування / створення загрози застосування негативних заходів, причинно-наслідковий зв'язок між ними.

Прийняття Закону України «Про захист викривачів корупції» дозволить вдосконалити механізм державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачів), шляхом визначення понять «викривач» та «прирівняні особи»; запровадження дієвого механізму правового захисту викривачів корупції адвокатами центрів із надання безоплатної вторинної правової допомоги; віднесення інформації про викривача до конфіденційної; розширення переліку осіб, які можуть порушити права викривачів (введення поняття «особа, наділена владними повноваженнями»); введення адміністративної та кримінальної відповідальності за застосування негативних заходів впливу до викривача та прирівняної особи [10].

У межах вдосконалення механізму державного захисту викривачів варто наголосити, що викривач корупційних правопорушень повинен мати такі ж права та обов'язки, як і викривач інших порушень законодавства. Так, викривачами (whistleblowers) в Європейському Союзі (далі – ЄС) вважаються люди, які повідомляють про порушення законодавства, що шкодять або можуть зашкодити суспільним інтересам, наприклад, навколошньому середовищу, громадському здоров'ю, споживчій безпеці та державним фінансам ЄС, якщо це їм стало відомо під час трудової діяльності.

У квітні 2018 року Європейською комісією розроблено та подано на розгляд Проект Директиви Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Reporting on Breaches of Union Law) [11], який спрямовано на посилення захисту викривачів як засобу запобігання та протидії правопорушенням та сприяння забезпечення дотримання законодавства Європейського Союзу. Передумовами розробки та прийняття директиви, як зазначається на офіційному сайті Європейської Комісії, є скандали Dieselgate, Luxleaks, Panama Papers та триваючі викривання Cambridge Analytica, які свідчать, що викривачі можуть відігравати важливу роль у розкритті незаконних дій, які спричиняють шкоду суспільним інтересам та благополуччю громадян, суспільства.



Прийняття єдиного правового акту зумовлено також тим, що лише десять країн ЄС (Франція, Угорщина, Ірландія, Італія, Литва, Мальта, Нідерланди, Словаччина, Швеція та Велика Британія) мають всеосяжний закон, який захищає викривачів (сповістителів, інформаторів) [12]. У квітні 2019 року Директиву Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу [13] прийнято 591 голосом. Директивою встановлено нові загальноєвропейські стандарти для захисту викривачів – осіб, які виявляти-муть порушення законодавства ЄС у різних сферах суспільного життя. Держави-члени Європейського Союзу мають два роки для виконання директиви та погодження правил.

Основною відмінністю поняття «викривач» у національному правовому полі від викривача у прийнятті Директиві Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, є широкий спектр порушень законодавства, про які може повідомити особа та мати захист. Це порушення норм закону в сферах державних закупівель, фінансової діяльності, відмивання коштів та фінансування тероризму, споживчої безпеки, безпеки на транспорті, захисту навколошнього природного середовища, ядерної безпеки, безпеки харчових продуктів та кормів, здоров'я та благополуччя тварин, охорони здоров'я, захисту прав споживачів, конфіденційності, захисті даних та безпеки інформаційних систем. Дослідження положень директиви та імплементація її основних положень та принципів у вітчизняне законодавство є запорукою захисту прав викривачів відповідно до європейських стандартів.

З огляду на вищевикладене доцільно прийняти єдиний комплексний закон щодо захисту осіб, які повідомили про порушення законодавства з урахуванням Директиви Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (2019 рік).

Варто наголосити, що статтею 53 Закону «Про запобігання корупції» [4] гарантується державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції. За наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, або їх близьких осіб, у зв'язку із здійсненим повідомленням про порушення вимог цього закону, правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23 грудня 1993 року № 3782-XII [14]. Автори коментаря до Закону України «Про запобігання корупції» також зауважують, що під законом про захист викривачів потрібно розуміти Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», оскільки іншого, більш спеціального закону, ще не прийнято [15, с. 373].

Однак викривачі не підпадають під дію норм Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [14]. Нормами Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», а саме статтею 2 передбачено, що право на забезпечення безпеки шляхом застосування заходів, зазначених у статтях 1 і 7 цього Закону, за наявності відповідних підстав мають: а) особа, яка заявила до правоохоронного органу про кримінальне правопорушення або в іншій формі брала участь чи сприяла виявленню, попередженню, припиненню або розкриттю кримінальних правопорушень; б) потерпілий та його представник у кримінальному провадженні; в) підозрюваний, обвинувачений, захисники і законні представники; г) цивільний позивач, цивільний відповідач та їх представники у справі про відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням; г-1) представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження; г-2) персонал органу пробації; д) свідок; е) експерт, спеціаліст, перекладач і понятій; е) члени сімей та близькі родичі осіб, перелічених у пунктах «а» – «е» цієї статті, якщо шляхом погроз або інших протиправних дій щодо них робляться спроби вплинути на учасників кримінального судочинства. Категорія «викривач» не підпадає під жодну з вищевказаних категорій, тому доцільним є законодавче закріплення права викривача на захист здоров'я, життя та майна шляхом внесення змін до статті 2 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» або прийняття окремого закону щодо захисту викривачів.



Наявність нормативного закріплення прогресивного механізму, в межах якого особи мають можливість ефективно реалізувати своє право повідомити про правопорушення як у публічному, так і приватному секторах, знаходячись при цьому під ефективним захистом від можливих переслідувань, неправомірних звільнень та інших наслідків, слугує індикатором дієвості антикорупційної діяльності в державі загалом [16, с. 149].

Висновок. Аналіз правових засад діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції у сфері захисту прав викривачів, а також результатів нормотворчої діяльності НАЗК щодо регулювання інституту викривачів свідчить, що ефективне функціонування інституту викривачів у сучасних умовах можливе за наступних умов:

- 1) прийняття єдиного комплексного закону щодо захисту осіб, які повідомили про порушення законодавства з урахуванням положень Директиви Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (2019);
- 2) законодавче закріплення права викривача на захист здоров'я, життя та майна шляхом внесення змін до Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»;
- 3) уніфікувати законодавчі та наукові підходи до поняття викривач;
- 4) викривач корупційних правопорушень повинен мати такі ж права та обов'язки, як і викривач інших порушень законодавства.

Список використаних джерел:

1. Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 рік: Указ Президента України від 10 квітня 2019 року № 117/2019. URL: https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/66/94/be3713ff58b6db13129cb53e80f534a7_1554906766.pdf.
2. Global Business Ethics Survey 2018. URL: <https://www.ethics.org/download-the-2018-global-business-ethics-survey/>.
3. Правовий захист викривачів / За заг. редакцією Нестеренко О.В., Шостко О.Ю. Харків : ТОВ «Видавництво «Права людини», 2016. 94 с.
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
5. Типове Положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції: постанова Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 р. № 706. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/706-2013-%D0%BF#n17>.
6. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами. Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 06.07.2017 р. № 286. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0286884-17>.
7. Про затвердження Порядку обробки повідомлень про корупцію та повідомлень про порушення вимог Закону України «Про політичні партії в Україні», що надходять до Національного агентства з питань запобігання корупції: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 27.10.2017 р. № 1024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0060-18>.
8. Стратегія розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 роки: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 22 червня 2017 року № 234. URL: <https://nazk.gov.ua/strategiya-rozvytku-na-2017-2020>.
9. Проект Закону України «Про захист викривачів корупції». Офіційний сайт НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/zasidannya/12.10.2018/12.10%20%282285%29.pdf>.
10. Інформація щодо проекту Закону України «Про захист викривачів корупції». URL: <https://nazk.gov.ua/informaciya-shchodo-proektu-zakonu-ukrayiny-pro-zahyst-vykryvachiv-korupciyi>.
11. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Reporting on Breaches of Union Law: EUROPEAN COMMISSION.



Brussels, 23.4.2018. 2018/0106(COD). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018PC0218>.

12. Офіційний сайт Європарламенту: URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180607IPR05239/eu-wide-rules-for-safety-of-drones-approved-by-european-parliament>.

13. European Parliament legislative resolution of 16 April 2019 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law. URL: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_EN.html?redirect#BKMD-11.

14. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23 грудня 1993 року № 3782-ХII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3782-12>.

15. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М.І. Київ : Вайте, 2018. 472 с.

16. Корупція в Україні: питання протидії / за заг. ред. В.М. Гаращука. Харків : ФОП Панов А.М., 2015. 168 с.

ЛЕГКА О. В.,

доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри кримінально-
правових дисциплін
(Дніпровський гуманітарний
університет)

НЕГОДЧЕНКО В. О.,

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри кримінально-
правових дисциплін
(Дніпровський гуманітарний
університет)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-12>

ОСОБЛИВОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ВЧИНЕННЯ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ КОРУПЦІЮ

У статті проаналізовані основні положення чинного законодавства України, які регулюють питання адміністративної відповідальності державних службовців за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією, а також з'ясовано особливості притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності.

Ключові слова: державний службовець, адміністративна відповідальність, корупція, правопорушення, стягнення.



В статье проанализированы основные положения действующего законодательства Украины, регулирующие вопросы административной ответственности государственных служащих за совершение правонарушений, связанных с коррупцией, а также выяснены особенности привлечения государственных служащих к административной ответственности.

Ключевые слова: государственный служащий, административная ответственность, коррупция, правонарушение, взыскание.

The article analyzes the main provisions of the current legislation of Ukraine that regulate the issues of administrative responsibility of civil servants for committing offenses connected with corruption, as well as clarifies the peculiarities of bringing civil servants to administrative liability.

Key words: civil servant, administrative responsibility, corruption, offenses, penalties.

Постановка проблеми. Специфіка функцій державних службовців обумовлює наявність у них владних повноважень, реалізація яких зачіпає найважливіші сторони соціального життя кожного і спонукає до вчинення певних дій, які іноді можуть мати тяжкі наслідки. Відповідальність за правопорушення, скосні державними службовцями, має певні особливості і безпосередньо пов'язана із проблемою запобігання корупції.

В Україні реформування антикорупційного законодавства здійснюється одночасно з реформуванням законодавства про державну службу. Незважаючи на позитивні зрушенні у реформуванні державної служби, у діяльності її органів існують проблемні питання та теоретичні прогалини, що вимагає застосування якісно нових підходів. Зважаючи на це, а також враховуючи постійні зміни у законодавстві, питання щодо притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, є досить актуальним.

Метою статті є визначення сутності та особливостей притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Виклад основного матеріалу. Адміністративна відповідальність державних службовців за правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та Законом України «Про запобігання корупції».

Державний службовець згідно п. 2 ст. 1 розділу І Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) [1]. Відповідальність державного службовця – здатність усвідомлювати і виконувати покладені на нього завдання та обов'язки, передбачати наслідки своїх вчинків, дій та бездіяльність як у сфері наданих повноважень, так і в суспільній сфері [2; 3]. Юридична відповідальність настає у разі порушення передбачених законодавством норм, суб'єктом яких виступають державні службовці.

Згідно із ч. 1 ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» державного службовця можна притягти до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної та цивільно-правової відповідальності за вчинення корупційних правопорушень [4]. До державного службовця відповідно до чинного законодавства не застосовуються окремі види покарань (на цю категорію осіб поширюються лише обмеження, визначені Законом України «Про запобігання корупції»), тобто правовий статус державного службовця відрізняється від статусу загального суб'єкта правопорушення.

Запобігання корупційним проявам відповідно до чинного законодавства України передбачається шляхом встановлення відповідних обмежень, передбачених гл. 13 КУпАП: ст. 172-4 (порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяль-



ності), ст. 172-5 (порушення обмежень щодо отримання подарунків), ст. 172-6 (порушення вимог фінансового контролю), ст. 172-7 (порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів), ст. 172-8 (незаконне використання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків), ст. 172-9 (невжиття заходів щодо протидії корупції) [5].

Корупційні правопорушення можуть бути класифіковані на дві групи. До першої основної групи належить сукупність правопорушень, безпосередньо визначених у Законі України «Про запобігання корупції», чинним адміністративним і кримінальним законодавством, які як кваліфікуючу ознакою мають використання службового становища з метою отримання неправомірної вигоди від інших осіб. До другої групи правопорушень (до похідних правопорушень, пов'язаних із корупцією) належать правопорушення, спрямовані на приховування незаконно отриманих грошей, речей, інших видів майна, в тому числі вчинення дій, які передшоджають запобіганню корупції.

Статтею 2 Закону України «Про державну службу» передбачено, що до суб'єктів адміністративної відповідальності належать не всі державні службовці, а лише посадові особи – «керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультивативно-дорадчих функцій» [1]. Зазначимо, що, відповідно до ст. 14 КУпАП, посадові особи притягаються до адміністративної відповідальності за «правопорушення, пов'язані з недотриманням встановлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких належить до їх службових обов'язків» [5]. Проте у вищезазначеному формулюванні відсутня конкретизація, що може привести до непорозумінь та застосування правил аналогії.

Акцентуємо увагу на тому, що повноваження складати протоколи про адміністративні правопорушення надано посадовим особам Національної поліції України, Служби безпеки України та прокуратури. Протягом трьох діб із моменту складання протоколу про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, він надсилається до місцевого загального суду за місцем вчинення правопорушення. Крім того, до органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівника підприємства, установи чи організації, де працює особа, надсилається відповідне повідомлення про складення протоколу. Розгляд справ про адміністративні правопорушення здійснюють районні, районні у місті, міські чи місько-районні суди.

Притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, має наступні наслідки:

- автоматичне внесення особи, притягненої до адміністративної відповідальності, до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;
- припинення та трирічна заборона на зайняття посад державної служби у разі притягнення до адміністративної відповідальності працюючого державного службовця (ст. 84 Закону України «Про державну службу»);
- обмеження щодо вступу на державну службу осіб, які притягалися до адміністративного стягнення, протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили (ст. 12 Закону України «Про державну службу»).

Так, наприклад, державний службовець ОСОБА_1 подав щорічну електронну декларацію 02.04.2018 року. В судовому засіданні ОСОБУ_1 було визнано винною у вчиненні правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-6 КУпАП і накладено стягнення у вигляді штрафу. Рішення суду набрало законної сили 29.04.2018 року. Отже, ОСОБА_1 не має права займати посади державної служби до 29.04.2021 р.

За окремі корупційні злочини Кримінальним кодексом України передбачено менше покарання, ніж за адміністративне правопорушення. Так, у випадку, коли особа, яка перебуває на державній службі, вчинила корупційний злочин, до неї може застосовуватися забо-



рона протягом трьох років як обійтися певні посади, так і займатися певною діяльністю [6]. Тут кримінальний кодекс містить потужну дискрецію (рішення посадової особи або державного органу, обране на власний розсуд) – можливість ухвалювати рішення на власний розсуд, неоднозначно тлумачити законодавство, вибірково застосовувати санкції представником держави (як приклад, хабарник може отримати умовний строк і продовжуватиме перебувати на державній службі).

У КУпАП передбачено відповідальність тільки за правопорушення, пов'язані з корупцією і не закріплено відповідальності за корупційні правопорушення. Зокрема, ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» визначено, що «корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та / або цивільно-правову відповідальність» [5].

Інформація щодо осіб, притягнених до відповідальності та відносно яких судами прийняті та набрали законної сили відповідні рішення, вноситься до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, формування якого регламентовано Положенням про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення від 11.01.2012 № 39/5 [7]. З Єдиного державного реєстру до Міністерства юстиції України з метою формування реєстру корупціонерів (Порядок надсилення електронних копій судових рішень щодо осіб, які вчинили корупційні правопорушення від 26.01.2012 № 12/152/5) [8] надсилаються електронні копії судових рішень, які набрали законної сили, з відомостями, які не можуть бути відкриті для загального доступу (адміністративні правопорушення, передбачені главою 13-А КУпАП; злочини – ст.ст. 191, 262, 308, 312, 313, 320, 354, 357, 364–370, 410, 423, 424 КК; цивільно-правова відповідальність за вчинення корупційних правопорушень) [9].

Особу, відносно якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, може бути відсторонено від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу, в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом (ч. 5 ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції»). У зв'язку із відсутністю складу адміністративного правопорушення, особі, відстороненій від виконання службових повноважень, відшкодовується середній заробіток за час вимушеної прогулі, пов'язаного з таким відстороненням.

П. 3 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу» передбачено, що «однією з підстав для припинення державної служби у зв'язку із втратою права на державну службу або його обмеженням є набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією» [1].

У випадку набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у триденний строк із дня настання або встановлення зазначеного факту (ч. 2 ст. 84 Закону України «Про державну службу») [1]. Згідно положень ст. 285 КУпАП, «постанова суду про накладення адміністративного стягнення у триденний строк із дня набрання нею законної сили направляється відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації ... для вирішення питання про притягнення особи до відповідальності, усунення її згідно із законодавством від виконання функцій держави, якщо інше не передбачено законом, а також усунення причин та умов, що сприяли вчиненню цього правопорушення» [5]. Іншими словами, підставою для припинення державної служби у зв'язку із втратою державним службовцем права на державну службу, є вчинення державним службовцем адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, яке підтверджено рішенням суду та набрало законної сили.

Згідно ст. 22 КУпАП, «при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням» [5].



Висновки. Притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією, регламентовано нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про запобігання корупції». Розгляд справ про адміністративні правопорушення здійснюють районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди. Суб'єктами адміністративної відповідальності є не всі державні службовці, а лише посадові особи.

Інформація щодо осіб, притягнених до адміністративної відповідальності, автоматично вноситься до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. На державних службовців протягом трьох років з дня набрання рішенням суду законної сили поширюються обмеження щодо вступу на державну службу.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. С. 43.
2. Державна служба: навчальний посібник /за ред. С.М. Серьогіна. Київ: Сік груп Україна, 2012. 526 с.
3. Адміністративна відповідальність державного службовця в Україні: питання теорії і правового регулювання : монографія / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, Л.М. Корнута. Одеса : Фенікс, 2013.
4. Про запобігання корупції: Закон України 14 жовтня 2014 року. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. С. 2056.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10>.
6. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 234-III. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2341-14>.
7. Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення від 11.01.2012 № 39/5. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0028-12>.
8. Порядок надсилання електронних копій судових рішень щодо осіб, які вчинили корупційні правопорушення від 26.01.2012 № 12/152/5. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0012750-12>.
9. Онищук О.О. Концептуальні засади запобігання та протидії корупції в Україні. *Адвокат*. 2010. № 9. С. 35–37.



МАТВІЙЧУК А. В.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри правосуддя
юридичного факультету

(Інститут управління, технологій
та права імені гетьмана
Петра Конашевича-Сагайдачного
Державного університету
інфраструктури та технологій)

УДК 342.631 (477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-13>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ЧЛЕНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

У статті проаналізовано особливості адміністративно-правового регулювання механізму застосування таких інструментів громадського впливу на діяльність місцевих органів влади як громадський моніторинг та громадські слухання та запропоновано способи вдосконалення відносин соціально-територіального самоуправління.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, громадський моніторинг, громадські слухання, місцева виконавча влада, органи місцевого самоврядування, територіальна громада.

В статье проанализированы особенности административно-правового регулирования механизма применения таких инструментов общественного влияния на деятельность местных органов власти как общественный мониторинг и общественные слушания и предложены способы совершенствования отношений социально-территориального самоуправления.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, общественный мониторинг, общественные слушания, местная исполнительная власть, органы местного самоуправления, территориальная община.

The article analyzes the peculiarities of administrative and legal regulation of the use of such instruments of public influence on the activities of local authorities as public monitoring and public hearings and proposes ways to improve the relations of social and territorial self-government.

Key words: administrative-legal regulation, public monitoring, public hearings, local executive power, bodies of local self-government, territorial community.

Вступ. Розвиток системи місцевого самоврядування є особливо важливим фактором становлення громадянського суспільства у нашій державі. З моменту проголошення самостійності в Україні розпочалося утвердження в її суспільно-політичному житті процесів реального забезпечення зasad демократичної та правової держави, визначених у Конституції України [1].

Впровадження нових законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів на початковому етапі закріплення власної незалежності в Україні пов'язане з необхідністю вироблення власної стратегії державотворення та механізмів її оптимальної реалізації в усіх



секторах суспільно-політичних відносин. Зокрема, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначив одним із основних напрямів державної політики на майбутні періоди створення належних передумов для розвитку місцевого самоврядування в Україні, а одним із важливих завдань – розвиток ініціативи населення у вирішенні питань місцевого значення [2].

Дослідження науково-теоретичних позицій фахівців щодо правового регулювання відносин місцевого самоврядування дає підстави зробити висновок про те, що вітчизняні науковці досягли певних результатів в осмисленні механізмів удосконалення діяльності різних інститутів громадського самоуправління. Однак, результати дослідження гласності та відкритості процесу нормативно-правової діяльності органів місцевого самоврядування у межах науки адміністративного, конституційного, муніципального права, зокрема питань громадського контролю (громадського моніторингу та громадського обговорення), нормотворення та правозастосування, наявні у наукових доробках окремих вітчизняних і зарубіжних учених В.Б. Авер'янова, В.М. Алексєєва, О.В. Батанова, М.О. Баймуратова, В.Ф. Бойко, Л.М. Воротіна, І.О. Гуменюк, О.О. Кравченко, П.М. Любченко, О.І. Музи, Н.М. Нижник, В.Ф. Погорілко, Ю.О. Тихомирова, В.М. Скрипничук та інших.

Оскільки місцеве самоврядування можна визначити не лише як специфічний прояв влади, що її здійснює у певних організаційних формах населення, що входить до територіальної громади [3, с. 273]; а і як прояв громадської активності, автор дослідження вирішив звернутися до дослідження адміністративно-правових зasad забезпечення участі громадян у місцевому самоврядуванні з метою розширення обсягу досліджень про різні аспекти адміністративного провадження як процесу здійснення регуляторної діяльності.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд особливостей реалізації таких інструментів громадського впливу на нормотворчу правозастосовну діяльність органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як громадський моніторинг та громадські слухання у системі адміністративно-правового регулювання відносин соціально-територіального самоуправління.

Результати дослідження. На сучасному етапі розвитку України як незалежної держави українське суспільство прагне до відродження історичної спадщини та національних традицій, проголошує одним із першочергових завдань створення самодостатніх територіальних громад як одного з основних важелів розвитку місцевого самоврядування у демократичній країні. Практична реалізація поставлених завдань залежить від проведення широкомасштабної реформи державного управління та тісно пов'язана із необхідністю кардинальних змін у системі правового забезпечення місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної організації влади.

Характеризуючи вищезазначені суспільні відносини, Н.Р. Нижник зазначає, що механізми адміністративно-правового регулювання у системі місцевого самоврядування побудовані таким чином, що управління здійснюється не безпосередньо громадою, а через місцевий апарат управління, який, у порівнянні з територіальною громадою, може відстоювати інші інтереси. Однією з причин такого стану справ є те, що громадянське суспільство не має належної можливості брати участь у вирішенні загальнодержавних та місцевих справ [4, с. 56].

Повністю погоджуючись із позицією науковця, варто зауважити, що громадськість, маючи чіткі законодавчі повноваження, має здійснювати постійний контроль за прийняттям відповідних рішень органами місцевого самоврядування, які стосуються питань життезабезпечення територіальних громад та їх спільноЛ власності, через моніторинг проектів нормативно-правових актів з метою недопущення прийняття тих положень, які можуть спричинити негативні соціальні, екологічні та демографічні наслідки. Доцільність такого виду громадського аналізу контролю за реалізацією владних повноважень місцевими органами пояснюється і тим, що у переважній більшості випадків йдеться не про організаційні питання відповідних рад та їх виконавчих органів, що стосуються повсякденних проблем, вирішення яких не завжди співпадає з думкою жителів окремих населених пунктів чи всієї територіальної громади.



Необхідність підвищення ефективності та дієвості норм законодавства, що регулює повноваження владних органів місцевого самоврядування та зміцнення законності у цій сфері, обумовлює завдання для представників вітчизняної науки щодо розробки та вдосконалення правового механізму «громадського моніторингу, нового явища у теорії та практиці» [5, с. 12]. За твердженням науковця Ю. Тихомирова, «мета моніторингу – забезпечення систематичного спостереження, аналізу та оцінки і коригування діяльності органів публічної влади» [5, с. 13].

Дослідуючи питання адміністративно-правових зasad громадського моніторингу за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, ще у першому десятилітті незалежності України О.В. Батанов зазначав, що з приводу цього питання у ряді зарубіжних країн вироблена чітка стратегія та приділяється достатня увага науковців удо-сконаленню системи правового регулювання різних видів громадського контролю за діяль-ністю органів державної виконавчої влади, пропонував запровадження окремих зразків зарубіжного досвіду у систему національного правового регулювання цього виду суспіль-но-політичних відносин [6, с. 112].

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визна-чає систему та гарантії місцевого самоврядування, засади організації, діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [2], а також ряду інших нормативно-правових актів, що регулюють організаційні, економічні та правові засади організації місцевої влади, члени територіальних громад можуть застосовувати такі форми контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: 1) рішення загальних зборів громадян; 2) місцеві ініціативи, внесені на розгляд ради у встановленому порядку; 3) пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань і підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування; 4) місцеві референдуми.

Перелічені механізми втручання членів громади у нормотворчу діяльність органів місцевого самоврядування на практиці майже не використовуються через відсутність діє-вого адміністративно-правового механізму оперативного реагування, який повинен спри-яти захисту територіальних громад від протиправних рішень чи небажаних наслідків, що можуть виникнути внаслідок прийняття місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування нормативно-правових актів.

Дослідуючи проблематику адміністративно-правових зasad регуляторної діяльності в Україні, варто зазначити, що основні проблеми у застосуванні актів регуляторного зако-нодавства на регіональному рівні здебільшого виникають з таких причин: 1) суперечність окремих положень деяких законодавчих актів положенням Конституції України та іншим законам України; 2) наявність прогалин у законодавстві, що породжує протистояння між структурами, які здійснюють управління на місцевому рівні; 3) відсутність моніторингу проектів нормативно-правових актів на регіональному рівні тощо.

Перелік перешкод для ефективного громадського контролю за діяльністю місцевих органів влади доповнює В.В. Мушенок, який зазначає, що при низькому рівні доходів міс-цевих бюджетів органи місцевої влади без належного обґрунтування здебільшого зловживива-ють своїми повноваженнями щодо здійснення несвоєчасних та не в повному обсязі бюджет-них виплат, підвищують ставки податків і зборів тощо [7, с. 96]. Усе це породжує недовіру громадян до законних дій органів місцевого самоврядування.

Виходячи з вищезазначеного, пропоную для обговорення науковців, практиків та екс-пертів власне бачення нормативних передумов, наслідком яких є відсутність належного роз-витку системи громадського моніторингу на місцевому та регіональному рівнях та визна-чення прогалин у нормативно-правових актах, що перешкоджають здійсненню визначених Конституцією України повноважень органами місцевого самоврядування у процесі співп-раці з громадами та громадськими організаціями.

Відповідно до норм Конституції України у Законі України «Про місцеве самовряду-вання в Україні» передбачено, що місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване дер-жавою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного



об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста самостійно або під відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [2].

Однією з причин відсутності належним чином організованої роботи громадських організацій по моніторингу за прийняттям проектів регуляторних актів органами місцевого самоврядування є відсутність належної законодавчої основи у базовому Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та в інших нормативно-правових актах.

Повністю поділяючи позицію В.В. Мушенка про те, що закони як основоположні нормативні акти у вітчизняній правовій системі є відносно стабільними та приймаються на трирічний час, а можливість швидко реагувати на зміни у суспільно-економічному житті та ефективно забезпечувати правове регулювання конкретних проблемних питань різних сфер держава здійснює за допомогою інших правових інструментів, якими є постанови Кабінету Міністрів України [7, с. 36]; прийняття Кабінетом Міністрів України постанови про затвердження Державної програми громадського контролю щодо ефективності застосування нормативно-правових актів органами місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Така програма повинна містити чіткий правовий механізм та організаційну структуру, повноваження громадських організацій щодо проведення моніторингу, а також визначення методів взаємодії з відповідними державними та недержавними установами та організаціями. За інших обставин неможливо сподіватися на позитивний результат громадського моніторингу ефективності застосування нормативно-правових актів місцевого значення у разі його проведення без взаємозв'язку із вказаними структурами, що відповідно до законодавства наділені повноваженнями приймати такі нормативно-правові акти.

Важливим чинником ефективності вирішення визначених питань повинна стати робота місцевих громадських організацій, які співпрацюватимуть із відповідними підрозділами обласних та районних рад, що дозволить отримувати об'єктивну інформацію про прогалини у чинному законодавстві стосовно здійснення місцевого самоврядування в Україні та знайти спільні підходи до його вдосконалення. У цьому процесі не потрібно обмежувати коло учасників моніторингу ефективності нормотворчої та правозастосовної діяльності органів місцевої влади. Необхідно брати до уваги та розглядати слухні пропозиції від спеціалізованих громадських організацій (асоціацій, спілок), громадських рад тощо.

Вищезазначена програма також повинна містити чіткі механізми застачення представників громадськості, науковців, досвідчених експертів та інших професіоналів, які мають достатній практичний досвід, оскільки проведення громадського моніторингу нормотворчої діяльності місцевих органів влади необхідне за багатьма напрямами та потребуватиме використання норм законодавства різної галузевої спрямованості.

Авторська позиція є солідарною з позицією В. Бабаєва, який зазначає, що залучивши широке коло учасників процесу громадського контролю за діяльністю місцевих органів, можна сподіватися на більш позитивний результат, що моніторинг буде дієвим, пропонуватимуться не тільки пропозиції щодо змін та доповнень до чинного законодавства, а й новації, які є важливими для практичної реалізації визначених законодавством повноважень [9, с. 25].

Ефективне проведення громадського моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування залежить від: 1) належного рівня нормативно-правового закріплення функцій та повноважень громадських організацій; 2) наукового, організаційного та кадрового забезпечення громадських організацій; 3) належної матеріальної бази для роботи громадських (неприбуткових) організацій; 4) налагодження ефективної співпраці з об'єктами громадського моніторингу та іншими установами і організаціями тощо.

У контексті дослідження системи адміністративно-правового регулювання участі громадян у місцевому самоврядуванні поряд із громадським моніторингом здійснено ана-



ліз іншого правового інструменту громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади – громадських слухань.

Окрім правові механізми контролю за вирішення питань місцевого значення закріплені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей закон передбачає, що вирішення питань місцевого значення може відбуватися шляхом проведення місцевих референдумів, зібрання загальних зборів усіх чи частини жителів села, селища, міста [2]. Зі змісту закону можна зробити висновок про те, що громадські слухання можуть проводитись із питань, що мають важливе побутове, соціальне чи економічне значення для жителів того чи іншого територіального об'єднання.

Законодавче закріплення основних засад і принципів місцевого самоврядування, на основі яких громадяни – жителі того чи іншого населеного пункту – можуть використовувати своє конституційне право на участь у місцевому самоврядуванні, потребує вдосконалення. Зокрема, питання проведення громадських слухань регламентується статтею 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка визначає, що громадські слухання – це право зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до сфери місцевого самоврядування [2]. Таким чином, територіальна громада визначається як єдиний ініціатор проведення громадських слухань, що є недостатнім на сучасному етапі розвитку суспільно-політичних відносин.

Законодавство визначає територіальну громаду первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. Саме на територіальну громаду покладені повноваження здійснення місцевого самоврядування, а відповідні ради можуть створювати за ініціативою жителів інші органи самоорганізації населення. Органи самоорганізації населення є однією із форм участі членів територіальної громади у вирішенні місцевих питань.

Територіальна громада як «первинний суб'єкт місцевого самоврядування створює представницькі органи – відповідні місцеві ради, які діють від її імені» [10, с. 123]. Місцеві ради «за ініціативою жителів можуть надавати дозвіл на створення інших форм самоорганізації населення» [11, с. 48]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що орган самоорганізації населення є однією із форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст тощо у вирішенні окремих питань місцевого значення [2]. Положення закону передбачає, що ці органи можуть наділятися частиною повноважень місцевих рад, а також мати власні повноваження. Проаналізувавши зміст вищезазначеного закону, варто зауважити, що органи самоорганізації населення можуть виконувати функції представницьких органів на зразок ради, але у меншому масштабі.

Висновки. Питання адміністративно-правового забезпечення проведення процедур громадського моніторингу та громадських слухань на місцевому рівні на етапі становлення громадянського суспільства в Україні є досить актуальним. Чинне законодавство визначає порядок проведення таких видів громадського контролю з метою забезпечення органами місцевої влади вирішення питань місцевого значення. Проте, на законодавчу рівні не прийнято типового положення, яке б регламентувало порядок ведення окремих видів громадського контролю.

Прийняття Державної програми громадського контролю щодо прийняття та ефективності застосування нормативно-правових актів органами місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування сприяло б: 1) спрощенню процедур здійснення громадського моніторингу та ініціювання проведення слухань; 2) визначенню переліку суб'єктів місцевого самоврядування, які самі можуть ініціювати проведення громадського моніторингу та обговорення важливих для функціонування громади питань шляхом громадських слухань; 3) окресленню кола суб'єктів, які мають право звернутися до відповідних органів, обов'язком яких є розгляд заяв про здійснення моніторингу та організація проведення слухань тощо.



Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 № 280/97-ВР (станом на 1 квітня 2019 р.) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997, № 24, с.170.
3. Коментар до Конституції України / Авер'янов В.Б., Бойко В.Ф., Борденюк В.І. та інші. 2-ге вид., випр.. й допов. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1998. 568 с.
4. Нижник Н.Р. Природа та зміст адміністративної реформи в Україні / Реформування державного управління в Україні: проблема та перспективи; за заг. ред. В.В. Цвєткова. Київ : Просвіта, 2009. 214 с.
5. Тихомиров Ю. Организация и проведение правового мониторинга. *Право и экономика*. 2006. № 10. С.11–13.
6. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1998. 168 с.
7. Мушенок В.В. Improvement of legal regulation revenues local budgets. *Зовнішній торгівельний економіка, фінанси, право*. 2017. № 3. С. 90–98.
8. Мушенок В.В. Акти Кабінету Міністрів України у системі фінансового регулювання заходів у сільському господарстві. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія «Юридичні науки» № 4. 2017. С. 36–39.
9. Бабасев В. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти : монографія. Харків : Магістр, 2004. 453 с.
10. Любченко П.М. Муніципальне право України. Навч. посіб. Харків : Видавництво «ФІНН», 2012. 496 с.
11. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та інші. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

МЕЛЬНИК С. М.

кандидат юридичних наук, начальник
(Військово-юридичний інститут
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого)

УДК 351.86(450+41+494)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-14>

**ЗАРУБІЖНІЙ ДОСВІД АДМІНІСТРУВАННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНОЗДАТНОСТІ
(НА ПРИКЛАДІ ІТАЛІЇ, ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ, ШВЕЙЦАРІЇ)**

У статті висвітлюються питання адміністрування національної безпеки й обороноздатності у таких зарубіжних державах, як Італія, Велика Британія, Швейцарія. Вказується, що адміністрування національної безпеки й обороноздатності є управлінським впливом посадових осіб і органів влади, які відповідно до законодавства уповноважені приймати рішення про організацію діяльності суб'єктів військового управління задля успішного виконання покладених на них завдань і функцій. Акцентується увага на тому, що моделі адміністрування діяльності військової організації в Італії, Великій Британії, Швейцарії мають певні особливості, зумовлені історичними умовами державотворення.

Ключові слова: національна безпека, обороноздатність, суб'єкти військового управління, збройні сили, Італія, Велика Британія, Швейцарія, Україна.

В статье освещаются вопросы администрирования национальной безопасности и обороноспособности в таких зарубежных государствах, как Италия, Великобритания, Швейцария. Отмечается, что администрирование национальной безопасности и обороноспособности представляет собой управленческое влияние должностных лиц и органов власти, которые в соответствии с законодательством уполномочены принимать решение об организации деятельности субъектов военного управления ради успешного выполнения возложенных на них задач и функций. Акцентируется внимание на том, что модели администрирования деятельности военной организации в Италии, Великобритании, Швейцарии имеют определенные особенности, обусловленные историческими условиями создания государства.

Ключевые слова: национальная безопасность, обороноспособность, субъекты военного управления, вооруженные силы, Италия, Великобритания, Швейцария, Украина.

The article covers the issues concerning to the administration of national security and defense capability in such foreign states as Italy, Great Britain, Switzerland. It is noted, that the administration of national security and defense capabilities is an administrative impact of the officials and authorities who, on accordance with the law, are authorized to make decisions on the organization of activities of the military administration subjects for the successful performance of tasks and functions entrusted to them. The main subject is the armed forces (the army). It is emphasized, that the models of administration of military organization activities in Italy, Great Britain, Switzerland have certain features due to historical conditions of state formation.

Key words: national security, defense capability, subjects of military administration, armed forces, Italy, Great Britain, Switzerland, Ukraine.



Вступ. Починаючи з 2014 р. державний розвиток України позначився загостренням військово-політичної обстановки та необхідністю протидії новим загрозам національній безпеці й обороноздатності. Окупація частини території України, підвищення рівня терористичної загрози, численні небезпеки для громадської безпеки та правопорядку вимагають від держави перегляду засад державної політики у частині адміністрування національної безпеки і підтримання рівня обороноздатності. Важливою гарантією оптимізації діяльності мілітарних структур держави, насамперед Збройних Сил України, є запозичення і впровадження позитивного зарубіжного досвіду функціонування інституцій, призначених забезпечувати державну безпеку й оборону країни від імовірного військового вторгнення. У зазначеному контексті важливим завданням вітчизняної юридичної науки є комплексна наукова розробка аспектів, які характеризують адміністрування національної безпеки й обороноздатності у державах, досвід яких є показовим.

На рівні національного законодавства України такі програмні документи у сфері забезпечення національної безпеки й оборони, як Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, а також Стратегічний оборонний бюллетень передбачають, що налагодження співпраці із зарубіжними правоохоронними органами, а також військовими структурами, які забезпечують обороноздатність і державну безпеку, є важливими умовами зміцнення національної системи безпеки і підтримання обороноздатності [1; 2]. Беручи до уваги те, що останнім часом Україна веде активну діяльність у напрямі реалізації спільніх із державами Європи заходів, спрямованих на оптимізацію управління національною безпекою, а також забезпечення глобальної безпеки у східноєвропейському регіоні, важливого значення набуває дослідження досвіду адміністрування національної безпеки й оборони розвинених держав Старого світу.

Постановка завдання. Відповідно метою статті є висвітлення досвіду адміністрування національної безпеки й обороноздатності, який накопичили органи військового управління Італії, Великої Британії, Швейцарії.

Аналіз напрацювань вітчизняних науковців, які займалися розробкою питань забезпечення національної безпеки й обороноздатності (В. Богуцький, Є. Григоренко, А. Дацюк, О. Коломоєць, М. Тищенко, О. Полтораков, В. Садовський), дозволяє констатувати недостатній рівень висвітлення зарубіжного досвіду діяльності уповноважених органів і служб у напрямі забезпечення національної безпеки й оборони. Це підтверджує науково-практичну доцільність висвітлення означеных аспектів.

Результати дослідження. Адміністрування національної безпеки й обороноздатності є складним процесом, управлінським впливом посадових осіб і органів влади, які відповідно до законодавства уповноважені приймати рішення про організацію діяльності суб'єктів військового управління задля успішного виконання покладених на них завдань і функцій. Зазвичай у сучасних державах світу адміністрування питань забезпечення національної безпеки і підтримання високого рівня обороноздатності покладається на суб'єктів військового управління. М. Тищенко та В. Богуцький під «суб'єктами» військового управління пропонують розуміти конкретні органи військового управління, їх посадових осіб, які виконують управлінські функції та наділені для цього відповідними повноваженнями [3, с. 69]. Головною, системоутворюючою ланкою системи суб'єктів військового управління є збройні сили й органи забезпечення національної (державної) безпеки.

Цікавий для України досвід адміністрування національної безпеки й обороноздатності накопичила Італія. Правові засади адміністрування діяльності суб'єктів військового управління визначено, здебільшого, у Конституції Італії, Концепції національної безпеки та Білій книзі з питань оборони 2002 р. [4; 5]. Слід підкреслити, що діяльність органів військового управління Італії має своїм пріоритетом раціоналізацію зовнішньої політики Італії, зміцнення міжнародної безпеки, безпеку зони ЄС, активне сприяння НАТО у діяльності блоку. У зазначеному контексті найбільш нагальні для суб'єктів військового управління Італії цілі полягають у розширенні ЄС у східноєвропейській зоні, забезпечені стабільності на Балканах, контролі над міграційними потоками у Середземномор'ї [6, с. 27].



Система суб'єктів військового управління Італії є розгалуженою. Італійська модель забезпечення національної безпеки й обороноздатності представлена цілою системою державних органів і установ, які здійснюють управління розвідувальними службами і мають узагальнену назву «Система інформації для безпеки республіки» (італ. «Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica»). До структури системи входять Голова Ради міністрів Італії, відповідальний за злагоджене функціонування Міжвідомчого комітету з безпеки республіки, Урядовий уповноважений із питань безпеки республіки, Департамент інформації та безпеки, Агентство зовнішньої інформації і безпеки, Агентство внутрішньої інформації і безпеки [7]. Проте розвідувальний потенціал держави не обмежується зазначеними установами. Військову розвідку координує Генеральний штаб в особі Міжвідомчого розвідувального центру 2-го Відділу безпеки та інформації. Зазначений підрозділ здійснює координацію діяльності військових розвідувальних органів і містить у своєму складі оперативно-ситуаційну інформаційну службу. Основне завдання – інформаційне забезпечення збройних сил Італії, збір інформації військово-технічного характеру, корегування діяльності військової поліції тощо.

Головним органом військового управління є Міністерство оборони Італії, яке здійснює управління всіма підрозділами збройних сил («Forze Armate Italiane»). Okрім міністерства, діє координаційний орган – «Вища рада збройних сил» і Генеральний штаб збройних сил. Військова організація держави складається з «класичних» сухопутних, військово-морських і повітряних сил. Особливістю системи військового управління Італії є існування «лінійно-територіального» командування, коли види військ підпорядковуються власному командуванню й одночасно органам територіального командування. Основне завдання різновидів військ у контексті забезпечення національної безпеки – забезпечення опору збройній агресії, захист недоторканності державних кордонів, суверенітету. Проте привертає увагу специфіка компетенції карабінерів – особливого сегмента військової організації держави, який із 2000 р. офіційно є різновидом збройних сил [8]. Карабінери виконують низку специфічних функцій: здійснення слідчо-криміналістичних, оперативно-розшукувих, спеціальних дій і функцій, охорону глави держави і членів уряду, охорону стратегічно важливих об'єктів забезпечення обороноздатності держави, охорону судів і місць позбавлення волі. Карабінери мають подвійне підпорядкування. Адміністрування їх діяльності здійснюється Міністерством оборони у військових питаннях і Міністерством внутрішніх справ – у питаннях протидії злочинності та забезпечення правопорядку. Оперативне керівництво карабінерами здійснює Генеральне командування карабінерів, якому підпорядковуються міжрегіональні командування, регіональні командування і командування груп. Отже, італійська модель адміністрування суб'єктів військового управління, які відповідають за забезпечення державної безпеки та високого рівня обороноздатності, є багатоступеневою і характеризується наявністю багатьох органів і служб, що виконують відповідні завдання.

Своєрідну модель адміністрування національної безпеки й оборони суб'єктами військового управління має Велика Британія. В організаційно-функціональному вимірі англійська система забезпечення державної безпеки та підтримання обороноздатності складається з Королівських збройних сил і розвідувальних органів, які мають власні назви та історію формування (таємної служби розвідки, Военної розвідки, Державного відомства британської розвідки і т. д.). Формально головнокомандувачем армії є монарша особа. Армія має класичну трьохелементну структуру: сухопутні війська, військово-морський флот, повітряні сили. Проте викликає інтерес інша особливість. Міністерство оборони Сполученого Королівства, як головний суб'єкт військового управління, розпоряджається коштами не лише на потреби війська, а й фінансує з власного кошторису специфічну цивільну структуру – Дорадчий комітет оборони, преси та телерадіомовлення («The Defence, Press & Broadcasting Advisory Committee»). Для більшості держав світу, на відміну від Англії, не характерно, щоб Міністерство оборони фінансувало та керувало цивільною структурою, яка переймається питаннями свободи інформації. Основним завданням комітету є створення балансу між належним рівнем забезпечення секретності інформації, з одного боку, та свободою слова



і правом на інформацію – з іншого [9, с. 30]. Цього вимагають консервативні традиції стійкого демократичного державного устрою та ціннісного ставлення суспільства до свободи слова і свободи інформації. Традиційно інформаційна безпека у Британії вважається основою системи національної безпеки й оборони. Головною адміністративною формою роботи комітету є видання рекомендацій для ЗМІ про те, яку інформацію можна поширювати, а яку ні. Зазвичай ЗМІ «прислухаються» до рекомендацій органу. В іншому разі посередництвом судового рішення може бути заборонено розповсюджувати інформацію. Це вказує на те, що англійська модель діяльності суб'єктів військового управління у напрямі забезпечення національної безпеки й оборони передбачає управління цивільними структурами з невійськовими функціями, які стосуються тих чи інших аспектів національної безпеки.

Швейцарська модель адміністрування діяльності суб'єктів військового управління щодо забезпечення національної безпеки й оборони також характеризується своєрідністю. Збройні сили функціонують у межах «поліцейського» типу, їх основне призначення армії полягає у забезпечені загальної безпеки та підтримці оборонного потенціалу країни. У Швейцарії категорії «обороноздатність» і «національна безпека» практично не різняться між собою. Не випадково оборонне відомство має назву «Департамент оборони, захисту населення і спорту». Враховуючи відносно малу чисельність війська (5 000 осіб постійного кадрового складу), основна увага приділяється не методології управління силами і засобами, а військовій підготовці кожного громадянина чоловічої статі. Програма військової підготовки будь-якого військового базується на постулаті про те, що обороноздатність і державна безпека – це одне і те саме. Традиційно у збройних силах держави ведеться робота з резервістами. У разі збройної агресії Швейцарська Конфедерація здатна розгорнути протягом півдоби 650-тисячну, а в дві доби – 1,7-мільйонну армію [10, с. 12]. Традиційно є практика, що після закінчення служби держава віддає бійцеві особисту зброю з двома повними магазинами, набір їжі, три комплекти форми на всі пори року, спорядження, бронежилет і каску, з яким він і повертається додому. Таким чином, кожен швейцарець у будь-який момент може стати до захисту держави від зовнішнього ворога. Швейцарська модель адміністрування суб'єктів військового управління передбачає повну взаємодію військової організації з суспільством, яке цінує і поважає армію.

Висновки. Беручи до уваги викладене вище, можемо констатувати, що у державах Європи адміністрування забезпечення національної безпеки й обороноздатності здійснюється розгалуженою системою суб'єктів військового управління. Збройні сили держави відіграють у зазначеному контексті провідну роль. Дослідження моделей адміністрування національної безпеки й обороноздатності Італії, Великої Британії, Швейцарії сприятиме оптимізації реформування національної системи забезпечення державної безпеки й обороноздатності України. У продовження викладеного зазначимо, що перспективним напрямом наукової розробки є вироблення пропозицій щодо запозичення і впровадження зарубіжного досвіду у національну практику функціонування сектору безпеки й оборони.

Список використаних джерел:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016. *Офіційний веб-сайт Верховної ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> (дата звернення 25.05.2019).
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегічний оборонний бюллетень України» : Указ Президента України від 06 червня 2016 р. № 240/216. *Офіційне інтернет-представництво Президента України*. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137/> (дата звернення: 22.05.2019).
3. Тищенко М.М., Богуцький В.В., Григоренко Є.І. Військова адміністрація : навчальний посібник / за заг. ред. М.М. Тищенка. Харків : Право, 2014. 364 с.
4. Конституція Італії. URL: <http://constitutions.ru/archives/262> (дата звернення: 23.05.2019).



5. Libro bianco 2002. Ministero della Difesa. URL: http://files.studiperlapace.it/spp_zfiles/docs/20060816165432.pdf (дата звернення: 23.01.2019).
6. Коломоєць О.В. Особливості концепції колективної безпеки Італії. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2014. Вип. 119. С. 26–33.
7. Carlo Mosca, Stefano Gambacurta, Giuseppe Scandone, Marco Valentini, I Servizi di informazione e il segreto di Stato (Legge 3 agosto 2007, n. 124). Giuffrè, Milano 2008. P. XXVIII.
8. Carabinieri. Treccani.it. URL: [http://www.treccani.it/enciclopedia/carabinieri_\(Dizionario-di-Storia\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/carabinieri_(Dizionario-di-Storia)/) (дата звернення: 23.05.2019).
9. Аналіз державної політики у сфері національної безпеки і оборони України / А. Дацюк та ін. Київ, 2015. 40 с.
10. Стратегічний вибір: основні моделі національної безпеки та зовнішньої політики України. Проект Центру дослідження міжнародних відносин за підтримки The Black Sea Trust for Regional Cooperation of the German Marshall Fund. Київ, 2014. 41 с.

МИХАЙЛЮК Я. Б.

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
публічного та приватного права
(Київський університет
імені Бориса Грінченка)

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-15>

ПРИНЦИП МОВЧАЗНОЇ ЗГОДИ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті проведено дослідження принципу мовчазної згоди у сфері надання адміністративних послуг, виокремлено місце цього принципу у системі принципів адміністративних процедур. Окрему увагу звернено на практичне застосування вказаного принципу та його значення для захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб у відносинах із органами публічної адміністрації. Вивчено особливості правового регулювання застосування принципу мовчазної згоди у сфері дозвільних процедур. Детально проаналізовано європейський досвід застосування принципу мовчазної згоди та його роль для підвищення якості надання адміністративних послуг.

Ключові слова: принципи адміністративного права, адміністративні процедури, мовчазна згода, адміністративні послуги, дозвільні процедури.

В статье проведено исследование принципа молчаливого согласия в сфере предоставления административных услуг, выделено место данного принципа в системе принципов административных процедур. Отдельное внимание уделено практическому применению указанного принципа и его значению для защиты прав и свобод физических и юридических лиц в отношениях с органами публичной администрации. Изучены особенности правового регулирования применения принципа молчаливого согласия в сфере разрешительных процедур. Детально проанализирован европейский опыт применения прин-



ципа молчаливого согласия и его роль для повышения качества предоставления административных услуг.

Ключевые слова: *принципы административного права, административные процедуры, молчаливое согласие, административные услуги, разрешительные процедуры.*

The article analyzes the principle of tacit consent in the area of providing administrative services. Author outlines the principle of tacit consent in the system of principles of administrative procedures. Particular attention is devoted to the practical application of this principle and its meaning for the protection of the rights and freedoms of individuals and legal entities in relations with public administration.

Key words: *principles of administrative law, administrative procedures, tacit consent, administrative services, licensing procedures.*

Вступ. Проблематиці надання адміністративних послуг присвячено значну кількість наукових досліджень у сфері адміністративного права, окрім місце серед яких займає вивчення принципів надання адміністративних послуг. Питання принципів надання адміністративних послуг розглядаються через призму принципів адміністративних процедур.

Актуальність теми статті зумовлена необхідністю детального аналізу застосування принципу мовчазної згоди у сфері надання адміністративних послуг на основі європейського досвіду з метою формування пропозицій щодо вдосконалення українського законодавства у цій сфері.

Дослідженням правового регулювання надання адміністративних послуг в українській адміністративно-правовій науці займалися такі вчені, як В.Б. Авер'янов, К.К. Афанасьев, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.Л. Дембіцька, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, І.Б. Коліушко, Є.В. Курінний, Г.М. Писаренко, А.А. Пухтецька, А.О. Селіванов, К.В. Химичук та ін. Дослідженням проблем принципів адміністративних процедур були присвячені праці А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, В.Г. Перепелюка, В.П. Тимощука, А.М. Школика та ін.

Однак принципу мовчазної згоди часто не приділяється достатньо уваги у контексті аналізу принципів процедур надання адміністративних послуг, незважаючи на те, що вказаний принцип має важоме практичне значення для захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб у відносинах із органами публічної адміністрації.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження проблем застосування принципу мовчазної згоди у сфері надання адміністративних послуг, а також формульовання пропозицій щодо вдосконалення українського законодавства у цій сфері з урахуванням європейського досвіду.

Результати дослідження. Поняття «принцип» (від лат. *principium* – начало, основа) у науковій літературі розглядається як «основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної державної чи громадської організації» [1, с. 110].

Принципи адміністративного права у теорії розглядають як «засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями та механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин» [2, с. 95–96].

Вивчаючи європейські принципи адміністративного права, А.А. Пухтецька відносить «до загального обсягу поняття європейських принципів адміністративного права сукупність принципів європейського адміністративного права та Європейського адміністративного простору, які відображають результати процесів європейської адміністративної конвергенції та поглиблення європейської інтеграції в Європі (середини ХХ ст. – початку ХХІ ст.), у т. ч. щодо уніфікації та стандартизації діяльності публічних адміністрацій країн-членів ЄС» [3, с. 169].

У спеціальному дисертаційному дослідженні Е.О. Легеза принципи надання публічних послуг визначає як «основоположні засади, на яких ґрунтуються процес діяльності



суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг фізичним і юридичним особам» [4, с. 129–130].

Нагомість Законом України «Про адміністративні послуги» визначено принципи державної політики у сфері надання адміністративних послуг, до складу яких не включені принципу мовчазної згоди. Однак законодавче визначення принципу мовчазної згоди міститься у Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»: «Принцип мовчазної згоди – принцип, згідно з яким суб'єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру, за умови, якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі не видано або не направлено» [5, с. 31].

У науковій літературі часто принцип мовчазної згоди розглядається виключно в контексті дозвільних процедур у сфері господарської діяльності. Однак такий підхід є обмеженим і невірним.

Як зазначає В.П. Тимощук, значну частину адміністративних послуг становлять т. зв. «документи дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» [6, с. 19]. Дозвільні процедури стосуються виключно сфери господарської діяльності, однак сфера надання адміністративних послуг є ширшою та включає як адміністративні послуги, що надаються у сфері бізнесу, у т. ч. документи дозвільного характеру, так і послуги, які надаються громадянам і не пов'язані зі здійсненням господарської діяльності. Дозвільні органи у контексті Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» розглядаються як суб'єкти надання адміністративних послуг.

Окрім того, у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» внесено зміни, відповідно до яких дозвільні центри є складовою частиною центрів надання адміністративних послуг, плата за видачу (переоформлення) документів дозвільного характеру (адміністративний збір) визначається згідно із Законом України «Про адміністративні послуги», та інші зміни.

За своєю правовою природою дозвільні процедури у сфері господарської діяльності належать до адміністративних процедур. І. Лазарєв до адміністративних процедур, що здійснюються органами виконавчої влади у відносинах із громадянами та їх організаціями, відносить ліцензійно-дозвільні процедури [7, с. 16]. Дозвільні процедури зараховують до адміністративних процедур також українські науковці А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник [8], С.Г. Стеценко [9] та ін.

У Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» розкривається суть принципу мовчазної згоди. Якщо у встановлений законом строк суб'єкту господарювання не видано документ дозвільного характеру або не прийнято рішення про відмову у його видачі, через десять робочих днів із дня закінчення встановленого строку для видачі або відмови у видачі документа дозвільного характеру суб'єкту господарювання має право провадити певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності. Деталізовано застосування вказаного принципу в Постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання застосування принципу мовчазної згоди» від 27 січня 2010 р. № 77.

Однак дія принципу мовчазної згоди є обмеженою щодо окремих видів господарської діяльності; їх перелік визначений Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, які не можуть провадитися на підставі подання декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства» від 25 серпня 2010 р. № 725.

Варто зазначити, що є також «інший бік декларативного принципу, оскільки особа, котра обрала такий спосіб реалізації свого права, повинна брати на себе повну відповідальність за результати своєї діяльності та нести як юридичну, матеріальну, так і моральну відповідальність <...> запровадження принципу декларативності, особливо у сфері господарювання, – це велика довіра до громадянського суспільства щодо усвідомлення необхідності



робити все згідно з чинним законодавством, а також відповіальністі за безпечність і якість господарської діяльності» [10, с. 50].

У європейській науковій літературі дослідженню принципу мовчазної згоди присвячена достатня увага. Його практичне застосування також має тривалу історію. Незважаючи на це, європейські вчені «мовчання адміністративного органу» розглядають по-різному. Більшість схиляються до думки, що відсутність відповіді органу публічної адміністрації на запит зацікавленої особи у встановлений строк означає схвалення, яке відповідає латинському принципу «qui tacet consentire videtur» (з лат. – «той, хто мовчить, погоджується»). Однак в окремих теоретичних дослідженнях, навпаки, звертається увага на те, що відсутність ствердної відповіді повинна розглядатися як відмова.

«Адміністративне мовчання» у європейських адміністративно-правових дослідженнях розглядається як «юридична фікція адміністративного права, викликана юридичною ситуацією, за якої заява, подана до органів публічної адміністрації, протягом певного періоду часу вважається «відхиленою» або «прийнятою». У цьому сенсі «адміністративне мовчання» є певним інститутом права, котрий відповідно до законодавства може бути «позитивним» або «негативним», тобто свідчити про прийняття або відхилення запиту, поданого зацікавленими сторонами» [11, с. 2].

В українській юридичній літературі та законодавстві мовчання органу публічної адміністрації розглядається як позитивна відповідь, тобто не надання органом публічної адміністрації відповіді на запит суб'єкта звернення у встановлений строк вважається згодою відповідного органу та надає суб'єкту звернення відповідні права, по отримання яких він звертався. Таке тлумачення мовчання органу публічної адміністрації є найбільш прийнятним, оскільки розгляд запитів громадян і надання обґрунтованих відповідей у встановлений строк є обов'язком органів публічної адміністрації. Негативне тлумачення мовчання органу публічної адміністрації призведе до зловживань із боку уповноважених органів і порушення прав і свобод громадян у сфері публічної адміністрації, адже принцип мовчазної згоди виступає важливою гарантією захисту прав і свобод громадян і фактично стимулює органи публічної адміністрації до сумлінного здійснення повноважень.

Як уже зазначалося, у Законі України «Про адміністративні послуги» відсутній принцип мовчазної згоди. У проекті Адміністративно-процедурного кодексу України № 11472 від 03 грудня 2012 р. принцип мовчазної згоди розглядається як один із принципів адміністративної процедури [12]. Аналогічно принцип мовчазної згоди було включено до принципів адміністративної процедури у проекті Закону України «Про адміністративну процедуру» від 09 червня 2015 р. [13].

Однак в останньому проекті Закону України «Про адміністративну процедуру» № 9456 від 28 грудня 2018 р. принцип мовчазної згоди відсутній серед принципів адміністративної процедури [14], що не відповідає основним завданням адміністративної процедури щодо забезпечення реалізації фізичними та юридичними особами своїх прав та інтересів у відносинах із органами публічної адміністрації.

Натомість наукові дослідження адміністративних процедур свідчать про необхідність застосування вказаного принципу, зокрема І.А. Гончарова у дисертаційному дослідженні звертає увагу на «необхідність включення принципу мовчазної згоди до системи принципів процедури надання адміністративної послуги як дієвого заходу дотримання суб'єктами надання адміністративних послуг інших спеціальних принципів процедури надання адміністративних послуг і підвищення рівня суспільної довіри до суб'єктів надання адміністративних послуг із боку споживачів таких послуг» [15, с. 4].

Копіювання принципу мовчазної згоди, котрий застосовується у сфері дозвільних процедур, на сферу надання адміністративних послуг недоцільне. У науковій літературі пропонується впровадження декларативного принципу здійснювати через «розробку і закріплення критеріїв визначення пріоритетних послуг, надання яких за декларативним принципом передбачається першочергово, доповнення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні положеннями про оптимізацію порядків надання адміністратив-



них послуг у напрямку до забезпечення електронного надання відповідних послуг за декларативним принципом» [16, с. 370–371] і вжиття інших заходів.

Поширення принципу мовчазної згоди лише на окремі види процедур надання адміністративних послуг, зокрема дозвільні процедури у сфері господарської діяльності, є невіправданим, оскільки застосування такого принципу покликане забезпечити захист прав та інтересів фізичних і юридичних осіб від зловживань із боку органів публічної адміністрації. Надання такого захисту лише окремим учасникам правовідносин у сфері діяльності органів публічної адміністрації, зокрема суб'єктам господарювання, свідчить про дискримінацію і нерівний захист прав та інтересів інших суб'єктів звернення, які не є суб'єктами господарювання.

Окрему увагу варто звернути на практичне застосування принципу мовчазної згоди у сфері дозвільніх процедур. Такий принцип широко застосовується у сфері земельних відносин, а саме щодо надання дозволу уповноваженим органом на розроблення проекту землеустрою відповідно до ч. 7 ст. 118 Земельного кодексу України. Судова практика також свідчить про ефективність застосування принципу мовчазної згоди указаній сфері. Зокрема, у постанові Верховного Суду від 13 лютого 2019 р. у справі № 826/16335/17 Суд дійшов висновку, що у зв'язку з невиконанням органом державної влади своего обов'язку щодо розгляду заяви суб'єкта господарювання у визначений законом строк суб'єкт господарювання набув право здійснювати діяльність без отримання відповідного погодження.

Висновки. Застосування принципу мовчазної згоди у сфері надання адміністративних послуг сприятиме підвищенню рівня захисту прав і свобод громадян від зловживань із боку органів публічної адміністрації. Застосування принципу мовчазної згоди також сприятиме підвищенню якості надання адміністративних послуг і «дисциплінуватиме» посадових осіб органів публічної адміністрації своєчасно здійснювати свої повноваження з надання адміністративних послуг. Однак, враховуючи практику застосування принципу мовчазної згоди у сфері дозвільної діяльності, а також європейський досвід застосування вказаного принципу, законом повинні бути детально врегульовані умови та порядок його застосування, а також встановлені винятки, коли вказаний принцип не може бути застосований.

Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія : у 6 т. / за ред. Ю.С. Шемщученка та ін. Київ : «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана. 2004. Т. 6. 768 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол. : В.Б. Авер'янов та ін. Київ : Юрид. думка, 2004. 592 с.
3. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права : монографія / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. 237 с.
4. Легеза Є.О. Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект : дис. ... док. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 511 с.
5. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06 вересня 2005 р. № 2806-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 39. С. 3.
6. Тимощук В. Адміністративні послуги : посібник / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с.
7. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2002. 20 с.
8. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
9. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2008. 624 с.
10. Джрафова О.В. Принципи дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні. *Visegrad journal on human rights*. 2015. № 4/1. С. 46–53.



11. Cani E. Administrative Silence: omission of public administration to react as an administrative decision-taking. *Juridical Scientific Journal / School of Magistrate, Tirana, Albania*. 2014. № 4. Р. 151–173.
12. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 03 грудня 2012 р. № 11472. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511 (дата звернення: 24.03.2019).
13. Проект Закону України «Про адміністративну процедуру» від 09 червня 2015 р. URL: <http://old.minjust.gov.ua/disensi> (дата звернення: 24.03.2019).
14. Проект Закону України «Про адміністративну процедуру» № 9456 від 28 грудня 2018 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307 (дата звернення: 24.03.2019).
15. Гончарова І.А. Адміністративно-правовий аспект процедури надання адміністративних послуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 18 с.
16. Литвин М.О. Декларативний принцип надання адміністративних послуг в Україні. *Молодий вчений*. 2017. № 8 (48). С. 368–371.

МІЛЕВСЬКИЙ А. П.,
здобувач кафедри адміністративного,
фінансового та банківського права
(*Міжрегіональна Академія управління
персоналом*)

УДК 351.74:342.922
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-16>

ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ ПІДРОЗДІЛАМИ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

У науковій статті визначаються види адміністративних послуг, що надаються підрозділами Міністерства юстиції України. На основі реєстру адміністративних послуг виокремлено ті їх види, які надаються підрозділами Міністерства юстиції України. Запропонована класифікація адміністративних послуг, що надаються підрозділами Міністерства юстиції України.

Ключові слова: послуги, адміністративні послуги, класифікація, реєстр, види адміністративних послуг, що надаються підрозділами Міністерства юстиції України.

В научной статье определяются виды административных услуг, предоставляемых подразделениями Министерства юстиции Украины. На основе реестра административных услуг выделены те из них виды, которые предоставляются подразделениями Министерства юстиции Украины. Предложена классификация административных услуг, предоставляемых подразделениями Министерства юстиции Украины.

Ключевые слова: услуги, административные услуги, классификация, реестр, виды административных услуг, предоставляемых подразделениями Министерства юстиции Украины.



The scientific article defines the types of administrative services provided by the departments of the Ministry of Justice of Ukraine. Based on the register of administrative services, the types of administrative services provided by units of the Ministry of Justice of Ukraine are identified. The classification of administrative services provided by units of the Ministry of Justice of Ukraine is proposed.

Key words: *services, administrative services, classification, registry, types of administrative services provided by units of the Ministry of Justice of Ukraine.*

Результати дослідження. У літературі термін «класифікація» (від лат. *classic* – розряд, клас і *facio* – роблю, розкладаю) визначається як система супідрядних понять (класів об'єктів) будь-якої галузі знань або діяльності людини, що використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями або класами об'єктів, а також для точного орієнтування в розмаїтості понять або відповідних об'єктів [1, с. 357].

Однак загальноприйнята класифікація дещо хаотично поєднує декілька можливих критеріїв класифікації послуг, оскільки включає в себе розмежування і за суб'єктом надання послуг, і за суб'єктом їх отримання, і за сферою реалізації послуг. У цій класифікації не обґрунтована необхідність виділення окремим видом послуг державного апарату, які надаються платникам податків, з-поміж інших послуг, що також надаються державним апаратом і базуються на здійсненні владних повноважень. Навряд чи можна погодитися з формулюванням четвертої групи публічних послуг, оскільки, по-перше, не всі функції державних органів спрямовані на надання публічних послуг суспільству, а по-друге, знову ж таки, до цієї групи можна віднести будь-які послуги, які надаються органами державної влади, а отже, немає сенсу окремо виділяти перші дві групи.

І.Б. Коліушко та В.П. Тимошук виділяють такі види адміністративних послуг за змістом адміністративної діяльності з їх надання, як: 1) видача дозволів (на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на зберігання і носіння зброї; на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів та ін.); у т. ч. акредитація, атестація, сертифікація (наприклад, акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг); 2) реєстрація з веденням реєстрів (реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності), у т. ч. легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян); 3) легалізація актів (як-от консульська легалізація документів), ностирифікація (наприклад, визнання дипломів, виданих в інших країнах) і верифікація (зокрема встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України); 4) соціальні послуги – встановлення певного статусу, прав індивідів, котрі передбачають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги (призначення пенсій, субсидій) [2, с. 28].

Не менш важливим критерієм класифікації адміністративних послуг слід вважати рівень правового регулювання процедури їх надання [3, с. 457] або рівень встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг. За останнім критерієм ми виокремлюємо адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента, Кабінету Міністрів); адміністративні послуги з локальним регулюванням (насамперед акти органів місцевого самоврядування); адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли має місце одночасно і централізоване, і локальне регулювання). Така класифікація, на думку В.П. Тимошука, дає змогу виробити певні правила щодо впорядкування системи надання адміністративних послуг, особливо послуг із локальним регулюванням, оскільки саме цей вид послуг запроваджується за ініціативи органів місцевого самоврядування без урахування об'єктивних можливостей їх надання [2, с. 125].

О.Г. Циганов виокремлює види послуг за суб'єктом їх отримання, зокрема: 1) послуги, спрямовані на задоволення інтересів фізичних осіб (побутові послуги, соціальні послуги); 2) послуги, спрямовані на задоволення інтересів юридичних осіб та індивідуальних під-



приємців (реєстрація юридичних осіб та індивідуальних підприємців, видача ліцензій); 3) послуги, спрямовані на задоволення інтересів як фізичних, так і юридичних осіб (реєстрація прав на нерухоме майно, кадастровий облік об'єктів нерухомого майна). На Єдиному державному порталі адміністративних послуг передбачено також розміщення реєстру адміністративних послуг, у якому послуги класифікуються за ознакою суб'єктів, котрі їх отримують, а саме: 1) послуги, які отримують юридичні особи; 2) послуги, що отримуються суб'єктами господарювання; 3) послуги, які отримують фізичні особи; 4) послуги, що отримують іноземні громадяни.

За критерієм необхідності для споживача можна виділити основні та додаткові адміністративні послуги. Основна послуга безпосередньо спрямована на задоволення конкретної потреби. Додаткова послуга «супроводжує» основну послугу і, зазвичай, окремо від основної не застосовується, оскільки у її відокремленому наданні немає сенсу. За обов'язковістю одержання адміністративної послуги суб'єктом звернення послуги можна класифікувати на обов'язкові (наприклад, обов'язковість отримання кожним громадянином України за умови досягнення ним 16-річного віку внутрішнього загальногромадянського паспорта) та добровільні (наприклад, звернення до компетентного органу з метою отримання адресної допомоги) [4, с. 62–63].

З метою обліку адміністративних послуг сформовано Реєстр адміністративних послуг, ведення якого забезпечує Мінекономрозвитку [5]. Держателем Реєстру адміністративні послуги розподілено на дві основні групи – ті, що надаються центральними органами виконавчої влади, та ті, які надаються місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування (в розрізі адміністративно-територіальних одиниць України).

Згідно з реєстром адміністративних послуг серед загальної кількості адміністративних послуг (1248), на наш погляд, можна виділити 73 види адміністративних послуг, що надаються Міністерством юстиції України:

1. Взяття на облік безхазяйного нерухомого майна.
2. Видача витягу з Державного реєстру актів цивільного стану громадян.
3. Видача дозволу на виготовлення документів страхового фонду, виробництво технічних засобів оброблення інформації та технологічного оснащення, яке має відповідати вимогам технічного захисту інформації з обмеженим доступом.
4. Видача дубліката свідоцтва про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації (крім заснованих із благодійною метою та призначених для безоплатного розповсюдження).
5. Видача дубліката свідоцтва про державну реєстрацію інформаційного агентства як суб'єкта інформаційної діяльності.
6. Видача дубліката свідоцтва про право на здійснення діяльності арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого санацією, ліквідатора).
7. Видача свідоцтва про право на здійснення діяльності арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого санацією, ліквідатора).
8. Виправлення технічної помилки у відомостях Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань, допущеної звини заявника.
9. Внесення змін до актових записів цивільного стану.
10. Внесення змін до записів Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, у т. ч. виправлення технічної помилки, допущеної звини заявника.
11. Державна реєстрація припинення відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації, представництва, філії іноземної благодійної організації.
12. Державна реєстрації змін до відомостей про всеукраїнську творчу спілку, що міститься в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань.
13. Державна реєстрації змін до відомостей про професійні спілки, їх організації або об'єднання, що містяться в Єдиному державному реєстрі осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань.



14. Державна реєстрації змін до відомостей про структурне утворення політичної партії, що не має статусу юридичної особи, які містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань.

15. Державна реєстрація всеукраїнської професійної спілки, їх організації або об'єднання.

16. Державна реєстрація постійно діючих третейських судів.

17. Державна реєстрація постійно діючих третейських судів, засновниками яких є всеукраїнські громадські організації.

18. Державна реєстрація припинення всеукраїнської професійної спілки, їх організації або об'єднання.

19. Державна реєстрація припинення постійно діючих третейських судів.

20. Державна реєстрація відмови від всеукраїнського статусу громадського об'єднання.

21. Державна реєстрація відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації, представництва, філії іноземної благодійної організації.

22. Державна реєстрація всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців.

23. Державна реєстрація всеукраїнської творчої спілки.

24. Державна реєстрація втрати чинності символіки громадських формувань.

25. Державна реєстрація друкованого засобу масової інформації – дайджесту.

26. Державна реєстрація друкованого засобу масової інформації для дітей та інвалідів.

27. Державна реєстрація друкованого засобу масової інформації з місцевою сферою розповсюдження в межах Автономної Республіки Крим, однієї області, обласного центру або двох і більше сільських районів.

28. Державна реєстрація друкованого засобу масової інформації з місцевою сферою розповсюдження в межах одного міста, району, окремих населених пунктів, а також підприємств, установ, організацій.

29. Державна реєстрація друкованого засобу масової інформації із загальнодержавною, регіональною та / або зарубіжною сферою розповсюдження Державна реєстрація друкованого засобу масової інформації, заснованого за участю громадян та / або юридичних осіб інших держав, а також юридичних осіб України, у статутному фонді яких є іноземний капітал.

30. Державна реєстрація друкованого засобу масової інформації, заснованого з благодійною метою і призначеного для безоплатного розповсюдження.

31. Державна реєстрація друкованого засобу масової інформації, що спеціалізується на матеріалах еротичного характеру.

32. Державна реєстрація змін до відомостей про відокремлений підрозділ іноземної неурядової організації, представництва, філії іноземної благодійної організації, які містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань, у т. ч. змін до установчих документів.

33. Державна реєстрація змін до відомостей про всеукраїнські об'єднання організацій роботодавців, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань.

34. Державна реєстрація змін до відомостей про політичну партію, які містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань.

35. Державна реєстрація змін до відомостей про постійно діючий третейський суд, що міститься в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань.

36. Державна реєстрація змін до відомостей про символіку, які містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань.

37. Державна реєстрація змін до відомостей про структурне утворення політичної партії, що не має статусу юридичної особи, які містяться в Єдиному державному реєстрі



юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань, у зв'язку із зупиненням (припиненням) членства у структурному утворенні політичної партії, що не має статусу юридичної особи.

38. Державна реєстрація зміни імені, прізвища, по батькові (крім зміни у разі реєстрації шлюбу).

39. Державна реєстрація інформаційного агентства як суб'єкта інформаційної діяльності з видачею свідоцтва.

40. Державна реєстрація інформаційного агентства як суб'єкта інформаційної діяльності, заснованого за участю громадян та / або юридичних осіб інших держав, а також юридичних осіб України, у статутному фонді якого є іноземний капітал.

41. Державна реєстрація інших (відмінних від права власності) речових прав на нерухоме майно.

42. Державна реєстрація місцевих, обласних, республіканських Автономної Республіки Крим, Київської та Севастопольської міських організацій роботодавців і їх об'єднань.

43. Державна реєстрація народження фізичної особи з одночасним визначенням її походження.

44. Державна реєстрація обтяжень речових прав, іпотеки.

45. Державна реєстрація первинних, місцевих, обласних, регіональних і республіканських професійних спілок, їх організацій та об'єднань.

46. Державна реєстрація підтвердження всеукраїнського статусу громадського об'єднання.

47. Державна реєстрація повторної зміни імені, прізвища, по батькові (крім зміни у разі реєстрації шлюбу).

48. Державна реєстрація політичної партії.

49. Державна реєстрація права власності на нерухоме майно.

50. Державна реєстрація припинення всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців.

51. Державна реєстрація припинення всеукраїнської творчої спілки.

52. Державна реєстрація припинення структурного утворення політичної партії, що не має статусу юридичної особи.

53. Державна реєстрація розірвання шлюбу з особами, визнаними в установленому порядку безвісно відсутніми або недієздатними.

54. Державна реєстрація розірвання шлюбу за взаємною згодою подружжя, яке не має неповнолітніх дітей.

55. Державна реєстрація символіки громадських формувань.

56. Державна реєстрація символіки політичної партії.

57. Державна реєстрація смерті.

58. Державна реєстрація статуту територіальної громади.

59. Державна реєстрація статуту територіальної громади міста Києва.

60. Державна реєстрація структурних утворень (обласних, міських, районних організацій, первинних осередків, інших структурних утворень) політичної партії, що не мають статусу юридичної особи.

61. Державна реєстрація територіального осередку всеукраїнської творчої спілки та регіональної (місцевої) творчої спілки.

62. Державна реєстрація шлюбу.

63. Надання відомостей із Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань (виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань у паперовій формі для проставлення апостилю, витяг із Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань, копії документів, які містяться в реєстраційній справі відповідної юридичної особи, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, фізичної особи – підприємця).



64. Надання інформації у паперовій формі та / або в електронній формі з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

65. Перереєстрація друкованого засобу масової інформації (крім заснованого з благо-дійною метою та призначеного для безоплатного розповсюдження).

66. Перереєстрація друкованого засобу масової інформації, заснованого з благо-дійною метою та призначеного для безоплатного розповсюдження.

67. Перереєстрація інформаційного агентства як суб'єкта інформаційної діяльності.

68. Повторна видача свідоцтва про державну реєстрацію акту цивільного стану.

69. Поновленням актових записів цивільного стану.

70. Прийняття повідомлення про зміну виду видання, юридичної адреси засновника (співзасновників), місцезнаходження редакції друкованого засобу масової інформації.

71. Скасування державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

72. Скасування запису Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

73. Скасування рішення державного реєстратора речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Зазначивши види, перейдемо до класифікації надання адміністративних послуг, що надаються Міністерством юстиції України. Ми вважаємо за доцільне використати такі критерії:

1. За результатом видачі адміністративного акта:

1) *реєстраційні* (Державна реєстрація постійно діючих третейських судів, засновниками яких є всеукраїнські громадські організації. Державна реєстрація припинення всеукраїнської професійної спілки, іх організацій або об'єднання. Державна реєстрація припинення постійно діючих третейських судів. Державна реєстрація відмови від всеукраїнського статусу громадського об'єднання. Державна реєстрація відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації, представництва, філії іноземної благодійної організації. Державна реєстрація всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців тощо);

2) *видача свідоцтва* (повторна видача свідоцтва про державну реєстрацію акту цивільного стану, видача свідоцтва про право на здійснення діяльності арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого санацією, ліквідатора тощо);

3) *інформаційні* (надання відомостей із Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань, надання інформації у паперовій формі та / або в електронній формі з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень).

2. За змістом та обсягом процедурних дій:

1) основні послуги, що надаються за заявами (Державна реєстрація символіки політичної партії. Державна реєстрація смерті. Державна реєстрація статуту територіальної громади);

2) супутні послуги, передбачені як окремі обов'язкові процедури під час здійснення діяльності з надання основної адміністративної послуги, а саме документальне оформлення послуг (внесення змін до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно у зв'язку з виправленням технічної помилки, допущеної з вини державного реєстратора прав на нерухоме майно).

3. За юридичними наслідками:

1) правонаділяючого характеру (Державна реєстрація розірвання шлюбу з особами, визнаними в установленому порядку безвісно відсутніми або недієздатними. Державна реєстрація розірвання шлюбу за взаємною згодою подружжя, яке не має неповнолітніх дітей);

2) правоприпиняючого характеру (Скасування державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Скасування запису Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Скасування рішення державного реєстратора речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень).



Список використаних джерел:

1. Великий енциклопедичний юридичний словник / НАН України, Ін-т держави і права ім. М. Корецького ; за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Юрид. думка, 2007. 992 с.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В.П. Тимощук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 2 : Особлива частина. 583 с.
4. Циганов О.Г. Класифікація адміністративних послуг. *Наука і правоохорона*. 2013. № 1 (19). С. 60–66.
5. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57. *Урядовий кур'єр*. 2013. № 23.

ТКАЛЯ О. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права
та інших кримінально-правових дисциплін
(Миколаївський інститут права
Національного університету
«Одеська юридична академія»)

НАЗАРІЙ І. В.,

студентка 4 курсу
(Миколаївський інститут права
Національного університету
«Одеська юридична академія»)

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-17>

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ

Визначено поняття корупції та її вплив на розвиток сучасної держави. Продедено аналіз системи міжнародного антикорупційного законодавства й антикорупційного законодавства в Україні. Проаналізовано окремі напрями діяльності суб'єктів державної антикорупційної політики. Визначено основні проблеми та перспективи розвитку антикорупційного законодавства в публічній службі.

Ключові слова: антикорупційне законодавство, публічна служба, корупція, антикорупційна доктрина, державна антикорупційна політика, антикорупційна стратегія.

Определено понятие коррупции и ее влияние на развитие современного государства. Проведен анализ системы международного антикоррупционного законодательства и антикоррупционного законодательства в Украине. Проанализированы основные направления деятельности субъектов государственной антикоррупционной политики. Определены основные проблемы



и перспективы развития антикоррупционного законодательства в публичной службе.

Ключевые слова: антикоррупционное законодательство, публичная служба, коррупция, антикоррупционная доктрина, государственная антикоррупционная политика, антикоррупционная стратегия.

It is defined the concept of corruption and its influence on the development of a modern state. It was conducted the analysis of the system of international anti-corruption legislation and anti-corruption legislation in Ukraine. The main directions of activity of the subjects of a state anti-corruption policy are analyzed. It is determined the main problems and prospects of development of anti-corruption legislation in the public service.

Key words: anti-corruption legislation, public service, corruption, anti-corruption doctrine, the State anti-corruption policy, anti-corruption strategy.

Вступ. Питання запобігання та боротьби з корупцією, що сприймалося як чуже до державознавства, сьогодні є актуальною темою правових досліджень. Це зумовлено цілим рядом причин, з яких можна виділити три головні: розвиток сучасної соціології, прийняття міжнародних антикоррупційних конвенцій і, нарешті, численні факти трансформації конституційно-правового законодавства в аспекті антикоррупційних реформ.

Корупція є складним соціальним явищем, яке негативно впливає на всі сфери розвитку держави, загрожує реалізації принципів верховенства права та соціальної справедливості, визнаних у Конституції України базовими правами людини, перешкоджає розвитку демократії. Найбільшу шкоду ця проблема завдає відносинам між громадянами та державою, представленаю уповноваженими органами.

Подальше ігнорування проблематики корупції в межах адміністративного права, відповідального за вибудування відносин із приводу влади, без використання масиву теоретичних та емпіричних даних навряд чи можна обґрунтовувати консерватизмом юридичної науки або національним характером права. Сьогодні це особливо ясно, оскільки, крім зарубіжної юриспруденції, проблеми корупції в публічній службі зайняли чільне місце у дослідженнях і національних науковців.

Окремим питанням феномену корупції, боротьби та запобігання їй присвятили праці О.Ю. Бусол, В.В. Голіна, І.М. Даньшин, О.М. Джужа, С.В. Дръомов, А.П. Закалюк, О.Г. Кальман, О.М. Костенко, М.І. Мельник, М.І. Хавронюк та ін. Більш того, як загальнотеоретичні, так і окремі аспекти корупції (наприклад, електоральна корупція, корупція державних службовців) активно розробляються такими науковцями, як В.М. Барішников, С.О. Шатрава, С.В. Карпенко, С.Ж. Лазаренко та ін.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження сучасного національного та зарубіжного антикоррупційного законодавства України, встановлення деяких недоліків нормативного регулювання механізму запобігання та протидії корупційним правопорушенням у сфері публічного адміністрування.

Результати дослідження. Для того, щоб проаналізувати особливості антикоррупційного законодавства в публічній службі, визначити перспективи вдосконалення національної нормативної бази, необхідно проаналізувати підходи науковців до цього питання. Так, наприклад, Т.І. Кушнарьов вважає, що саме «на основі ієрархічної системи цілей повинна формуватися стратегія протидії корупції, яка є важливим структурним елементом антикоррупційної політики. За відсутності стратегічних концептуальних ідей і цілей, принципів і пріоритетів, довгострокових загальнодержавних програм, заснованих на глибокому науковому підґрунті, не може бути ніякої антикоррупційної політики, а є лише її видимість. У межах стратегічних напрямів антикоррупційної політики розвивається антикоррупційна тактика, яка передбачає розроблення конкретних завдань і способів їх виконання» [16, с. 180].



Корупція – це соціальне явище, що полягає в розкладанні влади, коли державні службовці, уповноважені на виконання державних функцій, використовують своє службове становище, статус і авторитет займаної посади в корисливих цілях для особистого збагачення чи у групових інтересах. Отже, поняття корупції виходить за рамки простого хабарництва.

Сучасні види корумпованої поведінки посадових осіб вийшли за межі простого підкупу. Повсюдно поширилися кримінальний лобізм, корисливі змови посадових осіб, інвестування комерційних структур за рахунок бюджету на шкоду інтересам держави, необґрунтована і збиткова для суспільства передача державного майна в управління комерційним структурам, створення фіктивних підприємств, незаконні зовнішньоекономічні операції, поєднання публічної служби з участю в комерційних організаціях, неправомірне втручання в діяльність правоохоронних органів [14, с. 124].

За останні роки міжнародне співтовариство виробило єдине розуміння виняткової важливості запобігання (протидії, боротьби) корупції для вирішення багатьох ключових проблем як економічного, так і політичного характеру на національному, регіональному та глобальному рівнях. Це виразилося в прийнятті ряду авторитетних антикорупційних конвенцій, які, крім звичних проблем боротьби з корупцією, дедалі більш чітко приділяють увагу внутрішньополітичним виткам корупційного розкладання окремих державно-організованих спільнот.

Так, Конвенція ООН проти корупції (2003, ратифікація – від 18 жовтня 2006 р.) в п. 2 і 3 ст. 7 визначає контури базових стандартів законодавства про вибори та політичні партії країн-учасників, що є абсолютно типовою темою в проблематиці політичної корупції [1]. Антикорупційна резолюція Великої вісімки (2006 р.) з недвозначною назвою «Боротьба з корупцією на високому рівні» привокує увагу до проблеми пошуку механізмів протидії корупції в верхах державного апарату, тобто на політичному рівні. Ще більш переконливий рух до протидії корупції у публічній службі спостерігається на рівні Ради Європи. У 2003 р. Комітет міністрів Ради прийняв документ із питань конституційно-правового спектра – рекомендацію «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній» [2].

У рамках Ради Європи добре помітно вплив на конституційне право держав-членів Венеціанської комісії, яка починає вводити в конституційно-правову доктрину термінологію теорії політичної корупції. Не менший вплив на антикорупційну правову доктрину надає практика Європейського суду з прав людини, що сформувала масив прецедентів, у яких національне конституційне законодавство починає оцінюватися в термінах протидії корупції. Насамперед це стосується справ, пов’язаних із порушенням конституційних прав громадян, що виявляється, наприклад, в усуненні з політичної арени опозиційних партій і кандидатів, переслідуванні опозиціонерів, перешкоджанні їхнім публічним заходам, створенні для них інших несприятливих умов існування за допомогою організаційних і юридичних прийомів [14, с. 30].

Згідно з контролльним механізмом ГРЕКО (Група держав проти корупції), створеним для забезпечення дотримання європейських антикорупційних конвенцій, починаючи з 2014 р. в Україні була проведена масштабна антикорупційна реформа, пов’язана з виконанням міжнародних рекомендацій, що стосуються антикорупційного процесу.

Слід відзначити появу в українському законодавстві, особливо за останні роки, цілого масиву норм і окремих джерел права, які є наслідком логіки, а іноді і безпосередньо положень нормативних актів реформи і прямо стосуються завдань запобігання корупції.

Основні напрями державної антикорупційної політики закріплюються в нормативно-правових актах, прийнятих парламентом, Президентом і урядом України, а надалі деталізуються у правових актах центральних і місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Перебуваючи у взаємозв’язку з іншими видами державної політики, заходи антикорупційного спрямування відображаються в підходах до формування правової політики, міжнародної політики, політики національної безпеки, політики розвитку окремих сфер і галузей суспільного життя, економіки, тощо [15, с. 31].

Державна антикорупційна політика проникає в усі сфери суспільного життя, що пов’язано з потребою в запобіганні корупції на всіх рівнях влади і в усіх групах громадських



відносин, уражених цим негативним явищем: політиці, економіці, освіті, публічній владі та ін. Для тих сфер, де корупція мінімальна, завданням держави є недопущення їх корумпування й облік наявного позитивного антикорупційного досвіду.

Основними нормативно-правовими актами у сфері запобігання корупції в Україні є: Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 18 жовтня 2006 р. [1], Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. [3], Закон України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р. [4], Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 05 січня 2017 р. [5], Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 28 серпня 2018 р. [8], Закон України «Про Вищий антикорупційний суд» від 07 червня 2018 р. [6], Постанова КМУ від 04 вересня 2013 р. № 706 «Питання запобігання та виявлення корупції» від 30 листопада 2016 р. [10], Розпорядження КМУ від 14 лютого 2018 р. № 797-р «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» [12], Рішення Національного агентства з питань запобігання від 10 лютого 2017 р. № 56 «Про затвердження Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» тощо [11]. Крім того, у жовтні 2014 р. Верховна Рада затвердила «Антикорупційну стратегію на 2014–2017 рр.» [9], яка визначає основи державної антикорупційної політики, її ключові проблеми, мету і завдання.

Загалом аналіз виконання Державної програми залишає неоднозначне враження, оскільки можна виділити як позитивні зрушения, так і серйозні недоліки. Дослідження охоплює широке коло питань, не обмежуючи увагу тільки новими антикорупційними інститутами, надаючи оцінку реалізації державної антикорупційної політики в усіх напрямах.

Найбільш істотним позитивним моментом і досягненням є якісно інший рівень підготовленої стратегії та імплементаційної програми, в яких, на відміну від попередніх, були визначені відповідальні установи, терміни, індикатори виконання, зазначено очікувані результати. Це значно полегшує проведення оцінки реалізації державної антикорупційної політики та створює можливості для належного громадського контролю.

На відміну від інших подібних документів, реалізація заходів Антикорупційної стратегії є більш успішною, ніж попередні. По-перше, вдосконалено інституційну структуру реалізації державної антикорупційної політики, наприклад, створено Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП), Державне бюро розслідувань (ДБР), Вищий антикорупційний суд України (ВАСУ), наділені відповідними повноваженнями. По-друге, нині спостерігається істотний громадський тиск і міжнародна увага до антикорупційних заходів в Україні, що повинно сприяти більш якісній і повноцінній їх реалізації. По-третє, підвищення якості базового антикорупційного законодавства та розробка галузевого, яке закріплює основні механізми запобігання корупції.

Крім того, введено значну кількість законодавчих змін, що отримали позитивні оцінки від міжнародних експертів. Наприклад, позитивну оцінку експертів Ради Європи отримав впроваджений механізм фінансового контролю, також позитивні відгуки давалися щодо запровадження державного фінансування партій і їх підзвітності, здійснення судової реформи, яка повинна запровадити дієві антикорупційні механізми в судовій системі тощо.

Найбільш успішною є реалізація тих заходів, що збігаються із заходами Плану дій щодо лібералізації візового режиму з Європейським Союзом, а також із заходами, передбаченими меморандумами з Міжнародним валютним фондом. Зокрема, це вдосконалення законодавства щодо фінансування політичних партій; вдосконалення механізмів арешту і конфіскації незаконно придбаних активів; введення фінансового контролю за посадовими особами; створення нових інституцій, спрямованих на виконання правоохоронних функцій (НАБУ), запобігання корупції (НАЗК), розшук і виявлення активів, отриманих злочинним шляхом (ARO / AMO).



Державна антикорупційна політика є складним політико-правовим явищем, зміст якого визначається як пануючими в суспільстві (сформованими політичної та економічної елітою) ідеями, поглядами на природу корупції, потребами в її подоланні, так і системою законодавчих, підзаконних і локальних нормативно-правових актів, що містять норми про засади запобігання і протидії цьому явищу в державі [13, с. 8]. Отже, під державною антикорупційною політикою варто розуміти передбачений законами і підзаконними актами комплекс науково обґрунтованих правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, які формуються і реалізуються органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськості з метою виявлення, припинення фактів корупції, усунення її детермінант, відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб і держави.

Висновки. Слід визнати, що державна антикорупційна політика не може існувати поза правовим полем, вона є комплексним явищем, елементи якого містяться в економічній, соціальній і правовій політиках (адміністративній, кримінальній, кримінологічній, громадянській) та ін. Більш того, у формулюванні зазначених видів слід враховувати антикорупційну ідеологію, а відповідні заходи повинні містити профілактичні та правовопоновлюючі інструменти, закладати механізми усунення корупціоногенних чинників.

Системність підходу до протидії корупційним процесам полягає не тільки в поетапному прийнятті відповідних нормативно-правових актів, розробці державних програм протидії цьому антисоціальному явищу, але і в тому, що держава намагається розробити ефективну модель правової діяльності, яка б адекватно впливала на всі основні причини виникнення корупційних проявів. У межах здійснення державної антикорупційної політики важливим, на наш погляд, виступає заличення до запобігання корупції фахівців – розробників законодавчих актів.

Список використаних джерел:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції ратифікована із заявами Законом України від 18 червня 2006 р. № 251-В. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 49.
2. Рекомендація N Rec (2003) 4 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих компаній» від 08 квітня 2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_867.
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.
4. Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 82. Ст. 2317.
5. Про відновлення довіри до судової влади в Україні : Закон України від 05 січня 2017 р. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 23. Ст. 870.
6. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 07 червня 2018 р. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 24. Ст. 212.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 р. : Закон України від 15 березня 2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 13.
8. Про Національне антикорупційне бюро України від 14 жовтня 2014 р. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 47. Ст. 2051.
9. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 pp. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 46. Ст. 2047.
10. Питання запобігання та виявлення корупції: постанова КМУ від 04 вересня 2013 р. № 706. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/706-2013-%D0%BF>.
11. Про затвердження Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : рішення Національного агентства з питань запобігання від 10 лютого 2017 р. № 56. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/z0201-17>.



12. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: розпорядження КМУ від 14 лютого 2018 р. № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>.

13. Веклич В.О. Іноземний і міжнародний досвід антикорупційної діяльності в контексті публічної політики щодо боротьби з корупцією й запобігання їй в Україні. Альманах міжнародного права. 2017. Вип. 17. С. 3–10.

14. Горник В.Г., Кравченко С.О. Принципи антикорупційної діяльності в публічному управлінні у контексті забезпечення національної безпеки. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія : Державне управління*. 2018. Т. 29 (68). № 4. С. 120–127.

15. Кравченко С.О. Підходи до розуміння антикорупційної політики в публічному управлінні *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія : Державне управління*. 2018. Т. 29 (68). № 2. С. 28–33.

16. Кушнарьов І.В. Стратегія протидії корупції як складова антикорупційної політики. *Право і безпека*. 2012. № 5 (47). С. 177–181.

ХАРАЇН І. І.,
асpirант кафедри адміністративного
та митного права
(Університет митної справи
та фінансів)

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-18>

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВІЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ «ПРЕДМЕТ» У МИТНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано теоретико-методологічні засади визначення категорії «предмет» у митному праві України. Звернуто увагу на невідповідність визначення поняття «товар», якими оперує митне законодавство України, вимогам принципу правової визначеності, цілям оподаткування та нормам податкового законодавства. Обґрунтовано необхідність повернення в митне законодавство України усталеної у вітчизняній доктрині митного права категорії «предмет» та її змістовних елементів «товари» і «особисті речі», що містились у Митному кодексі України від 12 грудня 1991 р.

Ключові слова: предмет, товари, особисті речі, транспортні засоби особистого користування, валютні цінності, культурні цінності, об'єкт оподаткування, база оподаткування, цілі оподаткування, вартість товару.

В статье проанализированы теоретико-методологические основы определения категории «предмет» в таможенном праве Украины. Обращено внимание на несоответствие определение понятия «товар», которым оперирует таможенное законодательство Украины, требованиям принципа правовой определенности, целям налогообложения и нормам налогового законодательства. Обоснована необходимость возвращения в таможенное законодательство Украины сложившейся в отечественной доктрине таможенного права категории «предмет» и ее



элементов «товары» и «личные вещи», которые содержались в Таможенном кодексе Украины от 12 декабря 1991 г.

Ключевые слова: предметы, товары, личные вещи, транспортные средства личного пользования, валютные ценности, культурные ценности, объект налогообложения, налогооблагаемая база, цели налогообложения, стоимость товара.

The article analyzes the theoretical and methodological principles of definition of the category “subject” in the customs law of Ukraine. Attention is drawn to the discrepancy between the definition of the concept of “goods” used by the customs legislation of Ukraine, the requirements of the principle of legal certainty, the objectives of taxation and the norms of tax legislation. The necessity of returning to the customs legislation of Ukraine established in the national doctrine of the customs law of the category “subject” and its content elements of “goods” and “personal belongings” contained in the Customs Code of Ukraine of December 12, 1991 is substantiated.

Key words: objects, goods, personal belongings, personal use vehicles, currency values, cultural values, object of taxation, tax base, taxes, value of goods.

Вступ. Чинний МК України відмовився від усталеної у вітчизняній доктрині митного права категорії «предмет», використавши замість неї поняття «товари». Водночас такий підхід законодавця є помилковим, суперечить цілям оподаткування, а головне – принципу правової визначеності як невід’ємної складової частини принципу верховенства права.

Почати, мабуть, варто з того зауваження, що в 1992 р. відбулося запровадження у вітчизняне правове поле категорії «предмет» та її основних невід’ємних складових понять – «товари», «речі», «особисті речі». Цей підхід до визначення наведених категорій у митному законодавстві та праві проіснував 20 років.

Варто зазначити, що з позиції адміністративного та митного права окремі аспекти, що стосуються нашого дослідження, досліджували Є.В. Додін, Л.М. Дорофеєва, С.Ю. Дьоміна, О.С. Іванченко, Б.А. Кормич, Д.В. Приймащенко, М.Г. Шульга, О.П. Федотов та інші. Проте варто підкреслити, що в науці митного права такий зміст вказаних вище категорій та понять мав непорушний, аксіоматичний характер, про що свідчить відсутність за тривалий час наукових досліджень, які б ставили його під сумнів, це стосується і підручників із митного права та науково-практичних коментарів до МК України від 11.07.2002 р. [1, с. 337].

Але найважливішою (особливо в контексті проблематики, яка тут досліджується) є та обставина, що виникає закономірне питання, з яких причин у чинному МК України законодавець відступив від усталеного в законодавстві та вітчизняній доктрині митного права підходу та використав як категорію термін «товари», охопивши нею «все», що переміщується або може переміщуватись через митний кордон України незалежно від правового режиму та суб’єктів переміщення.

Наведені вище міркування щодо бачення сутності категорії «предмет» та його основних невід’ємних складових понять «товари» та «речі», «особисті речі» дають доволі надійне підґрунтя для висновку, що вказана проблема в повній мірі залишилась поза увагою науковців, тому це дослідження справедливо можна вважати першим, що, з іншого боку, зумовлює його актуальність для науки митного права України.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження теоретико-методологічних зasad визначення категорії «предмет» у митному праві України та обґрунтування необхідності повернення в митне законодавство України усталеної у вітчизняній доктрині митного права категорії «предмет» та її змістовних елементів «товари» і «особисті речі», що містились у МК України від 12 грудня 1991 р.

Результати дослідження. Розвиток правової системи України за роки її незалежності характеризується активною законотворчістю в ключових галузях законодавства шляхом



кодифікації нормативно-правових актів та впровадження численних раніше не відомих правових інститутів.

Разом із тим ефективність правового регулювання суспільних відносин забезпечується саме сталістю законодавства, його чіткістю та зрозумілістю для пересічного громадянина, тобто передбачуваністю.

Слід зазначити, що вимога передбачуваності закону як в європейській, так і у вітчизняній правовій доктрині є однією і основних змістовних вимог принципу правової визначеності, яка може бути забезпечена лише за умови сталості правових норм, які містять чіткі, недвозначні поняття, розкриті за допомогою правових дефініцій.

Чіткість правових дефініцій, які розкривають зміст понять та категорій, що містяться у нормах митного законодавства, має першорядне значення для правильного визначення об'єктів оподаткування, що переміщуються громадянами та суб'єктами господарювання через митний кордон України, встановлення підстав для притягнення винних осіб до фінансової, адміністративної, кримінальної відповідальності та правильного вирішення судами публічно-правових спорів між громадянами та митними органами і ухвалення справедливих, законних та обґрунтованих судових рішень.

Відповідно до п. 10 ст. 15 МК України від 12 грудня 1991 р., під предметами у цьому Кодексі розуміються будь-які предмети (товари, транспортні засоби, валюта, цінності, речі тощо), що переміщуються через митний кордон України.

Необхідно зауважити, що МК України містив визначення понять «товари» та «речі». Так, «товари» визначались як будь-яка переміщувана через митний кордон України продукція, в тому числі продукція, на яку поширюються права інтелектуальної власності, послуги, роботи, що є об'єктом купівлі-продажу або обміну (п. 11 ст. 15), а під речами розумілись переміщувані через митний кордон України предмети особистого користування, в тому числі транспортні засоби індивідуального користування (п. 13 ст. 15) [2].

З вищевикладених правових дефініцій вбачається, що категорія «предмет» охоплювала своїм змістом як поняття «товари», так і поняття «речі». При цьому товари визначались як те, що за своїм призначенням переміщується виключно з комерційною метою, а речі, навпаки, – тільки для особистого користування.

Аналогічний підхід був збережений і з прийняттям наступної редакції МК України, яка набрала чинності 1 січня 2004 р., та Закону України «Про порядок ввезення (пересилання) в Україну, митного оформлення й оподаткування особистих речей, товарів та транспортних засобів, що ввозяться (пересилаються) громадянами на митну територію України» від 13.09.2001 р. № 2681-III [3; 5].

Згідно із пп. 14.1.244 ст. 14 ПК України, товари – матеріальні та нематеріальні активи, у тому числі земельні ділянки, земельні частки (паї), а також цінні папери та деривативи, що використовуються у будь-яких операціях, крім операцій з їх випуску (емісії) та погашення.

З метою оподаткування операцій із переміщення майна та енергії через митний кордон України термін «товари» вживався у значенні, вказаному Митним кодексом України.

Відповідно до ч. 1 ст. 22 ПК України, об'єктом оподаткування можуть бути майно, товари, дохід (прибуток) або його частина, обороти з реалізації товарів (робіт, послуг), операції з постачання товарів (робіт, послуг) та інші об'єкти, визначені податковим законодавством, з наявністю яких податкове законодавство пов'язує виникнення у платника податкового обов'язку.

Зауважимо, що ч. 1 ст. 23 ПК України визначено, що базою оподаткування визнаються конкретні вартісні, фізичні або інші характеристики певного об'єкта оподаткування.

База оподаткування – це фізичний, вартісний чи інший характерний вираз об'єкта оподаткування, до якого застосовується податкова ставка і який використовується для визначення розміру податкового зобов'язання [6].

Об'єкт та база оподаткування митними платежами під час переміщення товарів через митний кордон України визначаються відповідно до МК, ПК та інших законів України (ч. 1 ст. 294 МК України).



Варто зауважити, що податкове та митне законодавство загалом однаково підходить до розуміння вартості товару як бази оподаткування.

Крім того, з точки зору фіiscalної, саме наявність вартості як бази оподаткування визначає за товаром або господарською операцією статус об'єкта оподаткування, адже за її відсутності не можна визначити розмір податкового зобов'язання, а отже, і об'єкт оподаткування.

Відповідно до п. 57 ч. 1 ст. 4 чинного МК України, товари – будь-які рухомі речі, у тому числі ті, на які законом поширено режим нерухомої речі (крім транспортних засобів комерційного призначення), валютні цінності, культурні цінності, а також електроенергія, що переміщується лініями електропередачі.

Принципово важливим у баченні поняття «товар» є системний аналіз норм цивільного, господарського, податкового та митного законодавства, що дає нам підстави для безапеляційного висновку: відсутність вартості як ключової ознаки товару, з одного боку, виключає змогу використати його в господарсько-торгівельній діяльності, тобто з комерційною метою, з іншого – останній не може виступати об'єктом оподаткування, тобто за відсутності вартості товар таким не є.

Звертає на себе увагу той факт, що визначення поняття «товар», яке міститься в законодавчих актах України, залежить від специфіки предмета правового регулювання того чи іншого нормативно-правового акта.

З огляду на предмет регулювання податкового та митного законодавства поняття «товар», що міститься у МК України, має не суперечити нормам ПК України, відповідати цілям оподаткування та, відповідно, забезпечувати єдність застосування правових норм під час спровадження податків зборів, інших обов'язкових платежів до державного бюджету, зокрема митних.

Разом із тим наявне в МК України визначення «товару» використовується в нормах митного законодавства абсолютно безсистемно та фактично підміняє використовувану до цього в митному праві категорію «предмет».

Так, наприклад, відповідно до п. 36 ч. 1 ст. 4 МК України, особисті речі – це товари, нові і такі, що були у вжитку, призначенні для забезпечення звичайних повсякденних потреб фізичної особи, які відповідають меті перебування зазначеної особи, відповідно, в Україні або за кордоном, переміщаються через митний кордон України в ручній поклажі, супроводжуваному та несупроводжуваному багажі і не призначені для підприємницької діяльності, відчуження або передачі іншим особам.

Згідно з положеннями ч. 1 ст. 369, п. 1 ч. 10 ст. 374 МК України, особисті речі, що переміщаються (пересилаються) громадянами через митний кордон України, не оподатковуються митними платежами [4]. Крім того, за своєю юридичною природою особисті речі не можуть виступати об'єктом оподаткування взагалі, оскільки призначенні для особистого вжитку власника такої речі, тобто кінцевого споживача, а тому позбавлені такої властивості, як вартість з огляду на те, що визначення особистих речей по суті як певного різновиду товару, надане у п. 36 ч. 1 ст. 4 МК України, суперечить визначенню товару саме як об'єкта оподаткування, який має відповідні вартісні характеристики.

При цьому, за п. 36 ч. 1 ст. 4 МК України, ми практично маємо визначення, за яким особисті речі – це товари, не призначені для підприємницької діяльності та будь-якого іншого відчуження або передачі іншим особам, що знову ж таки вносить більше протиріч та прямо суперечить економічній та юридичній природі товару як об'єкта оподаткування.

Недивно, що в подальшому норми МК України взагалі не оперують цим визначенням та не містять на нього жодних посилань. При цьому МК України містить ще одне визначення особистих речей, яке використовується в Кодексі саме в цілях оподаткування.

Згідно з п. 1 ч. 10 ст. 374 МК України, під час ввезення (пересилання) на митну територію України громадянами звільнено від оподаткування митними платежами, зокрема, особисті речі, визначені ст. 370 МК України.

Своєю чергою, ст. 370 МК України має називу «Перелік товарів, які можуть бути віднесені до особистих речей громадян». Разом із тим із змісту вказаної правової норми зро-



зуміло, що в ній йдеться не про перелік товарів, які можуть бути зараховані до особистих речей громадян, а про «товари», які вважаються особистими речами громадян.

Крім того, будучи доволі громіздкою, вказана правова норма не надає вичерпного переліку «товарів», які вважаються особистими речами громадян, відсилаючи у п. 24 до інших законів України, які визначають «інші товари, призначенні для забезпечення повсякденних потреб громадянина, їх перелік і граничну кількість», тобто в нікуди, оскільки таких законів України немає, про що свідчить системний аналіз законодавства України.

Так само, з огляду на зміст п. п. 57, 60 ч. 1 ст. 4 МК України, абсолютно безпідставним є поширення поняття «товар» на транспортні засоби особистого користування. В цьому контексті з метою порівняння варто додатково згадати визначення особистих речей, яке містив Закон № 2681-ІІІ: особисті речі – предмети першої необхідності, призначенні, насамперед, для забезпечення життєдіяльності власника-громадянина, є власністю такого громадянина та призначенні виключно для власного користування такого громадянина, не є товаром та не призначенні для відчуження або передачі іншим особам, відповідають меті та цілям перебування за кордоном [4].

Як можна побачити, визначення особистих речей, яке містилось у митному законодавстві до прийняття чинного МК України, більше відповідало нормам податкового законодавства та цілям оподаткування, а головне, принципу правової визначеності, оскільки чітко вказувало на мету переміщення таких речей через митний кордон України (особисте користування), при цьому одночасно чітко відмежовуючи їх від товарів, які мають абсолютно протилежну мету переміщення через митний кордон.

Проте у процесі аналізу норм митного законодавства ми дійшли висновку, що використаний законодавцем у МК України підхід до визначення особистих речей не відповідає вимогам зрозумілості (доступності) та несуперечливості, а отже, і передбачуваності закону як невід'ємної складової частини принципу правової визначеності, оскільки закріплене визначення не дає однозначного розуміння, головним чином, для пересічних громадян, що є, відповідно до вимог закону, предметами особистого користування.

Варто врахувати, що безпідставним видається також включення до поняття «товар» валютних цінностей. Тобто треба зазначити, що законодавцем взагалі не враховано їхню юридичну природу, а також те, що більшість із них не є об'єктом оподаткування митними платежами, що суперечить цілям оподаткування та ускладнює правильне розуміння поняття «товар» у митному законодавстві.

Відповідно до п. 18 ч. 1 ст. 4 МК України, культурні цінності – це об'єкти матеріальної та духовної культури, що мають художнє, історичне, етнографічне та наукове значення і підлягають збереженню, відтворенню та охороні відповідно до законодавства України [4]. Своєю чергою, детальний перелік предметів, які можуть бути зараховані до культурних цінностей, наведений у ст. 1 Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» [7].

Необхідно звернути увагу, що культурні цінності через своє особливве значення для розвитку культури, науки та суспільства загалом виступають особливим об'єктом правової охорони з боку держави. З іншої сторони, об'єктом оподаткування можуть бути лише операції щодо тих культурних цінностей, які переміщаються через митний кордон України в установленому законом порядку, не перебувають у розшуку та не зараховані до переліку, вказаному у ст. 14 Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» [7].

Характерно, що, на відміну від товарів, предмети отримують статус культурних цінностей через значний проміжок часу, набуваючи при цьому відповідне художнє, історичне, етнографічне та наукове значення і після проведення відповідних експертних досліджень. При цьому основною метою правового регулювання операцій із культурними цінностями є їх збереження та охорона як національної культурної спадщини України, у зв'язку із чим далеко не всі культурні цінності, при тому, що вони завжди мають вартість, можуть бути предметом цивільно-правових та господарських договорів та відчужуватись із метою отри-



мання прибутку, тобто виступати товаром. Таким чином, поняття «культурні цінності» є ширшим за поняття «товар» із точки зору функціонального призначення, оскільки включає в себе як предмети, що не можуть відчужуватись із метою отримання прибутку, так і навпаки, з огляду на те, що поняттям «товар» можуть охоплюватись не культурні цінності загалом, а лише ті, що виступають об'єктами оподаткування митними платежами.

На думку автора, наведене уточнення має принципове значення та потребує відповідного нормативного закріплення, що сприятиме більшій зрозумілості відповідних норм митного законодавства для громадян та суб'єктів господарювання.

Висновки. Проведене дослідження свідчить про те, що визначення поняття «товар», яким оперує МК України всупереч застереженню, що міститься в ч. 2 пп. 14.1.244 ст. 14 ПК України («В цілях оподаткування операцій із переміщення майна та енергії через митний кордон України термін «товари» вживається у значенні, визначеному МК України»), не відповідає цілям оподаткування, оскільки практично в ньому йдеться про предмети, що переміщуються через митний кордон України, як із комерційною метою, так і в інших цілях, не пов'язаних із здійсненням підприємницької діяльності. При цьому поняття «товар» як таке нині в МК України практично відсутнє.

Варто звернути також увагу на розрізнення, що наявні в МК України, дефініції понять «товари», «особисті речі» суперечать вимогам принципу правової визначеності, положенням ПК України та інших законів України, у зв'язку із чим відповідні норми митного законодавства потребують змін та повернення в митне законодавство категорії «предмети» в сенсі, який воно мало до прийняття чинного МК України. Тому доцільно зазначити, що необхідним є повернення до понять «товари», «особисті речі», що містились у МК України від 12 грудня 1991 р., оскільки вони повністю узгоджуються з нормами ПК України і дають чітке, недвозначне розуміння відповідних понять, не мають жодних суперечностей, а отже, повністю узгоджуються з вимогами принципу правової визначеності. На підставі викладеного можна дійти висновку, що є нагальна потреба заповнити прогалини в наукових розвідках стосовно поняття «товари», «особисті речі» на сучасному етапі розвитку митного права України.

Список використаних джерел:

1. Коментар до Митного кодексу України / За ред. П.В. Пашка, М.М. Каленського. Київ : Юстиніан, 2004. 736 с. (серія «Митна справа в Україні»).
2. Митний кодекс України : Закон України від 12.12.1991 р. № 1970-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1970-12>.
3. Митний кодекс України : Закон України від 11.07.2002 р. № 92-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-15>.
4. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
5. Про порядок ввезення (пересилання) в Україну, митного оформлення й оподаткування особистих речей, товарів та транспортних засобів, що ввозяться (пересилаються) громадянами на митну територію України : Закон України від 13.09.2001 р. № 2681-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2681-14>.
6. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
7. Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей : Закон України від 21.09.1999 р. № 1068-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1068-14>.



ЧЕРНЕЖЕНКО О. М.,
кандидат юридичних наук,
науковий співробітник відділу
організації науково-дослідної роботи
(Національна академія
внутрішніх справ)

УДК 342.84
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-19>

ОСНОВИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКІЙ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті визначаються сутність і зміст загальної для Європи моделі місцевого самоврядування. Аналізується концепція місцевого самоврядування, викладена в Європейській хартії місцевого самоврядування. Досліджуються основи європейської конституційної моделі місцевого самоврядування, закладені в Європейській хартії місцевого самоврядування та однаково актуальні як для країн, які входять до складу Європейського Союзу, так і для України. Пρиділено увагу питанню змісту гарантій місцевого самоврядування Європейської хартії місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, органи влади, повноваження, територіальні органи влади, відповідальність, гарантія.

В статье определяются сущность и содержание общей для Европы модели местного самоуправления. Анализируется концепция местного самоуправления, изложенная в Европейской хартии местного самоуправления. Исследуются основы европейской конституционной модели местного самоуправления, заложенные в Европейской хартии местного самоуправления и одинаково актуальные как для стран, входящих в состав Европейского Союза, так и для Украины. Уделено внимание вопросу содержания гарантий местного самоуправления Европейской хартии местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы власти, полномочия, территориальные органы власти, ответственность, гаранция.

The article defines the essence and content of the European model of local self-government. It analyzes the concept of local self-government that is outlined in the European Charter of Local Self-Government. The article also investigates the basics of the European constitutional model of local self-government that are laid down in the European Charter of Local Self-Government, and are equally relevant for both the countries of the European Union and Ukraine. It goes on to examine the issue of the content of local self-government guarantees of the European Charter of Local Self-Government.

Key words: local self-government, authorities, powers, competence, territorial responsibility, guarantee.

Вступ. Європейська хартія місцевого самоврядування визначає сутність і зміст загальної для Європи моделі місцевого самоврядування, які, на думку вчених, полягають у гарантуванні державою права та реальної здатності територіальних спільнот громадян (жителів)



та обраних ними представницьких органів вирішувати самостійно, під свою відповідальність певне коло питань, діючи в межах конституції та законів відповідної держави. Актуальним є питання, чим та наскільки органи місцевого самоврядування відрізняються від внутрішньодержавної інфраструктури деяких країн-членів Ради Європи та як це допомагає компенсувати або доповнювати їх. З цією метою необхідно проаналізувати діяльність Конгресу місцевих та регіональних органів влади Ради Європи та інших органів Ради Європи, включаючи Комітет Міністрів і так звану Венеціанську Комісію – «Європейську комісію за демократію через право».

Питаннями моделі місцевого самоврядування, яка побудована на підставі зафіксованих в Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. положеннях, займалися такі вітчизняні вчені, як М. Баймуратов [4], О. Батанов [2], В. Василевич [7], Н. Мікула [3], В. Нестерович [9; 10], М. Пітцік [5], Е. Мальто [5], В. Кравченко [5], В. Погорілко [4], В. Толкованов [3], В. Федоренко [6–8], О. Фрицький [4] та інші, але українські вчені приділяли цьому питанню небагато уваги.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз концепції місцевого самоврядування, викладеної в Європейській хартії місцевого самоврядування, положення якої мають на меті проголошення та втілення в життя загальних для європейських країн стандартів у місцевому і регіональному самоврядуванні.

Результати дослідження. В Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. наголошується, що органи місцевого самоврядування становлять одну з основ демократичного ладу, існування наділених владою органів місцевого самоврядування забезпечує ефективне та одночасно наближене до громадянина управління. В цьому документі особлива увага присвячена необхідності конституційного й законодавчого підґрунтя для здійснення ефективної місцевої публічної влади, встановлені принципи закріплення компетенції місцевого самоврядування, важливість збереження і захисту територіальних меж місцевого самоврядування, гарантування їхньої автономії щодо адміністративних структур [2, с. 48].

Європейська хартія місцевого самоврядування розроблялася більше 15 років і після схвалення урядами 21 держави була відкрита для підписання членами Ради Європи 15 жовтня 1985 р. Прийняття цього важливого європейського законодавчого акта виявилося результатом багатьох ініціатив і багаторічної праці різних європейських структур і свідченням важливого значення місцевого самоврядування як необхідного атрибута демократичного суспільства. Спрямовані на захист і посилення незалежності місцевої влади в різних країнах Європи положення Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. є значним внеском в утворення підґрунтя такої Європи, яка будувалася б на принципах демократії й децентралізації влади [4, с. 324].

Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. є основним і обов'язковим міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи, який містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування. Метою Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. є встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення й захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування, що забезпечує їхню активну участь у вирішенні питань місцевого значення. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. зобов'язала держави, які її підписали, застосовувати основні правові норми, що гарантують правову, адміністративну і фінансову автономість територіальних громад та їхніх органів. Тому вона виявилася важливим кроком на шляху до утвердження життєздатності на всіх територіальних рівнях управління принципів, які Рада Європи проголосила і захищає з моменту створення з метою захисту прав людини, формування демократичної суспільної свідомості в європейських країнах [5, с. 29].

Отже, розглянемо концепцію місцевого самоврядування, викладену в Європейській хартії місцевого самоврядування. Частина 1 пояснює, що саме має на увазі Європейська хартія місцевого самоврядування під терміном «місцеве самоврядування» [1]. Для цього



юридичне визначення концепції, вказане у п.п. 1, 2 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, буде розділено на чотири складники: «управління», «місцеве управління», «місцеве самоврядування», «конституційне місцеве самоврядування» [1].

Загальне визначення п. 1 ст. 3 було навмисно обрано після пропозиції одного з юридичних експертів, які зробили найбільший внесок у розробку Європейської хартії місцевого самоврядування, – німецького юриста з питань адміністративного права, професора Й. Бурмайстера. На той час він відстоював досить модернізовану інтерпретацію словосполучення «справи місцевої спільноти» в Конституції Німеччини, підкреслюючи, що значення досліджуваного положення Основного Закону (ст. 28, п. 2 BL) не було тотожним значенню словосполучення «місцеві справи спільноти», а отже, конституційне законодавство Німеччини не вказало жодних відмінностей ані між національними та місцевими справами, ані між національними інтересами та місцевими інтересами. Як зазначено також у Пояснювальній доповіді до проекту Європейської хартії місцевого самоврядування, «обмеження повноважень місцевої влади лише до «місцевих справ», якщо під ними розуміти лише питання, які не мають більш широкі наслідки, створило б ризик переведення їх до нижчої ролі, до рамок сучасної муніципальної адміністрації» [23, с. 491–512].

Таке широке визначення суспільних справ робить досить важливе розмежування між поняттям суспільних справ, виконуваних просто децентралізованими органами держави, та справ, виконуваних функціонально автономними суспільними установами (включаючи університети, торговельно-промислові палати, а також етнічні групи або мовні меншини), оскільки перші традиційно виконують лише завдання, покладені на них державою, або навіть державні завдання від її імені, тоді як інші отримують обмежений і досить специфічний обсяг адміністративних функцій, який не можна розширити відповідно до принципу універсальної юрисдикції. Водночас Європейська хартія місцевого самоврядування не обмежує поняття «суспільні справи» лише місцевими питаннями чи питаннями, які стосуються місцевої спільноти, подібно до багатьох національних Конституцій, які розмежовують державні справи та місцеві справи, так ніби їх дійсно можна розділити [6, с. 31–32].

Отже, згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування місцеві органи влади можуть виконувати всі адміністративні функції, які вони можуть виконати ефективніше, ніж будь-які центральні органи влади, таким чином вони також переслідують «глобальні цілі», а не просто виконують свої обов’язки, пов’язані з ситуаціями місцевого значення. Відповідно, Європейська хартія місцевого самоврядування уникає розмежування місцевих та понадмісцевих справ, а також місцевих органів влади нижчого та вищого рівнів. Згідно з таким досить «функціоналістським підходом» до місцевого самоврядування, який підхопила остання реформа Конституції Франції (ст. 72, п. 2), а також Конституція Сербії (ст. 177), місцевому органу самоврядуванняaprіорі не можна приписати визначений перелік суспільних обов’язків, а також aprіорі не можна виключити його з процесу регулювання та управління певними суспільними справами. Інакше кажучи, Європейська хартія місцевого самоврядування не розуміє місцеве самоврядування як «сферу вільної діяльності з боку суспільства, відмежовану від легітимної сфери діяльності держави та протиставлену їй» [6, с. 32–33].

Як пояснив Конституційний Суд Латвії, це, однак, не означає, що п. 1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування надає органам місцевого самоврядування право посилятися на той факт, що законодавець міг би включити будь-яку функцію, яку треба виконати певною мірою, до сфері їхніх автономних повноважень; це означає лише те, що місцеві органи влади мають виконувати певний діапазон обов’язків, якого має бути достатньо для того, аби вони розвивались та запроваджували власну політику на нижчому рівні [18].

Поняття «територіальні органи влади» включає в себе різні категорії громадських органів влади як на місцевому, так і на регіональному рівні. У цьому відношенні ст. 13 Європейської хартії місцевого самоврядування часто видається суперечливою, оскільки в ній спочатку йдеється про те, що органи місцевого самоврядування також охоплюють регіональні органи влади (речення 1), а далі розмежовуються органи самоврядування на місцевому та регіональному рівнях (речення 2) [22, с. 23–44]. Незважаючи на це, необхідно



дотримуватися такої інтерпретації: якщо країна-член не робить чіткої заяви про те, до яких органів влади застосовується Європейська хартія місцевого самоврядування, тоді вона застосовується до всіх територіальних органів влади, що потрапляють під її юрисдикцію, – як місцевих, так і регіональних (ст. 13, речення 1). Натомість, подаючи на зберігання свою ратифікаційну грамоту, Договірні Сторони можуть зазначати, до яких категорій місцевих та регіональних органів влади – територіальних чи ні – застосовується чи не застосовується Європейська хартія місцевого самоврядування (ст. 13, речення 2). Варто визнати, що часткової двозначності щодо місцевого та регіонального рівнів можна було уникнути, дозволивши застосування Європейської хартії місцевого самоврядування до територіальних регіональних органів влади лише після чіткої заяви з боку держави [22, с. 183–184].

Однак справедливим також є те, що обидва терміни двозначні: те, що часто вважається регіональним в одній країні, вважається місцевим в іншій. Наприклад, в унітарних державах, організованих на децентралізованій основі (Чеській Республіці, Данії, Фінляндії, Франції, Угорщині, Ісландії, Португалії, Сербії, Швеції, Туреччині та Україні), органи місцевого самоврядування другого рівня часто називають регіональними органами влади, у той час як в інших унітарних державах, таких як Болгарія, Естонія та Мальта, регіони є лише децентралізованою частиною державної структури; у таких федеральних державах, як Австрія, Бельгія, Німеччина та Швейцарія, регіональні органи влади – це члени федерації, а в таких «регіональних державах», як Італія, Польща, Іспанія та Сполучене Королівство [28], вони представляють автономні регіони, спільноти або автономні території зі своїми законодавчими повноваженнями, яким місцеві органи самоврядування часто підкоряються за ієрархією [6, с. 38].

Що ж стосується останнього випадку, можна було б подумати, що Європейська хартія місцевого самоврядування до них не застосовується. Однак насправді Бельгія, Німеччина, Іспанія, Швейцарія та Сполучене Королівство обмежили сферу застосування Європейської хартії місцевого самоврядування таким чином: провінції та комуни; Gemeinden, Kreise та Verbandsgemeinden до Municipios та Diputaciones provinciales; Einwohnergemeinden та графства, округи, райони Лондона та ради островів Сіллі, виключено звідси федеральних суб'єктів, автономні спільноти, кантони та автономні території. З іншого боку, Австрія та Італія також вирішили застосовувати Європейську хартію місцевого самоврядування до своїх федеральних суб'єктів (Länder) та регіонів (Regioni) відповідно. Подібне можна сказати стосовно Польщі та її регіональних одиниць (voivodeships) [19].

Навіть за умови теоретичного дозволу, згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, цей вибір є дуже суперечливим і трохи непослідовним, оскільки кілька її положень, зокрема п.п. 4, 5 ст. 4, вказують на регіональні органи влади як еквіваленти місцевим органам влади і розкривають, що, насамперед, метою договору є застосування до громадських територіальних органів влади з дійсно місцевим обсягом діяльності, а не до органів влади вищого рівня, які делегують повноваження місцевим органам самоврядування та контролюють їхню діяльність. Суперечність, яка полягає в застосуванні Європейської хартії місцевого самоврядування до утворень, наділених владними повноваженнями для делегування завдань та здійснення можливого контролю над органами місцевого самоврядування, була чітко викладена у випадку Румунії, яка заявила, що «розуміє поняття регіональних органів влади, на яке посилаються п.п. 4 та 5 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, як підвідомчі органи влади місцевої державної адміністрації» [21].

Інакше кажучи, загалом Європейська хартія місцевого самоврядування стосується також і округів, але коли справа доходить до п.п. 4, 5 ст. 4, це стосується лише муніципалітетів. Аби уникнути такої плутанини, Конгрес місцевих та регіональних органів влади дедалі більше застосовує до регіональних органів влади положення вищевказані Рекомендацій щодо регіональної демократії, які, хоч і не накладають жодних зобов'язань, були розроблені для того, щоб «вийти за рамки статті 13 Європейської хартії про місцеве самоврядування, аби допомогти урядам знайти найкращий можливий баланс у призначенні владних повноважень та обов'язків для різних рівнів управління» [16].



Право та здатність регулювати та управляти суспільними справами має бути здійснене в межах «власної відповідальності» самих державних територіальних органів влади. Інакше кажучи, місцеве самоврядування означає, що громадські органи влади не можна «обмежити до простої ролі виконавців держави або вищих органів влади», інакше автономія перетвориться на «гетерономію» [25, с. 330]. Вимога щодо «власної відповідальності» є безпосереднім результатом спроможності регулювати та управляти суспільними справами, оскільки не можна говорити про місцеве самоврядування, якщо інші органи чи установи державної влади здійснюють прямий чи непрямий контроль над ними. Таким чином, зовнішнє втручання потрібно розглядати як виняток із правила, за яким територіальні органи влади несуть власну відповідальність за свою діяльність [6, с. 39].

«Власна відповідальність» безпосередньо пов’язана з «підзвітністю» місцевому населенню або спільноті, від яких і має походити легітимність територіальних органів влади. До речі, у Преамбулі до Європейської хартії місцевого самоврядування вказано, що охорона і посилення місцевого самоврядування в Європі передбачають існування органів місцевого самоврядування, які мають створені на демократичній основі директивні органи. У світлі принципу, зазначеного у Преамбулі, речення 1 п. 2 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування чітко вказує, що право на місцеве самоврядування «здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні ім виконавчі органи» [1].

Незважаючи на це, Європейська хартія місцевого самоврядування не дає чіткої вказівки, які саме люди повинні мати право голосувати, тобто чи лише громадяни можуть брати участь у виборах та мати право голосувати, чи ці права поширюються і на іноземних громадян також. У ст. 3 лише йдеться про те, що треба обирати членів місцевих рад на основі загального виборчого права, що, відповідно до стандартів Ради Європи [11], означає, що всі люди повинні мати право на голосування. Однак це право може бути обмежене певними умовами, особливо такими, що стосуються місця проживання чи національності, з певними відмінностями та залежно від національного правового режиму, оскільки право на голосування теоретично вважається атрибутом національної суверенності.

Загалом можна стверджувати, що обмеження щодо виборів на національному рівні мають застосовуватися і на місцевому рівні, тобто місцеві ради повинні «мати таку ж демократичну легітимацію, як і органи влади на національному рівні» [20]. Однак принаймні протягом двох десятиліть тривають настирливі намагання правознавців, а також певного політичного класу вивільнити концепцію національного громадянства з концепції «місцевого громадянства», найкращим прикладом чого слугує Директива Ради 94/80/ЄС від 19 грудня 1994 р., яка детально викладає принципи права на голосування та участь у муніципальних виборах як кандидатів для громадян Союзу, які проживають у державі-члені ЄС, громадянами якої вони не є.

Для подальшої оцінки концепції Європейської хартії місцевого самоврядування про місцеву демократію необхідно пояснити, який орган вимагає виборів відповідно до вищевказаних стандартів. Термін «рада» та «збори» викликають думку про дорадчий орган місцевого самоврядування, а не про виконавчий орган. Згідно зі ст. 31 VCLT, необхідно розрізняти ці два органи відповідно до автономного значення положення, тобто згідно з об’єктом та метою органу, а не за національним розумінням термінів. Отже, згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, рада чи збори – це утворення територіального органу влади, уповноважене на прийняття головних рішень, пов’язаних із правом на місцеве самоврядування (тобто схвалення бюджету та місцевих податків, прийняття нормативних положень та директив, розгляд територіальних планів), та здійснення ефективного контролю над виконавчими органами. Дорадчий орган не обов’язково має бути колегіальним, а виконавчий не має бути монократичним [30].

Отже, муніципальна форма правління, що лежить в основі Європейської хартії місцевого самоврядування, є не такою автентичною, як парламентська демократія, в якій є відносини довіри між дорадчим та виконавчим органами. У такому разі, беручи до уваги, що



дорадчий орган має бути обраний шляхом прямих виборів, для забезпечення дотримання Європейської хартії місцевого самоврядування між дорадчим та виконавчим органами не обов'язково має існувати довіра. Однак дорадчий орган повинен мати переважні повноваження, які можуть обмежити діяльність виконавчого органу, або владу на те, щоб відправити його у відставку [14, с. 83–103]. Тобто необхідно обирати дорадчі органи, а виконавчі органи можна призначати.

Необхідно звернути увагу на той факт, що у федеральних державах місцеве самоврядування традиційно регулюється федеральними суб'єктами, а не федерацією [20]. Грунтуючись на принципі, за яким договір є обов'язковим до виконання кожною стороною стосовно всієї її території, якщо договір не передбачає інших намірів чи положень (ст. 29 VCLT), та беручи до уваги той факт, що Європейська хартія місцевого самоврядування була відкрита для підписання лише з боку держав, а не їхніх складників (ст. 15, п. 1), можна стверджувати, що те, що жоден федеральний суб'єкт не може підписати Європейську хартію місцевого самоврядування, не надає їм повноважень не виконувати це положення [15].

Зокрема, «територіальне положення» ст. 16 вводить обмеження на територіальне застосування Європейської хартії місцевого самоврядування, проте жодна федеральна держава не покладалась на нього, аби заявити, що договір є обов'язковим до виконання лише за належного застосування з боку її федеральних суб'єктів. Це могло б бути вдалим рішенням, оскільки федеральні конституції зазвичай залишають конституційний захист місцевого самоврядування субнаціональним конституціям.

Однак варто також зазначити, що законодавство федеральних суб'єктів загалом має відповідати федеральній Конституції, тобто закріплення «принципу» державами-учасницями у своїй федеральній Конституції досить, аби також зобов'язати своїх суб'єктів чи частини. Отже, видається можливим, що ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування частково змінює полярність колишньої європейської конституційної традиції, оскільки вимагає, аби Федерація також визнавала місцеве самоврядування та органи місцевої влади як територіальні одиниці.

Зобов'язуючи до закріплення гарантії у федеральній Конституції, Європейська хартія місцевого самоврядування має намір здійснити вплив на відносини між національним та субнаціональним конституціоналізмом, і таким чином, можна сприяти покращенню гармонізації та зменшенню диференціації. Гарантія, закріплена у федеральній Конституції, видається так самою відкритою та гнучкою, як у конституціях скандинавських країн (Данії (ст. 82), Фінляндії (ст. 121) або Швеції (Глава 1 – ст. ст. 1 та 7)), однак цього повністю вистачає для виконання вимог Європейської хартії місцевого самоврядування щодо конституційного захисту місцевого самоврядування як інституції.

Отже, Європейська хартія місцевого самоврядування визначає місцеве самоврядування як право та спроможність територіальних органів врядування управляти суттєвою частиною суспільних справ місцевого значення без зовнішньої допомоги чи втручання та в інтересах місцевого населення в межах законодавства та як частини державних структур. Це право може бути захищене в національних судах і має бути використане дорадчими органами, які мають бути обрані самим населенням на прямих виборах, і яким мають бути підзвітні виконавчі органи.

З цього визначення можна зробити висновок, що Європейська хартія місцевого самоврядування спрямована на захист місцевого самоврядування як інституції [25, с. 344–349]. Насправді договір не спрямований на встановлення суб'єктивної гарантії існування для окремих органів місцевого самоврядування, він стверджує, що місцеве самоврядування є важливою основою будь-якого демократичного правління та робить надзвичайний внесок у розвиток демократії, ефективне адміністрування та децентралізацію влади, тому держава має охороняти його як інституцію, а отже, це має бути спеціальний конституційний захист (ст. 2).

Таким чином, місцеве самоврядування розглядається не як власне фундаментальне право місцевих громад управляти собою за допомогою держави, а в плані принципу структуризації організації держави, тобто як принцип призначення або вертикального розподілу



повноважень та обов'язків між різними інституціями на різних рівнях врядування, деякі з яких мають отримувати захист у тому значенні, що законодавча гілка влади не може просто покінчити з ними без попереднього внесення конституційної поправки. К. Шмітт писав: «Інституційна гарантія існує лише всередині держави і не ґрунтуються на ідеї поля діяльності свободи, яка, в принципі, є необмеженою. Натомість вона передбачає наявність юридично визнаної інституції, яка завжди є чимось визначенім і обмеженим» [26, с. 208–209].

Висновки. Зміст гарантій місцевого самоврядування, викладений в Європейській хартії місцевого самоврядування, буде продовжувати розвиватися, і Рада Європи має брати до уваги цю «подальшу практику партій», оскільки вони являють собою важливу противагу готовності країн-членів звертатися до своїх «меж сфери розсуду» або випадків, коли справа стосується інтерпретації нечітких чи незрозумілих положень Європейської хартії місцевого самоврядування. У цьому плані роль правознавців загалом та спеціалістів із конституційного права зокрема дуже важлива, якщо вона не зводиться до завдання звичайного опису реалій місцевого самоврядування у процесі його розвитку, а насправді формує його зсередини (доктринальний конструктивізм), таким чином сприяючи розвитку загальних концепцій та структур, які могли б інтегрувати різні європейські фактори впливу та схеми в сучасні рамках різних національних конституційних правових систем.

Список використаних джерел:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 38. Ст. 249.
2. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / Авт.-упоряд.: Батанов О.В., Батанова Н.М., Вакуленко В.М. та ін. За заг. ред. Вакуленка В.М., Орлатого М.К. Київ : НАДУ, 2010. С. 222.
3. Мікула Н.А., Толкованов В.В. Транскордонне співробітництво: посібник. Київ : видав. «Крамар», 2011. С. 236–245.
4. Муніципальне право України : підручник / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
5. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування : навч. посібник / М. Пітцик, Е. С. Мальто, В. Кравченко та ін.; за ред. канд. юрид. наук, доцента Кравченка В.В. Київ, 2000. 296 с.
6. Чернеженко О.М. Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасницях ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі : монографія / за заг. ред. проф. В.Л. Федоренка. Київ : Видавництво: Ліра-К, 2018. 380 с.
7. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : монографія / автор. кол.; В.В. Василевич, Т.Е. Василевська, В.Ф. Несторович, Е.В. Расюк, А.В. Савченко, В.Л. Федоренко (кер.) та ін.; за ред. проф. Ю.В. Ковбасюка і проф. В.Л. Федоренка. Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. 524 с.
8. Федоренко В.Л. Конституційне право України : Підручник. Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. 616 с.
9. Несторович В.Ф. Вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів: проблеми конституційної теорії та практики : Монографія. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2014. 736 с.
10. Несторович В.Ф. Поняття народної правотворчої ініціативи: наукові підходи та законодавча практика. *Бюлєтень Міністерства юстиції України*. 2013. № 11. С. 137–143.
11. Шмітт К. Легальность и легитимность. Понятие политического / пер. с нем., прим. А.Ф. Филиппова. Санкт-Петербург : «Наука», 2016. С. 171–279.
12. Akkermans P. The European Charter of Local Self-Government. In: Institut du federalism de l'Universite de Fribourg. The Territorial Distribution of Power in Europe, Fribourg, 1990. P. 277–278.



13. Bin R. and Pitruzzella G. *Diritto Costituzionale*, 15th. ed. Turin, 2014. 137 p.
14. Boggero G. *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe* : Leiden; Boston : Brill, 2018. 295 p.
15. Congress of Local and Regional Authorities, Draft Explanatory Report to the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government, Recommendation No. 228 (2007), 12 December 2007. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/home>.
16. Congress of Local and Regional Authorities, Local and Regional Democracy in Poland, CG (28) 12, 26 March 2015, § 102. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/home>.
17. Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation No. 305 (2011). URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/home>.
18. Constitutional Court of the Republic of Latvia. Decision on Termination of Legal Proceedings, Case No. 2007-21-01, 16 April 2008, §16. URL: http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2007/10/2007-21-01_Lemums_izbeigsana_ENG.pdf
19. Council of Europe, Reference Framework for Regional Democracy, MCL-16 (2009) 11, 3 November 2009. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/home>.
20. Draft Explanatory Memorandum to the Draft Charter, CPL (16) 6, 17. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/home>.
21. Dragoman D. Regional inequalities, decentralization and the performance of local governments in post-communist Romania. *Local Government Studies*, 37 (6). P. 647–669.
22. Gamper A. Von der Charta der lokalen zur Charta der regionalen Selbstverwaltung? In: Alber, E. and Zwilling, C. (eds.). *Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert*, Vol. XXVI, Baden-Baden, 2014. P. 183–184.
23. Hernandez G.I. Federated Entities in International Law: Disaggregating the Federal State? In: D. French (ed.). *Statehood and Self-Determination*, Cambridge, 2013. P. 491–512.
24. Mangiameli S. Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes, 2014. 223 p.
25. Schaffarzik B. *Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung*. Stuttgart, 2002. 350 p.
26. Schmitt C. Constitutional Theory, 1928, translated and edited by J. Seitzer, D. 2008. 488 p.
27. Suksi M. Autonomy: Applications and Implications. The Hague, 1998. P. 317–342.
28. Suksi M. Sub-State Governance through Territorial Autonomy. Dordrecht/Heidelberg/London/New York, 2011. P. 109–123.
29. Venice Commission. Joint Opinion on the draft law “on introduction of changes and amendments to the Constitution” of the Kyrgyz Republic. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/home>.
30. Weiss B. Einführung und Umsetzung der EKC in Deutschland: insbesondere in Bayern und Nordrhein-Westfalen. Frankfurt am Main, 1996. P. 161.
31. Wollmann H. Reorganizing Local Government: Between Territorial Consolidation and Two-Tier Intermunicipality. *Croatian and Comparative Public Administration*. 2011. № 11 (3). P. 681–706.



ШЕВЧУК О. М.,

доктор юридичних наук,
професор кафедри адміністративного
права та адміністративної діяльності
(Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого)

МИЛЕЙКО К. С.

студентка фінансово-правового
факультету
(Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-20>

ЕЛЕКТРОННЕ ДЕКЛАРУВАННЯ ТОВАРІВ ПРИ ПЕРЕМІЩЕННІ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОРЕАЛІЗАЦІЇ

У статті розглянуто процес розвитку електронного митного декларування в Україні та його законодавче закріплення. Також досліджено переваги та недоліки правового регулювання електронного митного декларування в Україні та запропоновано можливі шляхи їх подолання.

Ключові слова: органи доходів і зборів, митне оформлення, електронна декларація.

В статье рассмотрены процесс развития электронного таможенного декларирования в Украине и его законодательное закрепление. Также исследованы преимущества и недостатки правового регулирования электронного таможенного декларирования в Украине и предложены возможные пути их преодоления.

Ключевые слова: органы доходов и сборов, таможенное оформление, электронная декларация.

In this article the process of development of electronic customs declaration in Ukraine and its legislative consolidation are considered. The advantages and disadvantages of electronic customs declaration in Ukraine were also explored and possible ways of overcoming them were suggested.

Key words: customs, customs clearance, electronic declaration.

Вступ. Використання сучасних електронних систем та інформаційних технологій у діяльності органів доходів і зборів дає змогу скоротити час проходження товарів через митні пункти пропуску та звести до мінімуму кількість митних процедур під час прийняття рішень щодо випуску товару у вільний обіг. Так, наприкінці 2013 р. кількість електронних митних декларацій загалом по Україні досягла рівня 87% від загальної кількості оформленіх митних декларацій (2012 р. – 68%). За травень 2014 р. загальний відсоток електронних митних декларацій загалом по Україні вже досяг 93%. [1]. За період з 2015 по 2018 рр. кількість електронних декларацій поступово зростала, і наприкінці 2018 р. становила 3746,9 тис. шт. (94,7% від усієї кількості поданих декларацій) [2].



Електронне декларування товарів при переміщенні через митний кордон вивчали такі дослідники, як І. Муратов, який з'ясував особливості впровадження електронного декларування при митному контролі [3]; Т. Шталь звернув увагу на надання митних послуг із використанням електронної митниці [4]; В. Пархоменко та О. Ігнатьєва досліджували процеси введення електронного митного декларування [5]; Є. Воробець [6]; та М. Савостін [7] зробили спроби окреслити специфіку досліджуваного нами декларування товарів та ін. Однак вивчення проблем правового регулювання електронного декларування товарів при переміщенні через митний кордон України в сучасних умовах у наукових працях розкрито неповною мірою та вказує на актуальність цього дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування проблем правового регулювання електронного декларування товарів при переміщенні через митний кордон як на теоретичному, так і на практичному рівні.

Результати дослідження. Електронне декларування товарів при переміщенні через митний кордон було розпочато із прийняттям Концепції створення, упровадження і розвитку системи електронного декларування товарів у 2006 р. [8]. Згідно з положеннями цієї Концепції, необхідно сформувати необхідні умови для застосування інформаційних технологій на якісно новому рівні й забезпечити запровадження електронного документообігу між митними органами та підприємствами із використанням механізму електронного цифрового підпису (далі – ЕЦП). Основною функцією ЕЦП є забезпечення правочинності електронних документів у рамках електронного документообігу та електронного декларування. ЕЦП – це спеціальне програмне забезпечення, яке призначено мінімізувати проблеми під час переходу на електронний документообіг і зробить роботу з електронними документами інтуїтивно зрозумілою і простою [8]. В 2008 р. Урядом України було затверджено Концепцію створення багатофункціональної комплексної системи «Електронна митниця» (далі – Концепція) та план заходів з її реалізації на 2009–2013 рр. Разом із тим, враховуючи, що Концепцією не були визначені необхідні обсяги і механізми фінансування створення БФКС «Електронна митниця», вона залишилась документом суто концептуального та декларативного характеру [9].

Але вже з 2011 р. Держмитслужба розпочала реалізацію пілотного проекту з декларування, митного контролю та оформлення товарів із застосуванням електронних митних декларацій. Метою цього проекту є напрацювання досвіду з митного контролю із застосуванням таких митних декларацій та поступове впровадження електронного декларування товарів. Було побудовано центр сертифікації ключів, який набув статусу Акредитованого Центру сертифікації ключів, що забезпечило фахівцям митних органів можливості при роботі з електронним цифровим підписом [5]. У цьому ж році було визначено термін «електронного декларування» як здійснення декларування, митного контролю та оформлення товарів і транспортних засобів із використанням електронної вантажної митної декларації та інших електронних документів [10].

З 28 березня 2012 р. було впроваджено Концепцію інтегрування системоутворюючих компонентів технічних та спеціальних засобів митного контролю з автоматизованою системою митного оформлення Держмитслужби. Ця Концепція визначила мету, основні завдання та пріоритетні заходи з інтегрування системоутворюючих компонентів технічних та спеціальних засобів митного контролю (далі – ТСЗМК) з автоматизованої системи (далі – АС) митного оформлення. Були в Концепції розкриті принципи побудови такої інтегрованої автоматизованої системи та етапи її створення, основні положення з формування її інформаційно-телекомунікаційного та спеціального технічного забезпечення з метою митного оформлення та контролю. Концепцією були створені передумови для подальшого її інтегрування зі створюваною комплексною системою моніторингу митного оформлення та контролю Єдиної автоматизованої інформаційної системи (далі – ЄАІС) Держмитслужби. При цьому автоматизована система являє собою організаційно-технічну систему, що складається із засобів автоматизації та персоналу, що здійснює їхнє обслуговування [11].

Варто зазначити, що вищеназвана Концепція була заснована на положеннях Концепції створення багатофункціональної комплексної системи «Електронна митниця» [9].



Крім того, Концепція слідує основним положенням Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973 р. та передбачає використання попередньої інформації, її передачу в електронній формі відповідно до Рамкових стандартів безпеки й полегшення світової торгівлі (прийняті Всесвітньою митною організацією в червні 2005 р.) [12]. Отже, 2011 та 2012 рр. були початком створення правової бази для розвитку електронного декларування товарів і транспортних засобів при переміщенні через митний кордон.

В юридичній літературі термін «електронне декларування» розуміють як комплексне поняття, яке включає в себе декларування товарів і транспортних засобів шляхом подання електронної митної декларації та інших електронних документів; митний контроль та оформлення товарів і транспортних засобів на підставі поданих електронних документів (у т.ч. дозвільного характеру) [7]. Ми приєднуємося до точки зору автора.

Відповідно до ч. 2 ст. 257 Митного кодексу України (далі – МК України) електронне декларування здійснюється з використанням електронної митної декларації, засвідченої електронним цифровим підписом, та інших електронних документів або їхніх реквізитів у встановлених законом випадках. Митна декларація та інші документи, подання яких органам доходів і зборів передбачено МК України, оформлені на паперовому носії та у вигляді електронних документів, мають однакову юридичну силу (ч. 3 ст. 257 МК України) [13].

Варто звернути увагу, що нормативно-правовими актами, зокрема, МК України, Поряднням про митні декларації, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 р. № 450, не встановлено обмежень щодо подання митному органу електронної митної декларації. Це означає, що декларування товарів в електронному вигляді, які завірені особистим цифровим підписом, доступне усім підприємствам, що перебувають на обліку в митних органах та посадові особи яких мають засоби електронного цифрового підпису, та фізичним особам без будь-яких обмежень та застережень [1].

Серед нормативно-правових актів, які регулюють порядок подання декларації в електронній формі, можна виділити: Порядок обліку осіб, які здійснюють операції з товарами [14], Порядок виконання митних формальностей при здійсненні митного оформлення товарів із застосуванням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа [15], Перелік відомчих класифікаторів інформації з питань державної митної справи, які використовуються у процесі оформлення митних декларацій [16], Відомчі класифікатори інформації з питань державної митної справи, які використовуються у процесі оформлення митних декларацій [17] та ін. Отже, нині фактично створено нормативно-правову базу для застосування електронного декларування товарів при переміщенні через митний кордон .

Так, у сучасних умовах завдяки оформленнях електронних митних декларацій стало можливим: 1) здійснити державну реєстрацію транспортних засобів; 2) провести операції зняття експортно-імпортних операцій з валutowого контролю, продажу іноземної валюти задля проведення підприємствами розрахунків щодо зовнішньоекономічних операцій з товарами; 3) підтвердити фактичне вивезення товарів за межі митної території України [6, с. 58]. Однак у процесі регламентації здійснення електронного декларування товарів при переміщенні через митний кордон виникає низка недоліків.

Одним із них є визначення митної вартості товару та підтвердження країни походження. Належне визначення митної вартості імпортованого товару є важливим питанням для імпортера, тому що для митних цілей митної вартості є базою нарахування митних платежів. Проблеми з декларуванням в Україні пов'язані не з законодавством, а з неправильним його застосуванням. Зокрема, з метою порівняння цін імпортованого товару органи доходів і зборів використовують внутрішню базу цінової інформації, обов'язковий статус якої на законодавчому рівні не визначено [18].

Також проблемою є те, що органи доходів і зборів відмовляють суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД) у випуску товарів у вільне використання із використанням тимчасових декларацій під час проведення досліджень (аналіз, експертіз) таких товарів. Із цього приводу Державна фіскальна служба дала роз'яснення. Відповідно до



п. 29 Положення про митні декларації, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 450 «Питання, пов’язані із застосуванням митних декларацій», передбачено, якщо в рамках процедур митного контролю та оформлення товарів, ввезених на митну територію України, за поданою митною декларацією на бланку єдиного адміністративного документа посадовою особою митного органу відбиралися проби (зразки) товарів, за бажанням декларанта або уповноваженої ним особи декларування таких товарів може бути здійснено з використанням тимчасової митної декларації [24].

З метою більш ефективного використання механізмів правового регулювання електронного декларування товарів і транспортних засобів при переміщенні через митний кордон доцільно вивчити особливості зарубіжного досвіду і можливість його використання для національного митного законодавства.

Провідні митні служби світу (Німеччина, Франція, Японія, Китай, США, Канада) активно перейшли на сучасні електронні технології з 80-х рр. ХХ ст. З того часу там почалось поширення технології митного оформлення за принципом «віддаленого декларування», коли товари фактично перебувають в одному місці, а митне оформлення відбувається в іншому. Наприклад, механізм проходження митних формальностей в Японії заснований на автоматизованій системі обробки відомостей, необхідних для митних цілей (NACCS), яка поділяється на повітряну (air-NACCS) і морську (sea-NACCS) [19].

Реалізація програми Електронної митниці серед країн Європейського Союзу (далі – ЄС) розпочалася у 2003 р. через пілотний проект Системи Експортного Контролю (ECS), в якому спочатку брали участь 12 (із 25) держав-членів (Бельгія, Німеччина, Італія, Іспанія, Швеція, Сполучене Королівство, Чеська Республіка, Данія, Португалія, Нідерланди, Австрія, Польща). Мета цієї програми була визначена в Резолюції Ради ЄС від 5 грудня 2003 р., зокрема, це глобалізація лібералізація торгівлі, значне зростання її обсягів та пріріст електронної торгівлі, широке використання інформаційних технологій; забезпечення більш ефективних електронних послуг [20].

Рішенням Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу від 15.01.2008 р. № 70/2008/ЕС щодо безпаперового середовища для митниці і торгівлі було визначено низку кроків для переходу на повністю електронне управління митними процедурами та забезпечення повномасштабної інформаційної взаємодії між митними адміністраціями країн-членів ЄС [20].

З 1 січня 2013 р. в Митному кодексі Європейського Союзу було введено єдину формулу митної декларації для заяви фізичними особами переміщуваних грошових коштів. Тепер, ввозячи або вивозячи з території Європейського Союзу суму від 10 000 євро, громадянин зобов’язаний їх задекларувати в країні ввезення/вивезення [21].

Відповідно до змін у Митному кодексі ЄС з 01.05.2016 р. всі митні декларації мають подаватися лише в електронному вигляді через систему EDI. Нині в ЄС використовується «централізоване митне оформлення». Технологія централізованого оформлення дає змогу одночасно отримати кілька переваг: по-перше, це зменшення фізичного контакту між бізнесом та державними органами мінімізує корупційні ризики; по-друге, автоматизувати оформлення та досягти більшої зручності декларування для підприємств; по-третє, сформувати більш комплексний погляд на діяльність підприємства з точки зору контролюючого органу. Віддалене декларування дає змогу сконцентрувати профільніх спеціалістів митних органів (наприклад, паливно-енергетичні товари, хімічна промисловість тощо) в одному підрозділі [22].

За даними Всесвітньої митної організації, в Європейському регіоні загальний відсоток електронних митних декларацій перевищує 90% [23, с. 14]. Стосовно США, нині всі вантажі, що імпортуються, мають бути задекларовані на митниці за 24 години до відправлення судна з порту навантаження в будь-якій точці світу. Подача документів у митницю США через автоматичну систему декларування (AMS) здійснюється або судноплавною транспортною компанією загального призначення (VOCC) або ліцензованої компанією (NVOCC), що перевозить вантаж [22].



У рамках Митного союзу ЄАЕС також є низка нюансів, які перешкоджають розвитку і вдосконаленню технологій електронного декларування товарів. Незважаючи на наявність єдиних стандартів надання декларацій в електронній формі, інформаційні системи країн-учасниць Митного союзу взаємно не інтегровані. З цього випливає, що країни не можуть оперативно обмінюватися інформацією, тим самим сповільнюючи процедури оцінки ризику і розробку нових профілів ризику. Досить часто в процесі митного оформлення виникає необхідність у наданні оригіналів дозвільних документів (на паперовому носії).

Так, наприклад, паперова декларація на товари з позначкою органу доходів і зборів є документом, який учасник ЗЕД надає в податкові та фінансові органи. Тим самим факт відсутності інтегрованих електронних систем митних, податкових та фінансових органів ускладнює діяльність учасників ЗЕД, оскільки електронна декларація на товари є офіційним документом для органів доходів і зборів, але водночас не має ніякої юридичної сили для податкових та інших фінансових органів. Технічні проблеми електронного митного оформлення нерозривно пов'язані з незначною адаптованістю інформаційних систем органів виконавчої влади. Досі неможливо використовувати єдиний електронний цифровий підпис для взаємодії з усіма державними органами виконавчої влади, оскільки деякі органи недостатньо оснащені новітніми технологіями і системами криптозахисту задля їхньої повноцінної роботи шляхом електронного обміну даними.

Отже, електронне митне декларування товарів – це «безпаперова» передова технологія, яка прийнята в усьому світі й застосовується в більшості економічно розвинених країн. Ця технологія спрощує митні процедури, а також дає змогу скоротити часові витрати під час митного оформлення товарів. Сам процес оформлення стає швидшим та легшим на всіх етапах, а також дає змогу обмінюватися електронними документами з митними органами, не виходячи з офісу. Електронне декларування дозволяє практично повністю виключити контакт із митницею і, відповідно, спрямоване на зменшення корупційної й бюрократичної складової частини, що є, на мою думку, однією з найбільших переваг. При електронному оформленні експорту немає необхідності підтверджувати фактичний вивіз вантажу, інформація про вивезення оформленого вантажу за межі України надається митному брокеру в електронному вигляді [25].

Висновки. Декларування товарів із поданням органу доходів і зборів електронної митної декларації доступне усім підприємствам, що перебувають на обліку в органах доходів і зборів та посадові особи яких мають засоби електронного цифрового підпису.

Електронне митне декларування – це процес здійснення декларування товарів і транспортних засобів шляхом подання електронної митної декларації та інших електронних документів, які завірені електронним цифровим підписом, та митний контроль і митне оформлення товарів і транспортних засобів з використанням електронної митної декларації та інших електронних документів, які подані у встановленому законом порядку. Метою електронного декларування товарів і транспортних засобів при переміщенні через митний кордон є прискорення товарообігу, скорочення часу на здійснення митного контролю, виключення суб'єктивних факторів під час здійснення митних процедур.

Недоліками у процесі здійснення електронного декларування товарів при переміщенні через митний кордон можна зазначити такі: відсутність нормативно-правового акта, який би врегулював порядок функціонування єдиної бази електронних митних декларацій, а також порядок взаємодії інформаційних систем органів доходів та зборів з інформаційними системами інших органів виконавчої влади тощо. В митному законодавстві не встановлено обмежень щодо подання органу доходу і зборів електронної митної декларації, але не встановлено і перелік тих осіб, які мають право або повинні і в яких випадках подавати декларацію саме в електронному вигляді.

Перевагами розвитку та подальшого впровадження електронного декларування товарів при переміщенні через митний кордон є: 1) спрощення митних процедур; 2) зменшення часу та фінансових витрат при здійсненні митного контролю та оформлення; 3) зменшення корупційних ризиків, бо виключено контакт із посадовими особами органів доходів і збо-



рів; 4) під час експорту товарів немає необхідності підтвердження щодо вивезення вантажу тощо. Доцільно з використанням досвіду в ЄС та інших провідних країнах світу (США, Франція, Японія) запровадити подання декларацій винятково в електронній формі при переміщенні товарів через митний кордон.

Список використаних джерел:

1. Електронне митне декларування. URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/7257>.
 2. Спеціальна митна статистика. Показники діяльності митниць ДФС. URL: http://sfs.gov.ua/mytna_statystyka/richni_pokaznyky/322680.html.
 3. Муратов І. Із впровадженням електронного декларування ми входимо на якісно новий рівень митного контролю і оформлення. Митниця. № 5 (78). 2011. С. 14–18.
 4. Шталь Т.В. «Електронна митниця» – якісно новий етап надання митних послуг в Україні. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. Сер. : Економічні науки.* 2013. № 1. С. 101–105. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvpusk_2013_1_21.
 5. Пархоменко В.П., Ігнатьєва О.В. «Процеси введення електронного митного декларування в Україні». *Вісник східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.* 2013. № 4(193). Ч. 2.
 6. Воробець В.С. Електронне декларування товарів при перетині митного кордону. Економіка та митно-правові відносини. 2017. Випуск 1, жовтень 2017 р. URL: http://sciencehub.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/ilovepdf_com-57-63.pdf.
 7. Савостін М.М. Електронне декларування – шлях до вдосконалення та реформування митної справи в Україні. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.* 2012. № 14 (185). URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2012_14_1/Savostin.pdf.
 8. Про затвердження Концепції створення, упровадження і розвитку системи електронного декларування товарів : Наказ ДМСУ від 18.10.2006 р. № 907. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0907342-06>.
 9. Про схвалення Концепції створення багатофункціональної комплексної системи «Електронна митниця» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2008 р. № 1236-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1236-2008-%D1%80>.
 10. Про затвердження умов електронного декларування : Наказ Державної митної служби України від 17.03.2011 р. № 216 (втратив чинність від 31.08.2012). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0468-11>
 11. Про Концепцію інтегрування системоутворюючих компонентів технічних та спеціальних засобів митного контролю з автоматизованою системою митного оформлення Держмитслужби України : Наказ ДМСУ від 28.03.12 р. № 191. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0191342-12>.
 12. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур у змінений редакції згідно з Додатком I до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур : Закон України від 5 жовтня 2006 р. № 227-V. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2006. № 48. Ст. 476.
 13. Митний кодекс України від 01.06.2012 р. *Офіційний вісник України.* 2012. № 32. Ст. 1175. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
 14. Про затвердження Порядку обліку осіб, які здійснюють операції з товарами : Наказ Міністерства фінансів України від 15.06.2015 р. № 552. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0807-15>.
 15. Про затвердження Порядку виконання митних формальностей при здійсненні митного оформлення товарів із застосуванням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа : Наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 631. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1360-12>.
 16. Про затвердження Переліку відомчих класифікаторів інформації з питань державної митної справи, які використовуються у процесі оформлення митних декларацій,



і Порядку їх ведення : Наказ Міністерства фінансів України від 29.05.2012 р. № 623. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0988-12>.

17. Про затвердження відомчих класифікаторів інформації з питань державної митної справи, які використовуються у процесі оформлення митних декларацій: Наказ Міністерства фінансів України від 20.09.2012 № 1011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1011201-12>

18. Проблеми під час митного декларування товарів. URL: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA008452.

19. Інформація щодо співробітництва Державної фіскальної служби України з міжнародними організаціями. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/mijnarodne-/informatsiya-schodo-spivrobitnitstva-mini/>.

20. Пашко П.В. «Електронна митниця» – головний механізм гарантування митної безпеки держави / П.В. Пашко, В.П. Шуляк. Фінанси України. 2006. № 12. С. 53–59.

21. ЄС змінює митні правила. Що варто знати українському бізнесу. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2016/04/25/7048208/>.

22. Керівні принципи для митної справи України. URL: http://www.chamber.ua/Content/Documents/1140630383Guidelines_for_Customs_Policy_in_Ukraine_UA.pdf.

23. URL: <http://www.kkgloballlc.ru/transportnie-gruzoperevozki-uslugi/import-usa-.html>.

24. Питання, пов’язані із застосуванням митних декларацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 450. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/450-2012-%D0%BF>.

25. Електронне митне оформлення. Митне оформлення товарів за допомогою електронної декларації. URL: <http://brokstar.com.ua/ua/statti/elektronne-deklaruvannja-tovariv>.



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

БИБА Ю. В.,

аспірант кафедри теорії, історії права
і держави та конституційного права
(Національний університет державної
фіскальної служби України)

УДК 343.01

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-21>

**РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ
У ВИГЛЯДІ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ В ІСТОРИЧНИХ МЕЖАХ (1970–2004 РР.)**

У статті здійснено ретроспективний аналіз виконання покарань у вигляді позбавлення волі через призму історико-правових явищ. Доведено, що історично-правовий досвід дослідження виконання покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк допомагає не тільки підвищенню ефективності виправлення і ресоціалізації засуджених, а і вдосконаленню норм кримінально-виконавчого законодавства України.

Ключові слова: ретроспективний аналіз, виконання покарання, позбавлення волі, виправлення, ресоціалізація, засуджений.

В статье осуществлен ретроспективный анализ исполнения наказаний в виде лишения свободы через призму историко-правовых явлений. Доказано, что исторически-правовой опыт исследования исполнения наказания в виде лишения свободы на определенный срок помогает не только повышению эффективности исправления и ресоциализации осужденных, но и совершенствованию норм уголовно-исполнительского законодательства Украины.

Ключевые слова: ретроспективный анализ, исполнение наказания, лишение свободы, исправление, ресоциализация, осужденный.

In article the retrospective analysis of execution of imprisonment through a prism of the historical and legal phenomena is carried out. It is proved that historical and legal experience of a research of execution of the punishment in the form of imprisonment for a certain term helps not only to increase in efficiency of correction and resocialization of convicts, and and improvement of standards of the criminal and executive legislation of Ukraine.

Key words: retrospective analysis, execution of punishment, imprisonment, correction, resocialization, convict.

Вступ. Серед наявних важливих інструментів пізнання будь-якого правового інституту, в тому числі й інституту виконання покарання у вигляді позбавлення волі, є історія вчені про минуле, теперішнє і майбутнє. Із цього приводу ми поділяємо позицію М.М. Карамзіна про те, що правителі, законодавці діють за вказівками історії й дивляться на її листи, як мореплавці – на креслення морів [1, с. 31]. Більше того, саме покарання у вигляді позбавлення волі, як свідчить історія, було і продовжує залишатися найбільш розповсюдженим видом покарання не тільки в Україні, а і в інших зарубіжних країнах.



Тому, розкриваючи зміст зазначеної статті в історичних межах (1970–2004 рр.), важливо наголосити, що у вітчизняній історії держави і права вченими проблема виконання покарань у вигляді позбавлення волі досліджувалася поверхово.

На нашу думку, це пов’язано з тим, що віправно-трудова система виконання кримінальних покарань у вигляді позбавлення волі, з одного боку, була закрита, а з іншого, в ній збереглися риси, притаманні колишній радянській адміністративно-командній системі й пов’язані з невіртуально жорстким централізмом, закритістю, нехтуванням законних прав і свобод засуджених, а також ступенем негативного впливу цього виду покарання на засуджених у місцях несвободи.

Серед репрезентативних джерел інформації про всеобщість вивчення різних сторін діяльності системи виконання покарань у вигляді позбавлення волі, достовірність як кількісних, так і якісних його характеристик, ми виділяємо: нормативно-правове регулювання; спеціальний перепис засуджених; проведення грунтовних наукових досліджень на рівні кандидатських та докторських дисертацій; реформування пенітенціарної системи; приведення її у відповідність до міжнародних стандартів та досвіду зарубіжних держав.

Проблемам виконання покарання у вигляді позбавлення волі присвячена значна кількість досліджень. Підгрунтя для їх вирішення заклали у своїх працях відомі вітчизняні та зарубіжні вчені-криміналісти й практики-пенітенціаристи кінця XIX ст. – початку ХХ ст. (О.Ф. Кістяківський, С.П. Мокринський, С.В. Познишев, М.Д. Сергеєвський, М.С. Таганцев, І.Я. Фойницький, В.М. Бризгалов, М.М. Гернет, О.І. Зубков, І.І. Карпець, Л.Г. Крахмальник, П.І. Люблинський, О.О. Малиновський, О.С. Міхлін, О.О. Наташев, І.С. Ной, М.М. Паще-Озерський, В.А. Познанський, О.Л. Ременсон, І.Г. Богатирьов, О.І. Богатирьова, Є.М. Бодюл, О.М. Джужа, О.І. Іваньков, О.Г. Колб, І.М. Копотун, В.О. Корчинський, Г.О. Радов, А.Х. Степанюк, В.М. Трубников, С.Я. Фаренюк, В.П. Філонов, О.І. Фролов, С.І. Халимон, О.В. Хорошун, С.В. Царюк, Ю.В. Шинкарьов, О.О. Шкута, О.В. Щербина, Д.В., Ягунов, І.С. Яковець, А.О. Яровий, М.М. Яцишин та ін.).

Результати дослідження. Варто зазначити, що до середини 80-х років ХХ століття в Україні вітчизняні вчені не мали широкого доступу до архівних джерел і документів, а їх обмеженість не дозволяла в повному обсязі проводити наукові розвідки в дані сфері, а ще гірше, коли вченим заборонялося відкрито висловлювати свою точку зору на ті чи інші проблеми виконання покарання у вигляді позбавлення волі, виключенням були наукові конференції та круглі столи.

Разом із тим фахівцями у галузі історії держави і права доведено, що будь-яке дослідження повинно мати свою власну писану історію, яка дозволяє подивитися на проблеми минулого і врахувати їх під час розроблення нормативно-правових актів у майбутньому. Крім того, історичний досвід – це важлива частина теоретичної науки, завдяки якій розробляються теоретичні та прикладні концепції, моделі виконання покарання у вигляді позбавлення волі.

Слід також занотувати думки зарубіжного вченого-філософа М. Фука, який у власній праці «Наглядати та карати» грунтовно проаналізував історію народження та становлення в’язниць пенітенціарної системи у Франції і висловив ряд перспективних положень про те, що: історія покарань – це історія постійних реформаторських проектів; період зміни тортур на більш гуманні покарання; великі інституційні зміни, пов’язані з появою новітніх кодексів тощо [2, с. 13].

Таким чином, погляди М. Фука і сьогодні актуальні для кримінально-виконавчої системи України з погляду створення нової прогресивної системи виконання покарання у вигляді позбавлення волі, сучасних установ виконання покарань, з одиночним і блочним утриманням засуджених, відмовою від використання праці засудженого як обов’язку тощо.

Крім того, не слід забувати, що саме історія повчас нас не допускати помилки, які були здійснені в минулому і доводить, що у ХХI столітті вчені повинні дещо інакше розглядати мету покарання за вчинений злочин, на тлі сучасних реформаторських процесів.

От чому так важливо звертатися до відповідних праць істориків, статистів, фахівців у галузі теорії держави та права, кримінального та кримінально-виконавчого права. Саме дослідження цих науковців дозволяють встановити як суб’єктивні, так і об’єктивні причини



виникнення проблем виконання покарання у вигляді позбавлення волі, запропонувати практиці нові підходи до їх усунення.

До речі, у 70-х роках ХХ століття відомий зарубіжний вчений І.В. Шмаров, досліджуючи заходи подолання негативних наслідків кримінального покарання у вигляді позбавлення волі, зауважував, що такі ознаки середовища засуджених, як кругова порука, прагнення до насильства, паразитизм, перекручування ціннісних орієнтацій, характеризуються сталістю, консерватизмом та тюремною субкультурою, тим самим різні мікрогрупи засуджених намагаються втягнути у сферу свого впливу нових осіб, а тому чим більший ступінь ізоляції та порушення соціально корисних зв'язків, тим більші можливості впливу однієї особи на іншу в умовах ізоляції [3, с. 85].

Тому ми поділяємо позицію зарубіжного вченого А.М. Олійника про те, що, на жаль, прояви субкультури, які присутні в місцях несвободи, певним чином впливають на стосунки засуджених з адміністрацією установ виконання покарань. Проте, як би вороже не складалися ці відносини, головним, на думку вченого, є те, що в будь-якій тюремній субкультурі спілкування між засудженими і адміністрацією передбачає високу ступінь кооперації та готовність до надання взаємних послуг [4, с. 24].

Вітчизняний вчений В.І. Рудник ще в 90-х роках ХХ століття писав, що за своїм соціальним змістом покарання у вигляді позбавлення волі є певною соціально-правовою системою, що відтворює взаємозв'язок його застосування не тільки для окремого засудженого, а його найближчого оточення та суспільства в цілому, відтворює діалектично найсуттєвіші суперечності кримінального покарання [5, с. 9].

Проведений нами сучасний аналіз ролі засудженого в місцях несвободи показав, на жаль, невтішну картину. Так, більшість засуджених до покарання у вигляді позбавлення волі за час перебування в місцях несвободи виконують свою соціальну функцію всього на 25%, а 75%, що пов'язано саме із втратою навичок виконання соціальних функцій. Особливо це прослідковується в засуджених неповнолітніх і жінок.

У подальшому розвитку виправно-трудової політики держави щодо виконання покарання у вигляді позбавлення волі відкриється архівних джерел із даної проблематики дозволила подивитися на проблему виконання покарання у вигляді позбавлення волі з позиції необхідності розроблення нового виправно-трудового кодексу України та виокремити декілька етапів розвитку історіографії проблеми.

Ураховуючи, що вітчизняні та зарубіжні вчені до 1970 року певною мірою провели дослідження щодо даного виду покарання, ми в межах нашого дослідження виділимо два основні періоди: перший – радянський період (1970–1990 рр.); другий – пострадянський період (з 1991 року – теперішній час). До речі, варто зазначити, що вказані нами періоди вивчення покарання у вигляді позбавлення волі цілком збігаються з історичними межами суспільно-політичного розвитку та життя нашої країни.

Запропонована періодизація виходить з умовної класифікації наукової історичної літератури, яка є вільною в інтернет-доступі, та вивчення документів і матеріалів в архівах адміністрації Державної кримінально-виконавчої служби України. Крім того, варто зазначити, що до 1970 року вітчизняними і зарубіжними вченими в наукових дослідженнях викладена історіографія покарання у вигляді позбавлення волі.

Однак цілісного наукового дослідження виконання покарання у вигляді позбавлення волі в історичних межах 1970 року і до теперішнього часу вітчизняними вченими не проводилося, що й стало актуальною проблемою наукового пошуку.

До речі, систему норм, що регулювали відносини у сфері виконання покарання у вигляді позбавлення волі, визначав Виправно-трудовий кодекс України, затверджений у грудні 1970 р. [6]. Потреба у виданні загальносоюзного виправно-трудового законодавства в якості основи для кодифікації відповідного республіканського законодавства стала особливо очевидною вже у процесі обговорення та прийняття на другій сесії Верховної Ради СРСР п'ятого скликання, у грудні 1958 р., Основ кримінального законодавства і Основ кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік.



Виправно-трудовий кодекс УРСР, як і виправно-трудові кодекси інших союзних республік, не тільки відтворював, конкретизував і доповнював відповідні положення загальносоюзного виправно-трудового законодавства, але і самостійно вирішував багато питань виправно-трудового характеру, регулювання яких належало до компетенції союзних республік.

Таким чином, даний документ, на думку зарубіжного вченого Л.Г. Крахмальника, не тільки закріпив єдність принципів, завдань, форм і методів виправно-трудового впливу на засуджених до позбавлення волі, а був покладений в основу прийнятих у всіх союзних республіках «Положень про виправно-трудові колонії і тюрми міністерств внутрішніх справ» [7, с. 5].

На Україні «Положення про виправно-трудові колонії і тюрми МВС УРСР» було затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 21 липня 1961 р. Це Положення стало важливою віхою в розвитку норм національного виправно-трудового права у зв'язку з тим, що протягом багатьох років усі найважливіші сторони функціонування установ виконання кримінальних покарань у вигляді позбавлення волі регламентувалися лише загальносоюзними нормативними актами, що мали до того ж переважно відомчий характер, а це певним чином впливало на прийняття рішень щодо виправлення і ресоціалізації засуджених.

Таким чином, починаючи з 1961 р. в Україні відновилася правотворча діяльність у сфері виправно-трудових відносин, причому, на думку вітчизняних і зарубіжних вчених, затвердження цих актів Указом Президії Верховної Ради УРСР надавало їм більшу юридичну силу в порівнянні з нормативними актами, що видавались нижчими по відношенню до Президії Верховної Ради державними органами республіки [8, с. 57].

Важливо зазначити, що в даному положенні передбачалося в якості одного з найважливіших завдань місце позбавлення волі «виправлення та перевиховання засуджених із метою підготовки їх до чесного трудового життя». Таким чином, як зазначає вітчизняний дослідник Ю.А. Фролов, оновлене виправно-трудове законодавство визнавало мету виправлення та перевиховання і одночасно підкреслювало більш глибокий якісний зміст самого виховно-трудового процесу, його кінцевого результату [9, с. 81].

Однак практика застосування нового законодавства виявила цілу низку його недоліків, а суттєві соціально-політичні, економічні та правові зміни в суспільстві, що сталися наприкінці 80-х років ХХ ст., поставили на порядок денний питання про реформу законодавства у сфері виконання кримінальних покарань.

Слід згадати і про те, що Україна у 70–80-ті ХХ ст. роки фактично не мала самостійної концепції кримінально-виконавчої політики, розвитку правових засад виконання покарань. Усі зміни і доповнення республіканського законодавства являли собою «зліпок» із відповідних загальносоюзних законодавчих (а часом – і підзаконних) норм.

У законодавстві, теорії та на практиці, переважав суттєво виражений «пенітенціарний» ухил, що сприяло недооцінюванню заходів, не пов’язаних із позбавленням волі, перешкоджало пошуку та реалізації дієвих альтернатив цього покарання. Відсутність ефективної системи альтернативних заходів у числі інших причин, безсумнівно, спонукала судові органи невиправдано широко застосовувати реальне позбавлення волі.

Таким чином, до кінця 80-х років ХХ ст. сформувалися не тільки суто юридичні, але і соціально-політичні передумови реформування правових основ виконання кримінальних покарань. Причому зазначені обставини не дозволяли йти шляхом часткових поправок, а зумовлювали необхідність нової кодифікації.

У 1985–1986 рр. була проведена певна підготовча робота, аналіз та систематизація законодавчих і підзаконних актів, пропозицій, що були висловлені у пресі. З 1986 р. у Все-союзному науково-дослідному інституті радянського законодавства під керівництвом професора М.О. Стручкова поновилася робота над проектом загальносоюзних Основ кримінально-виконавчого законодавства. У подальшому у 1987 р. авторський колектив у складі М.О. Стручкова, О.С. Міхліна і В.В. Шмарова підготував концепцію Основ кримінально-виконавчого законодавства Союзу РСР і союзних республік, яка пройшла обговорення в Інституті прокуратури СРСР і у Все-союзному науково-дослідному інституті МВС СРСР.



У цей час в Україні вітчизняними вченими в галузі історії держави і права, кримінального та кримінально-виконавчого права розглядалося питання щодо уточнення наукових позицій із приводу подолання консервативних поглядів на теорію виправно-трудового права і його роль в історії нашої держави. Тому 1989–1990 роки справедливо можна вважати початком нового історичного процесу перетворення виправно-трудового законодавства на кримінально-виконавче.

Переконливим у цьому контексті є позиція І.В. Штанька, який вважав, що кризові явища, що виникли в цей історичний період у місцях позбавлення волі, супроводжувалися, на жаль, зростанням злочинності, захопленням заручників, груповою порукою засуджених, а тому сфера виконання кримінальних покарань вимагала докорінних змін [10, с. 8].

Важливо наголосити, що формування нової кримінально-виконавчої парадигми виконання покарання у вигляді позбавлення волі розпочалось в Україні ще за часів радянської доби, коли у 1991 році постановою Ради Міністрів УРСР було затверджено Концепцію «Про основні напрямки реформи кримінально-виконавчої системи Української РСР» [11]. З позиції сучасного дослідження саме ця постанова поклала початок відродження вітчизняної кримінально-виконавчої системи і змусила внести суттєві зміни до чинного на той час виправно-трудового кодексу України.

Зокрема, як зазначає вітчизняна вчена Г.С. Резніченко, зміни, які були внесені до Виправно-трудового кодексу, суттєво вплинули на режим віdbування засудженими покарання: він був пом'якшений, значно були розширені права та свободи засуджених, збільшено кількість побачень для засуджених із рідними та близькими, знято обмеження в листуванні, поліпшено комунально-побутові умови, медичне обслуговування, харчування тощо [12, с. 79].

Таким чином, за тридцять три роки в історії виконання покарання у вигляді позбавлення волі відбулися суттєві зміни, суть яких полягас: в гармонізації національного законодавства у сфері виконання кримінальних покарань; приведенні його умов до міжнародних стандартів; створенні підґрунтя для прийняття нового кримінально-виконавчого кодексу тощо.

Із прийняттям Верховною Радою України 11 липня 2003 року Кримінально-виконавчого кодексу України набуло більшої чіткості правове регулювання виконання покарання у вигляді позбавлення волі, зокрема в частині віdbування покарання неповнолітніми особами, посилення правового статусу засуджених жінок, які є вагітними і мають дітей віком до трьох років, та гуманізації виконання цього виду покарання.

Більше того, утворення кримінально-виконавчих установ за рівнями безпеки, структурних дільниць карантину, діагностики і розподілу, ресоціалізації, посиленого контролю, соціальної реабілітації дозволили адміністрації установ виконання покарання створити цілісну систему стимулювання правослухняної поведінки засуджених до покарання у вигляді позбавлення волі. Надані правові та соціально-психологічні підстави диференціації та індивідуалізації виконання покарання [13].

Саме дані підстави, як визначає вітчизняний вчений М.С. Пузирьов, хоча і були вироблені у виправно-трудовому праві, тобто за радянських часів, проте їхнє історично минуле зародилося набагато раніше. Тому саме друга кодифікація виправного трудового права (1970–2004 рр.) заклада підвалини більш широкого застосування в установах виконання покарань диференціації та індивідуалізації виконання покарання у вигляді позбавлення волі і пройшла складний і суперечливий шлях розвитку в історії вітчизняного кримінально-виконавчого законодавства [14, с. 302].

Висновок. Проведений нами ретроспективний аналіз виконання покарання у вигляді позбавлення волі показав, що даний вид покарання має свою власну писану історію, свої закономірності і характеризується спрямованістю нормативно-правових актів і кримінально-виконавчої практики на вдосконалення і гуманізацію процесу виправлення та ресоціалізації засуджених в установах виконання покарань.

Більше того, історико-правове дослідження виконання покарання у вигляді позбавлення волі допомагає прогнозувати розвиток кримінально-правового впливу на злочинність



взагалі, неповнолітніх, жінок і чоловіків зокрема, реалізації в даній спеціальній сфері вимог державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації.

Доведено, що в 1989–1990 роки справедливо можна вважати початком нового історичного процесу перетворення віправно-трудового законодавства на кримінально-виконавче.

Список використаних джерел:

1. Карамзин Н.М. Предание веков. Москва : Правда. 1988. 768 с.
2. Фуко Мішель. Наглядати й карати. Народження в'язниці. Київ : Основи, 1998. 392 с.
3. Шмаров И.В. Преодоление отрицательных последствий отбывания наказания. *Советское государство и право*. 1965. № 3. С. 87–93.
4. Олейник А.Н. Тюремная субкультура в России: от повседневной жизни до государственной власти. Москва : ИНФА. Москва, 2001. XXI, 418 с.
5. Рудник В.И. Отрицательные последствия применения уголовного наказания в виде лишения свободы и основные меры ихнейтрализации : дис...кандидата юрид. наук : 12.00.08. Киев, 1990. 241 с.
6. Віправно-трудовий кодекс України : затв. Законом від 23 грудня 1970 р. Київ : Правник, 1996. 71 с.
7. Крахмальник Л.Г Особенности республиканских положений об исправительно-трудовых колониях и тюрьмах. Саратов : Изд-во Саратовского юрид. ин-та им. Д.И. Курского, 1963. 72 с.
8. Законодательство и законодательная деятельность в СССР / Васильев Ю.С., Евтеев М.П., Королев Ю.А., Мицкевич А.В. и др. Москва : «Юрид. лит.», 1972. 328 с.
9. Фролов Ю.А. Организационно-правовые преобразования системы учреждений и органов, исполняющих наказание, в Украинской ССР. Киев : КВШ МВД СССР, 1984. 100 с.
10. Штанько И.В. Пенитенциарная система Украины: состояние, проблемы реформирования, пути совершенствования. *Новая концепция Пенитенциарной системы Украины* : материалы междунар. семинара рук. работников уголов.-исполн. системы. Киев, 24-25 нояб. 1994 г. / под. ред. И.В. Штанько, А.В. Левочкина. Киев : РИО КИВД при УАВЛ, 1995. 160 с.
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 1991 р. № 88 «Про Основні напрями реформи кримінально-виконавчої системи в Українській РСР» (Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 33 (33-92-п) від 27.01.92)
12. Резніченко Г.С. Особливості виконання і відбування покарання у вигляді позбавлення волі щодо засуджених жінок : монографія. Одеса : ОДУВС, 2009. 173 с.
13. Кримінально-виконавчий кодекс України : станом на 16 січ. 2017 р. : відповідає офіц. тексту. Харків : Право, 2017. 90 с.
14. Пузирьов М.С. Індивідуалізація виконання покарання у вигляді позбавлення волі у кримінально-виконавчій політиці та законодавстві України до початку ХХ століття. *Центральноукраїнський правничий часопис Кіровоградського юридичного інституту ХНУВС* : зб. наук. пр. Кіровоград : КірЮІ : ХНУВС. Спец випуск. 2011. № 1. С. 302.



БИЛИЦЯ І. О.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри організації судових,
 правоохоронних органів та адвокатури
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 347.963:(174:34.03)
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-22>

ОСОБЛИВОСТІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРОКУРОРІВ ЗА ПОРУШЕННЯ ЕТИЧНИХ НОРМ

У статті розкрито особливості відповідальності прокурорів за порушення етичних норм. Досліджено поняття грубого порушення Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, ураховуючи практики притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності. Також досліджено міжнародний досвід притягнення прокурорів до відповідальності за порушення норм професійної поведінки, запропоновані шляхи вдосконалення чинних нормативно-правових актів.

Ключові слова: *відповідальність, дисциплінарна відповідальність, етичні норми, грубе порушення, прокурор.*

В статье раскрыты особенности ответственности прокуроров за нарушение этических норм. Исследовано понятие грубого нарушения Кодекса профессиональной этики и поведения прокуроров с учетом практики привлечения прокуроров к дисциплинарной ответственности. Также исследован международный опыт привлечения прокуроров к ответственности за нарушение норм профессионального поведения, предложены пути совершенствования действующих нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: *ответственность, дисциплинарная ответственность, этические нормы, грубое нарушение, прокурор.*

The article reveals peculiarities of the responsibility of prosecutors for violating ethical norms. The concept of gross violation of the Code of professional ethics and behavior of prosecutors has been researched, taking into account the practice of prosecutors being brought to disciplinary responsibility. The international experience of prosecuting prosecutors being prosecuted for violating the rules of professional conduct was also researched, and ways of improving existing legal acts were proposed.

Key words: *responsibility, disciplinary responsibility, ethical norms, gross violation, prosecutor.*

Вступ. Органи прокуратури посідають важливе місце серед правоохоронних органів України. Адже на даний орган покладаються особливі функції, які не притаманні будь-якому іншому правоохоронному органу. Виконання органами прокуратури покладених на них завдань можливе лише за умови, якщо прокурори будуть належним чином дотримуватися службової дисципліни та Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури. Важливим механізмом забезпечення дотримання службової дисципліни є відповідальність прокурорів за її порушення у формі дисциплінарної відповідальності. Але поза увагою законодавця залишилася відповідальність прокурорів за дрібні порушення етичних норм проку-



пороської поведінки, які в майбутньому можуть призвести до вчинення ними більш тяжких правопорушень.

Дослідження питань дисциплінарної відповідальності прокурорів та етичної відповідальності проводилося видатними вітчизняними вченими, такими як І. Артеменко, В. Долежан, Ю. Полянський, О. Толочко та іншими. Попри це, залишається відкритим питання як у теоретичній, так і в практичній складовій частинах щодо виокремлення етичної відповідальності прокурорів, яка не підпадає під дисциплінарну відповідальність.

Результати дослідження. У ст. 1 Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури передбачено, що його завданням є «забезпечення компетентного та ефективного здійснення прокурорами своїх професійних обов'язків на підставі додержання принципів верховенства права, законності, справедливості, неупередженості, визначення морально-етичних стандартів внутрішньої та зовнішньої комунікації».

Що ж стосується відповідальності, то в теорії права за змістом цього поняття прийнято розрізняти два види відповідальності: позитивну і ретроспективну. У зв'язку із цим А. Щербак надав таке визначення першому виду: «Юридична відповідальність – це право-відносини, в яких на суб'єкта покладається правовий обов'язок виконати умови діяльності з досягненням певного результату під загрозою застосування певних поневірянь і обмежень» [1, с. 11]. А. Васильєв, Є. Додін і В. Туманов широко трактують юридичну відповідальність як «усвідомлення своєї поведінки у правовій сфері, її наслідків та соціального значення, почуття обов'язку» [2, с. 87]. Це і є позитивна юридична відповідальність, тобто відповідальність за майбутні дії.

Що ж стосується ретроспективної відповідальності, тобто відповідальності за минулу поведінку, то її суть – у застосуванні юридичних санкцій за правопорушення. У зв'язку із цим розрізняються такі види відповідальності: кримінальну, дисциплінарну, адміністративну.

Прокурори можуть бути притягнутими до кримінальної відповідальності як за так звані загальнокримінальні злочини, не пов'язані з невиконанням або неналежним виконанням службових обов'язків, так і за грубі порушення деонтологічних норм, які містяться в Кодексі професійної етики та поведінки працівників прокуратури.

На відміну від кримінальної, дисциплінарна відповідальність наступає не за кримінальні правопорушення, а за дисциплінарні проступки, які, на відміну від кримінальних правопорушень, є не суспільно небезпечними, а суспільно шкідливими. Дисциплінарна відповідальність є видом державного (дисциплінарного) примусу і одним із дієвих заходів забезпечення дисципліни та законності у прокурорській діяльності.

Дисциплінарна відповідальність має риси державного примусу і всіх ознак юридичної відповідальності.

Сьогодні Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів є колегіальним органом, який відповідно до повноважень, передбачених цим Законом, визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади.

Відповідно до пункту 6 частини 1 статті 43 Закону України «Про прокуратуру» підставою для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності є систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики.

Досить важливим є питання розмежування у практичній площині таких понять, як одноразове грубе та негрубе порушення правил прокурорської етики».

Розглянемо Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокуратури рішення № 35дп-18. Зі змісту дисциплінарної скарги вбачається, що прокурор керував транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння та порушив Правила дорожнього руху, а також не виконував законні вимоги та розпорядження працівників поліції, висловлюючись на їх адресу



нецензурною лайко. За результатами розгляду дисциплінарної справи члени Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокуратури дійшли висновку, що в діях прокурора вбачається одноразове грубе порушення правил прокурорської етики, адже, зважаючи на характер його дій, можна стверджувати, що вони були вчинені умисно. При цьому «грубість» його дисциплінарного правопорушення є очевидною, оскільки подібне недотримання прокурором правил прокурорської етики не може бути виправдано жодними обставинами [3]. У рішенні Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокуратури № 41дп-18 від 31 січня 2018 зазначено, що за час роботи прокурор-1 зарекомендував себе негативно. Неодноразово допускав порушення виконавчої та трудової дисципліни. За неналежне виконання службових обов'язків у 2017 році тричі позбавлявся матеріальної винагороди. У поясненнях він визнав свою провину у вчинених дисциплінарних проступках, зазначених у висновку про наявність дисциплінарного проступку прокурора, та запевнив члені Комісії, що не буде її допускати в майбутньому. Комісія дійшла висновку, що доказів умисності порушень, допущених прокурором-1, не здобуто. Okрім цього, відсутність доказів умисності допущених порушень виключає кваліфікацію дій прокурора як грубе порушення правил прокурорської етики в розумінні пункту 6 частини першої статті 43 Закону України «Про прокуратуру» [4].

Аналізуючи вищевказані дисциплінарні рішення, можна дійти висновку, що під час визначення грубості в порушенні етичних правил враховується, чи було здійснено етичний проступок з умислом чи без. Адже саме він відіграє визначальну роль у вирішенні питання про наявність у діях прокурора дисциплінарного проступку у вигляді грубого порушення етичних правил.

Проте виникає незакрите на законодавчому рівні питання, до якої відповідальності потрібно притягувати прокурора, який вчинив негрубе або несистематичне порушення норм професійної етики.

Адже в даному випадку йдеться не просто про норми етики, а про норми професійної етики для прокурорів, як і для суддів, і якщо ці норми порушуються у прокурорському середовищі, вони безумовно можуть бути підставою для дисциплінарної відповідальності. Це ж стосується порушення етичних норм і поза прокурорським середовищем, яке, ставши надбанням гласності, прикувало до себе громадську увагу, зокрема, за допомогою засобів масової інформації. Так, подружня зрада з боку прокурора, викрита дружиною, її звернення до керівника прокуратури ще не є приводом для дисциплінарного провадження. Проте пов'язані із цим грубі, цинічні дії, нанесення побоїв у присутності дітей і сусідів свідчать про нестриманість представника закону, яка, безумовно, завдала шкоди авторитету як самого порушника, так і авторитету прокуратури в цілому, і має викликати відповідну реакцію.

Проте це аж ніяк не виключає можливості застосування замість дисциплінарних стягнень заходів профілактичного впливу.

В Угорщині існує спеціальний Комітет з етики Угорської асоціації прокурорів, який має виняткове право розслідування порушень правил етичної поведінки за власними процесуальними правилами. За результатами розгляду можуть бути прийняті рішення про:

- 1) повідомлення про неетичну поведінку, тобто доведення відповідної інформації до прокурорського загалу;
- 2) винесення догани;
- 3) виявлення зневаги, що рівноцінно постановці питання про усунення прокурора від посади [5].

В Етичному кодексі прокурорів Латвії зазначено, що «громадськість має бути впевнена, що недотримання прокурором основних принципів його професійної етики буде розглянуто й оцінено, прокурори повинні бути готові пояснити свою поведінку, будучи згоді з основними етичними принципами, і мотивувати кожне нехтування вищевказаними принципами. Умисне недотримання основних етичних принципів може розглядатися як спосіб поведінки, що недостойна звання прокурора».



За результатами розгляду матеріалів про етичні проступки до прокурорів Латвії можуть бути застосовані такі заходи:

- 1) розгляд на засіданні Атестаційної комісії;
- 2) оголошення догани;
- 3) принесення публічних вибачень;
- 4) направлення інформаційного листа у всі прокуратури [6].

Відповідно до Кодексу прокурорської етики Литви за результатами розгляду Комісією з прокурорської етики можуть бути прийняті рішення про:

- 1) визнання факту порушення;
- 2) покладення обов'язку припинити неетичну поведінку;
- 3) зобов'язання порушника вибачитися;
- 4) оголошення йому попередження;
- 5) поширення інформації про негідний вчинок;
- 6) зобов'язання компенсувати матеріальну шкоду [7].

У зв'язку із цим можна згадати, що в одному з проектів Кодексу професійної етики та поведінки прокурора, підготовленого в рамках СпільногоЛ плану дій Генеральної прокуратури України та Ради Європи у 2005 р., а також рекомендації Конференції генеральних прокурорів Європи того ж року було передбачено конкретний перелік заходів моральної відповідальності з урахуванням досвіду вищезазначених та інших країн Європи (ст. 30), серед яких:

- 1) усне зауваження;
- 2) застереження про недопустимість неетичної поведінки;
- 3) вимога про публічне вибачення за неетичний проступок;
- 4) попередження (суворе попередження) про можливість застосування дисциплінарного стягнення за повторення неетичного проступку [8].

Відповідно до ст. 33 Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури вказано: «Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» прокурори зобов'язані неухильно дотримуватися вимог цього Кодексу. Їх порушення тягне за собою відповідальність, встановлену законом. У разі систематичного (два і більше разів протягом одного року) або одноразового грубого порушення правил прокурорської етики прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності». Юридично в даній нормі повторено зміст, вказаний у Законі України «Про прокуратуру». А проблема відповідальності прокурорів за вчинення одноразових або не грубих порушень прокурорами етичних норм відсутні.

Тому з урахуванням європейського досвіду зазначену норму доцільно змінити та викласти в новій редакції:

«За негрубе або одноразове порушення норм професійної етики і поведінки працівником прокуратури керівник органу прокуратури з урахуванням характеру порушення та особи порушника може застосувати до нього такі засоби впливу етичного впливу:

- 1) усне зауваження;
- 2) зобов'язання принести публічні вибачення перед колективом або окремим працівниками;
- 3) попередження про можливість застосування дисциплінарного стягнення в разі повторного прояву неетичної поведінки.

Про вжиті заходи складається протокол оперативної наради».

Є можливим і таке вирішення цього питання, за якого факти неетичної поведінки прокурорських працівників, в яких переважають чисто моральні аспекти, прямо не пов'язані зі службовою діяльністю, могли б розглядатися спеціальними комісіями з прокурорської етики, створеними при регіональних прокуратурах.

Висновки. Отже, таке розмежування відповідальності прокурорів вирішило б питання притягнення саме до етичної відповідальності прокурорів, а саме за вчинення негрубого або одноразового порушення етичних норм, і не завантажувало б роботою Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів, яка є єдиним органом, що притягує прокурорів до дисциплінарної відповідальності.



Список використаних джерел:

1. Щербак А.И. Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления. Київ : Наукова думка, 1980. 136 с.
2. Васильев А. Предприниматель: его права, обязанности, ответственность. Одесса, 1994. 144 с.
3. Про накладення дисциплінарного стягнення на прокурора Київської місцевої прокуратури № 5 м. Києва Вербановського В.В. : рішення Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів № 35дп-18 24 січня 2018 / Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів. URL : <https://www.kdkp.gov.ua/decision/2018/01/24/654>.
4. Про накладення дисциплінарного стягнення на прокурора Київської місцевої прокуратури № 10 міста Києва Лейтара О.С. *Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів № 41dp-18 від 31 січня 2018 / Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів.* URL : <https://www.kdkp.gov.ua/decision/2018/01/31/624>.
5. Моральний кодекс прокурорів Угорщини. Проект Кодексу професійної етики та поведінки прокурора. Документи, використані при його підготовці. Підготовлено у рамках Спільного плану дій Генеральної прокуратури України та Ради Європи щодо реформування прокуратури і рекомендацій конференції Генеральних прокурорів Європи. Київ : Генеральна прокуратура України, 2005. Архів Генеральної прокуратури України.
6. Етичний кодекс прокурорів Латвії. Проект Кодексу професійної етики та поведінки прокурора. Документи, використані при його підготовці. Підготовлено у рамках Спільного плану дій Генеральної прокуратури України та Ради Європи щодо реформування прокуратури і рекомендацій конференції Генеральних прокурорів Європи. Київ : Генеральна прокуратура України, 2005. Архів Генеральної прокуратури України.
7. Кодекс прокурорської етики Литви. Проект Кодексу професійної етики та поведінки прокурора. Документи, використані при його підготовці. Підготовлено у рамках Спільного плану дій Генеральної прокуратури України та Ради Європи щодо реформування прокуратури і рекомендацій конференції Генеральних прокурорів Європи. Київ : Генеральна прокуратура України, 2005. Архів Генеральної прокуратури України.
8. Проект Кодексу професійної етики та поведінки прокурора. Проект Кодексу професійної етики та поведінки прокурора. Документи, використані при його підготовці. Підготовлено у рамках Спільного плану дій Генеральної прокуратури України та Ради Європи щодо реформування прокуратури і рекомендацій конференції Генеральних прокурорів Європи. Київ : Генеральна прокуратура України, 2005. Архів Генеральної прокуратури України.



БЛАГА А. Б.,

доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільного та
кримінального права і процесу
(Чорноморський національний
університет імені Петра Могили)

МАРТИНЕНКО О. А.,

доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник
(Державний науково-дослідний
інститут Міністерства внутрішніх
справ України)

УДК 343.988

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-23>

**ЖЕРТВИ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ В УКРАЇНІ:
ПРОБЛЕМИ КОМПЕНСАЦІЇ ТА ВІДШКОДУВАННЯ
ЗА СПРИЧИНЕНІ ЗБИТКИ**

У статті висвітлені проблеми, пов’язані з наданням жертвам збройного конфлікту компенсації та відшкодування за спричинені збитки. Досліджена міжнародна правова база та практика пост-конфліктних країн у сфері відшкодування збитків жертвам конфлікту. Проаналізовані національні механізми допомоги постраждалим від збройного конфлікту. Висловлені пропозиції щодо вдосконалення діяльності органів влади України у сфері надання жертвам збройного конфлікту необхідних гарантій захисту їх майнових прав, а також запровадження ефективних механізмів соціального захисту.

Ключові слова: жертва, збитки, компенсація, реституція, збройний конфлікт.

В статье освещены проблемы, связанные с предоставлением жертвам вооруженного конфликта компенсации и возмещения за причиненный ущерб. Исследована международная правовая база и практика постконфликтных стран в сфере возмещения ущерба жертвам конфликта. Проанализированы национальные механизмы помощи пострадавшим от вооруженного конфликта. Высказаны предложения по совершенствованию деятельности органов власти Украины в сфере предоставления жертвам вооруженного конфликта необходимых гарантий защиты их имущественных прав, а также по внедрению эффективных механизмов социальной защиты.

Ключевые слова: жертва, ущерб, компенсация, реституция, вооруженный конфликт.

The article deals with problems related to the provision of compensation to victims of armed conflict and compensation for damages. The international legal framework and practice of post-conflict countries in the area of compensation to conflict victims are researched. The national mechanisms of assistance to victims of armed conflict are analyzed. The proposals on improving the activities of the Ukrainian



authorities in providing the victims of armed conflict the necessary guarantees for the protection of their property rights, as well as on introduction of effective mechanisms of social protection are made.

Key words: victim, damage, compensation, restitution, armed conflict.

Вступ. Збройний конфлікт в Україні, що триває п'ятий рік, вкотре підтверджив актуальність захисту людського ресурсу як такого, що стає найпершим об'єктом негативних викликів, пов'язаних із веденням бойових дій. За весь період конфлікту (2014–2019 рр.) Україна зазнала збитків максимально широкого спектру: людські, матеріальні та економічні втрати, фізичні і психічні травми, нервові потрясіння. Масштаб збитків можна оцінити за такими показниками:

– 3023 загиблі цивільні особи (1 794 чоловіків, 1 046 жінок, 97 хлопчиків, 49 дівчаток і 37 дорослих, чия стать невідома) та понад 7 тисяч поранених осіб. Одночасно серед комбатантів нараховується близько 9,5 тисяч загиблих та 21-24 тис. поранених осіб [1]. Близько 1300 осіб із числа цивільного населення і комбатантів вважаються зниклими без вісті [2];

– втягнення в діяльність незаконних збройних формувань щонайменше 45 000 громадян України, а також у діяльність самопроголошених формувань т.зв. «державних структур ДНР/ЛНР», парамілітарних формувань, органів окупаційної влади понад 346 тис. громадян України [3];

– переміщення в межах та за межі України близько 2,7 млн. громадян, з яких приблизно 60% – пенсіонери, 60% – жінки, 13% – діти і 4% – особи з інвалідністю [4];

– депортация більше 1500 осіб із території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь за рішеннями органів окупаційної влади, а також примусове переміщення на територію Російської Федерації біля 4700 осіб, які перебували в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі в місцях позбавлення волі;

– надзвичайно вразливий стан близько 800 тис. осіб, які проживають у районі конфлікту, а також 45-47 тис. осіб, які щодня долають лінію розмежування в Донецькій, Луганській областях та адміністративний кордон з Автономною Республікою Крим [4];

– наявність близько 200 тис. дітей, які потребують психологічної та реабілітаційної допомоги як жертви збройного конфлікту [5], а також не менше 4900 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що залишилися на окупованих територіях Кримського півострову;

– спричинення різного роду шкоди більш ніж 5 млн. мешканцям окремих районів Донецької та Луганської областей [4];

– потреба в отриманні державної допомоги внаслідок конфлікту близько 3,8 млн. громадян України, 2,8 млн. із яких мешкають на непідконтрольних уряду територіях [4];

– руйнування об'єктів енергетичної, транспортної, промислової та соціальної інфраструктури на Донбасі, культових споруд, мостів, доріг, забруднення землі та ґрунтових вод, що спричинило збитки на суму близько 50 млрд. долларів США [6];

наявність по обидва боки від лінії зіткнення станом на початок 2019 р. понад 50 тис. будинків цивільного населення, пошкоджених під час бойових дій. Із них домівки близько 40 тис. сімей терміново потребують ремонту.

Постановка завдання. Викладене дозволяє констатувати, що жертви конфлікту у сучасному українському праві мають стати предметом окремого наукового аналізу, з наступним вивченням проблематики та розробленням заходів подолання наслідків збройного конфлікту.

Актуальність публікації зумовлена невирішеністю науково-прикладних питань захисту осіб, постраждалих унаслідок збройного конфлікту. Якщо 4734 комбатантам із числа Збройних Сил України була встановлена інвалідність, то кількість цивільних осіб, які набули інвалідності внаслідок збройного конфлікту, остаточно не відома [7]. Досвід п'яти років засвідчив невиправдану тривалість судових розглядів справ щодо компенсації за пошкод-



жене майно. Середня тривалість таких розглядів у 20 місяців поєднується з низькою їх ефективністю. Так, станом на жовтень 2018 у жодній з 146 справ про компенсацію/реституцію за пошкоджене або знищene майно на Донбасі українські суди не винесли жодного рішення, яке було б виконано. Це супроводжується понад 4000 індивідуальними позовами громадян до ЄСПЛ, поданими проти України та Російської Федерації чи проти однієї з названих держав [8].

При цьому в науковій літературі питання захисту жертв конфлікту висвітлюються переважно в контексті реалізації норм МГП, що не є достатнім для вирішення поточних проблем державних органів влади.

Метою публікації, із урахуванням цього, є висвітлення тієї частини проблем, що стосується відшкодування збитків цивільним особам, які постраждали внаслідок бойових дій.

Результати дослідження.

Правові засади відшкодування збитків.

Питання надання жертвам конфлікту необхідної допомоги у вигляді реституції, компенсації, реабілітації та сatisфакції є окремою темою міжнародно-правових документів. Останніми, зокрема, передбачається:

– сприяння органами влади поверненню ВПО в межах можливості їхнього майна та власності, яке вони покинули або яке в них було вилучено після їхнього переміщення. Якщо повернення такого майна і власності є неможливим, тоді компетентні органи влади забезпечують або полегшують цим особам отримання належної компенсації або справедливої сatisфакції в іншій формі (Керівні принципи ООН з питання про переміщення осіб всередині держави, 1998, Принцип 29(2);

– відповідальність держави за створення та підтримку справедливих, своєчасних, незалежних, прозорих і недискримінаційних процедур, інституційних структур і механізмів для розгляду і задоволення претензій, пов'язаних із реституцією житла, землі і майна; обов'язок держави створити національні багатоцільові кадастрові або інші належні системи реєстрації прав на житло, землю і майно, а також забезпечити, щоб наявні системи реєстрації не були знищені під час конфлікту або в постконфліктний період («Принципи ООН щодо реституції житла та майна в контексті повернення біженців та переміщених осіб», т.зв. «Принципи Пін'єйру», 2005);

– забезпечення державою повного та ефективного, негайного і пропорційного тяжкості втрат жертві відшкодування (Резолюція ООН A/RES/60/147, «Основні принципи і керівні положення, що стосуються права на правовий захист і відшкодування збитку для жертв грубих порушень міжнародних норм в області прав людини і серйозних порушень міжнародного гуманітарного права», 2006);

– закріплення для ВПО можливості реституції або компенсації у випадку експропріації власності або майна (Рекомендація (2006)6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб, 2006, п. 8.);

– обов'язок держави гарантувати своєчасне й ефективне відшкодування втрати доступу і прав на житло, землю і майно шляхом реституції і компенсації. У тому числі: компенсацією моральної шкоди (наприклад, психологічних страждань), що ґрунтуються на обставинах переміщення і позбавлення майна; компенсацією втрачених доходів і додаткових витрат у результаті відсутності доступу до залишеної нерухомості та майна; компенсацією за незаконне знищенння або пошкодження нерухомого майна або компенсацією втрат значного обсягу рухомого майна, яке відноситься до дії або бездіяльності суб'єктів владних повноважень (Резолюція ПАРЄ 1708(2010) «Вирішення майнових питань біженців і внуtriшньо переміщених осіб», 2010).

Ці положення закріплені також практикою ЄСПЛ у справах *Dogan та інші проти Туреччини* (*Dogan and others v. Turkey*), *Сакхінадзе та інші проти Грузії* (*Saghinadze and others v. Georgia*), *Гульмаммалдова проти Азербайджану* (*Gulmammadova v. Azerbaijan*), *Раданович проти Хорватії* (*Radanovic v. Croatia*), *Ксенідес-Арестіс проти Туреччини* (*Xenides-Arestis v. Turkey*).



На наш погляд, є сенс акцентувати також увагу науковців на відсутності в українському законодавстві закріплення дефініції «жертва збройного конфлікту» в тому обсязі, який відповідав би нормам міжнародного права. На сьогодні жертви збройного конфлікту згадані лише в наказі Міністерства оборони 2017 року як простий перелік осіб, до яких належать поранені та хворі; особи, які потерпіли корабельну аварію (аварію літального апарату); безвісно відсутні особи; загиблі (померлі); військовополонені або інші особи, свобода яких обмежена у зв'язку зі збройним конфліктом; цивільні особи, які знаходяться в районі воєнних дій та на окупованій території [9].

У той же час документи ООН містять грунтовне визначення жертв грубих порушень міжнародних норм в області прав людини і серйозних порушень міжнародного гуманітарного права. Такими, наприклад, вважаються «... особи, які понесли збитки індивідуально або колективно, включаючи фізичний або психічний шкоду, душевне страждання, матеріальні втрати або істотне обмеження їх основних прав, у результаті дій або бездіяльності, які є грубими порушеннями міжнародних норм в області прав людини або серйозними порушеннями міжнародного гуманітарного права». Під «жертвою» може розумітися також прямий член сім'ї або утриманець безпосередньо постраждалої особи, а також особи, яким при втручанні з метою надання допомоги або запобігання подальших порушень було завдано збитків» [10].

Підхід експертів ООН, на наш погляд, може бути застосований Україною під час нормативного закріплення категорії жертв збройного конфлікту в національному правовому полі.

Міжнародний досвід відшкодування збитків жертвам конфлікту [11].

Індонезія вирішила надати землі сільськогосподарського призначення та необхідні засоби для сприяння реінтеграції в суспільство колишніх комбатантів, виплатити компенсації політичним в'язням і постраждалим цивільним особам. Урядом гарантується, що постраждалі від конфлікту громадяни отримають також роботу, а в разі втрати працевздатності – відповідні виплати в рамках системи соціального забезпечення.

У Колумбії законом «Про жертв» (2011 р.) також була запроваджена процедура реституції земель для жертв конфлікту, яку мають реалізовувати нові державні агенції – Агенція з підтримки постраждалих та Агенція з реституції земель.

Судан заснував Комісію з відновлення та розселення у Дарфурі, яка мала розробити прості, доступні, прозорі та реалістичні процедури відшкодування збитків. Реалізація процедур покладається на незалежну комісію з розгляду позовів жителів Дарфура на отримання компенсації збитків від конфлікту. Перелік збитків включає фізичні і психічні травми, первові потрясіння, людські та економічні втрати.

Уряд Республіки Філіппіни вирішив виділити не менш 8 млрд. філіппінських песо (150 млн. \$), а також кошти, отримані від продажу незаконно придбаних Маркосом багатств (684 млн. \$), які будуть депоновані в доларах США. Із цієї суми уряд зобов'язався надавати відшкодування жертвам порушень прав людини, допущених під час дії воєнного стану. Пріоритет надається позивачам, які виграли судові справи з прав людини проти Маркоса. Цій категорії позивачів гарантується виплати без зволікань і в повній формі.

Грузія після збройного конфлікту прийняла закон про реституцію та компенсацію власності на території Грузії жертвам конфлікту у колишньому регіоні Південна Осетія (2006). Згідно із цим законом ВПО отримали право на реституцію нерухомого майна, що залишилося на окупованих територіях. При цьому це право передається у спадок. Уряд Грузії розробив програму надання житла для ВПО, яка включала можливість приватизації ВПО житла, у якому вони проживають протягом тривалого часу; переселення ВПО до відновлених чи новозбудованих будинків або надання одноразової компенсації у розмірі 10 тис. доларів США; можливість придбання житла у сільській місцевості; викуп державою житла з приватної власності та передача його у власність ВПО.

Азербайджан – згідно з Державною програмою поліпшення життєвого рівня і створення робочих місць для біженців і ВПО були побудовані 82 тимчасових поселення з соці-



ально-технологічною інфраструктурою, якою користуються 180 000 вимушених переселенців (25,7% від загальної кількості).

Молдова – рішенням уряду були закріплені суми компенсації особам, які постраждали в результаті збройного конфлікту: для пошкоджених будівель – в межах реального збитку за вирахуванням витрат на будівельні матеріали, надані громадянам місцевими органами влади безкоштовно; для предметів домашнього господарства – в межах заявленого збитку, але не більше 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (на одну сім'ю); для транспортних засобів – відповідно до встановленого обсягу збитків в межах 400 тисяч рублів. Компенсація була виділена за рахунок коштів державної страхової компанії, навіть якщо майно не було застраховане.

Уряд *Хорватії* виділив допомогу кожному потерпілому з розрахунку 35 кв. м на власника будинку і 10 кв. м на члена сім'ї одночасно з централізованим відновленням усіх систем життезабезпечення цивільного населення.

Боснія і Герцеговина – в рамках програми альтернативного житла житло надавалося в різних об'єктах державної власності – порожніх готелях, туристичних базах, центрах тимчасового розміщення, в будинках, реконструйованих державою або за участю міжнародної допомоги. Як окремі підходи були також використані: оренда управліннями житлового господарства приватних приміщень; надання ділянок землі і будівельних матеріалів; введення в дію нових житлових будинків.

Національні механізми відшкодування збитків жертвам конфлікту.

Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (2014 р.) був прийнятий для вирішення житлових проблем ВПО. Ним було закріплено, що місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, у межах наданих їм повноважень, повинні забезпечити надання ВПО соціального житла або житлових приміщень із фонду житла для тимчасового проживання. Проте законом не передбачено жодних спрощених правових механізмів отримання ВПО соціального житла або житлових приміщень із фонду житла для тимчасового проживання.

Кодекс цивільного захисту України (ст. 86) надає ВПО право на компенсацію за пошкоджене/зруйноване житло за певних умов, але одночасно в Державному бюджеті України відсутній механізм виділення таких коштів. Наявність цього правового бар'єру в сукупності з неефективністю судової системи не дозволяє більшості жертв конфлікту вимагати відшкодування збитків за допомогою формальних процедур. Як результат, до ЄСПЛ подано близько 4000 індивідуальних скарг стосовно порушення майнових прав цивільного населення.

Закон України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» у 2017 р. доповнили 16 категоріями осіб, які могли потребувати реабілітаційних послуг – це військовослужбовці, резервісти Збройних Сил України та військових формувань, персонал правоохоронних органів, Служби зовнішньої розвідки України тощо, які брали безпосередню участь в Антитерористичній операції, перебуваючи безпосередньо в районах її проведення.

Органами влади розроблено декілька законодавчих ініціатив щодо компенсаторних механізмів жертвам конфлікту, основними з яких можна вважати такі:

– законопроект № 6472 від 18.05.2017 про надання житлової допомоги громадянам України, житло яких було зруйноване (знищено) або пошкоджене внаслідок збройної агресії держави-агресора. Ним пропонується: визначити розмір та порядок виплати житлової допомоги; здійснити виплати населенню у вигляді житлової допомоги, для часткового фінансування вартості будівництва та придбання житла замість знищеної, капітального ремонту пошкодженого житла; визначити отримання житлової допомоги за умови, що громадяни України не мають у своїй власності іншого придатного для проживання житла на момент звернення до компетентних органів з метою отримання такої допомоги;

– законопроект № 2167 від 18.02.2015 про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (щодо компенсації вартості пошкодженого майна), яким передбачається право ВПО на відшкодування шкоди та ком-



пенсацію вартості майна, залишеного нею на території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснено внутрішнє переміщення, у випадку завдання шкоди цьому майну.

Робочою групою та Координаційною радою при Офісі омбудсмана спільно з УГСПЛ розроблено законопроект «Про засади державної політики захисту прав людини в умовах подолання наслідків збройного конфлікту» (не зареєстрований). Законопроект пропонує реалізувати широкий спектр захисту жертв конфлікту шляхом системного та поетапного запровадження механізмів переходного правосуддя в діяльність центральних та місцевих органів влади.

Робочою підгрупою з питань житла, реституції, компенсації за втрачену власність міжвідомчої Робочої групи з удосконалення національного законодавства стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб, створеною при Міністерстві з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (16-17 рр.), за технічної підтримки Проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні», імплементованого в межах Плану дій Ради Європи, для України 2015–2017 рр. розроблені основні положення ще трьох законопроектів: «Про реституцію майна та виплату компенсацій внутрішньо переміщеним особам, біженцям та іншим потерпілим особам»; «Про захист житлових прав внутрішньо переміщених осіб та інших потерпілих осіб»; «Про додаткові заходи щодо захисту житлових прав осіб в умовах настання особливих обставин».

В Україні діють загальнодержавні програми отримання житла «Доступне житло» та «Власний дім», проте в них ВПО є не першочерговою, а лише однією з категорій осіб, що мають право брати в них участь. До того ж зазначені програми не є ефективними для вирішення житлового питання ВПО через високу ціну за 1 кв. м. житла та недостатнє фінансування програм («Доступне житло»), надання житла переважно в сільській місцевості («Власний дім»). Наявність декількох нормативних актів, які передбачають право на компенсацію за пошкоджене/зруйноване житло, також не сприяють виправленню ситуації, оскільки в державному бюджеті досі відсутній механізм виділення коштів для здійснення такої компенсації.

Висновки. Аналіз правових підстав надання допомоги жертвам конфлікту, а також наявних механізмів компенсації жертвам їх майнових втрат дозволяють констатувати, що в Україні відсутні:

- комплексна державна стратегія соціального захисту цивільних осіб, постраждалих унаслідок бойових дій;
- централізована система обліку втрат, понесених у зв'язку зі збройним конфліктом, що призводить до неможливості оцінити масштаб втрат та розрахувати необхідний розмір допомоги жертвам конфлікту;
- державний реєстр пошкодженого/зруйнованого нерухомого майна;
- механізми ефективного розслідування та судового вирішення справ за фактами спричинення шкоди внаслідок збройного конфлікту;
- оцінка житлових потреб ВПО та спеціальні загальнодержавні програми виключно для ВПО, які створювали б можливості придбання у власність, отримання пільгового кредитування, оренди на пільгових умовах чи іншим чином отримання житла.

З урахуванням викладеного авторами підтримуються пропозиції чисельних неурядових та міжнародних організацій, реалізація яких здатна надати жертвам збройного конфлікту необхідні гарантії захисту їх майнових прав, а також запровадити ефективні механізми соціального захисту. Серед найбільш актуальних можна виокремити такі пропозиції [12–15]:

Верховній Раді України:

- ініціювати опрацювання, спільне обговорення з громадянським суспільством, з наступним вирішенням питання щодо реєстрації та розгляду законопроектів «Про засади державної політики захисту прав людини в умовах подолання наслідків збройного конфлікту», «Про реституцію майна та виплату компенсацій внутрішньо переміщеним особам, біженцям та іншим потерпілим особам»; «Про захист житлових прав внутрішньо переміщен-



них осіб та інших потерпілих осіб»; «Про додаткові заходи щодо захисту житлових прав осіб в умовах настання особливих обставин»;

– ініціювати доповнення до ст.7 Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» абзацом 4 наступного змісту: «Для забезпечення держави інформацією про людські і матеріальні втрати, понесені від збройної агресії Російської Федерації, як на підконтрольній території, так і на окупованій Російською Федерацією території створюється і функціонує Державний реєстр осіб і майна, що постраждали внаслідок збройного конфлікту. Порядок роботи цього реєстру встановлюється Кабінетом Міністрів України»;

– прискорити розгляд законопроектів № 6472 від 18.05.2017 про надання житлової допомоги громадянам України, житло яких було зруйноване (знищено) або пошкоджене внаслідок збройної агресії держави-агресора; № 2167 від 18.02.2015 про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (щодо компенсації вартості пошкодженого майна).

Кабінету Міністрів України:

– невідкладно запровадити введення національного реєстру даних щодо кількості цивільних осіб, які набули порушень здоров'я внаслідок поранень, контузії, каліцтва чи іншого захворювання, спричиненого бойовими діями чи їх наслідками;

– розробити механізм встановлення причинно-наслідкового зв'язку між захворюванням цивільної особи та подіями збройного конфлікту, з наступним переглядом відповідних виплат за рахунок загальнообов'язкового державного соціального страхування;

– запровадити порядок надання послуг із психологічної реабілітації та допомоги цивільним особам, які постраждали внаслідок збройного конфлікту, і їхнім сім'ям;

– забезпечити вільний доступ внутрішньо переміщених осіб до їхніх накопичень у банківських установах та гарантувати їм право доступу до їхніх коштів без обмежень або дискримінації;

– заснувати спеціальний реєстр втраченої або покинутої власності внутрішньо переміщених осіб, біженців та інших цивільних осіб, постраждалих внаслідок конфлікту, включаючи документування будь-якого продажу такої власності, та отримувати від ВПО інформацію про обставини продажу з метою виявлення випадків продажу під примусом;

– заснувати незалежну, прозору та недискримінаційну процедуру документування, розслідування та перевірки права власності та інших майнових прав на житло, землю та інше майно;

– заснувати незалежні, прозорі та недискримінаційні процедури та механізми реституції прав на житло, землю та майно, включаючи належність рухомого та нерухомого майна з метою забезпечення проведення у майбутньому реституції або виплати компенсації;

– розробити процедуру виплати адекватної компенсації у випадках, коли реституція є неможливою;

– здійснити оцінювання житлових потреб ВПО, ініціювати нові державні цільові програми або внесення змін до існуючих цільових програм, з одночасною розробкою уніфікованої методики розподілу соціального та тимчасового житла з урахуванням критерію вразливості ВПО як окремої категорії осіб;

– створити Національний центр інформації і документації про жертв збройного конфлікту на сході України, який об'єднає всі існуючі державні реєстри з наданням доступу державним органам до реєстрів, які вони уповноважені вести, можливостями обміну даними за запитом, обробки даних за всіма реєстрами та засобами захисту персональних даних;

– звернутися за спеціалізованою технічною допомогою та співпрацею до відповідних міжнародних установ щодо відновлення житла, землі, та іншого майна та щодо кращих практик та досвіду із цих питань, набутих країнами – членами Ради Європи.

Місцевим органам влади – розробити обласні житлові програми для ВПО та запровадити конкретні рішення на місцевому рівні, які б надавали можливості для ВПО придбати житло на умовах співфінансування з обласних бюджетів або орендувати житло (виведення



житлових об'єктів, в яких мешкають ВПО, з фондів тимчасового житла для передачі їх в оренду чи у власність ВПО; переведення об'єктів нежитлового фонду у житловий з метою їхньої подальшої реконструкції під жилі приміщення для розміщення ВПО тощо).

Список використаних джерел:

1. Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини. Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 листопада 2018 року – 15 лютого 2019 року. URL : https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraine16Nov2018-15Feb2019_Ukrainian.pdf.
2. Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 серпня – 15 листопада 2017 р. Управління Верховного комісара ООН з прав людини. URL : http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAResort19th_UKR.pdf.
3. Донбас. Аксиоми реінтеграції. URL : https://zn.ua/internal/donbass-aksiomy-reintegraci-265826_.html.
4. Оцінка ситуації в Донбаському регіоні України. Стратегічні та оперативні рекомендації для підготовки Стратегії USAID в галузі співробітництва в цілях розвитку на період з 2017 по 2022 рік. Київ, 24 квітня 2017 р. URL : <https://helsinki.org.ua/articles/otsinka-sytuatsijiv-donbaskomu-rehioni-ukrajiny-stratehichni-ta-operatyvni-rekomendatsiji-dlya-pidhotovky-stratehiji-usaid-zi-spivrobitnytstva-u-haluzi-rozvytku-na-2017-2022-roky/>.
5. Донбас після війни. Бачення правозахисників. URL : <https://m.tyzhden.ua/publication/212783>.
6. Збитки від конфлікту на Донбасі досягли 50 мільярдів доларів – Міноборони. URL : <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28595287.html>.
7. Реабілітація жертв конфлікту. Чи пропонує держава щось, крім встановлення інвалідності та милиць? / Б. Мойса ; за ред. О. Павліченка, ОМартиненка / Українська Гельсінська спілка з прав людини. Київ, 2018. 64 с. URL : <https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2018/12/Reabilitatsiya-zhertv-vijny.pdf>.
8. Отримання компенсації за майно, яке було пошкоджено або зруйновано через воєнні дії під час збройного конфлікту на Сході України: Прогалини та можливості. Березень–жовтень 2018. URL : https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/0.2-pursuing-compensation-for-properties-damaged-or-destroyed-as-a-result-of-hostilities-in-the-armed-conflict-in-eastern-ukraine-gaps-and-opportunities/nrc-study_pursuing-compensation-for-damaged-or-destroyed-property_ukr.docx.pdf.
9. Наказ Міністерства оборони України 23.03.2017 № 164 «Про затвердження Інструкції про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0704-17>.
10. Резолюція ООН A/RES/60/147 «Основні принципи і керівні положення, що стосуються права на правовий захист і відшкодування збитку для жертв грубих порушень міжнародних норм в області прав людини і серйозних порушень міжнародного гуманітарного права», 2006. URL : <https://undocs.org/ru/A/RES/60/147>.
11. «Закордонний досвід забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб та компенсації за пошкоджене/зруйноване житло». Технічна робоча група з питань житла, землі та майна, Shelter Cluster Ukraine, за підтримки Проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні». 2017. URL : <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/foreignexperiencehousingforidps-integrated-ukr.pdf>.
12. Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб / Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» в межах Плану дій Ради Європи для України 2015–2017, 2016. URL : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680693ca7>.
13. Аналітичний огляд регіональних програм щодо забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб / БФ «Право на захист» за підтримки Агентства ООН у справах біжен-



ців (UNHCR), 2018. URL : http://vpl.com.ua/wp-content/uploads/2018/11/UA_IDPs_housing-programs_review.pdf.

14. Напрацювання Робочої підгрупи з питань житла, реституції, компенсації за втрачену власність міжвідомчої Робочої групи з удосконалення національного законодавства стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб, створеною при Міністерстві з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (2016–2017 рр.), за технічної підтримки Проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні», імплементованого в межах Плану дій Ради Європи для України 2015–2017 рр.

15. Victims of the Armed Conflict in Eastern Ukraine in 2014–2018, part 1 / Kharkiv Human Rights Protection Group, public organization «Mirniy Bereg» in the framework of the activity of CivilM+ platform, 2019. URL : <https://civilmplus.org/en/publications/victims-of-the-armed-conflict-in-eastern-ukraine-in-2014-2018-part-1/>.

БРИТАНСЬКА О. В.

асpirант

(Міжрегіональна академія управління персоналом)

УДК 343.85

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-24>

ЗАПОБІГАННЯ ПЕНИТЕНЦІАРНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ НЕПОВНОЛІТНІХ В УКРАЇНІ

У статті досліджено поняття пенітенціарної злочинності неповнолітніх в Україні. Охарактеризовано сутність запобігання злочинності загалом та роз'яснено значення запобігання пенітенціарній злочинності неповнолітніх зокрема.

Ключові слова: пенітенціарна система, злочинність неповнолітніх, запобігання, кримінологія.

В статье исследовано понятие пенитенциарной преступности несовершеннолетних в Украине. Охарактеризована сущность предупреждения преступности в целом, и разъяснено значение предотвращения пенитенциарной преступности несовершеннолетних в частности.

Ключевые слова: пенитенциарная система, преступность несовершеннолетних, предотвращение, криминология.

The article deals with the concept of juvenile delinquency in Ukraine. The essence of prevention of crime in general and the importance of preventing juvenile penitentiary crime, in particular, are described.

Key words: penitentiary system, juvenile delinquency, prevention, criminology.

Вступ. Сучасні держави світу реалізовують свої намагання щодо якомога глибшого дослідження всіх способів ефективного утвердження та укріплення функціонування інституту прав і свобод людини і громадяніна. Для сучасної світової спільноти запобігання злочинності



та боротьба з нею є одним із найбільш пріоритетних напрямків розвитку, оскільки її існування ставить під загрозу не лише індивідуальні права окремих громадян, а й безпеку суспільства та світової спільноти в цілому. Злочинність є тим чинником, що значний період часу гальмує розвиток суспільства, ставить під загрозу як індивідуальні права громадян, так і державну безпеку загалом. У свою чергу, питання запобігання пенітенціарної злочинності неповнолітніх є досить широким, а проблеми в даному аспекті виникають із забезпеченням попередження злочинності не лише у відкритому просторі, а й у місцях відбування покарання.

Пенітенціарна злочинність неповнолітніх є однією з найбільш небезпечних форм злочинності, оскільки місця позбавлення волі за своєю сутністю повинні сприяти ресоціалізації особи, яка вчинила злочин, та перевиховувати останню, але в разі, якщо високий рівень злочинності спостерігається, в даній площині всі цілі, поставлені перед пенітенціарною системою, є недосяжними.

Розробленням шляхів вирішення актуальних питань запобігання пенітенціарній злочинності та злочинності неповнолітніх займається значна кількість сучасних учених як із галузі кримінального права, так і з галузі кримінології, а саме: С. Лукашевич, В. Горбачевський, В. Пивоваров, І. Цибульська, Б. Головкін, М. Валуйська та багато інших. Проте, незважаючи на широку ступінь дослідженості, дана тематика не втрачає актуальності із часом та у зв'язку із систематичними державними перетвореннями.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження сутності запобігання пенітенціарній злочинності неповнолітніх в Україні. Постановка мети, у свою чергу, дозволяє окреслити перелік **завдань**, до яких відносяться: 1) загальнотеоретичний аналіз підходів до розуміння понять «запобігання злочинності», «запобігання пенітенціарній злочинності», «злочинність неповнолітніх» та окреслення їх змісту і взаємозв'язку; 2) з'ясування основних напрямів запобігання пенітенціарній злочинності в Україні; 3) окреслення нормативно-правового підґрунтя функціонування відповідного інституту.

Результати дослідження. Автором анонсовано ряд завдань, що потребують вирішення, одним із яких є загальнотеоретичний аналіз підходів до розуміння понять «запобігання злочинності» та «запобігання пенітенціарній злочинності».

Запобігання злочинності за своїм сутністю наповненням трактується як діяльність, що перешкоджає вчиненню кримінальних правопорушень, не допускає їх вчинення. Запобігати – означає «не допускати чогось заздалегідь, відвертати». Такий результат досягається шляхом застосування заходів профілактики, що «запобігають, відвертають щось» [2, с. 827], попередження, тобто «застереження проти чого-небудь» [2, с. 569], або припинення розпочатих правопорушень, що тлумачиться як «змушування перестати щось вчинятися» [2, с. 717].

Злочинність має соціальну та біологічну форму походження, але все ж із плином часу поняття злочинності трансформується та з урахуванням викликів часу набуває нового забарвлення і розширюється, про що детально свідчать сучасні погляди вчених на вказане питання. Сьогодні вчені схиляються до позиції про те, що злочинність – це внутрішня схильність індивіда до вчинення злочину, тому під злочинністю потрібно розуміти властивість людини, соціального інституту, суспільства, окремої країни, глобального суспільства відтворювати безліч небезпечних для оточуючих людей діянь, що виявляється у взаємозв'язку злочинів та їх причин, піддається кількісній інтерпретації та зумовлює введення кримінально-правових заборон [3; 4].

Тобто запобіганням злочинності є здійснення спеціально уповноваженими суб'єктами діяльності стосовно попередження та недопущення вчинення небезпечних для оточуючих людей діянь, що виявляється у взаємозв'язку злочинів та їх причин, піддається кількісній інтерпретації та зумовлює введення кримінально-правових заборон.

Поряд із цим, ураховуючи специфіку дослідження, в контексті запобігання саме пенітенціарній злочинності необхідно звернути увагу на підходи до розуміння цього поняття.

Наприклад, В. Голіна зазначає, що злочинність у місцях позбавлення волі йменується як «карна» злочинність, тобто така, яка має місце під час відbutтя покарань, або як «пенітенціарна», що охоплює злочини, що вчинюються в пенітенціарних установах – місцях поз-



бавлення волі. Тоді як Лукашевич С.Ю. розглядає злочинність у місцях позбавлення волі як частину рецидивної злочинності, що проявляється в сукупності повторних злочинів засуджених, вчинених ними в період відбування покарання [5, с. 9].

Із цього приводу доречно привести дефініцію, яку надає В. Горбачевський: злочинність у місцях позбавлення волі – це система злочинів, зареєстрованих в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах, та кількість засуджених до позбавлення волі, які їх вчинили за відповідний період – час відбування покарання [6, с. 73].

В. Климкіним запропоноване визначення пенітенціарної злочинності (у широкому розумінні) як такого соціально-психологічного деструктивного явища, в якому відтворюються природні закономірності негативного впливу на засуджену особу факту ізоляції, які, відповідно, зумовили й головну сутність пенального конфлікту та кримінальної субкультури, що, на думку вченого, є відтворенням об'єктивних протиріч між особистістю та зовнішнім світом в умовах ізоляції від суспільства та об'єктивного прояву самоорганізації засуджених [7].

В. Меркулова підкреслює, що йдеться передусім про суттєву ступінь закономірного негативного впливу на особу факту перебування в ізоляції, що є сутністю та змістом покарання у вигляді позбавлення волі. В умовах суперечливого впливу протилемежних за своїм характером кримінальної субкультури та адміністрації установи опиняється більшість засуджених, яка утримується в кримінально-виконавчих установах закритого типу. Це, у кращому разі, може привести до конформізму та нейтральної поведінки, але ж ніяк до самовдосконалення та виправлення особи, а в гіршому випадку призведе до правопорушень [8, с. 190–193].

Тож на підставі запропонованих думок необхідно узагальнити, що під запобіганням пенітенціарній злочинності неповнолітніх вчені розуміють здійснення спеціально уповноваженими суб'єктами діяльності стосовно попередження появі соціально-психологічного деструктивного явища в неповнолітніх осіб, що відбувають покарання, в якому відтворюються природні закономірності негативного впливу на засуджену неповнолітню особу факту ізоляції, а також здійснення обліку і фіксації вже вчинених діянь із метою їх профілактики та попередження в подальшому. Поряд із цим слід зауважити, що вплив на даних осіб зменшується залежно від характеру вчинених ними діянь, моральних якостей та атмосфери в установі відбування покарання. Оскільки неповнолітні є особливою групою суб'єктів злочину, що потребують серйозних виховних та ресоціалізаційних впливів на свідомість із метою попередження вчинення ще більшої кількості злочинів ними в майбутньому.

До специфічних ознак даного різновиду злочинності належать: специфічне місце вчинення злочину (злочини вчиняються в установах виконання покарань у вигляді позбавлення волі і обмежені територією цих установ); своєрідний суб'єкт злочину (неповнолітня особа, яка засуджена за вчинення злочину і відбуває покарання у вигляді позбавлення волі); спрямованість проти інших засуджених або проти осіб адміністративного персоналу установи [9, с. 139].

Поряд із цим молоді вчені звертають увагу на необхідність використання зарубіжного досвіду, а саме для підвищення ефективності запобігання злочинності в місцях позбавлення волі неповнолітніх в Україні слід використовувати досвід іноземних держав. Так, наприклад, у Німеччині всі в'язниці обладнані камерами відеоспостереження, створюються належні умови для проведення дозвілля ув'язнених, усіляко заохочується правомірна поведінка.

Тюремна система Англії спрямована на забезпечення особистісного усвідомлення злочинця та заснована на трьох ключових принципах: безпека, контроль і справедливість. У Нідерландах в'язниці нагадують будинки, бо замість грат встановлені броньовані стекла, ув'язнені залучені до трудової участі на оплачуваній основі, що дозволяє знизити ризики вчинення ними злочинів у вільний час [10]. Слід зауважити, що в житті неповнолітньої особи, незалежно від вчинення нею злочину, дозвілля та формування кола інтересів (у тому числі залучення до оплачуваної праці) також суттєво впливає на формування цілісного світосприйняття і може вплинути на усвідомлення неповнолітнім неправомірності вчиненого ним діяння і попередити рецедив у майбутньому.



Поряд із цим досвід зарубіжних країн (зокрема, Німеччини, Франції, Нідерландів) у запобіганні пенітенціарній злочинності доводить, що, окрім дієвого технічного оснащення в'язниць (спостереження за ув'язненими за допомогою камер відеоспостереження), розміщення ув'язнених в окремих камерах, підвищення кваліфікації працівників в'язниць, працевлаштування, особлива увага надається розширенню правового статусу засудженого (за рахунок надання якомога більших свобод і привілеїв) із метою посилення особистого значення факту їх втрати в разі вчинення правопорушення, а також прогресивній системі відбування покарання, коли залежно від терміну відбування покарання та поведінки суттєво пом'якшуються режимні вимоги [7, с. 146–148].

Сутнісне наповнення поняття запобігання в умовах пенітенціарної системи виражається у функціонуванні ряду органів, що уповноважені на здійснення відповідних функцій.

Дослідження з пенітенціарної кримінології визначають спеціально-кримінологічне запобігання злочинам в установах виконання покарань як діяльність органів та установ виконання покарань, яка спільно з іншими суб'єктами цього запобігання злочинам спрямована на виявлення й усунення (блокування, нейтралізацію) причин, умов та інших детермінант злочинності в місцях позбавлення волі [11].

Так, ми можемо стверджувати, що саме вказана діяльність виражається в нейтралізації причин, умов та інших детермінантів злочинності в умовах позбавлення волі, але це завдання є досить складним з урахуванням специфіки місцезнаходження відповідних суб'єктів, тобто неповнолітніх осіб.

Спеціально-кримінологічне запобігання злочинам може бути визнано найбільш дієвим способом запобігання злочинності неповнолітніх у даній сфері. І. Богатирьов, відзначає, що для організації ефективної роботи щодо запобігання пенітенціарній злочинності необхідно, щоб усі співробітники органів та установ виконання покарань добре володіли оперативною обстановкою, знали кримінально-правову та кримінологічну характеристику пенітенціарної злочинності, а також структуру міжособистісних відносин засуджених, які відбувають покарання [12, с. 170]. Слід погодитись із автором у тому, що міжособистісні відносини в умовах позбавлення волі, зростання юнацького максималізму та інших психологічних факторів, що впливають на поведінку неповнолітнього – поінформованість про моральний стан особи, є найбільш дієвим способом запобігання пенітенціарної злочинності неповнолітніх.

Спеціально-кримінологічне запобігання пенітенціарній злочинності має на меті вирішення таких завдань: виявляти причини й умови, що сприяють вчиненню злочинів та інших правопорушень, вживати заходи щодо їх усунення; виявляти осіб, від яких можна очікувати вчинення злочинів, а за необхідності ставити їх на оперативно-профілактичний облік; проводити оперативно-розшукуві заходи щодо усунення впливу засуджених на інших осіб, які відбувають покарання; здійснювати безпосередній вплив на засуджених, від яких можна очікувати вчинення злочинів, або організовувати такий вплив за допомогою проведення оперативно-розшукувих заходів, зокрема використовуючи допомогу негласного апарату; з'ясовувати ефективність здійснення оперативно-профілактичного впливу на засуджених; виявляти правопорушення, вчинені засудженими, та інформувати про них начальників відділень соціально-психологічної служби й інших посадових осіб; отримувати інформацію про злочинні групи засуджених і забезпечувати її використання з метою локалізації й роз'єднання цих груп; визначати достовірність позитивних результатів профілактичного впливу на засуджених, що перебувають на оперативно-профілактичному обліку; виявляти справжні наміри засуджених після звільнення й інформувати в необхідних випадках оперативні підрозділи органів внутрішніх справ із метою здійснення на звільнених оперативно-профілактичного впливу за місцем проживання [13, с. 51].

Наведена аргументація, яка розроблена авторитетними вченими, дає змогу стверджувати про те, що необхідний інструментарій та широта повноважень притаманні відповідним органам у контексті їх функціонування, проте нормативно-правове закріплення функціонування органів, що здійснюють відповідну діяльність, потребує додаткового дослідження та аргументації.



Висновок. Отже, дослідження сутності запобігання пенітенціарній злочинності неповнолітніх в Україні з урахуванням загальнотеоретичного аналізу підходів до розуміння понять «запобігання злочинності», «запобігання пенітенціарній злочинності», «злочинність неповнолітніх» та окреслення їх змісту і взаємозв'язку, з'ясування основних напрямів запобігання пенітенціарній злочинності неповнолітніх в Україні та окреслення нормативно-правового підґрунтя функціонування відповідного інституту дає змогу аргументувати такі висновки:

1. Запобіганням злочинності є здійснення спеціально уповноваженими суб'єктами діяльності стосовно попередження та недопущення вчинення небезпечних для оточуючих людей діянь, що виявляється у взаємозв'язку злочинів та їх причин, піддається кількісній інтерпретації та зумовлює введення кримінально-правових заборон.

2. Під запобіганням пенітенціарній злочинності неповнолітніх вчені розуміють здійснення спеціально уповноваженими суб'єктами діяльності стосовно попередження появи соціально-психологічного деструктивного явища в неповнолітніх осіб, що відбувають покарання, в якому відтворюються природні закономірності негативного впливу на засудженою особу факту ізоляції, а також здійснення обліку і фіксації вже вчинених діянь із метою їх профілактики та попередження в подальшому.

3. Сутнісне наповнення поняття запобігання в умовах пенітенціарної системи виражається у функціонуванні ряду органів, що вповноважені на здійснення відповідних функцій. Так, ми можемо стверджувати, що саме вказана діяльність виражається в нейтралізації причин, умов та інших детермінантів злочинності в умовах позбавлення волі, але це завдання є досить складним, з урахуванням специфіки місцевезнаходження відповідних суб'єктів.

Поряд із цим потребує висвітлення нормативно-правове закріплення їх функціонування, та має місце необхідність проведення додаткового теоретичного аналізу зasad законодавства щодо організації системи запобігання пенітенціарній злочинності в Україні.

Список використаних джерел:

1. Новий тлумачний словник української мови: у чотирьох томах. Том 2. Київ : Аконіт, 2001. 911 с
2. Новий тлумачний словник української мови: у чотирьох томах. Том 3. Київ : Аконіт, 2001. 927 с.
3. Куц В. Поняття злочинності. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2. Ч. 2. С. 34–39. URL : <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/10-2016/02/kuts.pdf>.
4. Шестаков Д.А. От понятия преступности к криминологии закона. *Общественные науки и современность*. 2008. № 6. С. 131–142, 134–135.
5. Лукашевич С.Ю. Криміногічна характеристика та попередження злочинності засуджених в місцях позбавлення волі : автореф. ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків. 2001. 19 с.
6. Горбачевський В.Я., Топчій В.В. Криміногічний аналіз умисних вбивств і тяжких тілесних ушкоджень в установах виконання покарань. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 4. С. 72–78.
7. Климкін В.М. Криміногічні засади запобігання насильницькій пенітенціарній злочинності в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.08. Одеса, МГУ, 2014. 234 с.
8. Меркулова В.О. Запобігання пенітенціарній злочинності: сутність та напрями реформування кримінально-виконавчого законодавства. *Південноукраїнський правничий часопис. «До нової концепції юридичної освіти»*, вип. 4-2014.
9. Пивоваров В.В., Цибульська І.О. Злочинність у місцях позбавлення волі: сучасні українські реалії. *Карпатський правничий часопис*. 2015. № 10. С. 138–144.
10. Злочинність у глобалізованому світі : матеріали XVI Всеукр. кримінол. конф. для студентів, аспірантів та молодих вчених (м. Харків, 12 груд. 2017 р.) / за заг. ред. А.П. Гетьмана і Б.М. Головкіна. Харків : Право, 2017. 420 с.



11. Боднар І.В. Кримінологочні засади запобігання вчинення злочинів у кримінально-виконавчих установах закритого типу : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія, криміналновиконавче право» ; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2012. 244 с.
12. Богатирьов І.Г. Загальні засади пенітенціарної кримінології. *Вісник Кримінологочної асоціації України*. 2012. № 1. С. 170–178.
13. Артемьев Н.С. Профилактика рецидивной преступности (вопросы теории и практики) : дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» ; Чебоксарский кооперативный институт. Рязань, 1998. 177 с.

ВІТЮК Г. С.

асистент кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 347.962

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-25>

ЕТИКА СУДДІ ЯК ОДИН ІЗ ФАКТОРІВ ВПЛИВУ НА РІВЕНЬ СУСПІЛЬНОЇ ДОВІРИ ДО СУДОВОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена аналізу взаємозв'язку між реалізацією чинних положень суддівської етики та рівнем суспільної довіри до судової влади. У статті розглянуто поняття суддівської етики, середовище її відображення в поведінці суддів як під час безпосереднього здійснення професійної діяльності, так і поза судовими засіданнями, та проблематика, що пов'язана із цим. Запропоновано потенційно результативні напрямки трансформації певних елементів суддівської етики з метою підвищення загального рівня довіри громадян та суспільства до судової гілки влади.

Ключові слова: суддя, суддівська етика, довіра до суду, судова влада.

Статья посвящена анализу взаимосвязи между реализацией действующих положений судебской этики и уровнем общественного доверия к судебной власти. В статье рассмотрено понятие судебской этики, среда ее отражения в поведении судей как во время непосредственного осуществления профессиональной деятельности, так и вне судебных заседаний, и проблематика, связанная с этим. Предложены потенциально результативные направления трансформации определенных элементов судебской этики с целью повышения общего уровня доверия граждан и общества к судебной ветви власти.

Ключевые слова: судья, судебская этика, доверие к суду, судебная власть.

The article is devoted to the analysis of the relationship between the implementation of the current provisions of judicial ethics and the level of public trust in the judiciary. The article deals with the notion of judicial ethics, the environment of its reflection in the behavior of judges both during the direct realization of profes-



sional activity and outside the court sessions and the related issues. Proposed potentially effective directions of transformation of certain elements of judicial ethics with the purpose of increasing the general level of trust of citizens and society in the judicial branch of power.

Key words: judge, judicial ethics, trust in court, judiciary.

Постановка проблеми. На день написання даної статті в Україні триває чергова судова реформа, якій було дано початок 02 червня 2016 року, а саме Верховною Радою України прийнято Закон України № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» та Закон України № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (нова редакція), які набрали чинності 30 вересня 2016 року. Беручи до уваги останні зміни в політичному житті країни, в контексті судової реформи особливу увагу набувають положення про запровадження відкритих конкурсів на зайняття посади суддів, оскільки тепер участь кожного окремого кандидата такого конкурсу перебуває під пильним наглядом громадськості завдяки тому, що з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановлені відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності було утворено Громадську раду доброчесності. Це є беззаперечним свідченням того, що сьогодні, як ніколи раніше, суддям важливо розуміти ступінь важливості своєї ролі для кожного пересічного українця.

Аналіз досліджень та публікацій. Проблематика суддівської етики та її дослідження бере свій початок ще від автора даного терміну А. Коні. Згодом, продовжуючи розвивати думки останнього чи пропонуючи альтернативні варіанти розуміння цього явища, на тему суддівської етики висловлювався доволі широкий ряд вітчизняних та зарубіжних науковців: С. Подкопаєв, Н. Радужная, Д. Котов, В. Городовенко, Ю. Меліхова, О. Овчаренко, В. Фролов, С. Піджаренко, Д. Прилуцький, І. Притика, В. Самсін, О. Кобліков та багато інших. Незважаючи на, здавалося б, достатню кількість публікацій за темою суддівської етики, на сьогодні все ще існують певні проблеми з довірою до судової гілки влади в Українському суспільстві. Далеко не в останню чергу це пов'язано саме з недоліками чи прогалинами, які мають місце в середовищі реалізації суддями своїх етичних професійних приписів.

Метою статті є дослідження професійної етики суддів, встановлення взаємозалежності між морально-етичним образом судді та рівнем суспільної довіри до судової влади, надання конкретних рекомендацій із метою формування у громадськості позитивного балансу довіри до судів та суддів шляхом трансформації чи переосмислення певних елементів суддівської етики, здійснення аналізу національного та міжнародного «м'якого» права, предметом якого є суддівська етика.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж спробувати зрозуміти суть такого явища, як етика судді, слід визначити саме поняття етики. Її можна описати як норми поведінки, сукупність моральних правил якого-небудь класу, суспільної організації, професії і т. ін. [4]. Етичні норми являють собою систему ідей і уявлень про правильну і неправильну поведінку, які вимагають виконання одних дій і забороняють інші [3], проте «вимагання» і «заборону» тут слід розуміти із урахуванням специфіки юридично невизначененої сфери регулювання. Таким чином, етику судді можна визначити як сукупність моральних норм і установок, що зумовлені особливим професійним статусом та соціальною роллю свого носія, які визначають необхідні стандарти поведінки судді під час здійснення професійних обов'язків та в позаробочому житті, що мають на меті забезпечення у громадян відчутия довіри до судової влади, поваги до закону та усвідомлення його як єдину вірного соціального регулятора.

Характерною особливістю будь-яких етичних норм є те, що вони порівняно з правовими нормами носять рекомендаційний чи декларативний характер. Це знайшло своє відображення в тому, що саме такий статус мають документи, прийняті на міжнародному рівні та які стосуються питань суддівської етики: Бангкокські принципи поведінки суддів, схвалені Резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 27 липня 2006 року № 2006/23,



Основні принципи незалежності судових органів, прийняті сьомим Конгресом ООН із профілактики злочинності і поводження з правопорушниками у 1985 року та схвалені резолюціями № 40/32 та № 40/146 від 29 листопада 1985 року та 13 грудня 1985 року Генеральної Асамблеї ООН, Європейська хартія про закон «Про статус суддів», схвалена 10 липня 1998 року учасниками багатостороннього семінару, організованого Радою Європи, Рекомендація Rec (81)7 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо шляхів полегшення доступу до правосуддя, а також Рекомендація СМ/Rec (2010)12 щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, схвалена Комітетом міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 року, яка замінила собою Рекомендацію Rec (94)12 щодо незалежності, дієвості та ролі суддів. Усі ці акти можна віднести до так званого «м'якого права» (soft law), або норм-рекомендацій.

Що стосується України, то законодавець звернув увагу на питання суддівської етики в першу чергу в положеннях Закону України «Про судоустрій і статус суддів», а саме в пункті 2 частини 7 статті 76 встановлено обов'язок суддів дотримуватися правил суддівської етики, в тому числі виявляти та підтримувати високі стандарти поведінки в будь-якій діяльності з метою укріплення суспільної довіри до суду, забезпечення впевненості суспільства в чесності та непідкупності суддів [2]. Крім того, в пункті 3 частини 1 статті 106 вищевказаного Закону встановлено як підставу для притягнення до дисциплінарної відповідальності допущення суддею поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, зокрема в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших норм суддівської етики та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду, прояв неповаги до інших суддів, адвокатів, експертів, свідків чи інших учасників судового процесу. Також у статті 58 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» міститься вказівка на те, що питання етики суддів визначаються Кодексом суддівської етики, що затверджується з'їздом суддів України за пропозицією Ради суддів України.

Кодекс суддівської етики, який був затверджений XI черговим з'їздом суддів України 22 лютого 2013 року, містить у собі значну частину етичних норм, які описуються у згаданих раніше Бангалорських принципах поведінки суддів, що, як мінімум, свідчить про формальну узгодженість суддівської етики в Україні зі світовими стандартами. У той же час, аналізуючи українське законодавство та Кодекс суддівської етики, можна виявити певні суперечності. Так, відповідно до статті 4 Кодексу суддівської етики порушення правил етичної поведінки, встановлених цим Кодексом, не можуть самі по собі застосовуватися як підстави для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та визначати ступінь їх вини [1], що суперечить пункту 3 частини 1 статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», де як підстави для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності вказані саме норми суддівської етики.

Наявність такої суперечності зумовлена особливим характером етичних норм, що відмежовує їх від норм правових. Очевидно, що порушення будь-яких норм права повинне тягнути за собою юридично визначену відповідальність, у тому числі і дисциплінарну. У той же час порушення моральних норм, які за своєю природою не такі чітко визначені, як норми правові, має наслідком публічне засудження, втрату довіри тощо. Пов'язано це з тим, що право регулює лише найважливіші суспільні відносини. Іншими словами, якщо правопорушник на законодавчому рівні визначається як суспільно небажаний або суспільно небезпечний, то неетична особа не може набути такого офіційного статусу апріорі, оскільки морально-етичні цінності з об'єктивних причин не можуть входити в область правового регулювання. Із цього можна зробити висновок про те, що питання відповідності нормам етики, на відміну від норм законів, значною мірою залишаються на совісті носія такої етики.

Як було сказано вище, невідповідність етичним нормам у поведінці того чи іншого суб'єкта у випадку, коли така відповідність є обов'язковою (як, наприклад, у випадку суддів), може тягнути за собою втрату довіри до такого суб'єкта та відсутність підтримки в суспільстві чи навіть загальний осуд. Саме таку картину можна спостерігати, якщо звернутися до соціологічних досліджень на тему довіри до судової влади: лише 9,3% україн-



ців у цілому довіряють судовій системі [5], що є вкрай низьким показником у порівнянні з розвиненими країнами. Нескладно прослідкувати причинно-наслідковий зв'язок у тому, що далеко не в останню чергу така сувора дійсність відображає загально низький рівень дотримання суддями етичних норм під час здійснення професійної діяльності та поза їх робочим місцем.

Сьогодні в українському суспільстві сформований негативний образ судді, від чого в першу чергу страждають самі судді і, як не парадоксально, причиною чого також у першу чергу є судді, а точніше недотримання окремими представниками судової гілки влади норм професійної етики.

Особливість суддів для суспільства знаходить своє відображення, зокрема, в частині 1 статті 56 Конституції України, де вказано, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Саме судова система, попри внутрішній поділ на інстанції, є останнім рубежем для захисту від протиправних діянь представників інших гілок влади. На противагу такому важливому соціальному статусу та ролі в житті суспільства судді, вступаючи на посаду, зобов'язані відповідати жорстким критеріям, які умовно можна поділити на дві великі групи: професійні якості, які виражаються у високому рівні юридичних знань і навичок, та етичні якості, які виражаються у строгому та невідступному дотриманні високих моральних ідеалів. Попри останні позитивні зміни у цьому напрямку, а саме утворення Громадської ради добroчесності, значення саме другої групи критеріїв під час добору кандидатів на посаду судді часто незаслужено принижується, оскільки на перший план виносиється можливість здійснення безпосередньо професійного правосуддя. За такого стану речей випускається з уваги той факт, що суддя, який не відповідає нормам професійної етики, хоча і може бути дуже хорошим юристом, але аж ніяк не зможе виконувати функцію судді в тому контексті, який диктується суспільством і його довірою. Це жодним чином не означає, що професійні якості під час оцінки того чи іншого судді потрібно відставляти на другий план, тут скоріше потрібно шукати «золоту середину». Справедливою також буде вказівка на те, що в першу чергу самим особам, які мають намір займатися суддівською діяльністю, потрібно з'ясувати, чи дійсно вони є такими, про яких інші говорять як про справедливих, високоморальних та відповідальних юристів, чи, можливо, бажання стати суддею є лише плодом деформованої самооцінки? Якщо відповідь є другим варіантом, то такому кандидату, ймовірно, варто замислитися над тим, щоб займатися діяльністю, відмінною від суддівської.

Як вбачається зі згаданих вище соціологічних досліджень, рівень відповідності етичним вимогам суддівського корпусу передуває на вкрай незадовільному рівні. На думку автора даної статті, серед проявів цього явища в першу чергу варто виділяти практично повальне порушення суддями принципу, зафіксованого в пункті 3.1 рекомендацій Бангалорських принципів діяльності судді, що зобов'язує суддю демонструвати поведінку, бездоганну навіть із точки зору стороннього спостерігача. На практиці ж ми можемо бачити товариське спілкування судді з адвокатом щодо справи, яка перебуває в нього у провадженні, чи з прокурором прямо в коридорах на очах у відвідувачів суду, що є неприпустимим. На думку автора статті, суддів узагалі слід обмежити у відкритому спілкуванні з окремою стороною справи, яку він розглядає, оскільки саме для стороннього спостерігача це може виглядати підозріло та свідомо чи несвідомо вселяти недовіру до такого судді і, як наслідок, до судової системи загалом. Для пересічного українця такі обмеження особистого життя можуть видаватися невіправдано обтяжливими, проте якщо повною мірою розуміти роль судді для суспільства, то стає очевидним, що добровільною згодою на зaintяття такої посади особа так само добровільно дає згоду на застосування щодо себе певних обмежень, які в тому числі стосуються демонстрації дружніх стосунків чи перемовин за закритими дверима, яких, із точки зору суспільства, бути не повинно.



Висновки. У межах одної статті не є можливим здійснення повного, всебічного та розгорнутого описання окресленої проблематики. Тим не менш, у статті зроблено спробу описати механізм кореляції між суддівською етикою та рівнем довіри суспільства до судової влади, з використанням результатів соціологічних досліджень. Так, в якості інструменту реального впливу на позитивні зміни в рамках такої кореляції необхідно внести на розгляд чергового з'їзду суддів України пропозицію про внесення змін до Кодексу суддівської етики, а саме встановлення повної заборони спілкування судді з будь-якою стороною по справі, яку він розглядає, поза рамками судового засідання та виключення або зміни статті 4 Кодексу, що суперечить Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Проте головною проблемою, що стоїть на перешкоді підвищення рівня довіри громадян до судової влади, залишається особисте усвідомлення кожним окремим суддею того факту, що він повинен якомога більшою мірою відповідати етичним вимогам, які висуває суспільство до такої важливої професії. Було б доцільним запровадити заохочення певними відзнаками від імені громадськості тих суддів, які виправдовують своїм зразковим дотриманням професійної етики довіру суспільства.

Список використаних джерел:

1. Вісник Верховного суду України. Кодекс суддівської етики. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-13/print>.
2. Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Відомості Верховної Ради. 2016. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/print>.
3. Овсяннікова О. Професійна етика суддів та працівників суду як чинник, що впливає на громадську думку. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 196–200.
4. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І.К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Том 2. С. 490.
5. Центр Р. Результати соціологічного дослідження: Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації / Розумкова Центр. 2017. URL : <http://razumkov.org.ua/uploads/socio/Press0417.pdf>.



ГОЛОБУТОВСЬКИЙ Р. З.,

кандидат юридичних наук, суддя

(Дніпропетровський окружний
адміністративний суд)

УДК 342.56:3.086

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-26>

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУДДІВ У СИСТЕМІ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

У статті автор досліджує правову природу та місце дисциплінарної відповідальності суддів у системі загальної юридичної відповідальності. Зроблено наголос на особливості дисциплінарної відповідальності судді, його відмінності від дисциплінарної відповідальності інших владних суб'єктів. Проаналізовано зміст правової категорії «дисциплінарний проступок судді», надано його характеристику.

Ключові слова: юридична відповідальність, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарна відповідальність судді, дисциплінарний проступок судді.

В статье автор исследует правовую природу и место дисциплинарной ответственности судей в системе общей юридической ответственности. Сделан акцент на особенности дисциплинарной ответственности судьи, ее отличии от дисциплинарной ответственности других властных субъектов. Проанализировано содержание правовой категории «дисциплинарный проступок судьи», предоставлена его характеристика.

Ключевые слова: юридическая ответственность, дисциплинарная ответственность, дисциплинарная ответственность судьи, дисциплинарный проступок судьи.

In the article, the author investigates the legal nature and place of disciplinary liability of judges in the system of general legal responsibility. The emphasis is placed on the peculiarities of the judge's disciplinary responsibility, his distinction from the disciplinary responsibility of other authorities. The content of the legal category «disciplinary offense of a judge» is analyzed, its characteristic is given.

Key words: legal liability, disciplinary liability, disciplinary liability of a judge, disciplinary offense of a judge.

Вступ. Трансформаційні демократичні зміни в державі, викликані наслідками Революції Гідності, привели до суттєвого збільшення ролі суду в житті українського суспільства та необхідності підвищення ефективності судочинства. Зазначене ставить на порядок даний вирішення питання про вплив окремих складових частин інституту незалежності суддів щодо притягнення індивідуальних носіїв судової влади до дисциплінарної відповідальності.

Люстраційний процес оновлення суддівського корпусу, викликаний реалізацією положень ЗУ «Про відновлення довіри до судової системи України», передбачає порушення процедур розгляду питань про притягнення суддів судів загальної юрисдикції до дисциплінарної відповідальності і звільнення з посади у зв'язку з порушенням присяги з метою підвищення авторитету судової влади України та довіри громадян до судової гілки влади, відновлення законності і справедливості [1].



Останнім часом процес очищення влади, в тому числі її судової гілки, все більше нагадує нам середньовічну «охоту на відьом», зі своїми правилами, представниками інквізиції та жорстокістю покарання. Зазначена проблема багато в чому зумовлена специфікою дисциплінарного провадження стосовно судді як окремого спеціального суб'єкта правовідносин, де деякі стадії цього правового явища функціонують на принципах корпоративності, за межами публічних начал.

У світлі цього особливу наукову та суспільно-правову значимість набувають сутнісні параметри базового принципу національного судоустрою – незмінюваність суддів як фактор оцінки деліктної поведінки індивідуальних носіїв судової влади. Правові позиції європейських юридичних інститутів щодо питання співвідношення незмінюваності суддів та дисциплінарної відповідальності також закріплени в п. 57 Висновку № 1 (2001 р.) Консультативної ради європейських суддів (далі – КРЄС) [2].

Дослідженю питання юридичної відповідальності, в тому числі й представників Феміди, свого часу приділили увагу такі вчені: В.К. Аулов, В.С. Венедиктов, Л.С. Виноградова, Д.В. Володіна, О.В. Гончаренко, О.С. Захарова, М.І. Клеандров, В.П. Кохан, Р.О. Куйбіда, Д.А. Липинський, А.В. Маляренко, І.С. Марочкін, М.І. Мельник, Л.М. Москвич, І.В. Назаров, Т.М. Нешатаєва, О.М. Овчаренко, В.В. Паришкура, М.А. Погорецький, С.В. Подкопаєв, О.Л. Польовий, О.І. Потильчак, С.В. Прилуцький, Т.М. Радько, М.О. Сапунова, А.О. Селіванов, А.О. Соловйов, М.І. Хавронюк, Р.Л. Хачатуров, М.М. Черногор, А.В. Шевченко, М.Д. Шиндяпіна, В.І. Шишкін, Т.В. Штих, О.Г. Яновська та інші.

Але зазначені дослідження характеризуються певною застарільністю, з огляду на зміну вектору суспільного сприйняття та законодавства, або містять виключно фрагментарні доробки, що не задоволяють збільшений науковий інтерес до зазначеної проблеми.

Постановка завдання. З огляду на актуальність висвітленого питання метою зазначененої роботи стане дослідження правового інституту дисциплінарної відповідальності суддів у загальній системі юридичної відповідальності.

Результати дослідження. Розмірковуючи про дисциплінарну відповідальність суддів, важливо відзначити, що, незважаючи на її багаторічне існування в правозастосовній сфері, до теперішнього часу залишається безліч проблем як практичного характеру її застосування, так і сухо теоретичних питань. Для того щоб краще зрозуміти сутність, правову природу і способи підвищення ефективності механізму її реалізації, необхідно розглянути досліджувану категорію з позиції системного підходу: вона виступає перш за все як елемент усієї системи юридичної відповідальності.

Юридична відповідальність є комплексним і багатофункціональним правовим явищем, що відрізняє багатоаспектний характер. Це система взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів.

Актуальність дослідження юридичної відповідальності в цілому або її системних елементів – видів, зумовлюється її соціальною значимістю і важливістю у справі забезпечення правомірності життя соціуму. У зв'язку із цим Д.А. Липинський цілком обґрунтовано зазначає, що юридична відповідальність неминуче є своего роду стримуючим механізмом від чиновницького (в рамках даного дослідження можна уточнити – суддівського) та іншого державного свавілля, складовим елементом системи стримувань і противаг, а також гарантам дотримання і правомірною реалізації в цілому правового статусу людини і громадянина [3].

Загалом у науковому середовищі переважає позиція віднесення юридичної відповідальності до державного примусу, що настає внаслідок протиправної поведінки суб'єкта та за своюю юридичною природою є негативною відповідальністю.

Дефініцію власне традиційного розуміння юридичної відповідальності запропонував О.Є. Лейст, відповідно до якої юридична відповідальність – це застосування й реалізація санкції в разі правопорушення [4, с. 85].

Сучасні реалії суспільних відносин демонструють розвиток усіх сфер життя суспільства як у правовій, так і в неправовій областях. Юридична відповідальність не стала в даних умовах винятком. Відбувається модернізація теоретичних підходів до її розуміння (в сучас-



них умовах можна з повною впевненістю говорити про формування в науковому співтористві теорії юридичної відповіданості в якості комплексної концепції, а також практичне збільшення її видового різноманіття).

Для того щоб глибше проникнути в суть дисциплінарної відповіданості суддів, необхідно розібратися з розумінням юридичної відповіданості взагалі.

Отже, нами вже було згадано, що юридичну відповіданість у зв'язку з багатофункціональністю і комплексним характером даного правового явища слід досліджувати саме з позицій системного підходу. Основною інтегруючою ознакою, що має характер системоутворюючої властивості, є предмет правового регулювання.

Предмет правового регулювання юридичної відповіданості – це не що інше, як суспільні відносини, відмінною рисою яких є та обставина, що мало місце правопорушення.

Сторонами даних суспільних відносин будуть держава в особі її уповноважених органів державної влади, з одного боку, а з іншого – правопорушник. У даних правовідносин є така значуща особливість, яку можна сформулювати як матеріально-правові владовідносини. По-перше, відносини з приводу юридичної відповіданості завжди одягнені в правову форму.

По-друге, саме тут наявні два обов'язкові суб'екти: перш за все це правопорушник, як встановлений, так і з будь-яких причин поки невідомий; другим обов'язковим суб'ектом є орган державної влади. Це відносини з нерівним у статусно-правовому сенсі суб'ектним складом, це правозастосовні відносини, де завжди присутній владний орган, який має право застосовувати заходи державного примусу. По-третє, дані правопорушення відрізняє наявність протиправної дії. По-четверте, підсумком формування досліджуваних правовідносин є реальне відчууття правопорушником несприятливих правообмежувальних наслідків.

Юридичну відповіданість як правове явище здатні також охарактеризувати єдині функції, які полягають в цілеспрямованому впливі на соціальні відносини. Важливо підкреслити, що можливе одночасне накладення на суб'екта різних видів юридичної відповіданості. Зумовлюється така можливість якраз системністю розглянутого правового явища. Якщо спробувати розкласти цю систему на її складові частини, то можна виділити перш за все види і підвиди юридичної відповіданості. В якості первинного елемента досліджуваного правового явища буде виступати будь-яка правова норма, яка містить у собі заходи юридичної відповіданості за ігнорування встановлених правил поведінки.

Юридична відповіданість виступає системним утворенням, яке вбирає в себе норми різних галузей права, що об'єднують заходи юридичної відповіданості.

Їх основна мета полягає у відновленні, підтримці нормального функціонування та уникненні аномальних правових ситуацій за аналогією з юридичними заходами захисту. У зв'язку із цим варто підкреслити наявність в юридичній науці дискусії про складність розмежування двох зазначених категорій. Однак відмінність цілей заходів юридичної відповіданості від заходів захисту, перш за все, полягає в тому, що карати за вже скочені діяння – завдання заходів юридичної відповіданості.

Що стосується нормативно-правового регулювання юридичної відповіданості, то тут слід виділити, крім генетичних (що полягають в поєднання норм різних галузей), ще й функціональні зв'язки: субординації, координації та управління.

Функціональні зв'язки субординації в рамках відносин юридичної відповіданості проявляються в напрямку зіставлення конкретних норм, що регламентують види такої відповіданості, з її цілями, завданнями, функціями і перш за все з принципами. При цьому в системі принципів існує відома ієрархія (субординація) між загальноправовими, в тому числі конституційними, галузевими, спеціальними принципами, що поширяють свою дію на відносини юридичної відповіданості [5].

Підсумовуючи все вищевикладене відносно такого правового явища, як система юридичної відповіданості, хочеться підкреслити деякі аспекти.

По-перше, юридична відповіданість – це система взаємопов'язаних і взаємозумовлених елементів, що мають спільність цілей, задач, функцій і принципів. По-друге, юридична



відповіальність являє собою необхідність, невідворотність та обов'язок для суб'єкта, який вчинив правопорушення, зазнати за вказані діяння різні види несприятливих наслідків, які передбачені санкцією норми права і реалізуються в охоронних правовідносинах. По-третє, серед основних ознак юридичної відповіальності можна виділити такі:

- підставою для застосування юридичної відповіальності можуть бути тільки формально певні юридичні норми, що виключають можливість «подвійного» тлумачення;
- юридична відповіальність є загальнообов'язковою;
- юридична відповіальність забезпечується і гарантується державою шляхом реалізації механізму державного примусу уповноваженими на те органами влади;
- відносини з приводу притягнення до юридичної відповіальності є вертикальними владовідносинами;
- юридична відповіальність здійснюється в процесуальній формі;
- юридична відповіальність має каральні функції тощо.

Усі вищевикладені характеристики юридичної відповіальності повною мірою притаманні дисциплінарній відповіальності суддів.

Щодо питання юридичної відповіальності суддів, то слід відмітити певну неоднорідність та наукову дискусійність.

Так, наприклад, Д.В. Володіна визначає юридичну відповіальність судді під час вчинення правосуддя як зумовлене сумлінним ставленням належне виконання суддею професійних обов'язків у процесі вчинення правосуддя (позитивна форма реалізації), а також необхідність піддаватися заходам державного примусу, що виражається у формі впливу на суддю додаткових правових обмежень або обтяжень у разі допущення правопорушень або злочинів у сфері здійснення правосуддя (негативна форма реалізації) [6, с. 16].

Л.Є. Виноградова під дефініцією «юридична відповіальність судді» розуміє здатність судді звітувати перед собою, суддівським корпусом, кваліфікаційною комісією, ВРЮ за результати своєї професійної діяльності та додержання норм моралі і одержувати позитивні чи негативні оцінки своєї діяльності із застосуванням, у разі потреби, відповідних санкцій за неналежну поведінку [7, с. 23].

Цікавим є підхід до змісту юридичної відповіальності судді М.О. Сапунової, що розкриває її як морально-правовий стан, що породжує необхідність сумлінного використання права й виконання обов'язків із здійснення правосуддя, покладених законом, а також необхідність додаткового правового обтяження у випадку судової або професійної помилки, допущеної суддею у процесі судочинства [8, с. 50].

Заслуговує на увагу позиція В.В. Паришкури, сформульована нею в дисертаційному дослідженні, відповідно до якої під юридичною відповіальністю суддів слід розуміти передбачені нормами права і здійснювані в правових відносинах у порядку єдиної спеціальної правової процедури уповноваженими державними органами засоби державного примусу до судді за вчинення ним правопорушення як під час відправлення правосуддя у визначенях законом випадках, так і поза межами здійснення суддівських функцій, що передбачає для нього обов'язок зазнавати несприятливих наслідків особистого, майнового або організаційного характеру, вид і міра яких передбачені санкціями правових норм [9].

Тепер пропонуємо проаналізувати дисциплінарну відповіальність докладніше. У даний час у правовій науці інститут дисциплінарної відповіальності не сприймається однозначно, існують дві основні точки зору щодо його місця у правовій системі.

Відповідно до першого підходу дисциплінарна відповіальність являє собою відрізнено самостійний деліктно-караний інститут адміністративного та кримінального права. Інша ж точка зору полягає в розумінні досліджуваного виду юридичної відповіальності як міжгалузевого інституту, що регламентований нормами різноманітних галузей права.

Так, наприклад, Д.Н. Баixах вважає, що дисциплінарна відповіальність є міжгалузевим утворенням, оскільки на її регулювання спрямовані норми галузей адміністративного, трудового, кримінального, права [10].



Окремими дослідниками відзначається така особливість дисциплінарної відповідальності, як адміністративна правова природа, внаслідок внутрішніх відносин суддівської спільноти в її корпорації, що виникають відразу після набуття суб'єктом статусу судді.

Так, наприклад, С.В. Подкопаев розглядає дисциплінарну відповідальність суддів як вид юридичної відповідальності, що полягає в понесенні порушником суддівської дисципліни несприятливих для нього позбавлень морального, матеріального та організаційного характеру і є одним із засобів забезпечення відповідності діяльності й поведінки суддів професійним стандартам (суддівській дисципліні) [11, с. 162].

Л.Є. Виноградова акцентує увагу на подвійному характері дисциплінарної відповідальності суддів, оскільки вона встановлюється, по-перше, на загальних умовах з іншими суб'єктами, а по-друге, з урахуванням специфіки професійної діяльності суддів. Крім того, вчена веде мову про загальну дисциплінарну відповідальність суддів, яка настає за нормами трудового права, та спеціальну дисциплінарну відповідальність суддів, яка регламентується винятково спеціальними нормативними актами [7, с. 36].

На нашу думку, говорячи про правову природу інституту дисциплінарної відповідальності суддів, можна відзначити його міжгалузевий характер, регламентацію різними галузями права, часто вже не суміжними та комплексне регулювання. Усе це підкреслюється не лише нормами, що регулюють досліджуваний елемент системи юридичної відповідальності, а й особливостями взаємовідносин суб'єктів.

Фактичною підставою для дисциплінарної відповідальності судді є вчинення ним дисциплінарного проступку [12, с. 89].

Ми переконані, що визначення дисциплінарної відповідальності судді необхідно розглядати (визначати) саме через призму розуміння та аналізу дисциплінарного проступку судді.

Слід відмітити, що чинне законодавство не містить визначення самого поняття «дисциплінарний проступок судді». Сама дефініція «дисциплінарний проступок» – це родове поняття галузі трудового права; даний проступок тягне за собою накладення дисциплінарної відповідальності.

Так, наприклад, професор А.О. Селіванов вважає, що дисциплінарний проступок судді є навмисне порушення у формі дій або бездіяльності, закріплених у законодавчих або організаційних внутрішніх судових актах (інструкціях), сукупності вимог до професійного судді, який здійснює правосуддя. Дисциплінарний проступок – це свідомо скоений суддею вчинок під час розгляду конкретних справ, нехтування ним процесуальними вимогами, що в сукупності свідчить про ігнорування професійним суддею правового статусу судді і, як наслідок, призводить до дій чи бездіяльності судді, або ухвалення ним на власний розсуд всупереч законові та своїм обов'язкам судових рішень [13, с. 46].

О.Д. Новак розкриває поняття дисциплінарного проступку судді як винне, протиправне, умисне або необережне порушення суддею службової дисципліни. При цьому під службовою дисципліною судді вчена розуміє дотримання суддею службових прав та обов'язків, обмежень і заборон, закріплених Конституцією України та законами України за професією судді, а також загальновизнаних норм етики і моралі [14, с. 337].

Регулювання дисциплінарної відповідальності судді, безсумнівно, відрізняється від правил трудового права, оскільки повноваження судді дуже специфічні.

З урахуванням наукового аналізу положень ст. 106 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» можна сміливо стверджувати, що у визначенні категорії дисциплінарного проступку судді необхідно виходити, насамперед, із передбачених законодавством підстав дисциплінарної відповідальності судді.

Так, об'єктом регулювання із застосуванням методів дисциплінарної відповідальності суддів слугує не лише поведінка судді, орієнтована на беззаперечне дотримання процесуальних норм під час справляння правосуддя, але його поведінка поза професійною діяльністю, поведінка членів його сім'ї, образ життя, що викликає сумніви в його доброочесності. Так наприклад, допущення суддею недоброочесної поведінки, в тому числі здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи такого судді та доходи членів його сім'ї;



встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим доходам; непідтвердження суддею законності джерела походження – є підставами для порушення питання щодо відкриття дисциплінарного провадження та притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Висновки. З урахуванням усього вищевикладеного вважаємо, що, говорячи про професійну поведінку судді, необхідно вести мову про сукупність прав та обов'язків як складових частин його поведінки. Відмінність регулювання законодавством статусу суддів пояснюється їх особливим становищем у системі органів державної влади та, отже, як особливого суб'єкта дисциплінарної відповідальності. Але, додатково, слід ще виходити з того, що до сукупності прав і обов'язків суддів будуть неминуче додаватися корпоративні суддівські правила добросередовища.

Переконані, що дисциплінарна відповідальність суддів є не просто елементом системи юридичної відповідальності, а й видом спеціальної дисциплінарної відповідальності.

Загалом, на нашу думку, дисциплінарний проступок судді необхідно трактувати як: протиправне діяння, яке полягає в недотриманні суддею положень ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» та Кодексу суддівської етики, порушеннях норм права, допущених у процесі здійснення суддею правосуддя, що породжує деформацію стійких принципів судочинства та порушує права учасників процесу внаслідок умисних дій, неосвіченості або недбалості судді.

Під дисциплінарним проступком судді, що тягне дисциплінарне стягнення, слід розуміти не тільки порушення норм ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» та положень Кодексу суддівської етики, але й порушення загальноприйнятих норм моралі, стандартів та обов'язків судді під час здійснення правосуддя, правил поведінки під час виконання інших професійних обов'язків у службовій та позаслужбовій діяльності.

Виходячи із запропонованої дефініції, з метою викоренення неузгодженості під час правозастосування норм дисциплінарної відповідальності щодо судді, необхідно чітко визначити та закріпити на рівні чинного законодавства поняття дисциплінарної відповідальності судді та дисциплінарного проступку судді.

Крім того, вважаємо, що під час вирішення питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді необхідно в обов'язковому порядку, крім тяжкості вчиненого проступку, враховувати і ті обставини, які сприяли його вчиненню, перш за все провину і її форми.

Список використаних джерел:

1. Про відновлення довіри до судової системи України : Закон України від 08.04.2014. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1188-18> (дата звернення : 10.04.2019).
2. Висновку № 1 (2001 р.) Консультативної ради європейських суддів. Страсбург, 23 листопада 2001 р. CCJE (2001) OP № 1. URL : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2001\)OP1&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2001)OP1&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true). (дата звернення : 10.04.2019).
3. Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности : автореф. дис. д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 3.
4. Лейст О.Э. Санкции в советском праве. Москва : Госюриздан, 1962. 238 с.
5. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности : моногр. 2-е изд., испр. и доп. Москва : Норма, 2009. С. 89.
6. Володина Д.В. Юридическая ответственность судей при отправлении правосудия в Российской Федерации: современное состояние и направления развития : автореф. дисс. канд. юрид. наук. Псков, 2012. 28 с.
7. Виноградова Л.Є. Юридична відповідальність суддів загальних судів України : дис. канд. юрид. наук. Одеса, 2004. 187 с.
8. Сапунова М.О. Юридическая ответственность судей в Российской Федерации: теоретико-правовой анализ : дисс. канд. юрид. наук. Москва, 2007. 183 с.
9. Паришкура В.В. Юридична відповідальність суддів в Україні та країнах Європейського союзу: порівняльно-правовий аналіз : дис. канд. юрид. наук. 12.00.10. Харків, 2017. 270 с.



10. Бахрах Д.Н. Юридическая ответственность по административному праву. *Административное право и процесс*. 2010. № 1. С. 2.
11. Подкопаев С.В. Дисциплінарна відповіальність суддів : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2003. 185 с.
12. Василенко В.М. Дисциплінарна відповіальність суддів України: підстави, порядок та особливості дисциплінарного провадження. *Право і безпека*. 2011. № 3. С. 88–92.
13. Селіванов А.О. Дотримання принципів незалежності та дисциплінарної відповіальності суддів: питання законодавства та практики. *Етичні та правові проблеми забезпечення незалежності суддів* : матеріали міжнар. наук.-практ. семінару (м. Харків 30-31 берез. 2005 р.) / редкол. : В.В. Сташик (голов. ред.) та ін. Харків – Київ : ЦНТ «Гопак», 2006. С. 34–50.
14. Новак О.Д. Особливості дисциплінарної відповіальності суддів. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 23. С. 334–343.

ІЖЕВСЬКИЙ Р. П.,
асpirант кафедри кримінології
та кримінально-виконавчого права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 343.973

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-27>

СТАН ЗЛОЧИННОСТІ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ

У статті розглянуто кількісні та якісні показники злочинів, пов’язаних із незаконним використанням бюджетних коштів, що вчиняються у сфері будівництва автомобільних доріг. За результатами дослідження сформульовано ключові висновки, які характеризують злочини, що вчиняються у сфері будівництва автомобільних доріг.

Ключові слова: рівень злочинів, структура злочинності, злочини у сфері економіки, білокомірцева злочинність, корупція.

В статье рассмотрены количественные и качественные показатели преступлений, связанных с незаконным использованием бюджетных средств, которые совершаются в сфере строительства автомобильных дорог. По результатам исследования сформулированы ключевые выводы, которые характеризуют преступления, совершаемые в сфере строительства автомобильных дорог.

Ключевые слова: уровень преступлений, структура преступности, преступления в сфере экономики, беловоротничковая преступность, коррупция.

The article discusses the quantitative and qualitative indicators of crimes related to the illegal use of budget funds committed in the construction of roads. According to the results of the study, key provisions have been formulated that characterize crimes committed in the construction of highways.

Key words: level of crimes, structure of crime, crimes in the sphere of economy, white-collar crime, corruption.



Вступ. Останнім часом дедалі більшого резонансу й розголосу набувають корупційні та інші правопорушення, що виявляються під час виконання дорожньо-будівельних робіт. Мільйони бюджетних коштів проходять повз решето зруйнованих українських доріг та осідають у кишенях чиновників центральних і місцевих органів влади, а також у підприємствах, що їм підпорядковані, та на банківських рахунках пов'язаних осіб. Відсутність суттєвих зрушень у розбудові транспортної інфраструктури зумовлена не лише неефективністю реалізації державної політики у сфері дорожнього господарства, а й руйнуючим впливом різноманітних проявів злочинної діяльності в цій галузі. Водночас ні органи статистики, ні профільне міністерство не повідомляють суспільству про реальні обсяги криміналізації сфери будівництва автомобільних доріг.

У кримінологічній літературі є чимала кількість робіт, що присвячені кримінологічній характеристиці злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у різних галузях економіки. Свого часу цією проблематикою займалися В.М. Руфанова, О.О. Титаренко, В.В. Кулаков, В.В. Лень, С.С. Мірошниченко, О.М. Олійник та інші вчені. Проте їхні роботи або взагалі не стосувалися предмета нашого дослідження, або зачіпали його опосередковано, без приділення цьому питанню належної уваги.

Постановка завдання. В умовах підвищеної криміналізації економічних відносин постає нагальна потреба в проведенні комплексного дослідження злочинів у сфері будівництва автомобільних доріг. Мета статті полягає в спробі проаналізувати стан злочинності у сфері будівництва автомобільних доріг.

Результати дослідження. Вимірювання злочинності за основними її параметрами здійснюється насамперед через збір та накопичення офіційних статистичних показників за формами державної статистики [4, с. 156]. На підставі статистичного аналізу кількісних і якісних показників певного виду злочинності встановлюються загальні тенденції їх поширення в просторі й часі, а також надається кримінологічна характеристика. Варто брати до уваги те, що статистична інформація враховує лише кримінальні правопорушення, які правоохоронним органам вдалося облікувати, та не враховує низку інших, що залишилися поза увагою правоохоронців.

Для того щоб проаналізувати стан злочинності у сфері будівництва автомобільних доріг, необхідно вдатися до аналізу показників рівня, структури й динаміки злочинності.

На думку А.П. Закалюка, під рівнем злочинності (злочинів) необхідно розуміти визначену в абсолютних числах загальну кількість злочинів та осіб, які їх вчинили, на певній території за певний проміжок часу [4, с. 156]. За відомостями, надісланими Генеральною прокуратурою України, щодо кількості облікованих кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у сфері будівництва автомобільних доріг, а також згідно з даними про загальну кількість виявлених осіб, які вчинили зазначені кримінальні правопорушення у 2015–2018 рр., нами було окреслено таку ситуацію.

Рівень злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у сфері будівництва автомобільних доріг за 2015–2018 рр., становить 41 злочин у 2015 р., 73 злочини у 2016 р., 80 злочинів у 2017 р. та 188 злочинів у 2018 р. Як вбачається з наведених показників, кількість зареєстрованих злочинів у сфері будівництва автомобільних доріг за останні чотири роки значно зросла. Наведені дані свідчать про об'єктивне збільшення рівня злочинів, що вчиняються у сфері будівництва автомобільних доріг. Такі тенденції та різкий щорічний приріст досліджуваної категорії злочинів із 2016 р. можна пояснити декількома чинниками.

Насамперед це збільшення обсягу фінансування дорожньо-будівельних робіт. Дорожнє господарство з 2016 р. отримало значні фінансові асигнування. Так, у 2015 р. рівень фінансування дорожньо-будівельних робіт становив 4 млрд грн, а в 2016 р. – 7 млрд грн, ще на 1 млрд грн більше було виділено в 2017 р. Рекордним за обсягом бюджетних видатків на дорожньо-будівельні роботи став 2018 р., у якому розмір асигнувань сягнув приблизно 40 млрд грн¹. Збільшення обсягу бюджетного фінансування дорожнього господарства пов'язаний із запровадженням роботи спеціального Дорожнього фонду, кошти якого спрямовуються виключно на потреби галузі.

¹ Розмір бюджетних асигнувань наведений на підставі даних, що містяться в додатку № 3 до Закону України «Про державний бюджет України» на відповідний рік, та не враховує бюджетні кошти, які, відповідно до коду програмної класифікації видатків і кредитування державного бюджету, спрямовані на виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими державою або під державні гарантії на розвиток мережі доріг загального користування.



Крім цього, варто взяти до уваги той факт, що виявлення, облік і розслідування цієї категорії злочинів стало, імовірно, одним із пріоритетних напрямів роботи правоохоронних органів України. Є висока вірогідність того, що це пов'язано з фактом, що відновлення дорожнього господарства України залишається пріоритетом роботи уряду України в останні роки [7]. Не виключається при цьому також підвищення заявницької активності членів громадських об'єднань та організацій у питаннях запобігання розкраданню бюджетних коштів у дорожній галузі. Вона реалізується переважно через активну позицію громадських антикорупційних організацій, численні журналістські розслідування, діяльність активістів та посилення ролі засобів масової інформації в суспільстві.

Варто зазначити, що оцінити фактичний рівень злочинів, які вчиняються під час будівництва автомобільних доріг, виключно за статистичними даними правоохоронних органів цілком неможливо. Наведені показники лише створюють загальне уявлення про стан реєстрації досліджуваних злочинів. Для більш детального вивчення цього показника необхідно додатково проаналізувати рівень латентності досліджуваної категорії злочинів.

Окрім кількісних показників незаконного використання бюджетних коштів у сфері будівництва автомобільних доріг, увагу необхідно приділити також якісним показникам. Одним із них є структура злочинності. Під структурою прийнято розуміти співвідношення частини й цілого та вираження результатів такого відношення у відсотковому значенні. Варто зауважити, що з огляду на обсяг публікації ми розглянемо структуру злочинності без аналізу її кримінально-правових ознак.

Структура досліджуваної злочинності є неоднорідною, що пояснюється характером і способом вчинення таких злочинів. При цьому чітко виділяються чотири основні групи злочинів, що належать до різних розділів Особливої частини Кримінального кодексу України (далі – КК України). Відтак злочинність у сфері будівництва автомобільних доріг представлена злочинами, що розташовані в таких розділах кодифікованого акта: «Злочини проти власності» (65%), «Злочини у сфері господарської діяльності» (3%), «Злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та злочини проти журналістів» (2%), «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» (30%).

Як постає з даних, що наведені вище, у структурі досліджуваної злочинності переважають злочини проти власності. Найбільшу частку серед них становить привласнення, розтрати або заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем (ст. 191 КК України). Цей вид злочинів становить левову частку всіх складів злочинів, що належать до злочинності у сфері будівництва автомобільних доріг. Під час кваліфікації злочинних дій ст. 191 КК України, як правило, інкримінується в сукупності з іншими складами злочинів, що передбачають підроблення офіційних документів, печаток, актів податкової та фінансової звітності тощо.

Варто враховувати також високий ступінь латентності привласнення, розтрати або заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем. Зокрема, А.Ф. Зелінський та М.Й. Коржанський зазначають, що рівень латентності злочинів, передбачених ст. 191 КК України, становить більше 95% [5, с. 103]. Якщо дотримуватися цієї позиції, наведені статистичні показники відображають лише близько 5% зареєстрованих кримінальних правопорушень, що знайшли відображення в матеріалах статистичної звітності правоохоронних органів.

Наступними за поширеністю в структурі досліджуваної злочинності є злочини у сфері службової діяльності. Найбільш поширеними складами злочинів цієї групи є службове підроблення (ст. 366 КК України) (29%) і службова недбалість (ст. 367 КК України) (50%). Менш поширеними серед злочинів у сфері службової діяльності є зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України) (20%) та зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права (ст. 3641 КК України) (1%).

Злочини у сфері господарської діяльності, згідно зі статистичною інформацією, становлять відносно невелику частку в структурі досліджуваної злочинності. До них належать



такі склади злочинів, як фіктивне підприємництво (ст. 205 КК України) та нецільове використання бюджетних коштів (ст. 210 КК України). Що стосується групи злочинів проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, то до них належать злочини, які полягають у підробленні документів, печаток, штампів і бланків, а також їх використанні (ст. 358 КК України). Вказана стаття, як правило, інкримінується особам, які не належать до категорії службових (зокрема, це фізичні особи – підприємці).

Дослідження частки злочинів у сфері будівництва автомобільних доріг у загальній кількості злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів, показало зростання питомої ваги цих злочинів: 2015 р. – 2,31%, 2016 р. – 3,43%, 2017 р. – 2,62%, 2018 р. – 6,77%.

Як і будь-яка людська діяльність, злочинність характеризується такою ознакою, як мінливість. Щоб урахувати динамічні процеси зміни кількості облікованих злочинів на території України за досліджуваний період, розглянемо такий показник, як динаміка злочинності. Під динамікою злочинності прийнято розуміти показник, що відбиває зміни рівня, інтенсивності, структури, структурних елементів останньої та будь-яких інших її ознак упродовж певного часу [4, с. 169]. Традиційно для відображення динаміки злочинності за певний період використовують різноманітні підходи. Найбільш популярними є базисний і ланцюговий способи визначення динаміки злочинності. Для цілей нашого дослідження застосуємо базисний спосіб. Для більш зручного предметного відображення та візуалізації результатів дослідження цей показник наведено нижче у вигляді графіка (див. рис. 1).

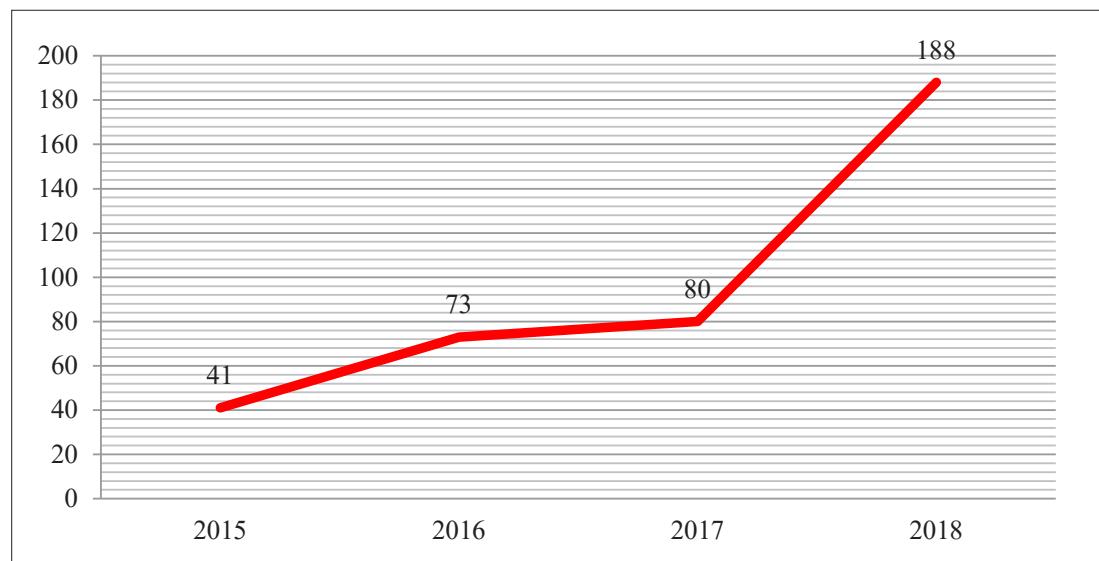


Рис. 1. Динаміка злочинів у сфері будівництва автомобільних доріг за 2015–2018 рр.

За даними наведеного графіка спостерігається стійка тенденція до збільшення кількості облікованих кримінальних правопорушень у сфері будівництва автомобільних доріг. Динаміка досліджуваного виду злочинності в 2016 р. становила 78%. У 2017 р. приріст злочинності у сфері будівництва автомобільних доріг становив 95%. Загалом якщо порівнювати базисний 2015 р. та 2018 р., то сукупний приріст злочинності у сфері будівництва автомобільних доріг становить 358,5%.

Пояснюється це насамперед тими соціально-економічними чинниками, які були описані вище, а також відсутністю належного механізму контролю за законністю використання бюджетних коштів під час виконання дорожньо-будівельних робіт. Крім того, реформи галузі дорожнього господарства, які були анонсовані після Революції гідності, на нашу думку,



не знайшли своєї позитивної реалізації на практиці. Децентралізація управління та запровадження нового механізму фінансування сфери дорожнього господарства не вирішили проблему «відкатів» бюджетних коштів.

Іноземні менеджери, запрошені для здійснення керівництва Укравтодором, не демонструють на своїй посаді позитивні зрушенні в напрямі подолання корумпованості галузі та зміни «правил гри» на дорожньому ринку. Більше того, на відповіальні посади заступників профільного органу призначаються люди із сумнівною репутацією, а також такі, які підозрюються в незаконному використанні бюджетних коштів. Наприклад, у травні 2019 р. новим заступником Голови Укравтодору було призначено колишнього очільника Служби автомобільних доріг Тернопільської області, який на попередній посаді запам'ятався тим, що сприяв проведенню так званої 40-метрової схеми [8], завдяки якій вдалося уникнути проведення публічних закупівель на суму в 28,6 млн грн.

З огляду на відображену динаміку злочинності у сфері будівництва автомобільних доріг можна припустити, що в найближчому майбутньому таку тенденцію буде збережено, а рівень злочинності надалі зростатиме. Сприятимуть цьому насамперед щорічне збільшення обсягів бюджетних асигнувань на дорожнє господарство, закритість дорожнього ринку для нових учасників, висока корумпованість галузі, а найголовніше – відсутність інвестиційної привабливості в нашій країні для іноземних підрядників та інвесторів.

Такі тенденції, на думку Б.М. Головкіна, є вкрай негативними для економічного добробуту країни та в підсумку руйнують ринковий механізм господарювання й систему економічних відносин, призводять до криміналізації економіки та привласнення національного багатства криміналітетом [2, с. 81]. Усе це дає підстави говорити, що ми маємо справу не просто з фінансово-господарськими злочинами всередині галузі дорожнього господарства, а з існуванням стійкого виду економічної злочинності – корисливої злочинної діяльності службових осіб та інших учасників економічних відносин, яка спрямована на заподіяння матеріальної шкоди підприємствам, установам, організаціям різних форм власності або суб’єктам господарювання [3, с. 130]. Така злочинна активність, крок за кроком здійснюючи руйнівний вплив на економіку, імовірно, може привести до остаточного знищення транспортної інфраструктури нашої країни.

На підставі наведених відомостей можна зробити певні висновки, які характеризують стан зареєстрованої злочинності у сфері будівництва автомобільних доріг. Злочини, що вчиняються під час виконання дорожньо-будівельних робіт, належать до економічної злочинності. Головним критерієм для віднесення їх до цього виду злочинності є сфера злочинних проявів [1, с. 17]. Незаконне використання бюджетних коштів у сфері будівництва автомобільних доріг, як правило, відбувається під час здійснення фінансово-господарської діяльності розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, що дає підстави віднести досліджувану злочинність до особливого виду – «блокомірцевої» злочинності. Це свою чоргою пояснює складність вивчення та збору інформації щодо розглядуваної групи злочинів, а також відсутність досліджень цього питання раніше.

Варто взяти до уваги й те, що незаконне використання бюджетних коштів у сфері будівництва автомобільних доріг являє собою складну сукупність декількох складів злочинів, передбачених різними розділами Особливої частини КК України. Переважаючим складом правопорушень при цьому є або злочини проти власності, або злочини у сфері службової діяльності. Припускаємо, що рівень латентності досліджуваної категорії злочинів, найімовірніше, є надзвичайно високим, що значно ускладнює можливості для реальної оцінки їх стану.

Висновки. За результатами аналізу матеріалів офіційної статистичної звітності правоохоронних органів наведено основні кількісні та якісні показники незаконного використання бюджетних коштів у сфері будівництва автомобільних доріг за 2015–2018 рр. Встановлено різке зростання рівня злочинності за останні чотири роки (більше ніж у 3,5 раза). Подальше вивчення кримінологічних показників злочинів, пов’язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у сфері будівництва автомобільних доріг, має важливе значення для пошуку шляхів запобігання таким проявам злочинної діяльності.



Список використаних джерел:

1. Головкін Б.М. Види злочинності. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 18. С. 14–21.
2. Головкін Б.М. Кримінологічний аналіз злочинності у паливно-енергетичній сфері. *Питання боротьби зі злочинністю*. 2012. Вип. 24. С. 66–81.
3. Головкін Б.М. Поняття злочинності в сфері економіки. *Форум права*. 2013. № 3. С. 128–133. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_3_24 (дата звернення: 14.05.2019 р.).
4. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : в 3 кн. Київ : ВД «ІнЮре», 2007. Кн. 1. 424 с.
5. Зелінський А.Ф., Коржанський М.Й. Корислива злочинна діяльність : монографія. Київ : Генеза, 1998. 144 с.
6. Кулаков В.В., Лень В.В., Мірошниченко С.С. Запобігання злочинам, пов’язаним з незаконним використанням бюджетних коштів : монографія. Запоріжжя : Дніпровський металург, 2011. 289 с.
7. Відновлення дорожнього господарства залишається пріоритетом роботи уряду. *Урядовий портал: єдиний вебпортал органів виконавчої влади України*. URL: http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/publish/article?art_id=250423234 (дата звернення: 11.05.2019 р.).
8. «40-метрова схема»: Нефьодов розповів про «нахабне» призначення в Укравтодорі. *Економічна правда*. 2019. 5 травня. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2019/05/5/647553/> (дата звернення: 14.05.2019 р.).

КОСИНСЬКА Є. В.,
 аспірант кафедри кримінально-правових
 дисциплін
*(Харківський національний університет
 внутрішніх справ)*

УДК 343
 DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-28>

ВТЕЧА З МІСЦЯ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ АБО З-ПІД ВАРТИ: ОСНОВНІ ДЕТЕРМІНАНТИ

У статті розкрито поняття та зміст детермінантів злочинності у кримінально-виконавчих установах. Встановлено основні різновиди детермінант втеч із місця позбавлення волі або з-під варти: соціально-правові, соціально-економічні, організаційно-управлінські, соціально-психологічні та технічні. Проведено аналіз головних причин та умов, що спонукають засуджених (ув’язнених) до вчинення втеч.

Ключові слова: детермінація злочинності, причини й умови вчинення втеч, детермінанти втеч із місця позбавлення волі або з-під варти, соціально-правові, соціально-економічні, організаційно-управлінські, соціально-психологічні та технічні чинники.

В статье раскрыто понятие и содержание детерминант преступности в уголовно-исполнительных учреждениях. Установлены основные разновидности детерминант побегов из мест лишения свободы или из-под стражи: социаль-



но-правовые, социально-экономические, организационно-управленческие, социально-психологические и технические. Проведен анализ главных причин и условий, побуждающих осужденных (заключенных) к совершению побегов.

Ключевые слова: детерминация преступности, причины и условия совершения побегов, детерминанты побегов из мест лишения свободы или из-под стражи, социально-правовые, социально-экономические, организационно-управленческие, социально-психологические и технические факторы.

The article deals with the concept and maintenance of determinants of criminality in criminal-executive establishments. The basic types of determinants of escape from prison or custody are mentioned: socially-legal, socio-economic, organizational and managerial, socio-psychological and technical. The analysis of the main reasons and conditions that encourage convicts (prisoners) to commit escape.

Key words: determination of criminality, reasons and conditions of escape, determinants of escape from prison or custody, socially-legal, socio-economic, organizational and managerial, socio-psychological and technical factors.

Вступ. Дослідження проблеми детермінації злочинності загалом і різновидів злочинів зокрема є одним із першочергових і необхідних у кримінології. Особливої актуальності воно набуло нині, оскільки спостерігаються деструктивні процеси у соціально-економічному та політичному житті держави, девальвація у суспільстві цілій низки моральних цінностей; зневіра у справедливому правосудді, масове поширення корупції на різних щаблях державних органів, зростання рівня злочинності тощо.

Вчинення втеч засудженими (ув'язненими) порушує звичне функціонування кримінально-виконавчих установ, перешкоджає здійсненню правосуддя, порушує принцип невідворотності покарання, викликає обґрутовану тривогу пересічних громадян і невіру в те, що держава здатна забезпечити їхню безпеку. Ці особи, здійснюючи втечу, опиняються в нелегальному становищі та здатні на вчинення злочину будь-якої тяжкості. Це засвідчує нагальну необхідність дослідження питань детермінації втеч із місця позбавлення волі або з-під варти задля попередження вчинення нових злочинів.

Дослідженням особливостей детермінації втеч із місця позбавлення волі або з-під варти займалися такі відомі вітчизняні та зарубіжні науковці, як В.А. Бадира, М.І. Бажанов, О.В. Беляков, І.Г. Богатирьов, О.В. Брилліантов, О.В. Бринзанська, В.Є. Бурий, В.Б. Васильець, В.Є. Васильєв, О.В. Ведмідський, М.Р. Гарафутдинов, Т.А. Денисова, О.М. Джужа, О.Л. Жуйков, З.В. Журавська, А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, В.Є. Квашис, О.Г. Колб, С.Ю. Лукашевич, К.В. Мазняк, О.В. Мазур, О.О. Некрасов, Ю.В. Орел, О.І. Плужнік, В.К. Сауляк, В.В. Смірнов, О.Д. Сміян, В.В. Сташис, О.С. Стеблинська, С.О. Стефанов, В.Я. Тацій, І.М. Тяжкова, Ю.К. Шевелев та ін. Вказані вчені зробили величезний внесок у вивчення цієї проблематики, водночас вони не вичерпують коло питань, що потребують свого розв'язання. Проблематика детермінації вчинення втеч вимагає подальшого наукового дослідження з огляду на постійні зміни соціально-економічних умов у державі, які призводять до змін структури і динаміки злочинності; якісного складу самих засуджених осіб, котрі відбувають покарання в місцях позбавлення волі; причин і умов вчинення втеч із місця позбавлення волі або з-під варти.

Постановка завдання. Метою статті є комплексне вивчення й аналіз основних причин та умов вчинення засудженими (ув'язненими) втеч із місця позбавлення волі або з-під варти для визначення подальших заходів профілактики та запобігання вказаному злочину.

Результати дослідження. Детермінація (від лат. determinare – визначати, зумовлювати) – найзагальніша категорія, що характеризує залежність одних явищ, процесів і станів у природі та суспільстві від інших, свідчить про зв'язок між речами та явищами. Детермінант – визначальний, зумовлювальний; детермінувати – визначати, зумовлювати; детермінація – про-



цес визначення, зумовлення. Процес детермінації злочинності є складною взаємодією різних форм зв'язків: функціональних; статистичних; зв'язків стану; причинних тощо [1].

Завдання визначення причин злочинності в місцях позбавлення волі полягає, на думку О.М. Джужі, в утворенні єдиної концепції, т. зв. «причинного комплексу», де мали б своє місце та роль різні детермінанти злочинності та властивості особистості тих засуджених, котрі порушують закон про кримінальну відповідальність під час відбування покарань [2, с. 120].

У науковій літературі терміном «детермінанти злочинності» охоплюються причини й умови вчинення злочинів. Продовжуючи вищевказану думку О.М. Джужі, причинами злочинності називаємо такі процеси і явища, що породжують злочинність як свій безпосередній наслідок. Умовами злочинності слід вважати такі об'єктивні обставини суспільної дійсності, які самі по собі не породжують злочинності, але «відкривають шлях» для дії причин, полегшують настання суспільно небезпечних наслідків [3, с. 79–80].

А.Ф. Зелінський зазначає, що між злочинністю та її причинами й умовами встановлюються двосторонні зв'язки і, як наслідок, злочинність діє на свої детермінанти у порядку зворотного зв'язку [4, с. 52].

Подібною з цього питання є думка О.М. Литвинова, котрий вказує, що причинами й умовами, які сприяють вчиненню злочину (забороненого кримінальним законом діяння), є сукупність необхідних, юридично значимих явищ, що закономірно і неминуче приводять до вчинення злочину [5, с. 324].

Не можна не погодитися з О.М. Джужею та С.Ю. Лукашевичем із приводу того, що причини злочинності в місцях позбавлення волі лежать у двох площинах: по-перше, вони знаходяться за межами місця позбавлення волі (тобто у суспільстві) і, по-друге, криються в самій системі виконання покарання у вигляді позбавлення волі [2, с. 125–126; 6, с. 11–12].

Цікавою також є позиція В.М. Кудрявцева, який серед причин та умов злочинності виділив суб'єктивні й об'єктивні. Суб'єктивні причини, у його розумінні, – це певні елементи соціальної психології, що суперечать ідеології суспільства і виражаються у спотворених потребах, інтересах, цілях, мотивах, моральних цінностях і правосвідомості осіб, котрі вчиняють правопорушення. Об'єктивні причини – це певні суперечності у суспільному житті, економічних і соціальних відносинах людей. Суб'єктивні умови – це демографічні й соціально-психологічні особливості населення (риси характеру, вік, стать тощо). Об'єктивні умови – це недоліки організаційного і технічного порядку, що підтримують, а інколи й живлять дію суб'єктивних і об'єктивних причин правопорушень [7, с. 126].

Переходячи безпосередньо до аналізу основних детермінант злочинності загалом і детермінант втечі з місця позбавлення або з-під варти зокрема, їх слід розподілити на такі різновиди: соціально-правові, соціально-економічні, соціально-психологічні, організаційно-управлінські та технічні. Взагалі у кримінології виділяють й інші детермінанти, котрі можуть викликати вчинення різноманітних злочинів у місцях позбавлення волі. Але ми у нашому дослідженні більш детально зупинимося саме на п'яти вищевказаних типах. Взаємодія всіх цих детермінант і викликає комплекси причин і умов злочинності засуджених.

До соціально-економічних детермінант злочинності в установах виконання покарань (надалі – УВП) належать:

1) Відсутність необхідного фінансування для будівництва сучасних кримінально-виконавчих установ і поступової модернізації й усунення недоліків технічних детермінантів злочинності у місцях позбавлення волі.

2) Неналежні умови утримання засуджених та осіб, взятих під варту, невідповідність їх міжнародним стандартам.

Як влучно вказує Ю.В. Орел: «Умови тримання мають яскраво виражену каральну суть, із ними засуджені зіштовхуються щоденно. Без перебільшення їх можна назвати такими, що ганьблять і принижують особу. Створення таких умов у кримінально-виконавчих установах насправді дискредитує такі цілі покарання, як виправлення та ресоціалізація. В особистості засудженого не можуть відбутися позитивні зміни, якщо він перебуває в умовах, не пристосованих для тримання людей» [8, с. 149–150].



3) Низький рівень державного забезпечення утримання засуджених і персоналу УВП, що спричиняє масові скорочення останнього та призводить до зростання розриву між кількістю засуджених і працівників, необхідних для забезпечення нагляду та контролю за ними.

4) Неможливість повного забезпечення трудової зайнятості засуджених і скорочення випуску промислової продукції, що пов'язано з економічною і фінансовою кризами в державі.

5) Зростання безробіття у місцях позбавлення волі, що сприяє поглибленню майнової диференціації засуджених.

6) Скорочення поставок матеріальних ресурсів.

7) Здебільшого засуджені використовуються на низькооплачуваних, шкідливих, важких та інших видах робіт, що перетворює це покарання за наслідками на ще більш тяжке, ніж позбавлення волі, та штовхає засуджених до втеч та інших злочинів.

8) Недоліки в медичному обслуговуванні (у медико-профілактичній роботі стосовно захворювань, виявлення та профілактики осіб, склонних до наркоманії, токсикоманії, пияцтва, та проведення належної лікувально-профілактичної роботи).

До тих, що спонукають засуджених або ув'язнених вчинити втечі, необхідно віднести такі соціально-правові чинники:

1) Цей різновид детермінантів злочинності лежить у самій природі покарання у виді позбавлення волі, яке полягає у примусовому одностатевому скрученні на обмеженому просторі (віправній колонії) великої кількості суспільно небезпечних осіб і встановленні стосовно них передбачених законом і обвинувальним вироком суду правообмежень. Детальна регламентація їхньої поведінки, нав'язування незвичних або небажаних відносин, постійний ґрунт для виникнення конфліктних ситуацій, почуття незахищеності, вороже середовище, вияв стадних інстинктів, потурання примітивним бажанням, постійне очікування образів, глуму, нападу, насильства з боку тих, хто і до арешту, і до засудження вирішував свої проблеми за допомогою сили, а також наявність можливості майже безкарно (що добре знають засуджені) вчинити будь-які форми насильства – усе це штовхає засуджених до вчинення різних за мотивами й цілями злочинів, в т. ч. і до втеч із місць позбавлення волі [2, с. 126–127].

2) Ця група чинників пов'язана з недосконалістю чинного кримінального, кримінально-виконавчого та кримінального процесуального законодавства. Нині відсутні сучасні нормативно-правові акти, які б урегульовували питання профілактики запобігання вчиненню втеч із місць позбавлення волі або з-під варти, та єдина система органів, які повинні здійснювати визначену діяльність.

3) Відповідно до ч. 3 ст. 103 Кримінально-виконавчого кодексу України перелік технічних засобів нагляду і контролю та порядок їх використання визначаються нормативно-правовими актами Міністерства юстиції України [9]. Але такий нормативно-правовий акт досі не прийнято, відповідно, проблема щодо встановлення переліку таких засобів і їх використання не регламентована, що стає на заваді кримінально-виконавчим установам у перешкоджанні скоенню засудженими протиправних дій, пов'язаних із проникненням заборонених предметів, усуненням перешкод, підготовкою та вчиненням безпосередньо самої втечі.

4) Надмірна криміналізація санкцій за вчинення злочинів, які насправді не є настільки тяжкими, щоб відбувати за них покарання за гратами, що спричиняє переобтяження віправних закладів і погіршення умов відбування покарання, оскільки наявного фінансування не вистачає для забезпечення усіх потреб в'язнів. Це і викликає збільшення кількості втеч.

5) Неможливість отримання правової допомоги у зв'язку з недостатньою інформованістю засуджених про свої права.

6) Необґрунтоване надання короткострокового виїзду; відсутність закріплених в законі положення про необхідність погодження дозволу на виїзд із прокурором, спостережними комісіями; положення щодо інформування про надання короткострокового виїзду засудженному начальника підрозділу органу внутрішніх справ населеного пункту, до якого виїжджає засуджений; відсутність у засудженого грошей на зворотній шлях; неналежний контроль за засудженими, які перебувають у короткостроковому виїзді, зі сторони працівни-



ків органів внутрішніх справ і відсутність такого прямого обов'язку в законодавстві; відсутність відомостей про зв'язки засудженого у місці його перебування тощо [10, с. 47–48].

Соціально-психологічні чинники, що сприяють вчиненню злочинів у місцях позбавлення волі (в т. ч. і втеч), визначаються особливостями психофізіологічного та психологічного середовища засуджених, які повторно вчиняють злочини у кримінально-виконавчих установах, що впливають на швидкість перебігу криміногенної мотивації; на тотожність сприйняття криміногенної ситуації та самого себе; на адекватність реагування на ситуацію [11, с. 24]. До них належать такі детермінанти:

1) Невіра у можливість захистити свої інтереси в законному порядку. Ця причина характерна для здійснення втеч на ґрунті незадоволених очікувань справедливості. Розчарування у правоохоронній системі, об'єктивності механізму правосуддя породжує в особи прагнення самостійно з'ясувати стосунки з потерпілими, свідками, адвокатами, прокурорами та іншими учасниками кримінального судочинства [12, с. 256]. Таким чином, очевидним є бажання засудженого втекти та досягти поставлених цілей.

2) Одноманітність побуту засуджених і необхідність підпорядкування регламентованим вимогам представників адміністрації нерідко призводять як до протестних дій засуджених, так і до появи потреби у зміні умов свого існування [13, с. 44–46].

3) З позиції Н.Г. Калашник можна дійти висновку, що загострення негативних психологічних станів у засуджених осіб (стану фрустрації, який породжує агресію (у т. ч. й групову), пролонгований стресовий стан тощо) відбувається насамперед у початкові періоди:

- після арешту (первинна ізоляція від суспільства);
- після суду (ефект невиправданого очікування);
- під час етапування в УВП (невизначеність, тривалі переміщення) [14, с. 10].

Отже, загострене потерпання втрати свободи на початку відбування строку покарання стає одним із рішучих моментів порушення режиму, непокори вимогам адміністрації, втечі та вчинення інших злочинів із боку засуджених.

4) Небажання відбувати кримінальне покарання взагалі у вигляді позбавлення волі.

Сам факт позбавлення волі здатний викликати в засудженого почуття протесту, розpacу, втрати життєвих перспектив, негативне ставлення до посадових осіб і громадськості, які беруть участь у процесі перевиховання [2, с. 480]. Тому варто зауважити, що відправною точкою криміногенної мотивації втечі нерідко виступає саме небажання засуджених осіб відбувати покарання у вигляді позбавлення волі, котре існуватиме, поки існує це кримінальне покарання.

5) Період перед звільненням (3–8 місяців) є дуже складним у зв'язку з очікуванням волі та труднощів, що можуть виникнути [15, с. 60].

Наприклад, якщо засуджена особа почувається нездатною до адаптації в умовах відкритого суспільства або якщо їй може загрожувати якась реальна небезпека поза межами УВП.

У періоди перед звільненням занепокоєність посилюється, а внутрішня напруга зростає. Здавалося б, мусить бути навпаки: наближення очікуваної волі має приносити відчуття задоволення й умиротворення. Працівники місць позбавлення волі знають, що найнебезпечніший період у житті ув'язнених – останні місяці перед звільненням. Часто засуджені у цей період навіть намагаються тікати, що йде всупереч усякому здоровому глузду. Психологи називають це явище виникнення нездоланного страху перед моментом досягнення давно очікуваної мети «ефектом уникнення об'єкта» [15, с. 61].

6) Конfrontація адміністрації кримінально-виконавчої установи із засудженими.

7) Потрапляння під вплив більш досвідчених осіб, засуджених за рецидивними статтями Кримінального кодексу України, які найбільш скільки до втечі.

8) Конфліктна криміногенна ситуація між ув'язненими (засудженими).

О.В. Усс до об'єктивних чинників, що сприяють виникненню конфліктів між засудженими, відносить:

a) примусовий спосіб створення соціальної спільноти, реалізація якої порушує вибірковість як невід'ємну умову нормального спілкування й обмежує можливість уникнення небажаних контактів;



б) динамічність виправлення, що зумовлює неминучість перебування в одній УВП осіб, котрі остаточно розірвали усі зв'язки зі злочинним минулим, і засуджених, які й надалі мають кримінальні наміри;

в) обмеженість матеріальних ресурсів;

г) стихійну стратифікацію, тобто розмежування засуджених на кілька категорій, учасники яких розрізняються за такими ознаками, як обсяг неформальної влади, характер відносин з іншими засудженими, спосіб життя в колонії [16, с. 10–11].

9) Особливості історії життя засуджених (досвід здійснення втечі в дитячі роки з дому, дитячого будинку, інтернату, виховання в несприятливих сімейних умовах; відсутність постійного місця проживання, особливі умови проживання).

10) Особливості сприйняття ситуації, що склалася як сприятлива для здійснення втечі.

11) Певний набір індивідуальних характеристик (кримінологічних, соціально-демографічних, соціально-психологічних, особистісних) засудженої (ув'язненої) особи, які сприяють вчиненню втечі [17, с. 27–29].

12) Наявність у значної кількості засуджених тих чи інших психічних розладів, що не виключають осудності (неврастенії, істерії, психастенії, олігофренії в легкому ступені, психозів, психопатії, органічного ураження центральної нервової системи). Ці відхилення істотно зменшують здатність засудженого контролювати свою поведінку, спричиняють різке зниження інтелекту та вольових якостей, а також ускладнюють, хоча й не виключають повністю, розумовий процес і волю особи під час вчинення нею злочину. Саме тому психічні аномалії сприяють вчиненню засудженими злочинів і правопорушень. Наприклад, А.Я. Марков та А.М. Волобуєв у 1982 р. встановили наявність психопатичних відхилень у всіх осіб, які вчинили втечі [18, с. 868].

13) Конформність, залежність від інших засуджених, зумовлена обмеженим колом спілкування, неможливістю засудженого змінити за власним бажанням це середовище у разі виникнення конфліктних ситуацій, підсвідомо викликає природне прагнення вирватися на волю і, як наслідок, призводить до втеч та інших проявів ухилення від відбування покарання [18, с. 869].

14) Бажання побачити сім'ю, рідних і близьких. Подібна мотивація зазвичай формується у тієї категорії засуджених, котрі мають міцні зв'язки з родиною. У них виникає прагнення надати допомогу своїм близьким за межами УВП за будь-яку ціну. Для них не має значення, що вони наражають на небезпеку життя і здоров'я осіб, які перешкоджають втечам, так само, як і наслідки подальшої кримінальної відповідальності за цей злочин [19, с. 36].

15) Сезонні настрої. Окремі фактори, що провокують вчинення втечі, створюють умови для її здійснення, можуть перебувати поза сферою впливу працівників кримінально-виконавчих установ: посилення втечі влітку (засуджені розраховують на більш сприятливі об'єктивні можливості втечі – приховування слідів, харчування тощо); зростання і падіння зазначених настроїв у період соціально-політичних подій, прийняття правових актів (постанови про оголошення амністії, укази про помилування тощо) [19, с. 37].

16) На вчинення втеч із місць позбавлення волі або з-під варти можуть також впливати т. зв. фонові явища, котрі самостійно не містять складу злочину, але слугують появі кримінальних проявів, продукують для них живильне середовище. Такими факторами в УВП можуть бути пияцтво, вживання наркотичних засобів, токсикоманія тощо.

17) Бажання уникнути переслідувань (програш у карти чи інші азартні ігри, поставлені на «лічильник»).

18) Бажання продемонструвати свою «сміливість», підняти авторитет у злочинному суспільстві.

19) Солідарність (тікають «за компанію», наслідуючи інших).

20) Бажання обминути можливу загрозу принижень і домагань (наприклад, мужолозства та інших статевих збочень).

21) Прагнення відбувати покарання близьче до родини та домогтися переведення в іншу кримінально-виконавчу установу.



22) Потреба хоч якось помститися адміністрації УВП, яка, на думку втікачів, буде «покарана» [20, с. 84, 87].

Не менш значущими в комплексі причин і умов вчинення втеч із місць позбавлення волі або з-під варти є детермінанти організаційно-управлінського характеру. Проведений аналіз дозволяє визначити такі основні причини й умови вчинення втеч:

1) До цієї групи можна віднести слабку діяльність співробітників кримінально-виконавчих установ, до професійних обов'язків котрих входить інформаційна робота з населенням. Трапляються непоодинокі випадки, коли у разі здійснення втеч засуджені, користуючись довірливістю звичайних людей, що керували транспортними засобами, вводили їх в оману, заздалегідь спланувавши маршрут подальшого руху за допомогою подорожнього автотранспорту [21, с. 19].

2) Недоліки в організації та забезпеченні режиму тримання осіб, які перебувають в УВП, у правовій та іншій роз'яснювальній роботі, доступ засуджених до обладнання на виробництві та до інших речей, заборонених режимом; у дотриманні правил тримання у камерах ДІЗО (дисциплінарного ізолятора) і ПКТ (приміщеннях камерного типу) на інших локальних об'єктах, що потребують особливого контролю, а також під час пересування засуджених з об'єкта на об'єкт [22, с. 240].

3) Не організована належним чином профілактична та запобіжна діяльність щодо попередження втеч у пенітенціарних закладах. Це стосується недоліків індивідуально-профілактичної роботи як із особами, схильними до втеч, що перебувають на обліках, так і з особами, які характеризуються, навпаки, позитивно, оскільки найчастіше тікають ті засуджені, котрі сумлінно працюють, беруть участь у самодіяльних організаціях, не мають жодних дорікань із боку адміністрації УВП тощо.

4) Низький рівень виховної та соціально-психологічної роботи зі спецконтингентом, поверховий підхід начальників відділень соціально-психологічної служби до проведення індивідуально-профілактичної роботи з порушниками дисципліни та засудженими, схильними до вчинення злочинів, у т. ч. втеч.

5) Незадовільний рівень організації контролю за засудженими на виробничій зоні, безпідставність виведення засуджених на виробництво без надання їм належних обсягів роботи.

6) Неналежне виконання представниками чергових нарядів покладених на них завдань і функцій, що дає можливість засудженим безперешкодно залишати житлову зону в нічний час і безконтрольно перебувати на виробництві, а також тривалий час незаконно зберігати виготовлені знаряддя для вчинення злочину [23, с. 112].

7) Наявність серйозних недоліків і прорахунків у підборі, призначенні та розстановці кадрів, передусім керівного складу та служб охорони, нагляду, безпеки, оперативних апаратів і соціально-психологічної служби [24, с. 458].

8) Відсутність реальної та систематичної інформації в адміністрації виправних закладів щодо намірів засуджених втекти та підготовки до їх скончиння.

9) Значна переповненість місць позбавлення волі спричиняє недоліки у проведенні індивідуально-профілактичної та виховної роботи з ув'язненими й ускладнює здійснення належного нагляду та контролю за ними; викликає недостатній рівень матеріально-побутового, комунального, медичного, освітнього забезпечення осіб і працевлаштування.

10) Недостатній рівень організації нагляду та контролю за засудженими з боку адміністрації УВП характерна для всіх структурних підрозділів таких установ. Головною проблемою є те, що в організації нагляду та контролю за засудженими задіяна велика кількість співробітників, котрі представляють різні структурні підрозділи пенітенціарних закладів. У цій ситуації спрацьовує психологічний механізм заміщення, за якого одна зі служб, яка бере участь у нагляді за засудженими, сподівається на сумлінність іншої, що призводить до відсутності контролю.

11) Порушення персоналом УВП встановленого порядку взаємовідносин із засудженими та норм професійної етики. Впливає на ситуацію у цьому відношенні низький рівень



матеріально-побутового забезпечення пенітенціарного персоналу, а звідси – недоукомплектованість кадрів, недостатній рівень морально-психологічного мікроклімату у колективах УВП [25, с. 488].

12) Значний некомплект (приблизно 10% від штатної чисельності) людського ресурсу, який здебільшого виконує покладені обов'язки з охорони УВП і є недостатнім для реалізації поставлених завдань [26, с. 103].

13) Недбале проведення оглядів приміщень, території, особистих обшукув ув'язнених та об'єктів кримінально-виконавчих установ може слугувати причиною вчинення втечіз місць позбавлення волі.

14) Неналежне вивчення особи засуджених, у т. ч. у вирішенні питання про переведення засуджених до дільниці соціальної реабілітації [24, с. 458].

15) Неналежний стан взаємодії УВП з іншими правоохоронними органами, особливо в частині обміну інформацією щодо засуджених та інших осіб, відсутність координуючих механізмів із цих питань, включаючи проблеми відомчої взаємодії всередині конкретної УВП. Внутрішня дисгармонія та відомча зашореність між службами колонії призводить до того, що не спрацьовує система заходів профілактики рецидивної злочинності в УВП (у т. ч. стосовно втечіз місць позбавлення волі) [27, с. 124].

16) Неприйняття своєчасних заходів щодо виявлення лідерів серед негативної частини засуджених, авторитетів злочинного середовища, ворогуючих угруповань і «руйнування» їх зсередини з метою профілактики групових і масових ексесів тощо. Тобто не ведеться цілеспрямована й ефективна робота з блокування впливу кримінальної субкультури на середовище засуджених [2, с. 129–130]. Отже, кримінальна субкультура має суттєвий вплив на соціально-психологічні стани і поведінку засуджених у місцях позбавлення волі й інколи виступає як одна з умов вчинення злочинів (у т. ч. втечі) засудженими у процесі відбування покарання у вигляді позбавлення волі [6, с. 12].

Як технічні детермінанти вчинення втечі слід розглядати:

1) Недосконалість інженерних споруд і технічних засобів нагляду, контролю й охорони. Інженерно-технічні засоби охорони і нагляду, які нині використовуються в УВП, за своїми тактико-технічними характеристиками й у зв'язку із тривалими термінами експлуатації застаріли і морально, і фізично [28, с. 191].

2) На думку І.М. Копотуна, основною з детермінант проникнення заборонених предметів до засуджених є незадовільний стан технічних засобів охорони, спеціальної техніки, засобів зв'язку, 90% із яких є технічно застарілими і перебувають в експлуатації більше 40 років. У багатьох установах відсутні технічні засоби, призначенні для перевірки осіб, котрі заходять на територію УВП, а також здійснення огляду посилок, передач, бандеролей [25, с. 489].

3) Як вказує О.Б. Пташинський, технічні вікторимологічні детермінанти злочинності у виправних колоніях є наслідком використання застарілої охоронної сигналізації, інженерно-технічних засобів охорони, систем цілодобового стеження за засудженими, їх технічної недосконалості, відсутності необхідної апаратури для перевірки посилок і передач, неналежного догляду за автотранспортом, залізничними вагонами, зокрема спеціальними для перевезення засуджених. Так, згідно з даними деяких дослідників за часи радянської епохи в Україні було збудовано лише два СІЗО, а будівництво нових колоній здійснюється не за типовими проектами, а на базі колишніх військових частин [29, с. 34–35].

4) Невиконання адміністрацією колоній вимог Державної кримінально-виконавчої служби України щодо забезпечення доступу та систематичного огляду і перевірки усіх об'єктів, розміщених у 15- та 50-метрових смугах зон, що знаходяться під охороною [20, с. 58].

5) Недостатня цільність противетчових загороджень у зовнішніх заборонених зонах об'єктів виправних установ, що не забезпечує гарантованого затримання осіб, які вчиняють втечу, в межах забороненої зони.

6) Слабке освітлення територій заборонених зон і 15-метрових смуг.

7) Нерегулярний огляд місць, що можуть бути використані засудженими для втечі (підземних комунікацій або ймовірного ведення підкопів тощо) [19, с. 35].



Висновки. Резюмуючи вищевикладене, доходимо висновку про те, що ключові детермінанти втечі з місць позбавлення або з-під варти необхідно розподілити на такі різновиди: соціально-правові, соціально-економічні, соціально-психологічні, організаційно-управлінські та технічні. Матеріали проведеного нами дослідження свідчать про переважаючу роль соціально-психологічних та організаційно-управлінських чинників. Перелічені заходи, безперечно, не є вичерпними, але їх дотримання дозволить якщо не ліквідувати вчинення втечі повністю, то принаймні мінімізувати їхній рівень.

Список використаних джерел:

1. Іванов Ю.Ф. Кримінологія : навчальний посібник. Київ : Паливода А.В., 2006. 264 с.
2. Кримінологічні засади запобігання злочинам в установах виконання покарань України (пенітенціарна кримінологія) : посібник / за ред. О.М. Джужі. Київ : НАВС, 2013. 620 с.
3. Курс кримінології : підручник : у 2 кн. / О.М. Джужа та ін. ; за заг. ред. О.М. Джужі. Київ : Юрінком Інтер, 2001. Кн. 1 : Загальна частина. 352 с.
4. Зелинський А.Ф. Кримінологія. Курс лекцій. Хар'ков : Прапор, 1996. 260 с.
5. Литвинов О.М. Поняття і класифікація причин та умов, що сприяють вчиненню злочину. *Форум права*. 2008. № 2. С. 323–327. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2008_2_41.
6. Лукашевич С.Ю. Кримінологічна характеристика та попередження злочинності засуджених в місцях позбавлення волі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2001. 18 с.
7. Кудрявцев В.Н. Генезис преступления. Опыт криминологического моделирования. Москва : ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. 215 с.
8. Орел Ю.В. Кримінальна відповідальність за злочини проти нормальної діяльності органів і установ пенітенціарної служби України : монографія. Харків : ТОВ «В справі», 2016. 416 с.
9. Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України від 11 липня 2003 р. № 1129-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 3. Ст. 21.
10. Гоманюк О.О. Питання взаємодії установ виконання покарань з іншими органами щодо ухилення від відбування покарання. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2015. № 2. С. 42–52.
11. Старков О.В. Основы криминопенологии : монография. Уфа : УЮИ МВД РФ, 1997. 263 с.
12. Стеблинська О.С., Ярмолюк О.В. Okремі питання втечі з місць позбавлення волі або з-під варти. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія : Право*. 2016. № 1 (13). С. 253–259.
13. Бартелемі П. «Заключенные» для науки, или 40 лет Стэнфордскому эксперименту. *Ведомости уголовно-исполнительной системы*. 2011. № 12. С. 44–46.
14. Калашник Н.Г. Реформування пенітенціарної системи України. Практика виконання альтернативних покарань. *Інформаційний бюлєтень* / за заг. ред. Н.Г. Калашник. Київ : ДДУПВП, 2008. С. 8–14.
15. Основи пенітенціарної педагогіки і психології : навчальний посібник / С.Ю. Замула та ін. ; за заг. ред. В.М. Синьова. Біла Церква, 2003. 101 с.
16. Усс А.В. Конфликты между осуждёнными, сопровождающиеся насильственными посягательствами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : Томск, 1980. 19 с.
17. Чернышкова М.П., Дебольский М.Г., Дегтярева О.Л. Факторы, способствующие совершению побега из мест лишения свободы, и их профилактика. *Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление*. 2016. № 4. С. 27–29.
18. Кримінологія : учебник / под общ. ред. А.И. Долговой. Москва : Норма, 2005. 912 с.



19. Бурый В.Е. Причины совершения осужденными побегов из мест лишения свободы: криминологическая характеристика. *Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции*. 2014. № 7. С. 33–38. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_23030618_55267465.pdf.
20. Смирнов В.В. Предупреждение групповых побегов из исправительных учреждений : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Москва, 1998. 175 с.
21. Ефаркин А.А. Профилактические мероприятия по предупреждению побегов осужденных из учреждений ГУФСИН России по Красноярскому краю. *Уголовно-исполнительная система сегодня: взаимодействие науки и практики*. Новокузнецк, 2014. С. 19.
22. Гула Л.Ф. Детермінанти злочинності в кримінально-виконавчих установах. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2018. Вип. 2. С. 235–243.
23. Колб О.Г. Установа виконання покарань як суб'єкт запобігання злочинам : дис. ... док. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2007. 509 с.
24. Ведмідський О.В. Основні детермінанти втеч з місць позбавлення волі або з-під варти. Криміногічні засади запобігання злочинам в установах виконання покарань України (пенітенціарна кримінологія) : посібник / за ред. О.М. Джужі. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2013. С. 455–459.
25. Копотун І.М. Криміногічна характеристика проникнення до засуджених до позбавлення волі заборонених предметів. *Форум права*. 2013. № 1. С. 486–491. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_1_83.pdf.
26. Лисенко М.І. Ізоляція засуджених до позбавлення волі на певний строк у виправних колоніях : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2017. 218 с.
27. Журавська З., Батюк О. Злочинність в установах виконання покарань: основні детермінанти. *Історико-правовий часопис: Східноєвропейський нац. ун-т імені Лесі Українки*. 2013. № 2. С. 122–125.
28. Назаренко В.В. Проблеми правового регулювання використання інженерно-технічних та спеціальних засобів охорони виправних колоній. *Форум права*. 2015. № 1. С. 190–194. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_1_33.pdf.
29. Пташинський О.Б. Пенітенціарна система України : монографія. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. 204 с.
30. Автухов К.А., Ткачова О.В, Яковець І.С. Особливості діяльності окремих підрозділів кримінально-виконавчої системи : навчальний посібник / за ред. А.Х. Степанюка. Харків : Право, 2012. 152 с.



НІКІТИНА О. А.,
 асистент кафедри кримінального права і
 криміналістики
 (Чернівецький національний
 університет імені Юрія Федьковича)

УДК 343.91
 DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-29>

ПРИЧИННИ ЗЛОЧИНІВ В АНТИЧНІЙ ФІЛОСОФІЇ

У статті зроблена спроба дослідити погляди античних філософів на причини злочинів (у т. ч. злочинів, які вчиняються неповнолітніми). Автор дійшов висновків про те, що причини злочинів в античній філософії мали як суб'єктивний, так і об'єктивний характер. Крім цього, на думку автора, головним надбанням античних філософів є обґрунтування ними свободи волі людини у виборі нею злочинної поведінки.

Ключові слова: антична філософія, злочин, злочини неповнолітніх, причина злочину, свобода волі, покарання.

В статье сделана попытка исследовать взгляды античных философов на причины преступлений (в т. ч. преступлений, совершаемых несовершеннолетними). Автор пришел к выводам, что причины преступлений в античной философии имели как субъективный, так и объективный характер. Кроме этого, по мнению автора, главным достоянием античных философов является обоснование ими свободы воли человека при выборе им преступного поведения.

Ключевые слова: античная философия, преступление, преступления несовершеннолетних, причина преступления, свобода воли, наказание.

In the article attempted to explore the views of ancient philosophers on the causes of crime (including crimes committed by juveniles). The author concludes that the causes of crime in ancient philosophy have both subjective and objective character. In addition, in the author's opinion, the greatest asset of the ancient philosophers is justification of them free will of man in choosing his criminal behavior.

Key words: ancient philosophy, crime, crimes of minors, cause of crime, freewill, punishment.

У світі немає нічого, що виникає безпричинно,
 отже, немає нічого випадкового.

Демокрит

Вступ. Для комплексного вивчення причин злочинів необхідно не лише дослідити їх сучасний стан, а й розглянути та проаналізувати історичний розвиток філософської думки, концепцій, поглядів та ідей щодо них. Проблеми існування злочинності й заходи боротьби з нею привертали увагу філософів, юристів, представників інших галузей знань ще зі стародавніх часів. Вагомий внесок у вивчення причин, причинності явищ і процесів, у т. ч. злочину і злочинності, зробили античні філософі. Саме завдяки працям таких відомих філософів, як Платон («Закони»), Аристотель («Метафізика», «Політика») кримінологія отримала ґрунтовні знання про причини злочину, які стали першовитоками, необхідними для дослідження цієї проблематики.



Вивчення злочинності та її причин має глибоке історичне коріння. Так, дослідженнями цієї проблематики займалися античні філософи Сократ, Платон, Аристотель, Ененсідем, Цицерон, Сенека, Гален, Плотін, Аврелій Августин та ін. У сучасних вітчизняних наукових працях історичний розвиток поглядів на причину злочину досліджений недостатньо. Дотичний аналіз філософських поглядів на причину злочину можна віднайти у працях О.М. Джужи, О.Ф. Іванова, Ю.Г. Александрова, А.І. Долгової, С.М. Іншакова, Ю.М. Антоняна. Більш детально це питання висвітлене у праці В.Ф. Асмуса «Антична філософія», де наведений детальний історичний розвиток філософської думки, що дає змогу дослідити погляди античних філософів на причину злочину.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження поглядів античних філософів на причини злочину.

Результати дослідження. *Сократ* (бл. 469–399 рр. до н. е.) увійшов в історію як автор знаменитих настанов мистецтва жити на засадах раціонального знання. Хибні вчинки людей, повчав Сократ, породжуються лише незнанням, і ніхто не буває «злим» із доброї волі.

Серед провідних етико-соціальних зasad суспільного життя Сократ вирізняє такі чесноти людини, як мужність, розважливість, дружбу, завзятість, справедливість тощо. Філософ не лише констатує зміст і спрямованість цих чеснот, а й розглядає їх, по-перше, в органічному взаємозв'язку, по-друге, через внутрішню суперечливість, через перехід цієї якості у свою протилежність. Настанова на розум, знання, мудрість як засади моральноті суспільного життя – важливе надбання соціальної філософії. Пріоритет Сократа полягає не в тому, що він помітив ці засади. Про розум і мудрість говорили й багато інших мислителів до нього. Цінність філософії Сократа полягає в іншому: взаємозв'язок розуму, моралі та поведінки людей Сократ підніс до рівня провідного принципу організації соціальності. Пізніше до нього повернуться Вольтер і Ж.-Ж. Руссо, а ще пізніше – І. Кант. Учення Сократа про те, що той, хто знає, що таке добро, обов'язково чинить добро, а той, хто чинить зло, – або не знає, що таке добро, або творить зло з метою кінцевої перемоги добра, започаткувало тенденцію етико-раціоналістичного пояснення реалій соціального життя, його організації, функціонування та розвитку.

Сократ стверджував, що піznати самого себе – це означає знайти поняття моральних якостей, спільніх для всіх людей; упевненість в існуванні об'єктивної істини означає в Сократа, що є об'єктивні моральні норми, відмінність між добром і злом не відносна, а абсолютна. Сократ ототожнював щастя не з вигодою (як це робили софісти), а з доброочесністю. Але творити добро можна, лише знаючи, в чому: лише та людина хоробра (чесна, справедлива тощо), яка знає, що таке хоробрість (чесність, справедливість тощо).

Отже, на думку Сократа, саме знання про те, що таке добро і зло, робить людей доброочесними, адже знаючи, що добре і що погано, людина не зможе вчинити зло. Моральність – наслідок знання. Аморальність – наслідок незнання доброго.

Платон (бл. 428–348 рр. до н. е.) розглядав порушення законів як наслідок найбільшої хвороби держави. Одним із головних джерел цієї хвороби він вважав міжусобиці, наявність бідності та багатства. На його думку, злочини вчиняють люди, в чий душі вселилася ідея злочину. Основними ж факторами, які сприяють злочину, є розпещеність і ледарство (чому сприяє розкіш), а також почуття і бажання заподіювати зло (чому сприяє бідність). Платон вважав, що особиста доля людей фатально зумовлена якостями душі, винесеними з їх безтілесного існування [1, с. 35].

Із метою запобігання злочинам, на думку Платона, законодавець повинен був установити межі бідності й багатства. Якщо майно найзаможніших у чотири рази перевищує «статки» найбідніших, то це вже призводить до злочинності [6, с. 219]. Він розкрив негативну роль безкарності як однієї з основних причин проступків. Платон розглядає фактори, які можуть утримувати людей від порушення законів. До них належать: очікуване зло, що його заподіюють порушники закону; суспільна думка; моральність і звичка гідної поведінки та заохочення законослухняних громадян. Платон пропонував законодавцям, передбачаючи події, приймати закони та загрожувати покаранням для запобігання шкідливим учин-



кам. Ще одним фактором попередження злочинів Платон вважав виховання. Він говорив: «Під вихованням розуміється те, що з дитинства веде до доброчинності, змушуючи людину палко бажати і прагнути стати досконалим громадянином, уміючи справедливо підкорятися чи панувати. Люди, котрі отримали правильне виховання, стають хорошими, і не можна недооцінювати вихованість, оскільки вона – найпрекрасніше з того, що мають найкращі люди» [6, с. 115]. Платон називав вихованням доброчинність, що першочергово проявляється у дітей [6, с. 125]. Виховання є залученням і приведенням дітей до такого способу мислення, який визнаний законом правильним і в дійсній правильності якого переконалися на досвіді люди найбільш поважні, щоб душа дитини не привчалася радіти і сумувати всупереч закону і людям, котрі його дотримуються [6, с. 134]. Характеризуючи протиправну поведінку молоді, Платон стверджував: «Поміж інших лих найбільшим є розбещеність і зухвалість молоді, що проявляється в образах, зухвалості у ставленні до батьків, недбалому ставленні та порушенні громадянських прав» [6, с. 402].

Міркуючи про злочинність, свої висновки Платон ґрунтует на простих, але все-таки певних кримінологічних дослідженнях. У «Законах», наприклад, ми можемо знайти перелік мотивів убивств: на першому місці – прагнення до багатства; на другому – честолюбство; на третьому – прагнення приховати раніше вчинений злочин [6, с. 359–360]. Платон пропонував законодавцям установлювати закони, загрожувати покаранням для попередження шкідливих проступків і вбачав негативну роль безкарності як однієї з основних причин проступків.

Усі причини він поділяв на два види: обдаровані розумом, які призводять до прекрасного і доброго, а також позбавлені розуму, що викликають все випадкове і безладне [7, с. 529].

Отже, дослідивши філософські погляди Платона, ми дійшли висновку, що причинами злочинів є як об'єктивні фактори (міжусобиці, наявність бідності, безкарність), так і суб'єктивні (прагнення до багатства, честолюбство, прагнення приховати раніше вчинений злочин).

Аристотель (бл. 384–322 рр. до н. е.) вчення про чотири причини або начала виклав у своїй праці «Метафізика». Він вважав, що найбільш пізнавальними є перші начала і причини, оскільки через них і з них пізнається інше, а не вони пізнаються через собі підпорядкованих [2, с. 34].

Аристотель наголошував на тому, що необхідно вивчати першочергові причини, оскільки лише тоді ми говоримо, що цілком розуміємо те чи інше, коли думаємо, що нам зрозуміла його перша причина. Про причинні основи можна говорити в чотирьох значеннях: 1) по-перше, причиною ми називаємо сутність (*ούσια*) і основу, в силу якої що-небудь є тим, чим воно є або чим було (*το τί ήνείναι*) – оскільки кожне «чому» зводиться до першої основи; 2) по-друге, причиною ми називаємо матерію (*ύλη*) і субстрат (*ύπονείμενον*); 3) по-третє, те, звідки починається рух (*άρχη τής γε νέσεως*); 4) по-четверте, протилежне їй, саме те, заради чого щось існує, благо, оскільки воно є метою будь-якого походження і руху [2, с. 37].

На різному значенні поняття «причина» засновано те, що одна і та сама річ має для себе декілька причин у різному значенні розуміння; причини у відношенні одна до одної є також причинами, але неодмінно в різних значеннях; одна і та ж річ в одному і тому самому значенні є спричиненням протилежного [2, с. 153].

У «Метафізиці» Аристотеля значення слова «причина» були охарактеризовані в назвах: *causa materialis*, *causa formalis*, *causa efficiens*, *causa finalis*, можуть бути названими загальними умовами буття, необхідними елементами кожної речі: з чого-небудь, як-небудь, силою чого-небудь і для чого-небудь усе у природі виникло, в дусі або в історії здійснилося [2, с. 158]. Також філософ запропонував і такий поділ: можлива причина – це та, яка в ідеї своїй вже має наслідок як можливе; діюча причина – це приватний випадок ідеально можливої причинності. Можна сказати, що предметом науки служить причинність ідеальна (відшукування можливих причин), а спостерігається і піддається досвіду причинність діюча [2, с. 161].

Що стосується причин злочинів, то Аристотель зазначав, що вони коріняться в зовнішніх для злочинця умовах: безладі у державі; можливості легко сховати украдене; штучному нестатку, що виникає від надмірного багатства та дійсної, крайньої нужди бідняків; небажанні чи страху потерпілих звернутися зі скаргою; м'якості або віддаленості покарання;



підкупності суддів; необґрунтованих привілеях визначених соціальних прошарків і політичній безправності інших; національних суперечностях («різноплемінності населення») тощо. Він засуджує культ багатства, відзначаючи, що найбільше злочинів стається через прагнення до надлишку, а не через недолік предметів першої необхідності [3, с. 547]. Він говорив, що люди надмірно багаті найчастіше стають нахабними й остаточними мерзотниками; люди ж Україні бідні – негідниками і дрібними мерзотниками [4, с. 398].

Отже, виходячи зі вчення про загальні умови буття, Аристотель дослідив і причини злочинів, які вбачав у негативних зовнішніх для злочинця умовах. Особливу увагу мислитель приділяв такому фактору, як багатство, що, на його думку, викликає різкий соціальний поділ і призводить до вчинення противправних діянь.

Грецькі стойки (*Зенон Кітійський, Клеанф, Арістон Хіосський, Аркесілай, Хріцінн*). Учення стойків про причинність передбачає уявлення про світовий процес як єдиний. Все у світі відбувається з єдиного джерела сил. Тільки в абстракції можуть бути розрізначені в першоматерії діючий причинний і пасивний матеріальний моменти. У точному та власному сенсі причинами можуть бути тільки тіла, а здійснювати причинні дії можуть тільки вищі елементи: вогонь, повітря і змішана з них «пневма».

Подібно до того, як діючим фактором завжди може бути тільки тіло, так завжди повинно бути тілом і те, що випробовує дію. Однак результатом причинного впливу завжди може бути тільки дещо нетілесне: причинна дія полягає тільки в тому, що тіло приводить інше тіло в положення або рух, породжує в ньому деяку зміну.

Від причин у власному розумінні стойки відрізняють обставини, за відсутності яких дія не настає. Між причиною і наслідком не може бути ніякої взаємодії [4, с. 463]. Кожна причинна дія відбувається тільки згідно з певними законами природи. Звідси виникає уявлення про необхідну послідовність причинно-зумовлених дій. У цю необхідну послідовність входять всі окремі явища, в т. ч. і всі цілком довільні дії живих створінь.

Носієм єдиного причинного зв'язку всіх процесів, що відбуваються у світі, є єдина «пневма» або рок (фатум), тобто зведені в єдине чотири види причин, введених в онтологію Аристотелем: причина матеріальна, динамічна, логічна, цільова [4, с. 464]. Згідно з ученням стойків, люди помиляються не тому, що їх із необхідністю втягають у це зовнішні причини. Вони говорили, що від нас не залежить тільки те, які до нас надходять уявлення, але те, як ми поставимося до них, залежить цілком від нас самих. Причина недостовірної або помилкової думки та поведінки – у надмірно швидкій згоді із недоведеними уявленнями [4, с. 456].

Отже, грецькі стойки вивчали не лише причини злочинів, а й причинний зв'язок, що є необхідною ланкою між дією та наслідком. Згідно з їхніми поглядами, людина вчиняє злочин, керуючись власною волею, а не під дією об'єктивних факторів.

Енесідем (сер. I ст. до н. е.) під причиною розумів те, завдяки чому, коли вона діє, відбувається певна дія. Причини бувають: 1) «ті, що містяться у собі», тобто ті, за наявності або за існування яких дія відбувається і зі знищеннем яких дія знищується; 2) «співспричиняючі», тобто ті, що вносять для виконання дії рівну з іншим спричиненням силу; 3) «взаємодіючі», тобто ті, що вносять із собою силу, злегка полегшуючу виконання дії [4, с. 412].

Аналізуючи поняття причини у всіх її видах, Енесідем дійшов скептичного висновку, згідно з яким однаково вірогідно як і те, що причина існує, так і те, що її не існує [4, с. 412].

Причина існує, оскільки, якби її не було, все могло би походити зі всього, причому як заманеться: коні могли б народжуватися від мишей, слони від мурах, у єгипетських Фівах міг би йти сильний сніг чи дощ і т. д. Якби причина не існувала, то неможливо було б зрозуміти, як би відбувалося збільшення, зменшення, народження і смерть, узагалі рух, кожне з фізичних і духовних діянь, керування всім навколошнім світом і все інше [4, с. 412].

Якби причина могла існувати, то вона повинна була би співіснувати зі своєю дією або існувати раніше від своєї дії або ж існувати після неї. Але жоден із цих випадків неможливий, оскільки кожен містить у собі протиріччя щодо поняття причини [4, с. 413].

Отже, на думку Енесідема, якщо вірогідні аргументи, згідно з якими доводиться визнати існування причини, то такими ж вірогідними є і ті, згідно з якими причина немож-



лива. Тому необхідно утримуватися від будь-якого судження про існування причини, однаково визнаючи як те, що причина є, так і те, що її немає.

Марк Туллій Цицерон (106–43 рр. до н. е.) найважливішими джерелами злочинів вважав нерозумні та жадібні пристрасті до зовнішніх задоволень, неприборкану необдуманість прагнення задоволення, а також надію на безкарність. Визнання важливості покарання переслідує мету і загальної, і приватної превенції, що забезпечує безпеку суспільства. Проте, як зазначав Цицерон, покарання має відповідати не тільки завданій шкоді, а й суб'єктивній стороні діяння, а суддя зобов'язаний бути пов'язаним законами [5, с. 9].

Отже, **Марк Туллій Цицерон** убачав причину злочину у прагненні людини до задоволень, визнавав важливість покарання, яке, на його думку, має відповідати суб'єктивній стороні протиправного діяння.

Сенека (4 р. до н. е. – 65 р.) вважав усіх людей рівними. Усі люди – члени єдиного світового цілого, всі люди, безумовно, рівні між собою, навіть злочинці – такі самі люди. Перед людиною відкриті нескінчені шляхи удосконалення, тож унаслідок наполегливого прагнення до добра добро неодмінно отримає перемогу над злом. Він засуджував гнів, закликав до ласки і всепрощення, проповідував милосердя і любов до близнього [4, с. 493]. Взагалі римські прозаїки та поети багато уваги приділяли злочинам, а їхні думки впливали на юристів, політиків. **Гораций і Вергелій** серед мотивів і причин злочинів називали насамперед користолюбство. Далі йшло честолюбство, прагнення до почестей чи, як говорив **Ювеналій**, «до пурпур». Згадувалися гнів, гордість, злість, навіть жадоба крові. **Лукрецій** відзначав страхітливу бідність народу як причину злочину [5, с. 10].

Отже, аналіз поглядів римських мислителів дав можливість зробити висновок, що причина злочину криється у суб'єктивних чинниках, тобто у внутрішньому ставленні людей до норм суспільного життя та до їх порушення.

Значущими для історії криміногії є ідеї римського лікаря Галена, який у II ст. до н. е. визначив вплив зловживання алкоголем на вчинення злочинів. Гален говорив про необхідність знищення вроджених злочинців. Причому вважав, що необхідно робити це з тих самих міркувань, за якими винищуються скорпіони і гадюки, а не з помсти. Обґрутування **Плотіном** у III ст. неоплатонічного вчення про особу, розвинене потім **Аврелісом Августином**, привело до створення основ концепції свободної волі, відповідно до якої людина вільна у своїх вчинках і лише під впливом злої волі або злих сил, що вселилися у неї, вчиняє злочин. Августин намагався зрозуміти і пояснити феномен зла, яке є применшеннем добра. За Августином, усі перемоги зла над добрим мають тимчасовий характер: «Злочин є хибним рухом душі». Він вважав, що зло не призводить до повного зникнення добра в індивіді, у злочинців воно лише значно зменшується, але це зменшення має зворотний характер. Збільшення ж добра в людині не настане внаслідок заподіяного їй зла [1, с. 35].

Із вищеперечисленої думки випливає, що причина злочину полягає у впливі зовнішніх сил (злої волі або злих сил), які зрештою схиляють людину до вчинення протиправних діянь.

Висновки. Дослідивши причини злочинів у поглядах античних філософів, автор дійшов таких висновків:

1. Причини злочину в античній філософії мали як суб'єктивний, так і об'єктивний характери.
2. Причини злочину, які мають суб'єктивний характер: аморальність, честолюбство, прагнення до багатства, зловживання алкоголем, гнів, гордість, злість, пристрасті до отримання задоволень та ін.
3. Причини злочину, що мають об'єктивний характер: міжусобиці в державі, наявність бідності, безкарність, безлад у державі, підкупність суддів, національні суперечності та ін.
4. Саме в античній філософії вперше обґрутовується існування свободи волі людини у виборі злочинної поведінки.
5. Вважаємо, що результати дослідження поглядів античних філософів щодо причин злочинів (у т. ч. і злочинів, які вчиняються неповнолітніми) дали поштовх до подальшого вивчення як причин злочинів загалом, так і причин злочинів неповнолітніх.



Список використаних джерел:

1. Антонян Ю.М. Криминология. Избранные лекции. Москва : Логос, 2004. 448 с.
2. Аристотель. Метафизика / перевод с греч. П.Д. Первова, В.В. Розанова. Москва : Институт философии, теологии и истории св. Фомы, 2006. 232 с.
3. Аристотель. Политика. *Сочинения* : в 4 т. Москва, 1983. Т. 4. 551 с.
4. Асмус В.Ф. Античная философия : учебное пособие. Москва : Высш. школа, 1976. 544 с.
5. Криминология : учебник / под общ. ред. А.И. Долговой. Москва : Норма, 2005. 912 с.
6. Платон. Законы. *Сочинение* : в 3 т. Москва, 1972. Т. 3, ч. 2. 412 с.
7. Платон. Сочинения : в 4 т. Т. 3. Ч. 1 / под общ. ред. А.Ф. Лосева, В.Ф. Асмуся ; пер. с древнегреч. Санкт-Петербург : Изд-во С.-Петерб. ун-та; «Изд-во Олега Абышко», 2007. 752 с.

ОСТАПЧУК Л. Г.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального,
кримінально-виконавчого права
та кримінології
(Академія Державної пенітенціарної
служби)

УДК 343.9.01

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-30>

КРИМІНОЛОГІЧНА МОДЕЛЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОБАЦІЇ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено дослідженню кримінологічної моделі функціонування органів пробації в Україні. Проведено її видову класифікацію, сформовано авторське визначення поняття «кримінологічна модель», проаналізовано її основні структурні елементи із зазначенням емпіричних даних.

Ключові слова: кримінологічна модель, моделювання, органи пробації, злочинність.

Статья посвящена исследованию криминологической модели функционирования органов probation в Украине. Проведена ее видовая классификация, сформулировано авторское определение понятия «криминологическая модель», проанализированы ее основные структурные элементы с указанием эмпирических данных.

Ключевые слова: криминологическая модель, моделирование, органы probation, преступность.

The article is devoted to the study of the criminological model of the functioning of the probation bodies in Ukraine. Its species classification was determined, the author's definition of the concept of "criminological model" was formulated, and its basic structural elements were analyzed with empirical data.

Key words: criminological model, modeling, probation bodies, crime.



Вступ. Відмінною рисою зарубіжної кримінологічної науки є чітко сформована система координувань кримінологічних досліджень, розробка рекомендацій і пропозицій до законодавства, спрямованих на запобігання злочинності. Таким чином, не тільки законодавець, а й учені здійснюють безпосередній вплив на формування кримінальної політики держави. Виходячи з конкретних задач наукового кримінологічного дослідження, окрім використання статистичних даних, більшість вчених-кримінологів застосовують спеціальні методи збору інформації, вдаються до побудови як концептуальних, так і математичних моделей, метою створення яких є прогнозування злочинності. Модель – це насамперед спроба теоретичного відтворення досліджуваного об'єкта. Моделювання дає можливість здійснити опис об'єкта пізнання в тій чи іншій системі знаків (графіки, символи, зображення тощо), відповідно, будь-яке наукове дослідження об'єкта вже є моделлю. Модель – це дуже загальне поняття, що дозволяє перенести отримані знання з однієї галузі в іншу. Побудова кримінологічної моделі функціонування органів пробації в Україні дасть змогу відобразити стан, рівень і структуру злочинності серед осіб, котрі перебувають на обліку в органах пробації, визначити мету, особливості діяльності досліджуваного правового інституту, спрогнозувати можливість його розвитку у майбутньому, виокремити як позитивні, так і проблемні аспекти їх функціонування.

Актуальність теми дослідження підтверджується ступенем дискусійності теми – нині практично немає жодної фундаментальної роботи, присвяченої розробці кримінологічної моделі функціонування органів пробації в Україні.

Проведений аналіз наукових праць вчених, які займалися вивченням моделей, в т. ч. кримінологічних, вказує на те, що більшість із них досліджували: 1) модель розвитку та прояву мотиву злочину (В.В. Лунєєв), 2) модель індивідуальної злочинної поведінки (Ю.М. Антонян, Ю.Д. Блувштейн), 3) модель взаємодії суб'єктів злочину, жертв та джерела небезпеки (В.В. Панкратов, М.С. Самольянов), 4) модель суспільної небезпеки злочинів (С.Є. Віцин), 5) модель генезису злочинної поведінки (Б.В. Андреєва) [11, с. 22–31]; 6) кримінологічну модель протидії злочинності (О.О. Білоусова) [3]; 7) кримінологічну модель взаємодії макроекономічних, соціальних і демографічних показників (М.О. Ларченко) [1]. Але питання дослідження кримінологічної моделі функціонування органу пробації залишилося поза увагою авторів і є актуальним з огляду на проведені в Україні реформаційні процеси.

Постановка завдання. Метою статті є вивчення кримінологічної моделі функціонування органів пробації в Україні.

Результати дослідження. Серед проблем, із якими стикається сучасна українська кримінологія, М.О. Ларченко виокремлює т. зв. ефект запізнювання, котрий проявляється в розриві між реальним станом суспільства та його кримінологічним діагнозом [1, с. 367].

Під час дослідження певної кримінологічної моделі виникає питання щодо необхідності її створення, вивчення. Відповідь на це питання подає у своїй роботі А.М. Ященко, який стверджує, що цей процес є доцільним, лише коли в суб'єкта виникає необхідність в одержанні інформації опосередкованим шляхом, а саме: 1) коли об'єкт пізнання існував у минулому, і його вже немає на момент дослідження; 2) коли об'єкт пізнання ще тільки існуватиме в майбутньому; 3) коли об'єкт існує реально на момент дослідження, однак він або надмірно складний, або зовсім недоступний для пізнання; 4) у тих випадках, коли пізнаваний процес протікає або занадто швидко, або ж, навпаки, занадто повільно (окремі види експериментів) [2].

Варто зауважити, що модель – це штучно створений об'єкт, який відображає та відтворює структуру, властивості, взаємозв'язки та відношення між елементами досліджуваного об'єкта, безпосереднє вивчення котрого є складним і видається недоступним із деяких причин.

Так, у своїй роботі «Кримінологічна модель протидії злочинності в Україні» (2012 р.) О.О. Білоусова проаналізувала кримінологічні основи формування й експериментальної перевірки моделей функціонування системи протидії злочинності. Авторка дослідила один



із методів кримінологочного аналізу – моделювання. Також нею запропоноване власне визначення поняття «кримінологочна модель», під якою необхідно розуміти штучно створену матеріальну або ідеальну систему, що відтворює і замінює досліджувану подію, процес, стан або окремі ситуації її обставини таким чином, що її вивчення дозволить отримати про оригінал інформацію, необхідну для успішного вирішення практичних, наукових і дидактичних кримінологочних завдань [3].

В академічному курсі «Кримінологія», сформованому на основі сучасних підходів до структури і змісту кримінологочних знань, колективом авторів за загальною редакцією професора О.М. Литвинова зазначено, що під моделлю узвичаємо розуміти аналог, метод, тип, систему, теорію, картину світу, інтерпретацію, алгоритм та ін. У свою чергу, під моделюванням розуміється метод пізнання шляхом побудови певної моделі, який досліджує соціальні або природні об'єкти [4, с. 137].

М.О. Ларченко у своїй статті «Кримінологочна модель взаємодії макроекономічних, соціальних та демографічних показників» (2013 р.) визначає, що кримінологочні моделі мають бути простими, однак до їх складу повинні належати всі найважливіші частини системи, яка досліджується, а також найважливіші функції та зв'язки, внутрішньосистемні та зовнішні. На думку авторки, щоб знайти головні частини та зв'язки системи, слід зосередитися на трьох важливих моментах, зокрема: 1) визначити головну мету системи та головні функції, що вона виконує; 2) зрозуміти роботу системи та визначити головні частини (підсистеми), які беруть участь у виконанні головної функції; 3) встановити важливі зв'язки між ними [1, с. 369].

Н.В. Сметаніна у своїй статті «Інформаційна модель злочинності у сучасній українській кримінології» (2013 р.) наводить власне визначення поняття «інформаційна модель злочинності» із зазначенням кількісних і якісних показників злочинності [5, с. 601]. Авторка стверджує, що термін «модель» походить від латинського слова «modulus», яке означає «міра». Модель – це умовний образ, котрий відображає суттєві властивості досліджуваного об'єкта або процесу так, що його вивчення породжує нову інформацію про об'єкт, який моделюється [5, с. 602]. Моделлю у широкому розумінні визначають будь-який пізнавальний образ емпіричного та теоретичного рівнів пізнання [5, с. 601].

Інші вчені визначають модель як спрощену символічну схему, необхідну для з'ясування пояснення якої-небудь реальності [6, с. 267].

Підсумовуючи думки вищевказаних вчених, можемо сформулювати власне визначення поняття «кримінологочна модель функціонування органів пробації», під яким ми розуміємо *абстрактний, уявний образ об'єкта пізнання (уповноважений орган із питань пробації)*, котрий формується у свідомості людини у вигляді певного структурованого елементу, що має власний матеріальний вираз і будову, вивчення якого сприяє отриманню нової інформації про досліджуваний об'єкт у частині усунення основних детермінант злочинності та зниження її рівня серед облікових осіб.

Для кримінологочної моделі функціонування органів пробації в Україні характерними є як загальні, так і факультативні елементи, зокрема до загальних ми відносимо: 1) мету функціонування органів пробації; 2) суб'єктів пробації; 3) кримінологочну характеристику злочинів, що вчиняються особами, які перебувають на обліку органів пробації; 4) кримінологочну методику оцінку ризику вчинення нового кримінального правопорушення суб'єктами пробації та 5) трирівневу систему заходів запобіжного впливу. У свою чергу, до факультативних елементів кримінологочної моделі ми відносимо способи та прийоми організації пробації.

Так, метою пробації є забезпечення безпеки суспільства шляхом виправлення засуджених, запобігання вчиненню ними повторних кримінальних правопорушень і забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинувачених, з метою прийняття судом рішення про міру їхньої відповідальності [15].

Наступним загальним елементом кримінологочної моделі функціонування органів пробації є її суб'єкти. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про пробацію» від 05 лютого 2015 р. № 160-VIII суб'єктами пробації є засуджені, щодо яких за рішенням суду та від-



повідно до закону застосовуються наглядові, соціально-виховні заходи, їх обвинувачені, щодо яких органом пробації готується досудова доповідь. Цим нормативно-правовим актом визначено вичерпний перелік осіб, котрі є суб'єктами пробації, зокрема: 1) обвинувачені, стосовно яких органом пробації готується досудова доповідь; 2) особи, засуджені до покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадських робіт, виправних робіт; 3) особи, котрим покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк замінено покаранням у виді громадських робіт або виправних робіт; 4) особи, звільнені від відбування покарання з випробуванням; звільнені від відбування покарання вагітні жінки та жінки, які мають дітей віком до трьох років; 5) особи, засуджені до обмеження волі, котрі направляються для відбування покарання до виправних центрів; 6) особи, які відбувають покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, стосовно яких вживаються заходи з підготовки їх до звільнення [12].

Так, за даними Державної установи «Центр пробації», станом на 01 травня 2019 р. на обліку в органах пробації перебувають 58 270 осіб, засуджених до покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, та осіб, до котрих застосовано адміністративне стягнення (для порівняння: станом на 01 травня 2018 р. на обліку перебувало 60 057 осіб). Із загальної кількості підблікових осіб 921 особа – неповнолітні [7].

Третім загальним елементом досліджуваної моделі виступає кримінологічна характеристика злочинів, що вчиняються особами, які перебувають на обліку органів пробації. Зважаючи на те, що кримінологія досліджує злочинність, кримінологічна характеристика містить узагальнену інформацію щодо особливостей певного виду злочинності. На думку В.Д. Ястrebова, кримінологічна характеристика є сукупністю кількісно-якісних показників того чи іншого різновиду злочинності; відомостями про детермінанти злочинної поведінки та заходи попереджувального впливу [13, с. 16]. Ми підтримуємо позицію, яку відстоює вищезазначений науковець, і відносимо до елементів кримінологічної характеристики злочинів, що вчиняються особами, котрі перебувають на обліку органів пробації, кількісні показники про стан, рівень, коефіцієнт злочинності та якісні показники детермінантів злочинності, які можна отримати шляхом вивчення матеріалів кримінальних проваджень, судових рішень, вироків тощо, думок фахівців та інших джерел інформації, а також дані про особистість злочинців, що відображають їх кількісну і структурну характеристику і ступінь суспільної небезпеки.

Наступним елементом моделі є кримінологічна методика оцінки ризику вчинення нового кримінального правопорушення суб'єктами пробації. Під методикою розуміється сукупність взаємопов'язаних способів і прийомів доцільного проведення будь-якої роботи [14, с. 664]. Основними завданнями методики оцінки ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення є: аналіз факторів ризику, які впливають на ймовірність вчинення повторного кримінального правопорушення, та визначення криміногенних потреб; визначення ризику життю та здоров'ю; визначення ризику вчинення повторного кримінального правопорушення; визначення ризику небезпеки для суспільства, у т. ч. для окремих осіб.

Останнім елементом моделі нами визначено систему заходів запобіжного впливу. У кримінологічній науці залежно від ієрархії причин та умов злочинності виділяють три основні рівні запобігання злочинності: загальносоціальний, спеціально-кримінологічний та індивідуальний [8, с. 179]. Співвідношення названих рівнів можна розглядати з позиції діалектичної філософії як категорії загального, особливого й окремого. Загальносоціальні заходи, зазвичай, пов'язані з поліпшенням умов праці та відпочинку громадян, підвищенням рівня їх матеріальної забезпеченості, зміцненням дисципліни й організованості, а також іншими позитивними змінами у суспільстві [9, с. 98]. Спеціально-кримінологічні заходи передусім спрямовані на усунення, нейтралізацію, мінімізацію криміногенних факторів і здійснюються спеціальними органами, на які покладено обов'язок їх застосування. У свою чергу, індивідуальний рівень запобігання злочинам включає комплекс взаємопов'язаних виховних та інших заходів впливу, що застосовуються до конкретної особи, з метою попередження вчинення нею нових злочинів.



З-поміж факультативних (додаткових) елементів кримінологічної моделі, яка досліджується нами, виокремлено способи та прийоми організації діяльності уповноважених органів із питань пробації.

Прийом – певний захід для здійснення чого-небудь, досягнення якоїсь мети; виконання, здійснення дії за один раз [14, с. 1117]. У свою чергу, спосіб – це певна дія, система прийомів, що дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось [14, с. 1375].

Орган пробації у межах своїх повноважень організовує: забезпечення суду досудовими доповідями про обвинувачених (станом на 01 травня 2019 р. уповноваженими органами з питань пробації підготовлено 9 378 досудових доповідей) [7]; здійснення нагляду за засудженими; виконання покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадських робіт, виправних робіт; реалізацію пробаційних програм стосовно осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням; соціально-виховну роботу із засудженими; підготовку до звільнення засуджених, які відбувають покарання у виді обмеження волі та позбавлення волі на певний строк.

Провівши аналіз основних загальних і факультативних елементів кримінологічної моделі, спробуємо визначитися з її видовою класифікацією.

Так, моделлю у технічних науках є створення у натуральну величину або у певному масштабі у співвідношенні до реального експериментального зразка об'єкта, що моделюється, або його окремих частин (деталей, вузлів).

У дослідженні соціальних процесів модель частіше проявляється у формі уявної абстракції або знаків.

У соціології модель – це спрощене математичне уявлення про певний суспільний процес. Вона може бути у формі рівняння, таблиці, кривої, набору правил та ін. Найчастіше використовуються трендові (екстраполяційні), рідше – факторні (аналітичні) моделі. Трендові моделі створюють для встановлення конкретного процесу як часового ряду кількісних даних, які можна екстраполювати в майбутнє математичною формулою. У свою чергу, в основі побудови факторних моделей лежить виявлення механізму взаємодії різних чинників, залежності вихідних даних від групи початкових [10, с. 194–195].

У кримінології здебільшого використовуються якісні моделі, що не містять цифрових показників, але дають уявлення про взаємозв'язок різних явищ, про їх прямий та опосередкований вплив один на одного і визначають соціальні та психологічні механізми поведінки певної особи або групи людей. Так, В.Н. Кудрявцев у своїй праці виокремлює статичні та динамічні кримінологічні моделі. До перших він відносить дані про стан і структуру певного явища (наприклад злочинності), інші дозволяють дослідити зміни, що відбуваються з об'єктом внаслідок його взаємодії з окремими елементами та блоками [11, с. 23].

Класифікація завжди здійснюється цілеспрямовано, повно, із зазначенням підстав її проведення. Важливою особливістю проведення видової класифікації кримінологічної моделі функціонування органів пробації є формування загального уявлення про діючу (ретроспективну) кримінологічну модель і її проектування на перспективу (перспективну).

Ретроспективну кримінологічну модель можна розділити на статичну та динамічну, як пропонує вищевказаний вчений. Варто зазначити, що динамічна кримінологічна модель не може функціонувати без наповнення конкретними статистичними показниками з метою дослідження впливу на досліджуване явище певних соціальних, економічних, політичних та інших чинників, а також без визначення характеру змін, що відбулися внаслідок проведення комплексу загальносоціальних, спеціально-кримінологічних та індивідуально-профілактичних заходів. Динаміка (рух, розвиток, зміна) досліджуваного явища, яка відбулася внаслідок впливу діючих факторів, повинна визначатися за результатами отриманих висновків, діаграм, графіків тощо.

У свою чергу, перспективна кримінологічна модель повинна будуватися на підставі аналізу динамічної моделі як складової частини ретроспективної моделі та надати можливість прогнозування розвитку певного явища. Ця кримінологічна модель має містити наочну демонстрацію тих чи інших висновків у вигляді схематичних зображень, графіків, тобто



демонструвати зміни, як позитивні, так і негативні, що відбуваються з ретроспективною моделлю за певний проміжок часу; розробку спеціального алгоритму усунення (нейтралізації) певного негативного явища, причин, які його породжують, і спричинених наслідків. Однак усі елементи алгоритму повинні бути рухливими, щоб демонструвати, яким чином змінюється параметр «Х» за зміни параметра «Y». Але не потрібно забувати, що модель – це спрощене відображення реальності, відповідно, і дані, отримані під час її будови, не повною мірою характеризують досліджуваний об'єкт.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна дійти висновку, що кримінологічні моделі, які досліджуються вченими-кримінологами, ґрунтуються на якісних і кількісних показниках, отриманих у процесі пізнання. Структура кожної з моделей не є однорідною, її будова залежить, насамперед, від об'єкта дослідження. Варто зауважити, що ключовим елементом будь-якої кримінологічної моделі, у т. ч. кримінологічної моделі функціонування органів пробації, є злочинність як соціальне явище, особа злочинця, причини й умови виникнення злочинності, а також шляхи та засоби запобігання їй.

Список використаних джерел:

1. Ларченко М.О. Кримінологічна модель взаємодії макроекономічних, соціальних та демографічних показників. *Університетські наукові записки*. Хмельницький, 2013. № 4 (48). С. 367–377.
2. Ященко А.М. Кримінологічне моделювання. *Вісник кримінологічної асоціації України*. URL: <https://visnikkau.webnode.com.ua/kriminologichnij-dovidnik/kriminologichna-terminologiya/k/> (дата звернення: 27.03.2019).
3. Білоусова О.О. Кримінологічна модель протидії злочинності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2012. 20 с.
4. Литвинов О.М. Кримінологія: академічний курс. Київ : Видавничий дім «Кондор», 2018. 588 с.
5. Сметаніна Н.В. Інформаційна модель злочинності у пострадянській кримінології. *Порівняльне аналітичне право*. Ужгород, 2013. № 3-1. С. 327–331.
6. Пэнто Р., Гравиц М. Методы социальных наук. Москва, 1972. С. 292.
7. Довідка про чисельність осіб, які знаходяться на обліку уповноважених органів з питань пробації. URL: http://www.probation.gov.ua/?page_id=197#1557219305486-aedee0ae-9b2f (дата звернення: 16.05.2019).
8. Бурлаков В.Н., Кропачев Н.М. Кримінологія : учебник. Санкт-Петербург : Пітер, 2002. 432 с.
9. Четвериков В.С. Кримінология и профилактика преступлений : учебное пособие. Москва : Инфра-М, Форум, 2005. 128 с.
10. Іванов Ю.Ф., Джужа О.М. Кримінологія : навчальний посібник. Київ : Вид. ПАЛИВОДА А.В., 2008. 292 с.
11. Кудрявцев В.Н. Генезис преступления. *Опыт криминологического моделирования* : учебное пособие. Москва : Издательская группа «Форум-ИНФРА-М», 1998. 216 с.
12. Про пробацію : Закон України від 05 лютого 2015 р. № 160-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-19> (дата звернення: 16.05.2019).
13. Ястребов В.Б. К вопросу о понятии криминологической характеристики преступлений. *Вопросы борьбы с преступностью*. Москва, 1982. Вып. 37. С. 14–20.
14. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2007. 1728 с.



СМЕТАНІНА Н. В.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри кримінології та
кримінально-виконавчого права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

ГРАБ Т. В.,
магістрант факультету адвокатури
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 343.814:376(477)
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-31>

ДО ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ЗАСУДЖЕНИХ НА ОСВІТУ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано проблематику питання права на освіту засуджених до позбавлення волі та досліджено навчання засуджених як основний засіб їх ресоціалізації та виправлення.

Ключові слова: професійно-технічне навчання, ресоціалізація, пенітенціарна педагогіка.

В статье проанализировано проблематику вопроса права на образование осужденных к лишению свободы и исследовано образование осужденных как основное средство их ресоциализации и исправления.

Ключевые слова: профессионально-техническое обучение, ресоциализация, пенитенциарная педагогика.

The article analyzes the issues of the right to education of people sentenced to deprivation of liberty and examined the education of convicts as the main means of their re-socialization and correction.

Key words: vocational educating, resocialization, penitentiary pedagogy.

Вступ. Криміногенна ситуація в Україні залишається складною, і питання посилення боротьби зі злочинністю та її превентивний характер мають бути у центрі уваги правоохоронних органів [1, с. 73]. Здобуття освіти засудженими є одним із важливих факторів зниження криміногенності в суспільстві, запобігання рецидиву злочинів, сприяння ресоціалізації та адаптації засуджених у суспільстві після їх звільнення. Досвід зарубіжних країн доводить, що держава відіграє велику роль у забезпечені реалізації права на освіту засуджених до позбавлення волі, а саме дає можливість навчатися як заочно, так і стаціонарно.

Проблема виконання кримінальних покарань, за всієї її різноманітності та складності, – це проблема соціально-педагогічна, адже ресоціалізація засуджених виступає важливою соціальною метою. Кримінально-виконавчий кодекс України зараховує навчання засуджених до основних засобів їх ресоціалізації та виправлення.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу правової природи освіти засуджених як одного із засобів досягнення мети кримінально-виконавчої політики.



Результати дослідження. Дослідження свідчать, що найчастіше злочини вчиняють особи з низьким освітнім рівнем, тому що освіта – основа інструментального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку держави і суспільства. Саме освіта формує світогляд громадян, їхні ціннісні орієнтири, розуміння та сприйняття суспільних норм поведінки, культурних цінностей і традицій.

Одним із перших, хто підкреслив позитивну дію освіти на виправлення освіти, був С. Познишев. Ще в 20-х рр. минулого століття він писав: «Освіта в пенітенціарній установі повинна мати місце, оскільки вона необхідна, щоб знищити ту розумову пітьму, в якій порок і злочин приховують своє глибоке коріння. Освіта, що дається у школі, в місцях позбавлення волі, повинна, наскільки можливо, охоплювати світ етичних понять і життєвих ідеалів» [2].

Отриманню освіти засудженими в КВК присвячено ст. 125 «Загальноосвітнє і професійно-технічне навчання засуджених до позбавлення волі» та ст. 126 «Організація загальноосвітнього і професійно-технічного навчання засуджених до позбавлення волі». Загалом вказані статті не регулюють процес отримання освіти засудженими, а є бланкетними та відсилають до Законів України «Про освіту» і «Про загальну середню освіту», «Про професійно-технічну освіту». У колоніях забезпечується безоплатність і доступність здобуття повної загальної середньої освіти, також засуджені мають можливість пройти професійно-технічне навчання на виробництві з метою отримання робітничої професії.

Адміністрація установи виконання покарань створює необхідні умови для занять у вільний від роботи час для тих засуджених, котрі займаються самоосвітою. Загальноосвітнє і професійно-технічне навчання засуджених заохочується і враховується під час визначення ступеня їхнього виправлення. Педагогічні працівники можуть надавати допомогу адміністрації установи в соціально-виховній роботі із засудженими.

Зважаючи на високі вимоги до професійної підготовки працівників будь-яких спеціальностей, сьогодні зростає важливість вищої освіти як можливості гідного рівня працевлаштування та самореалізації. Можна сказати, що в Україні такий напрям ресоціалізації тільки розпочав свою роботу і потребує розробки як науково-методичного, так і законодавчого аспектів.

Загальноосвітнє навчання організується у спеціально створюваних при установах виконання покарань загальноосвітніх школах трьох ступенів і консультивативних пунктах, забезпечених відповідним обладнанням, штатом вчителів, який очолюється директором. Контроль за відвідуванням школи засудженими та їх успішністю здійснюється начальником відділення соціально-психологічної служби або відповідним вихователем.

Успішне складання ЗНО надає засудженим та ув'язненим можливість стати абітурієнтами та студентами вищів і, відповідно, здобути вищу освіту, перебуваючи в місцях позбавлення волі.

Питання освіти та виховання в установах пенітенціарної системи вивчається сучасною педагогічною наукою – пенітенціарною педагогікою.

Можливість довічно ув'язнених здобувати вищу освіту багато у чому залежить від керівництва установи, в якій вони утримуються. Про це свідчить приклад Житомирської установи виконання покарань (УВП) № 8. Тут двоє довічно ув'язнених склали іспити на отримання диплома бакалавра у Житомирському інституті Міжрегіональної Академії управління персоналом (МАУП) за спеціальністю «Управління персоналом і економіка праці».

Ув'язнені навчалися чотири роки за заочною формою. Раз на квартал до них приходили викладачі, щоб проконсультувати і дати завдання, а також забирали виконану домашню роботу й передавали її в університет (або це робила адміністрація колонії). Навчання оплачували родичі ув'язнених.

Засуджені можуть отримати вищу освіту, навчаючись за дистанційною формою навчання згідно з Положенням про дистанційне навчання, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України 25 квітня 2013 р. зареєстрованого у Міністерстві юстиції України 30 квітня 2013 р. № 703/23235.

Дистанційне навчання – це індивідуалізований процес набуття знань, умінь, навичок і способів пізнавальної діяльності людини, що відбувається переважно за опосередкованої



взаємодії віддалених один від одного учасників навчального процесу у спеціалізованому середовищі. Основною формою організації навчального процесу за дистанційною формою є самостійна робота.

Адміністрація установ виконання покарань всебічно сприяє загальноосвітньому, професійно-технічному та дистанційному навчанню засуджених, у разі потреби надає їм допомогу в отриманні консультацій, придбанні підручників і посібників.

Також питання освіти гарантується ст. 2 Першого протоколу до Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод. Зокрема, цією статтею гарантується і право на вищу освіту, а не тільки на середню.

На Шостому Конгресі ООН з попередження злочинності та поводження із правопорушниками, який відбувся в Каракасі в 1980 р., було вказано, що «тривалі строки обмеження волі, особливо довічне ув'язнення, не служить бажаним цілям доти, доки не проводяться адекватні заходи з тим, щоб включити цих засуджених у загальне середовище соціального життя на відповідному етапі». На цьому ж Конгресі підкреслювалася вся важливість розробки програм щодо працевлаштування, навчання, а також щодо соціальної, фізичної та психологічної підтримки.

Довічно ув'язнені мають можливість працювати у себе в камерах, для чого знадобляться професійні навики, котрі можна отримати, лише здобувши певний багаж знань; крім того, частина довічно ув'язнених отримує шанс проживати і працювати разом з іншими ув'язненими [3].

Водночас достатня кількість міжнародних нормативних актів закріплюють окремі положення, які містять основи здобуття освіти. Зокрема, Європейськими пенітенціарними правилами прямо передбачено, що в кожному місці позбавлення волі розробляється і здійснюється різnobічна програма навчання, доступ до освітніх програм має бути в усіх ув'язнених.

Саме виховання, а не виховна робота, проводяться для формування морально-духовної життєво компетентності особистості, котра успішно самореалізується у соціумі як громадянин, сім'янин, професіонал. Виховна мета є спільною для всіх ланок системи виховання та є критерієм ефективності виховного процесу [4, с. 226].

Участь засуджених у реалізації програми «Освіта» є складовою частиною процесу їх виправлення та ресоціалізації, становлення на життєву позицію, що відповідає соціальним нормам. Роботу щодо реалізації програми «Освіта» проводить соціально-психологічна служба установи виконання покарань у взаємодії з іншими структурними підрозділами установи із залученням територіальних органів управління освітою та навчальних закладів. Загальну координацію заходів із реалізації програми «Освіта» здійснює заступник начальника установи із соціально-виховної та психологічної роботи, а безпосередньо заходи з реалізації програми організовують і здійснюють працівники соціально-психологічної служби, посадові обов'язки та права яких у частині реалізації програми визначаються зазначенім Положенням.

Слід зазначити, що в багатьох країнах світу докладаються великі зусилля для вдосконалення режиму виконання й відбування покарання і забезпечення його позитивного впливу на ув'язнених. Як приклад можна розглянути позитивний досвід деяких країн у сфері пенітенціарної освіти.

У США велика увага приділяється питанням виправлення засуджених через продуктивно організований виховний процес. Найпоширенішими програмами ресоціалізації у місцях позбавлення волі США є психологічні послуги, освіта, шкільні й університетські програми, професійна підготовка, участь у релігійних групах, промисловому виробництві та сільськогосподарських роботах. Усім учням у центрах професійної підготовки протягом цього терміну навчання виплачується стипендія [5, с. 93–94].

С.В. Сюр стверджує, що професійно-технічне навчання засуджених до покарання у вигляді позбавлення волі здійснюється з метою сприяння розвитку особи, її виправленню



та полягає в тому, що воно не тільки дає систему знань про закономірності розвитку природи та суспільства, розширює межі світогляду, сприяє інтелектуальному розвитку засуджених, залишає їх до досягнень науки і техніки, а й здійснює безпосередній виховний вплив на засуджених. Навчання нероздільно пов'язане з вихованням.

Тюреми у Фінляндії мають можливість давати різnobічну професійно-технічну і загальну освіту. Близько 10% ув'язнених щодня проходять навчання. Засудженим законодавчо надано право вибору: праця або навчання в робочий час. У тюрмі можна підготуватися до складання іспитів для вступу до університету і продовжити в ньому освіту.

У Швеції створено всі необхідні умови для доступу засуджених до освіти, хоча лише в деяких тюряма в ув'язненого є можливість використовувати інформаційні технології. Тому дистанційне навчання у Швеції тільки починає свій розвиток і поки що рідко застосовується в пенітенціарних установах. Успішно діє програма індивідуального підходу. Так, для ув'язненого розробляється індивідуальна програма навчання з урахуванням його певних потреб, котра може продовжуватися після того, як ув'язнений звільниться.

А от у Франції навчання у школі обов'язкове. Основну турботу щодо професійної підготовки бере на себе організація GRETA системи національної освіти, а також різні приватні та громадські організації. Більше 30 тис. ув'язнених вчаться, з них 866 чоловік – у вищих навчальних закладах.

Дійсно, проблема отримання вищої освіти засудженими стає дедалі більш актуальною. Як бачимо, розвинені європейські країни надають можливості ув'язненим здобувати не тільки середню, але й вищу освіту.

Вітчизняному законодавцю слід звернути увагу на набутий зарубіжний досвід щодо можливості навчання засуджених у вищих навчальних закладах, внести необхідні зміни до законодавства й розробити механізми його впровадження [6, с. 158].

Держава сьогодні не в змозі забезпечити рівність умов кожної людини для повної реалізації її здібностей, таланту, всебічного розвитку, зокрема в установах виконання покарань (ст. 6 основних принципів освіти Закону України «Про освіту»). Так, взяти хоча б загальну середню освіту. Чи всі загальноосвітні навчальні заклади в змозі забезпечити достатній рівень знань своїм випускникам для вступу у вищі навчальні заклади? Чи в однакових умовах навчаються учні сільських і міських шкіл, чи однакове матеріальне забезпечення учнів як майбутніх абітурієнтів?

В Україні протягом останніх років значно збільшилася кількість приватних навчальних закладів, що за правильної організації навчання може забезпечити можливість отримання засудженими освіти на платній основі шляхом здійснення відрахувань від заробітку осіб, котрі відбувають покарання у виді позбавлення волі.

О.В. Таволжанський зазначає, що персонал, фактично, не спроможний реалізувати поставлені перед ним завдання соціально-виховної роботи із засудженими на належному рівні, хоча його визначено провідним суб'єктом цієї діяльності. Враховуючи, що за свою суттю соціально-виховна робота є діяльністю з ознаками соціальності, вона повинна здійснюватися визначеними суб'єктами на користь суспільства, без відриву від суспільства та стосовно членів суспільства. За такого підходу основна роль має відводитися не представникам органів і установ виконання покарань, а громадським й іншим соціальним інституціям, до складу яких слід віднести: об'єднання громадян, релігійні та благодійні організації, спостережні комісії, окремих осіб [7, с. 14].

Висновки. Здобуття освіти засудженими – один із найважливіших факторів зниження рівня криміногенності в суспільстві, запобігання рецидиву злочинів, сприяння ресоціалізації та адаптації засуджених у суспільстві після їх звільнення. По-друге, якщо виникнуть труднощі в забезпечені засуджених роботою у виправних установах, здобуття вищої освіти буде альтернативою праці та матиме позитивний виправний вплив. По-третє, здобута під час позбавлення волі вища та професійно-технічна освіта може значно спростити засудженному працевлаштування після звільнення.



Список використаних джерел:

1. Сметаніна Н.В. *Наукові підходи до теорії злочинності у сучасній українській кримінології* : монографія / за заг. ред. В.В. Голіни. Харків : Право, 2016. 192 с.
2. Познышев С.В. Основы пенитенциарной науки. Москва : Юрид. Издательство Наркомюста, 1923. 342 с.
3. Диценко А., Човган В. Пожизненное заключение: европейские стандарты и украинская практика / под общ. ред. Е.Е. Захарова. Харьков : Права человека, 2014.
4. Таволжанський О.В. Цілі соціально-виховної роботи з засудженими до позбавлення волі. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2013. № 3. С. 222–226.
5. Караман О.Л. Вища освіта в процесі ресоціалізації засуджених у пенітенціарних закладах. *Соціальна педагогіка: теорія та практика*. 2011. № 3. С. 90–94.
6. Сюр С.В. Правове регулювання професійно-технічної освіти засуджених до позбавлення волі. *Вісник Запорізького національного університету: збірник наукових статей. Серія «Юридичні науки»*. 2010. № 3. С. 158–164.
7. Таволжанський О.В. Соціально-виховна робота із засудженими до позбавлення волі : монографія / за ред. В.В. Голіни ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2015. 192 с.

СОБКО Г. М.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права та
кримінології

(Одеський державний університет
внутрішніх справ)

САВИЦЬКА Т. О.,

студент III курсу факультету № 4
(Одеський державний університет
внутрішніх справ)

УДК 343.154

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-32>

**ОЗНАКИ СУБ'ЄКТИВНОЇ СТОРОНИ ЗЛОЧИНУ,
ЩО СУПРОВОДЖУЮТЬ ПСИХІЧНЕ НАСИЛЬСТВО**

Статтю присвячено проблемі закріплення психічного насильства у вітчизняному законодавстві. Висвітлення теми психічного впливу, розкриття сутності та виявлення мети застосування важливі, адже сьогодення характеризується дедалі частішою практикою застосування саме психічного насильства. Досліджено проблеми психічного насильства в теорії кримінального права України. Визначено ознаки психічного насильства, досліджено ознаки суб'єктивної сторони. Дається загальна характеристика змісту психічного насильства. Насильство, від якого потерпають постраждалі, має вплив на різні аспекти їхнього життя, насамперед на стан психічного здоров'я, а отже,



вони потребують законодавчо закріплених гарантій своєї безпеки. Розглянуто думки вчених, котрі займалися вивченням цієї теми. Акцентується увага на основних ознаках поняття насильства, що мають значення для кримінально-правової оцінки діянь. Досліджено особливості насильницьких злочинних дій із застосуванням психічного впливу. Зроблено висновок, що вплив на психіку людини з метою заподіяти шкоду її життю, здоров'ю, свободі чи майну, який спричинив чи міг спричинити таку шкоду, потрібно називати психічним насильством.

Ключові слова: кримінальне право, насильство, юридичні ознаки, поняття.

Статья посвящена проблеме закрепления психического насилия в отечественном законодательстве. Освещение темы психического воздействия, раскрытие сущности и обнаружения цели применения является важным, ведь настоящее характеризуется все более частой практикой применения именно психического насилия. Исследованы проблемы психического насилия в теории уголовного права Украины. Определены признаки психического насилия, исследованы признаки субъективной стороны. Даётся общая характеристика содержания психического насилия. Насилие, от которого страдают пострадавшие, влияет на различные аспекты их жизни, прежде всего на состояние психического здоровья, следовательно, они нуждаются в законодательно закрепленных гарантиях своей безопасности. Рассмотрены мнения ученых, которые занимались изучением данной темы. Акцентируется внимание на основных признаках понятия насилия, имеющие значение для уголовно-правовой оценки деяний. Исследованы особенности насильственных преступных действий с применением психического воздействия. Сделан вывод, что воздействие на психику человека с целью причинить вред его жизни, здоровью, свободе или имуществу, повлекшее или такое, которое могло повлечь, ущерб, нужно называть психическим насилием.

Ключевые слова: уголовное право, насилие, юридические признаки, понятие.

The article is devoted to the problem of consolidation of mental violence in the domestic legislation. Illumination of the topic of mental influence, the disclosure of the essence and the purpose of the application is very important today, because today is characterized by an increasingly frequent practice of the use of just psychological violence. The problems of mental violence in the theory of criminal law of Ukraine are investigated. The signs of mental violence are identified, thus the features of the subjective side are investigated. General description of determination of concept, maintenance, of psychical violence is given. A general description of the content of mental violence is given. The violence suffered by the victim has an impact on various aspects of their lives, and above all affects the state of mental health, and, consequently, it means that they need legally guaranteed security assurances. Opinions of scientists of criminal lawyers which was engaged in the study of this theme are considered. Attention is focused on the main features of the concept of violence that are important for the correct legal assessment of the criminal acts. The features of violent criminal actions with the use of mental influence are investigated. It is concluded that the impact on the human psyche in order to cause damage to its life, health, freedom or property, which caused or could cause such harm, should be called psychic violence.

Key words: criminal law, violence, legal attributes, concept.



Вступ. Насильство, у т. ч. психічне, є складовою частиною суспільного життя. Воно, з огляду на поширеність, дуже часто привертає увагу представників різних наук і світоглядів. Усі вони намагаються з'ясувати питання щодо причин і видів насильства, його ролі та місця в суспільстві та шляхів його подолання. Звичайно, кримінальне право не залишається осторонь цього питання і розглядає його через призму суб'єктивної сторони злочину, а саме через розгляд таких індивідуальних особливостей, як мотив і мета застосування психічного впливу.

Висвітлення теми психічного впливу, розкриття сутності цього поняття важливе на теперішньому етапі розвитку науки кримінального права, а також використання теоретичних здобутків на практиці. Сьогодення характеризується дедалі частішою практикою застосування саме цього виду насильства, адже ознаки психічного впливу приховати набагато легше, ніж ознаки фізичного. З цього випливає, що виявлення психічного впливу є набагато складнішим для фахівців правоохоронних органів. І якщо проблематика фізичного насильства належно розглянута у сучасній літературі, то значна кількість аспектів психічного насильства залишається поза увагою науковців і не відображується в законодавстві.

Проблемам психічного насильства у кримінальному праві загалом або окремим аспектам цієї теми було присвячено роботи таких видатних науковців, як Ю.М. Антонян, Н.А. Бабій, М.І. Бажанов, Р.А. Базаров, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, А.М. Браусов, Є.Г. Веселов, О.С. Вікторов, Є.А. Гамаюнова, Л.Д. Гаухман, Ф.Б. Гребельонкін, Є.Л. Доценко, В.Є. Емінов, М.І. Єнікеев, А.Ф. Зелинський, Н.В. Іванцова, М.М. Ізотов, В.В. Калугін, В.М. Кандиба, І.І. Карпець, О.І. Коростильов, Р.А. Левертова, В.Г. Лєдяєв, О.А. Мартиненко, Т.С. Оленич, Т.Ю. Орешкіна, Ю.Є. Пудовочкін, С.В. Раstorопов, Л.В. Сердюк, В.В. Стасіс, С.Н. Табакова, Н.С. Таганцев, А.П. Тузов, В.О. Туляков, А.Д. Чернявський, Р.Д. Шарапов, А.Ю. Шурдумов, Т.І. Якимець [1, ст. 3].

Результати дослідження. Будь-яке насильство над особою спричиняє їй фізичні та моральні страждання і здійснюється всупереч її волі. У науці кримінального права ретельно досліджені різні види насильницьких дій, виокремлені основні ознаки, характерні для будь-якого насильства:

- а) вплив на потерпілого всупереч його волі;
- б) спричинення йому фізичних або моральних страждань.

Всі насильницькі дії можна поділити на дві групи: фізичне і психічне насильство. Фізичне насильство – це суспільно небезпечний вплив на організм іншої людини, як на зовнішній покрив тіла людини, так і безпосередньо на внутрішні органи [2, с. 6–7].

Психічне насильство не порушує цілісності ні зовнішніх тканин, ні внутрішніх органів, а впливає лише на психіку людини, викликає різні почуття – страху, обурення, гніву.

Особливою рисою насильницького психічного впливу є його специфічний предмет – явища психіки людини, метою посягання на який характеризується цей вид впливу.

У КК України йдеться про два види прояву психічного насильства: погрозу і примус. Однак термін «психічне насильство» у КК України не вживається, тоді як термін «погроза», «примус» можна зустріти безпосередньо в ряді норм. Водночас у кримінальному законодавстві ми не знайдемо роз'яснення цих понять, навіть у ст. 40, яка має назву «Фізичний або психічний примус» [3, с. 19].

На практиці психічне насильство найчастіше проявляється у формі погрози. Форма виявлення погрози може бути різноманітною: вербальною, жестами, демонструванням зброй або інших предметів.

До загальних ознак, що характеризують погрозу застосування насильства, належать:

- факт залякування потерпілого застосуванням фізичного насильства;
- дійсність погрози застосування насильства.

Психічне насильство виражається у погрозах спричинити фізичну, моральну, матеріальну шкоду, позбавити яких-небудь благ.

Психічне насильство може проявлятися без чітко проголошених погроз, адресованих потерпілому, а набувати форми агресивного фізичного впливу на його близьких, а також на



його майно. У таких випадках, незважаючи на зовнішню фізичну вираженість насильства чи інших дій, злочинний вплив здійснюється на психіку потерпілих з метою примушення їх до певної поведінки, потрібної зловмиснику.

Таким чином, головним у психічному насильстві є не характер погроз і навіть не їх наявність, а спонукальні можливості цього негативного впливу на особистість чи на її майно. Ця дія проявляється у впливі на волю і свідомість людини з метою підкорити собі її поведінку або спрямувати у необхідну сторону задля мети, поставленої зловмисником.

До психічного насильства варто віднести й інші форми протиправного впливу на психіку людини. Дослідники цієї проблеми відзначають, що останнім часом для досягнення бажаного результату злочинці вдаються до використання методів психіатрії та психотерапії, впливаючи на психіку потерпілого з метою керування нею [4, с. 149] за допомогою звукових високочастотних генераторів, гіпнозу, ефекту «зомбі», використовують техніки градуйованого психологічного впливу, граматичних, стилістичних і логічних засобів подачі матеріалу (погрози, особливе компонування їх), формують такий психічний стан, за якого індивід втрачає здатність відрізняти мінім небезпеки від реальних, усвідомлювати значення вчинених ним дій [5, с. 10, 16–17]. Ці дії становлять серйозну суспільну небезпеку. Однак законодавець і дотепер не відобразив ці питання в КК України.

Досліджуючи питання використання психічного впливу, необхідно виділити такі індивідуальні ознаки, як мотив і мета його застосування.

Мотив – це внутрішнє спонукання, рушійна сила вчинку людини, що визначає його зміст і допомагає більш глибоко розкрити психічне ставлення особи до вчиненого. Мета – це уявлення про бажаний результат, якого прагне особа, що визначає спрямованість діяння. Мотив і мета як психічні ознаки характерні для будь-якої свідомої вольової поведінки людини. У їх основі лежать потреби, інтереси людини [6, с. 256].

Отже, для досягнення якогось конкретного результату (таким може бути дія потерпілого або, навпаки, утримання від неї) особа навмисно вдається до заходів психічного примусу і тим самим застосовує один із видів насильства – психічне насильство.

Суть дій полягає в застосуванні або використанні психічного впливу на іншу людину проти її волі з метою досягнення шкідливого результату. Найчастіше такий вплив проявляється у виді погрози застосування до потерпілого чи до інших осіб фізичного насильства.

Такий різновид психічного насильства, як погроза, широко застосовується в нормах КК. Щодо мети застосування, то у ч. 2 ст. 186 КК визначається застосування погрози насильства, яке не є небезпечним для життя і здоров'я потерпілого. Мета цієї дії зазначена в диспозиції статті – відкрите викрадення чужого майна (грабіж). Ст. 186 КК, навпаки, вказує на застосування або погрозу застосування насильства, небезпечного для життя і здоров'я особи, котра зазнала нападу, метою цієї дії є заволодіння чужим майном (розвбій).

Ст. 174 КК чітко вказує, яким чином здійснюється цей злочин, а саме шляхом примушення шляхом насильства або погрози його застосування. Метою злочину, а отже, і застосування насильства є участь у страйку.

Ст. 120 КК – доведення до самогубства, цей злочин можна розглядати як наслідок психічного впливу, що здійснюється способами, зазначеними в диспозиції статті, а саме шляхом жорстокого поводження, шантажу, систематичного приниження людської гідності та примусу до протиправних дій. Мета в цьому разі може бути присутньою або ж ні. Все залежить від умислу особи, котра є суб'єктом злочину. Цей злочин буде умисним, якщо в діях особи простежується особиста, расова, національна та інша нетерпимість або ж інші особисті причини, тобто буде відповідна мета. В іншому разі злочин буде вчинено через необережність, якщо особа прямо не хотіла доводити потерпілого до самогубства або замаху на самогубство.

Висновки. Отже, Кримінальний кодекс України передбачає кримінальну відповідальність за психічне насильство, що виражається в різних за обсягом, характером і ступенем небезпеки для життя або здоров'я погрозах. А мета та мотив цих погроз будуть метою та мотивом застосування психічного впливу.



Таким чином, можна зробити висновок, що психічне насильство – це вплив на психічну сферу людини, який проявляється у її залякуванні будь-яким способом. Незважаючи на те, що психічне насильство не є таким явним, як фізичне, і вважається менш небезпечним, у нашому суспільстві воно зустрічається набагато частіше, проявляючись переважно у формі погрози. Однією з основних ознак психічного впливу є те, що його наявність дуже важко довести, особливо через відсутність речових доказів.

Вимагають уваги з боку кримінального законодавства права потерпілих від психічного насильства і рівною мірою права осіб, котрі вдалися до застосування психічного насильства. Питання психічного насильства пов'язане з актуальною темою безпеки людини. У кримінальному законі є суттєви недоліки, пов'язані з регулюванням психічного насильства, у т. ч. термінологічного характеру [7, с. 265].

Список використаних джерел:

1. Гуртовенко О.Л. Психологічне насильство у кримінальному праві України. 2008.
2. Гаухман Л.Д. Насилие как средство совершения преступлений. Москва, 1974.
3. Кримінальний кодекс України. Кримінально-процесуальний кодекс України. Київ.
4. Наумов А.В. Кримінальне право. Загальна частина. Курс лекцій. Москва, 1997.
5. Бурковская В.А. Уголовная ответственность за организацию объединения, посягающие на личность и права граждан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2000.
6. Бажанов М.І. Кримінальне право України. Київ, 2005.
7. Гумін О.М. Кримінально-насильницька поведінка проти особи : монографія. Львів, 2009.



ТЕЛЬПІС М. В.,здобувач кафедри кримінального права № 1
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 343

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-33>

ВІДМЕЖУВАННЯ ЗНАРЯДЬ І ЗАСОБІВ ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНУ ВІД ПРЕДМЕТА ЗЛОЧИНУ

Стаття присвячена проблемам відмежування знарядь і засобів вчинення злочину від предмета злочину. Дослідженні основні наукові позиції вчених-криміналістів, висловлені у правовій літературі щодо зазначеного питання. Встановлено відмінні ознаки між аналізованими поняттями, що дозволяють відокремлювати знаряддя та засоби вчинення злочину від предмета злочину.

Ключові слова: склад злочину, елементи складу злочину, об'єктивні ознаки, знаряддя вчинення злочину, засоби вчинення злочину, предмет злочину.

Статья посвящена проблемам ограничения орудий и средств совершения преступления от предмета преступления. Исследованы основные научные позиции ученых-криминалистов, высказанные в правовой литературе по данному вопросу. Установлено отличительные признаки между рассматриваемыми понятиями, позволяющие отделять орудия и средства совершения преступления от предмета преступления.

Ключевые слова: состав преступления, элементы состава преступления, объективные признаки, орудия совершения преступления, средства совершения преступления, предмет преступления.

The article is devoted to the problems of delimitation of tools and means of committing a crime from the subject of a crime. The main scientific positions of the scientist-criminologists, expressed in the legal literature on the given question, are investigated. There are distinguished features between the analyzed concepts, which allow to separate the tools and means of committing a crime from the subject of crime.

Key words: corpus delicti, elements of the corpus delicti, signs of the objective side of the corpus delicti, tools of committing a crime, means of the committing a crime, subject of crime.

Вступ. У кримінально-правовій доктрині значна увага науковців присвячена проблемам відмежування одного поняття (явища) від іншого, наприклад, відмежування злочину від іншого правопорушення, відмежування злочину від малозначного діяння, відмежування одиничного злочину від множинності, відмежування замаху на злочин від закінченого злочину, відмежування умислу (непрямого) від необережності (злочинної самовпевненості), відмежування причетності до злочину від співучасти тօщо. Слід відзначити, що принциповим для науки кримінального права та слідчо-судової практики є й проблематика відмежування знарядь і засобів вчинення злочину від предмета злочину. Вчені-криміналісти, наприклад, М.П. Бікмурзін, В.І. Гуров, О.С. Денисова, А.А. Музика, Є.В. Лашук у різний період часу тією чи іншою мірою досліджували у своїх наукових працях питання відмежування знарядь і засобів вчинення злочину від предмета злочину.



Постановка завдання. Мета статті – відмежувати знаряддя та засоби вчинення злочину від предмета злочину. Безумовно, аналіз позицій вчених-криміналістів, висловлених у правовій науці щодо розглядуваного питання, буде основою (науковим фундаментом) для вирішення поставленої мети.

Результати дослідження. Насамперед доцільно з'ясувати, що означає поняття «відмежовувати», тобто встановити етимологію цього слова. Так, відповідно до Словника української мови термін «відмежовувати», «відмежувати» означає відділяти одне явище, поняття від інших [1, с. 605]. Тобто відмежування знарядь, засобів вчинення злочину від предмета злочину передбачає відділення (відокремлення) цих понять між собою, і це можливо здійснити за допомогою встановлення відмінностей між ними.

Доречно зазначити, що аналіз проблематики правової природи предмета злочину, з'ясування його місця у структурі складу злочину є темою самостійного дисертаційного дослідження, проте необхідно і доцільно для вирішення поставленої вище мети проаналізувати основні наукові підходи до сутності предмета злочину в межах, достатніх для цього дослідження.

Традиційно у кримінально-правовій доктрині науковці зазначають: предмет злочину є факультативною ознакою об'єкта злочину. Як вважає В.Я. Тацій, предметом злочину є будь-які речі матеріального світу, з певними властивостями яких кримінальний закон пов'язує наявність у діях особи ознак конкретного складу злочину. Звідси випливає, що до предмета злочину необхідно відносити тільки певні речі, а не будь-які інші цінності. Вчений зауважує, що предмет злочину найбільш тісно пов'язаний з об'єктом злочину. Про це зокрема свідчить те, що багато предметів злочину одночасно входять до складу охоронюваних суспільних відносин як його предмет. У свою чергу, недоцільно відокремлювати від об'єкта і ті предмети, які не входять до складу об'єкта, що охороняється. Інше рішення питання призвело б до того, що одні предмети злочину ми розглядали б поряд з об'єктом, а інші – як якісь нові ознаки об'єктивної сторони складу злочину [2, с. 89, 100, 101]. На думку А.А. Музики, Є.В. Лашука, предмет злочину – це факультативна ознака об'єкта злочину, яка проявляється у матеріальних цінностях (котрі людина може сприймати органами чуття чи фіксувати спеціальними технічними засобами), з приводу яких і шляхом безпосереднього впливу на які (або без такого впливу) вчиняється злочинне діяння [3, с. 110]. О.С. Бондаренко звертає увагу, що поняття «цинності» є достатньо спірним, адже ця категорія наділена глибоким філософським змістом. Звісно, беручи за основу теорію поділу цінностей на матеріальні (до яких відносять певні предмети або речі) та духовні (до яких належать теорії, думки), можна віднести до матеріальних цінностей такий предмет злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, як неправомірна вигода. Проте дуалістичність поглядів виникає з приводу віднесення до нематеріальних цінностей офіційного документа, що є предметом службового підроблення, адже єдине законодавче визначення поняття «матеріальні цінності», яке міститься у наказі Державної митної служби України № 397 від 23 квітня 2010 р. «Про затвердження Порядку пропуску на територію Держмитслужби України та до її адміністративних будинків», наголошує, що матеріальні цінності – це речі, які мають певну цінність у вигляді майна, предметів, товарів [4, с. 26]. А.В. Макодзьоб зазначає, що предмет злочину – це конкретне матеріальне явище, тобто явище матеріального світу, яке сприймається органами чуття, а тому є об'єктивним явищем. У зв'язку з цим, незважаючи на багатоманітність предметів конкретних складів злочинів, обсяг поняття предмета доцільно обмежувати лише матеріальними предметами – об'єктивними речами (предметами), що складають реальність, оскільки існують в об'єктивній дійсності [5, с. 196]. Є і наукові дослідження, в яких до категорії «предмет злочину» слід включати не тільки фізичні предмети (речі, майно), а й інші реально існуючі явища об'єктивного світу: енергію (електричну, теплову, ін.), а також інформацію, у зв'язку з існуванням чи створенням яких або з їх обігом вчиняється злочин [6, с. 44].

Водночас у кримінально-правовій доктрині в різні часи висловлювалися й інші наукові погляди на місце предмета злочину у структурі складу злочину. Інколи вчені-криміна-



лісти роблять висновки про тотожність поняття об'єкта і предмета злочину і, як наслідок, не вважають доцільним і необхідним виділення предмета як самостійної ознаки злочину [7, с. 140–141]. Деякі вчені вважають принциповим визнавати предмет злочину як ознаку об'єктивної сторони складу злочину. Так, А.Н. Трайнін вважав, що предмет злочину – це ті речі, у зв'язку з якими чи з приводу яких вчиняється злочин. Водночас, на відміну від об'єкта злочину, предмету злочину шкода не заподіюється. Вчений відносить предмет злочину до ознак об'єктивної сторони складу злочину [8, с. 178].

Отже, слід констатувати, що у науковій літературі серед вчених відсутня єдність позицій щодо поняття предмета злочину та його місця у складі злочину, а це не сприяє вирішенню проблеми відмежування предмета злочину від засобів і знарядь вчинення злочину.

Науковці, котрі на рівні дисертаційних, монографічних робіт досліджують проблематику знарядь, засобів вчинення злочину, предмета злочину, зазвичай присвячують увагу розмежуванню цих понять між собою, що свідчить про важливе кримінально-правове значення цього питання. А.А. Музика, Є.В. Лашук справедливо зазначають, що відмежування предмета злочину від знарядь і засобів його вчинення дотепер на практиці (та й у науці) викликає певні складнощі. Значною мірою ці складнощі зумовлені недостатньою теоретичною розробкою аналізованих проблем [3, с. 139].

У доктрині кримінального права висловлені різні правила, підстави відмежування знарядь і засобів вчинення злочину від предмета злочину.

Так, В.Б. Малінін, О.Ф. Парфьонов вважають, що відмінність між аналізованими поняттями полягає у характері їх використання у процесі вчинення злочину. Якщо річ або інший матеріальний об'єкт є засобом вчинення злочину, то він використовується винним як інструмент для впливу на навколоишні предмети. Водночас предмет, навпаки, підлягає впливу зі сторони злочинця за допомогою відповідних знарядь або засобів у разі посягання на об'єкт злочину [9, с. 239]. На думку О.С. Денисової, річ, яка використовується як інструмент впливу на об'єкт, є знаряддям або засобом вчинення злочину. У разі, коли річ відіграє «пасивну» роль, а суспільно небезпечне діяння здійснюється у зв'язку або з приводу цієї речі, вона повинна бути визнана предметом злочину [10, с. 102]. О.С. Бондаренко вважає, що для розмежування знарядь і засобів вчинення злочину з предметом злочину за основу необхідно взяти критерій «задіяності» у процесі вчинення злочину. Так, предмет злочину виконує «пасивну» функцію, оскільки саме на нього спрямоване злочинне посягання, тоді як знаряддя і засоби вчинення злочину, навпаки, займають основну позицію, бо виконують «активну» функцію [4, с. 68].

М.І. Панов зазначає, що в механізмі злочинного посягання засоби вчинення злочину виконують активну роль, використовуються як інструмент впливу на матеріальні або нематеріальні об'єкти. Водночас предмет злочину відіграє пасивну роль, тобто злочинець впливає на нього і таким чином виконує заплановане злочинне діяння. Встановлення факту використання предметів матеріального світу в процесі вчинення злочину без аналізу співвідношення їх із суспільними відносинами не дозволяє успішно вирішити питання про віднесення їх до засобів вчинення злочину або предмету злочину. Предмети знаходяться у сфері суспільних відносин (об'єкта злочину), засоби вчинення злочину завжди знаходяться за межами об'єкта злочину, вони не пов'язані із суспільними відносинами [11, с. 70]. Подібну позицію займає Я.В. Прудніков, котрий зазначає, що предмет злочину нерозривно пов'язаний з об'єктом злочину, і навіть у разі, коли він перебуває у динамічному стані, наприклад, виготовляється, зберігається та перевозиться, він завжди знаходиться у сфері відповідних суспільних відносин як об'єкта посягання. Щодо нього формуються і функціонують суспільні відносини, що захищаються від злочинних посягань кримінальним законом як об'єкт кримінально-правової охорони. Засоби вчинення злочину завжди знаходяться за межами суспільних відносин, які виступають об'єктом злочину, й у разі вчинення злочину виконують функції інструмента «зламу» чи «розриву» суспільних відносин і заподіяння їм шкоди [12, с. 194].

На думку М.П. Бікмурзініна, підставами для відмежування знарядь і засобів вчинення злочину від предмета злочину слід визнавати: 1) предмет злочину піддається злочинному



впливу винною особою, в т. ч. з використанням знарядь або засобів вчинення злочину, водночас знаряддя або засоби вчинення злочину не можуть піддаватися впливу шляхом використання предмета злочину, 2) предмет злочину може перебувати в об'єктивному взаємозв'язку з порушуваним злочином благом, знаряддя та засоби в такому взаємозв'язку не перебувають, 3) предмет злочину виділяється у складах злочинів із будь-якою формою вини, знаряддя та засоби – тільки у злочинах, вчинених з умисною формою вини [13, с. 99–100]. Слід відзначити, що у науковій літературі дискусійною залишається проблема, в яких за формуєю вини злочинах можуть бути використані знаряддя та засоби вчинення злочину. В.І. Гуров вважає, що знаряддя та засоби вчинення злочину можуть бути використані як для вчинення умисного злочину, так і за необережного злочину. Водночас учений вбачає певну відмінність, яка полягає в тому, що у вчиненні умисного злочину знаряддя та засоби свідомо спрямовані на спричинення шкоди суспільним відносинам, тоді як під час вчинення необережного злочину знаряддя та засоби спричиняють шкоду всупереч волі винного [14, с. 43–44].

А.А. Музика, Є.В. Лашук пропонують такі правила розмежування предмета злочину від знарядь і засобів вчинення злочину: 1) предмет злочину завжди вказує на ті суспільні відносини, що охороняються кримінальним законом; знаряддя і засоби полегшують вчинення суспільно небезпечної дії, з іх допомогою вчиняється злочин; 2) знаряддя і засоби є «активними» матеріальними цінностями, тобто вони відіграють «активну» роль у вчиненні злочину і завжди використовуються злочинцем для досягнення певного результату; предмет злочину є «пасивним» у цьому процесі – саме на нього спрямовані діяння злочинця; 3) предмет посягання є характерним для злочинів, які вчиняються як у формі суспільно небезпечної дії, так і бездіяльності. Знаряддя і засоби притаманні лише тим злочинам, що вчиняються у формі суспільно небезпечної дії; 4) властивості предмета зазвичай використовуються у більш-менш віддаленому майбутньому, а властивості знарядь завжди використовуються злочинцем безпосередньо під час вчинення злочину. Водночас засоби вчинення злочину можуть використовуватися на будь-якій стадії вчинення злочину; 5) існування знарядь залежить від наявності у складі злочину предмета або потерпілого від злочину – без предмета посягання або потерпілого від злочину немає і знарядь його вчинення. І навпаки, існування предмета злочину не залежить від наявності у складі конкретного злочину тих чи інших знарядь, а також засобів вчинення злочину [3, с. 151–152].

Враховуючи викладене, слід зазначити, що КК України не містить визначення понять «знаряддя вчинення злочину», «засоби вчинення злочину», «предмет злочину», проте такі терміни використовуються в тексті кримінального закону. Аналіз кримінально-правових норм дає підставу стверджувати, що одна й та сама річ матеріального світу в одному складі злочину може бути передбачена як знаряддя вчинення злочину, в другому – як засіб вчинення злочину, а в іншому – як предмет злочину. Водночас слід мати на увазі, що в межах одного складу злочину одна й та сама річ не може бути одночасно і знаряддям вчинення злочину, і засобом вчинення злочину, і предметом злочину. У зв'язку з цим принциповим питанням для слідчо-судової практики є необхідність правильно встановити: відповідна річ матеріального світу – це знаряддя вчинення злочину, засіб вчинення злочину чи предмет злочину.

Наприклад, автомобіль може бути знаряддям злочину у разі вчинення контрабанди (ст. 201 КК України). Так, відповідно до вироку Любомльського районного суду Волинської області від 06 серпня 2013 р. Особа 1 визнана винною у вчиненні злочинів, передбачених ч. 1 ст. 201, ч. 1 ст. 263 КК України за таких обставин. Особа 1, прямуючи з Республіки Польща в Росію через територію України через митний пост «Ягодин» смugoю спрощеного митного контролю «зелений коридор», як водій власного автомобіля «Фольксваген Гольф» перемістив через митний кордон України з приховуванням від митного контролю, способом, що ускладнює виявлення предметів, 1 000 набоїв до вогнепальної зброї, які помістили у паливний бак вказаного транспортного засобу та не повідомив про їх наявність прикордонно-митному контролю. Судом встановлено, що своїми умисними діями, вираженими у переміщенні через митний кордон України з приховуванням від митного контролю боеприпасів, Особа 1 вчинив злочин, передбачений ч. 1 ст. 201 КК України. Крім цього, своїми умисними діями,



вираженими у незаконному носінні бойових припасів без передбаченого законом дозволу, Особа 1 вчинив злочин, передбачений ч. 1 ст. 263 КК України. Судом встановлено, що речові докази підлягають вирішенню в порядку ст. 100 КПК України, зокрема автомобіль, що належить обвинуваченому та використаний як знаряддя вчинення злочину, слід конфіскувати в дохід держави; боєприпаси як предмети злочину слід у порядку виконання додаткового покарання передати дозвільній системі МВС в кількості і вигляді після експертного дослідження, їх пакування, знищити [15]. Тобто у цьому вироку суду чітко зазначено предмет злочину – боєприпаси, на які здійснювався відповідний вплив суб’єкта злочину. Такий вплив полягає в переміщенні через державний кордон за допомогою автомобіля (як знаряддя злочину) відповідних боєприпасів. Слід відзначити, що в Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про контрабанду та порушення митних правил» № 8 від 03 червня 2005 р. зазначено, що транспортними засобами, які використовувалися для переміщення безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України, слід розуміти будь-які засоби авіаційного, водного, залізничного, а також автомобільного транспорту, визначені у п. 1.10 Правил дорожнього руху, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306 [16]. Слід звернути увагу, що в зазначеній постанові по тексту жодного разу не вживається термін «знаряддя злочину».

Водночас автомобіль може визнаватися предметом злочину у разі вчинення незаконного заволодіння транспортним засобом (ст. 289 КК України). Відповідно до вироку Балаклійського районного суду Харківської області від 21 січня 2017 р. Особа 1 вчинила злочин за таких обставин. Особа 1, перебуваючи у стані алкогольного сп’яніння, діючи з метою незаконного завладнення транспортним засобом, через незачинені двері проник до салону належного Особа 2 легкового автомобіля ВАЗ-2101, незаконно заволодів ним, завів автомобіль і рушив із місяця, але здійснив наїзд на інший автомобіль і залишився на місці. Суд кваліфікує дії обвинуваченого за ч. 1 ст. 289 КК України як незаконне заволодіння транспортним засобом. Речові докази, зокрема *предмет злочину* (легковий автомобіль ВАЗ-2101), переданий на зберігання потерпілому, вважати повернутим законному володільцю [17]. У цьому разі автомобіль визнається предметом злочину, саме на нього суб’єктом злочину здійснюється вплив.

Вчені-криміналісти відзначають, що можливі випадки, коли предмет злочину «переходить» у засіб вчинення злочину або знаряддя вчинення злочину [9, с. 239; 10, с. 98–99]. Наприклад, коли особа підроблює платіжні засоби або вчиняє щодо них інші дії, вказані у ст. 200 КК України (Незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, електронними грошима, обладнанням для їх виготовлення), вони виступають як *предмет злочину*. Надалі ж у разі їх застосування для вчинення банківських операцій – для переказу грошових коштів та одержання їх готівкою – вони трансформуються вже в *засоби вчинення іншого самостійного злочину – шахрайства* [6, с. 102–103].

Іншим прикладом, який дає можливість проілюструвати «перехід» *предмета злочину в знаряддя злочину*, полягає в такому. Відповідно до вироку Фрунзенського районного суду м. Харкова від 30 жовтня 2013 р. Особа 2 визнана винним у вчиненні злочинів, передбачених ч. 1 ст. 115 КК України (умисного вбивства), тобто умисного протиправного заподіяння смерті іншій людині, та ч. 2 ст. 263 КК України – носіння холодної зброї без передбаченого законом дозволу. Особа 2, перебуваючи у стані алкогольного сп’яніння, знаходячись біля зупинки громадського транспорту, на ґрунті особистих неприязніх відносин, які раптово виникли, маючи намір на протиправне заподіяння смерті Особа 3, усвідомлюючи суспільно-небезпечний характер свого діяння, передбачаючи реальну можливість настання суспільно-небезпечних наслідків у вигляді смерті потерпілого та свідомо допускаючи їх настання, взявши за місцем свого мешкання нездовго до конфлікту мисливський ніж, який є холодною зброєю і на носіння якого Особа 2 не мав відповідного дозволу, завдав ним Особа 3 не менше 5 ударів в область грудей і живота, заподіявши тілесні ушкодження. Від отриманих ушкоджень Особа 3 помер на місці. Причиною смерті Особа 3 стали проникаючі колото-рі-



зані рани грудної клітини з пошкодженням серця, котрі супроводжувалися сильною внутрішньою та зовнішньою кровотечною, що призвело до розвитку гострої крововтрати, яка і стала безпосередньою причиною смерті [18]. Тобто в одному зі злочинів (ч. 2 ст. 263 КК України) холодна зброя визнається предметом злочину, в іншому (ч. 1 ст. 115 КК України) – знаряддям вчинення злочину. Необхідно відзначити, що в Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про злочини проти життя та здоров'я особи» № 2 від 07 лютого 2003 р. вживается термін «знаряддя злочину». Так, у п. 22 зазначено, що для відмежування умисного вбивства від умисного заподіяння тяжкого тілесного ушкодження, яке спричинило смерть потерпілого (ч. 2 ст. 121 КК), суди повинні ретельно досліджувати докази, що мають значення для з'ясування змісту і спрямованості умислу винного. Питання про умисел необхідно вирішувати, виходячи із сукупності всіх обставин вчиненого діяння, зокрема враховувати спосіб, *знаряддя злочину*, кількість, характер і локалізацію поранень та інших тілесних ушкоджень, причини припинення злочинних дій, поведінку винного і потерпілого, що передувала події, їхні стосунки [19].

Висновки. Дослідження кримінально-правової літератури, аналіз приписів КК України, вибірковий аналіз постанов Пленуму Верховного Суду України і судової практики дає підставу для таких висновків:

1. Більшість вчених-криміналістів, котрі здійснювали (здійснюють) дослідження знарядь і засобів вчинення злочину, предмета злочину займають одностайну позицію, щодо необхідності чіткого відмежування цих понять. Водночас вирішення цієї проблеми ускладнює відсутність однозначного розуміння правої природи категорій «знаряддя вчинення злочину», «засоби вчинення злочину», «предмет злочину».

2. У кримінально-правовій доктрині в різні часи були розроблені (й такі дослідження тривають досі) наукові правила, підстави розмежування аналізованих понять, водночас слід відзначити, що вчені так і не досягли єдності щодо кількості таких розпізнавальних ознак, а також їх сутності.

3. Вагоме значення для з'ясування питання щодо відмежування знарядь і засобів вчинення злочину від предмета злочину є власне розвиток наукової думки щодо вчення про склад злочину, зокрема дослідження, присвячені таким елементам складу злочину, як об'єкт злочину, об'єктивна сторона складу злочину. Так, однією з відмежувальних ознак аналізованих категорій є їхня належність до різних елементів складу злочину. У загальному вченні про склад злочину знаряддя та засоби вчинення злочину слід визнавати факультативними ознаками об'єктивної сторони складу злочину, предмет злочину є факультативною ознакою об'єкта злочину.

4. На підставі аналізу диспозицій статей (частин статей) Особливої частини КК України слід констатувати, що одна й та сама річ в одних складах злочинів може бути передбачена як предмет злочину, а в інших – як знаряддя або засіб вчинення злочину. Неприпустимим є визнання в межах одного складу злочину однієї тієї самої речі як предмета злочину і водночас як знаряддя або засобу вчинення злочину.

5. Принциповим для відмежування знарядь і засобів вчинення злочину від предмета злочину є характер об'єктивного впливу суб'єкта злочину на річ. Якщо суб'єкт злочину використовує річ як інструмент впливу на об'єкт злочину, тоді така річ повинна бути визнана знаряддям або засобом вчинення злочину. У разі, коли суб'єкт злочину впливає на саму річ, тобто злочин вчинюється у зв'язку або з приводу такої речі, її слід визнавати предметом злочину.

Список використаних джерел:

1. Словник української мови : в 11 т. 1970. Т. 1. С. 605. URL: <http://sum.in.ua/s/vidmezhovuvaty>.
2. Тацій В.Я. Об'єкт і предмет злочину в кримінальному праві : монографія. Харків : Право, 2016. 256 с.
3. Музика А.А., Лашук Є.В. Предмет злочину: теоретичні основи пізнання : монографія. Київ : Паливода А.В., 2011. 192 с.



4. Бондаренко О.С. Предмет злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2016. 290 с.
5. Макодзьоб А.В. Предмет злочину за кримінальним правом України. *Право і суспільство*. 2017. № 3. Ч. 2. С. 194–199.
6. Панов М.М. Кримінальна відповідальність за незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків : монографія. Харків : Право, 2009. 184 с.
7. Пионтковский А.А. Учение о преступлении по советскому уголовному праву. Москва : Госюризат, 1961. 666 с.
8. Трайнин А.Н. Общее учение о составе преступления : монография. Москва : Юризат НКЮ СССР, 1941. 158 с.
9. Малинин В.Б., Парфенов А.Ф. Объективная сторона преступления. Санкт-Петербург, 2004. 301 с.
10. Денисова А.С. Уголовно-правовое значение орудий и средств совершения преступления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Москва, 2005. 202 с.
11. Панов Н.И Способ совершения преступления и уголовная ответственность. Харков : Вища шк., 1982. 161 с.
12. Прудников Я.В. Поняття та види засобів вчинення злочину. *Проблеми законності*. 2018. Вип. 142. С. 189–199.
13. Бикмурзин М.П. Предмет преступления: теоретико-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Уфа, 2005. 191 с.
14. Гуров В.И. Орудия и средства совершения преступления в советском уголовном праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Свердловск, 1983. 182 с.
15. Вирок Любомльського районного суду Волинської області від 06 серпня 2013 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33216087>.
16. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про контрабанду та порушення митних правил» № 8 від 03 червня 2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-05?find=1&text=%E7%E0%F1%EE%E1%E8#w14>.
17. Вирок Балаклійського районного суду Харківської області від 21 січня 2017 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/64230558>.
18. Вирок Фрунзенського районного суду м. Харкова від 30 жовтня 2013 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34622583>.
19. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про злочини проти життя та здоров'я особи» № 2 від 07 лютого 2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0002700-03?find= 1&text=%E7%ED%E0%F0%FF%E4% E4%FF#w1.1>.



ЧЕРНИШ В. В.,
асpirант кафедри кримінального,
кримінально-виконавчого права
та кримінології
(Академія Державної пенітенціарної
служби)

УДК 343.85
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-34>

СУЧАСНИЙ СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ КРИМІНОЛОГІЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ТА ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОВЖИВАННЮ ПОВНОВАЖЕННЯМИ ОСОБАМИ, ЯКІ НАДАЮТЬ ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ

У статті узагальнено стан наукових вітчизняних та зарубіжних досліджень кримінологочної характеристики та запобігання зловживанню повноваженнями особами, які надають публічні послуги. Наведено результати аналітичного огляду публікацій, що сформували наукову базу для визначення кримінологочних зasad запобігання таким зловживанням. Окресливши коло досліджених вченими явищ, пов'язаних із корупційною злочинністю, автор виокремлює сферу суспільних відносин, що пов'язані зі зловживанням особами, які надають публічні послуги, що потребує грунтовного кримінологочного дослідження.

Ключові слова: стан наукової розробки, кримінологочна характеристика, запобігання, зловживання повноваженнями, публічні послуги.

В статье обобщено состояние научных отечественных и зарубежных исследований криминологической характеристики и предупреждения злоупотребления полномочиями лицами, которые оказывают публичные услуги. Приведены результаты аналитического обзора публикаций, которые сформировали научную базу для определения криминологических основ предупреждения таких злоупотреблений. Очертив круг исследованных учеными явлений, связанных с коррупционной преступностью, автор выделил сферу общественных отношений, связанных со злоупотреблением лицами, оказывающими публичные услуги, что требует основательного криминологического исследования.

Ключевые слова: состояние научной разработки, криминологическая характеристика, предупреждение, злоупотребление полномочиями, публичные услуги.

The article summarizes the state of domestic and foreign scientific researches of criminological characteristics and prevention of the abuse of power by public officials. There have been provided the results of the analytical review of publications that created the scientific foundation for the determination of the criminological abuse-preventing principles. Having outlined the circle of researched phenomena associated with corruption, the author determined the sphere of public relations related to the abuse of power by public officials requiring a substantive criminological study.

Key words: state of scientific development, criminological characteristics, prevention, abuse of power, public services.



Вступ. 18 жовтня 2006 р. Україна ратифікувала Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції, приєднавшись до міжнародного співтовариства в дієвій боротьбі з корупцією та отримавши міжнародну підтримку в цьому питанні [1]. Водночас наявна в країні динаміка соціально-економічних процесів, стрімкий розвиток відносин власності в умовах утвердження та переорієнтування на ринкову економіку створили передумови для зростання ролі правоохоронних інституцій у середині держави з питань запобігання зловживанням у сфері службової діяльності та діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг.

Проте, як свідчить практика, запобігання будь-яким злочинним проявам залежить від вивчення соціальних процесів та явищ, що зумовлюють їх виникнення. Адже задля напрацювання дієвих механізмів запобігання злочинам необхідне ґрутове наукове дослідження детермінантів таких соціально небезпечних діянь.

Будь-яке наукове дослідження потребує узагальнення вже наявних теоретичних концепцій, з'ясування наявних методологічних засад пізнання явищ об'єктивної дійсності. Лише проаналізувавши стан наукової розробки досліджень у певній галузі знань, можна зробити висновок про те, які аспекти досліджуваних явищ досить добре вивчені, а які потребують прискіпливої уваги вчених.

На різних етапах розвитку галузевого законодавства проблеми кримінально-правової, кримінологічної характеристики та запобігання злочинам у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, вивчали такі вітчизняні й зарубіжні вчені: М.М. Яциніна, О.С. Володавська, Ю.І. Шиндель, Д.О. Сисоєв, М.В. Рябенко, Р.Ш. Бабанли, О.М. Оніщук, Р.О. Ніколенко, О.В. Вознесенська, Є.О. Легеза, Н.М. Мариняк, С.І. Чаусовська, М.В. Саламатова, І.М. Залялова, І.В. Маслій, Д.Ю. Кондратов, І.Є. Мезенцева та ін.

Серед самостійних монографічних досліджень із питань кримінально-правової характеристики зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, варто зазначити кандидатські дисертації Ю.І. Шиндель «Кримінально-правова характеристика зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги» (2014 р.) [2, с. 19] та Д.О. Сисоєва «Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми: кримінально-правова характеристика» (2016 р.) [3, с. 268].

Однак, незважаючи на велике значення з наукової та практичної точок зору напрацювань вітчизняних та зарубіжних вчених із питання дослідження зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, нині відсутнє наукове дослідження кримінологічної характеристики цього злочину.

Постановка завдання. Метою статті є системний аналіз сучасного стану наукової розробки вітчизняних та зарубіжних досліджень кримінологічної характеристики та запобігання зловживанню повноваженнями особами, які надають публічні послуги, пошук нових концепцій, що потребують дослідження та з'ясування для визначення шляхів запобігання такому зловживанню.

Результати дослідження. Проведений нами науковий аналіз засвідчив, що вітчизняними вченими-правознавцями приділяється мало уваги питанням кримінологічної характеристики, напрацюванню шляхів запобігання зловживанню повноваженнями особами, які надають публічні послуги.

З одного боку, в полі наукового дискурсу перебуває кримінально-правова характеристика корупційної злочинності загалом або ж щодо окремого злочину, визначеного ст. 365² КК України, з іншого – порушуються питання кримінологічної характеристики злочинності у сфері службової діяльності та діяльності у сфері професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, формуючи кримінологічний портрет сучасного корупціонера.

Так, М.М. Яциніна досліджує родовий об'єкт злочинів у цій сфері та вважає, що потреба в науковому визначенні цього обов'язкового елементу складів злочинів, передбачених розділом XVII КК України, зумовлена суперечливістю концепцій об'єкта злочину в кримінально-правовій науковій доктрині та заідеологізованістю досліджень із цього питання,



що не відповідає потребам сьогодення та практики. З огляду на фундаментальні дослідження П.П. Андрушка, О.М. Трайніна, М.І. Загороднікова, В.М. Кудрявцева, Г.А. Крігера, А.А. Піонтковського, Г.П. Новоселова, П.С. Матишевського, Т.І. Слуцької найбільш усталеною, на її думку, концепцією є підхід «об'єкт злочину – суспільні відносини» [4, с. 184–191].

О.С. Володавська звертає увагу на актуальність досліджень кваліфікуючих ознак зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги. Грунтуючись на наукових працях П.П. Андрушка, О.Ф. Бантишева, Ю.В. Бауліна, Ю.В. Гродецького, О.О. Дудорова, О.О. Житного, О.М. Литвинова, В.І. Тютюгіна, Є.О. Письменського, Є.Л. Стрельцова, М.І. Хавронюка, В.Г. Хащева, Ф.В. Шиманського, О.М. Юрченка та інших, О.В. Володавська вважає, що визначення у чинній редакції ст. 365² КК України потерпілого – недієздатної особи та особи похилого віку як кваліфікуючих ознак не відповідає меті вітчизняного кримінального законодавства щодо обтяження кримінальної відповідальності. Натомість вона наводить переконливі доводи щодо доцільності визначення потерпілої особи – особи, яка перебуває в безпорядному стані. Адже на практиці далеко не завжди потерпілого, з огляду на його віковий, психологічний, інтелектуальний, соціально-демографічний стан як кримінологічні аспекти вікtimnoї поведінки останнього за рішенням суду визнано недієздатним чи обмежено дієздатним [5, с. 135–138].

Ю.І. Шиндель дослідила всі елементи та надала кримінально-правову характеристику складу злочину, передбаченого ст. 365² КК України. Серед питань, що досліджувалися вченою, значну увагу присвячено суспільно небезпечним наслідкам зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, та висловлено наукову теорію про те, що наслідки як обов'язковий елемент об'єктивної сторони складу злочину та їхня тяжкість є основними критеріями криміналізації діяння. Диференціюючи наслідки злочинного посягання, по-перше, як негативний, соціально-шкідливий результат злочинної поведінки, по-друге, як суспільно небезпечний наслідок, що зафіксований диспозицією норми закону про кримінальну відповідальність, вчена окреслила соціальні аспекти таких наслідків, що є визначальним фактором у криміналізації (декриміналізації) зловживання повноваженнями суб'єктами цього злочину [6, с. 126–130].

У своїх наукових дослідженнях Ю.І. Шиндель надає кримінально-правову характеристику дій окремих суб'єктів у складі злочину, передбаченого ст. 365² КК України. Так, характеризуючи зловживання повноваженнями нотаріусом, вона детально аналізує повноваження та коло його функціональних обов'язків, а також особливості процедури здійснення контролю за нотаріальною діяльністю, встановлених законодавством обмежень у сфері надання публічних послуг. Зокрема, проведено дослідження проблем кваліфікації зловживання повноваженнями під час вчинення широкого обсягу нотаріальних дій. Висновок – визначальним для кваліфікації суспільно небезпечного діяння за ст. 365² КК України є не посада, яку обіймає винна особа, а коло повноважень та сфера їх реалізації [7, с. 385–392].

Стосовно питання про об'єкт вищевказаного злочину Ю.І. Шиндель вважає, що є багато спільних рис у визначені дефініцій, понять об'єкта злочину, пов'язаного зі зловживанням повноваженнями в дореволюційному, радянському і сучасному українському кримінальному праві. Піддаючи критичному аналізу погляди представників дореволюційної юридичної науки (О.Ф. Костяковського, М.Ф. Сергєєвського, М.С. Таганцева, В.М. Хвостова та інших), Ю.І. Шиндель доходить висновку про надання лише формального визначення згаданими вченими такому елементу, проте погоджується, що визначальним є порядок суспільних відносин, на який здійснюється злочинне посягання. Зважаючи на наявність у зловживанні повноваженнями особами, що надають публічні послуги елементів суспільних відносин, що знаходяться поза межами родового об'єкта злочинів у сфері службової діяльності, Ю.І. Шиндель надає наукове обґрунтування включення злочину, передбаченого ст. 365² КК України, саме до службових злочинів [8, с. 456–460].

Д.О. Сисоєв, спираючись на концепції, розроблені такими вченими, як П.П. Андрушко, Л.П. Брич, О.О. Дудоров, К.П. Задоя, Г.М. Зеленова, М.І. Мельника, В.І. Тютюгіна, М.І. Хав-



ронюка та ін., проаналізував досвід країн СНД та інших країн (Російської Федерації, Азербайджану, Таджикистану, Узбекистану, Киргизстану, Вірменії, Болгарії, Естонії, Грузії, Латвії, Молдови, Польщі, Швеції, Таїланду, Франції) у визначені кримінальної відповідальності за зловживання повноваженнями, передусім, у сфері економіки серед суб'єктів як комерційної, так і некомерційної (наприклад державні установи) діяльності, що вчинені їх посадовими особами. Однак поза увагою вченого лишилося питання зловживання суб'єктами, які надають саме публічні послуги, натомість здійснено дослідження зловживання особами, які виконують державно-владні функції [9, с. 132–140].

Окремими вченими було приділено значну увагу дослідженням кримінально-правової характеристики зловживання повноваженнями таких суб'єктів, як аудитор, у складі злочину передбаченого ст. 365² КК України.

Так, М.В. Рябенко, грунтуючись на дослідженнях В.О. Навроцького, М.І. Хавронюка, проаналізував часові проміжки, в межах яких аудитором може бути вчинено цей злочин, коло обов'язків такого суб'єкта, що можуть бути порушені [10, с. 307–310]. Разом із тим Р.І. Бабанли, О.М. Оніщук надали характеристику суб'єктивних ознак злочинних дій нотаріуса як спеціального суб'єкта злочину у складі ст. 365² КК України [11, с. 118–127].

Інші вчені, наприклад, Р.О. Ніколенко, навпаки, наводять теоретичні аспекти декриміналізації зловживань в окремих сферах професійної діяльності та висловлюють пропозиції щодо зміни диспозиції ст. 365² КК України. Так, з огляду на потребу сьогодення в криміналізації досить широкого кола діянь, що вчиняються не лише визначеними диспозицією згаданої статті суб'єктами, застосування кримінальної відповідальності за ст. 365² КК України є доволі штучним. На думку вченого, беззаперечним є те, що високий рівень латентності, проблеми в правозастосуванні виступають основними чинниками неефективності вказаної кримінально-правової норми [12, с. 195–199].

О.В. Вознесенська проаналізувала законодавчу модель злочину, пов'язаного зі зловживанням повноваженнями особами, які надають публічні послуги, з позиції ознак корупції та корупційного правопорушення [13, с. 18–21].

Багатьма вітчизняними вченими, такими як Є.О. Легеза, Н.М. Мариняк, Л. Тимченко, М.В. Рябенко, С.І. Чаусовська, напрацьовано науково-теоретичну концепцію публічних послуг. Так, Є.О. Легеза дефініціював такі основні теоретичні положення, як «публічна послуга», «система публічних послуг», «процедура надання публічних послуг», «єдиний державний портал публічних послуг», «контроль за наданням публічних послуг», «відповідальність публічних службовців за надання публічних послуг» тощо [14, с. 81–85]. Н.М. Мариняк [15] здійснено дослідження співвідношення понять «адміністративна послуга» з іншими суміжними поняттями. Л. Тимченко критично проаналізувала розвиток нормативно-правового забезпечення надання публічних послуг, визначила суперечності та напрацювала концептуальні напрями вдосконалення галузевого законодавства [16]. М.В. Рябенко розкрив зміст поняття публічної послуги як складової частини поняття суб'єкта злочину, передбаченого ст. 365² України [17, с. 66–69], С.І. Чаусовською досліджено поняття та сутнісні характеристики публічних послуг, взаємозв'язок з іншими видами послуг [18, с. 102–108].

Ситуація з науково-теоретичними напрацюваннями кримінологічної характеристики зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, та шляхами запобігання такому злочину залишається недослідженою та потребує, на нашу думку, значно більшої уваги вчених правознавців.

Так, М.В. Саламатова досліджує злочинність лише у сфері нотаріальної діяльності як соціальний феномен та пов'язані з її існуванням суспільні відносини. Вченю проаналізовано детермінанти у сфері зловживання повноваженнями нотаріусами, зокрема: політичні, економічні, організаційно-управлінські, правові, ідеологічні, визначені кримінологічний портрет особи злочинця у сфері нотаріальної діяльності [19, с. 20]. І.М. Залялова дослідила соціально-демографічні фактори та сформувала кримінологічний портрет особи, яка отримує неправомірну вигоду [20, с. 156–161]. І.В. Маслій проводить кримінологічний аналіз сучасної корупційної злочинності в Україні [21, с. 356–364].



Такими вченими, як А.А. Задорожній [22, с. 111–121], В.Є. Бондар [23, с. 144–155], Д.Ю. Кондратов [24, с. 141–154], І.Є. Мезенцева [25, с. 106–113] та ін., напрацьовані наукові підходи до визначення причин та умов корупційної злочинності, виходячи з ознак родового об'єкта злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг. Зокрема, Д.Ю. Кондратовим структуровано кримінологічні концепції про сучасну корупційну злочинність, охарактеризовано особу сучасного злочинця-корупціонера [24, с. 141–154]. І.Є. Мезенцева у своїх дослідженнях розглянула поняття корупційної злочинності як соціально-шкідливого системного явища, в історичному контексті його зародження та детермінації, охарактеризувавши окремі елементи складів злочинів у відповідній сфері. Крім того, вчена здійснила спробу надати кримінологічну характеристику корупційної злочинності, розглядаючи та порівнюючи за різними статтями розділу XVII Кримінального кодексу України її рівні у період з 2009 по 2014 рр. [25, с. 106–113].

Як бачимо, нині кримінологічні аспекти зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, напрацювання шляхів запобігання цьому злочину невідповідає залишаються за межами наукового інтересу вчених.

Висновки. Аналіз наукового доробку досліджень кримінологічної характеристики та запобігання зловживанню повноваженнями особами, які надають публічні послуги, дає підстави зробити висновок, що нині відсутнє повноцінне кримінологічне дослідження злочину, відповіальність за який передбачено ст. 365² КК України, а тому напрацювання шляхів запобігання такому діянню об'єктивно відповідає потребам сьогодення.

Надання кримінологічної характеристики зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, дасть змогу детально визначити шляхи вдосконалення закону про кримінальну відповіальність та сформувати систему заходів запобігання цьому злочину.

Досягнення цієї мети може бути забезпечено лише комплексним вирішенням таких завдань: з'ясування соціальної зумовленості кримінальної відповіальності за зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги; проведення аналізу зарубіжного досвіду кримінально-правової та кримінологічної протидії зловживанню повноваженнями особами, які надають публічні послуги та з'ясування можливості його впровадження в Україні; надання характеристики об'єктивних ознак зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги; проведення детального аналізу суб'єктивних ознак зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги; надання кримінально-правової характеристики кваліфікуючих та особливо кваліфікуючих ознак злочину, передбаченого ст. 365² Кримінального кодексу України; надання кримінологічної характеристики зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги; формування кримінологічних портретів злочинця та потерпілого; визначення загальносоціальних, спеціально-кримінологічних, індивідуальних і віктомологічних заходів запобігання цьому злочину.

Список використаних джерел:

1. Проти корупції: Конвенція Організації Об'єднаних націй від 31 жовтня 2003 року, ратифікована відповідно до Закону України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» від 18 жовтня 2006 р. № 251–V, дата набрання чинності для України 01.01.2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16 (дата звернення 10.04.2019).
2. Шиндель Ю.І. Кримінально-правова характеристика зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2014. 19 с.
3. Сисоєв Д.О. Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми: кримінально-правова характеристика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2015. 268 с.
4. Яциніна М.-М. Об'єкт зловживання владою, службовим становищем або повноваженнями за Кримінальним кодексом України. *Вісник Львівського університету. Сер. Юридична.* 2016. Вип. 62. С. 184–191.



5. Володавська О.С. Потерпілий як кваліфікуюча ознака зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. С. 135–138.
6. Шиндель Ю.І. Суспільно небезпечні наслідки в структурі зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (стаття 365-2 Кримінального кодексу України). *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. Серія «Право». 2013. Вип. 15. С. 126–130.
7. Шиндель Ю.І. Зловживання повноваженнями на здійснення нотаріальних дій у структурі складу злочину, передбаченого статтею 365-2 Кримінального кодексу України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 385–392.
8. Шиндель Ю.І. До питання про об'єкт злочину, передбаченого статтею 365-2 Кримінального кодексу України (зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги). *Форум права. Електронне наукове фахове видання*. 2013. № 3. С. 456–460.
9. Сисоєв Д.О. Іноземний досвід криміналізації зловживання повноваженнями. *Європейські перспективи*. 2014. № 7. С. 132–140.
10. Рябенко М.В. Зловживання повноваженнями аудитора у складі злочину, передбаченому статтею 365-2 Кримінального кодексу України. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 1. С. 307–310.
11. Бабанли Р.Ш., Оніщук О.М. Суб'єктивні ознаки злочину, який полягає у зловживанні нотаріусом своїми повноваженнями (стаття 365-2 Кримінального кодексу України). *Часопис цивільного і кримінального судочинства*. 2011. № 2. С. 118–127.
12. Ніколенко Р.О. Підстави декриміналізації окремих видів професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг. *Право і суспільство*. 2018. № 5. С. 195–199.
13. Вознесенська О.В. Підстави кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення, що вчиняються шляхом зловживання повноваженнями (статті 364-1, 365-2 Кримінального кодексу України). *Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції: 2014 рік* : збірник матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. 17 квіт. 2014 р. Харків : МВС, ХНУВС, НАПНУ, НДІПЗ ім. В.В. Стасиса, Кр-на Асоц. України, 2014. С. 18–21.
14. Легеза Є.О. Основні теоретичні положення концепції публічних послуг в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 9. С. 81–85.
15. Мариняк Н.М. Адміністративна послуга та її співвідношення з суміжними поняттями. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. URL: <http://science.lpu.edu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2131/vnulpurn201582412.pdf> (дата звернення: 10.04.2019).
16. Тимченко Л. Публічні послуги в Україні: розвиток нормативно-правового забезпечення. *Державне управління та місцеве самоврядування*. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnistvo/2010/2010_03\(6\)/10tlmnpz.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnistvo/2010/2010_03(6)/10tlmnpz.pdf) (дата звернення: 10.04.2019).
17. Рябенко М.В. Публічні послуги як складова поняття спеціального суб'єкта злочинів, передбачених статтями 365-2 та 368-4 Кримінального кодексу України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Вип. 27. Т. 3. С. 66–69.
18. Чаусовська С.І. Поняття публічних послуг та їх класифікація. *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. 2017. № 1. С. 102–108.
19. Саламатова М.В. Кримінологічна характеристика та запобігання злочинам у сфері нотаріальної діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Запоріжжя, 2015. 20 с.
20. Залялова І.М. Кримінологічний портрет працівника підприємства, установи чи організації, що одержав неправомірну вигоду. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2017. № 1. С. 156–161.
21. Маслій І.В. Корупційна злочинність та її кримінологічна характеристика. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. Вип. 70. С. 356–364.
22. Задорожний А.А. Злочини у сфері службової діяльності як об'єкт кримінологічного дослідження. *Вісник вищої ради юстиції*. 2011. № 3. С. 111–121.



23. Бондар В.Є. Кримінологочна характеристика злочинів у сфері службової діяльності працівників правоохоронних органів. *Науковий вісник національної академії внутрішніх справ*. 2016. № 2. С. 144–155.

24. Кондратов Д.Ю. Кримінологочна характеристика сучасної корупційної злочинності в Україні. *Вісник кримінологочної асоціації України*. 2018. № 2. С. 141–154.

25. Мезенцева І.Є. Кримінологочна характеристика корупційної злочинності. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 4. С. 106–113.

ШУП'ЯНА М. Ю.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри кримінального права
і кримінології
(Львівський національний університет
імені Івана Франка)

УДК 343.232(436)“185”

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-35>

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОСТУПОК: ДОСВІД ЗАКРІПЛЕННЯ (НА ПРИКЛАДІ НОРМ АВСТРІЙСЬКОГО КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ 1852 Р.)

Стаття присвячена дослідженню питання розвитку законодавчого регулювання інституту кримінального проступку на прикладі норм австрійського кримінального кодексу 1852 р. Проаналізовано основні аспекти поняття «кримінальний проступок» в австрійському кримінальному законодавстві 1768–1852 рр. Автор акцентує на відмежуванні цього поняття від понять «тяжкий» та «нетяжкий (звичайний) злочин», які використовувались в австрійському кримінальному кодексі 1852 р. На підставі аналізу норм цього кодексу встановлено зміст поняття «кримінальний проступок».

Ключові слова: кримінальний проступок, тяжкий злочин, нетяжкий (звичайний) злочин, суспільна небезпека, об'єкт проступку.

Статья посвящена исследованию вопроса развития законодательного регулирования института уголовного проступка на примере норм австрийского уголовного кодекса 1852 г. Проанализированы основные аспекты понятия «уголовный проступок» в австрийском уголовном законодательстве 1768–1852 гг. Автор акцентирует внимание на отграничении данного понятия от понятий «тяжелое» и «нетяжелое (обычное) преступление», используемых в австрийском уголовном кодексе 1852 г. На основании анализа норм этого кодекса установлено содержание понятия «уголовный проступок».

Ключевые слова: уголовный проступок, тяжелое преступление, нетяжелое (обычное) преступление, общественная опасность, объект преступка.

Article is devoted to coverage the essence of the development of legislative regulation of institute of criminal misdemeanor, for example the rules of the austrian criminal code 1852. Analyzed the main stages of the concept of “criminal misde-



meanor" in the Austrian criminal law 1768–1852 years. The author emphasizes on the delimitation of this concept from concepts serious crime and non-serious (ordinary) crime which were used in the austrian criminal code 1852. Based on the analysis of the norms of this code installed content of the concept "criminal misdemeanor".

Key words: *criminal misdemeanor, serious crime, non-serious (ordinary) crime, public danger, object of criminal misdemeanor.*

Вступ. Необхідність законодавчого врегулювання застосування положень Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК України), які регулюють особливості досудового розслідування кримінальних проступків та їх судового розгляду, стала підставою для прийняття 22.11.2018 р. Верховною Радою України Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень». Згідно з приписами цього закону вводиться новий вид кримінально караного діяння – кримінальний проступок. Кримінальний проступок – передбачене цим кодексом діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або інше покарання, не пов’язане з позбавленням волі [1]. Їх розслідування, згідно з приписами КПК України, на відміну від інших кримінально караних діянь, відбувається за спрощеною процедурою. Отже, як випливає з аналізу цього поняття, законодавець фактично категорію «злочини невеликої тяжкості» перевів у категорію «кримінальний проступок». Однак зміст поняття «кримінальний проступок» наповнений не лише діяннями, які нині є злочинами, а й такими, що нині є адміністративними правопорушеннями, зокрема, керування транспортними засобами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції. Формульовання поняття «кримінальний проступок», його змістовне та видове наповнення є одним з елементів ефективності цього інституту та процесу його впровадження. Важливим елементом аналізу цього інституту кримінального права, зважаючи на його глибоке коріння, є дослідження історико-правового аспекту цього явища як одного із складових елементів його вдосконалення та забезпечення ефективності. Актуальність питання пов’язана з необхідністю забезпечення ефективності кримінально-правового регулювання суспільних відносин як важливої складової частини запобігання та боротьби із злочинністю як супільно небезпечним явищем та сутності кримінального проступку як складника цього процесу.

Серед дослідників питання, пов’язаного з історико-правовим аспектом законодавчого закріплення інституту кримінального проступку, необхідно назвати таких вчених: К. Суйка-Зелінська, П. Стебельський, Е. Кшиムуський, В. Кульчицький, Б. Тищик, М. Никифорак, Ю. Макаревіч та ін., які проаналізували та розвинули наукові погляди з цього питання. Однак, незважаючи на вказане, варто зазначити, що в сучасній юридичній літературі з історії держави і права України відсутнє комплексне дослідження питання, пов’язаного з законодавчим закріпленням кримінального проступку, зокрема, в австрійському кримінальному кодексі 1852 р., що регулював кримінально-правові відносини в західноукраїнських землях до 1932 р.

Постановка завдання. Метою статті є детальний аналіз інституту кримінального проступку на підставі приписів австрійського кримінального кодексу 1852 р., що діяв на західноукраїнських землях, дослідження сутності поняття «кримінальний проступок», особливостей його визначення у кримінальному законодавстві, а також з’ясування питання видової характеристики цього інституту, його місця серед інших кримінально караних діянь та розмежування цих діянь.

Результати дослідження. Як зазначалося в патенті імператора, яким австрійський кримінальний кодекс 1852 р. вводився в дію, він є новим виданням кримінального закону про тяжкі злочини та тяжкі поліцейські проступки від 3 вересня 1803 р., з урахуванням усіх змін та доповнень, внесених законами, виданими після 1803 р., а також він вводить у дію



деякі «нові положення». З огляду на наведене і для більш детального аналізу цього питання, первинним аспектом, на який необхідно звернути увагу, є дослідження поділу кримінально караних діянь за австрійським кримінальним кодексом 1803 р.

У 1803 р. на основі норм Кримінального кодексу для Західної Галичини від 17 червня 1796 р. та результатів його практичного випробування на території Західної та Східної Галичини кодифікаційна комісія розробила новий проект загальноавстрійського кримінального кодексу. Цей проект був схвалений імператором Францом II і 3 вересня 1803 р. оприлюднений ним під назвою «Кримінальний закон про тяжкі злочини та тяжкі поліцейські проступки» (в історико-правовій науці його ще називають Францішканою). Цей кодекс складався з двох частин (тяжкі злочини і тяжкі поліцейські проступки), кожна з них мала по два розділи, один з яких стосувався норм матеріального кримінального права, а другий – кримінального процесу [2, с. 60]. Тяжкі злочини, згідно з нормами Кримінального закону про тяжкі злочини та тяжкі поліцейські проступки 1803 р., були зараховані до юрисдикції судів, а тяжкі поліцейські проступки – до юрисдикції адміністративних органів, тобто поліції та губернських правлінь. Тяжкими поліційними проступками були усі кримінально карані діяння (дія або бездіяльність), що були вчинені неумисно, а також легкі тілесні ушкодження та діяння, що порушували добре звичаї. Отже, поділ кримінально караних діянь відбувався залежно від того, до юрисдикції якого органу було зараховано розгляд справ про його вчинення, а також суспільну небезпеку злочину (його неумисність, порушення добрих звичаїв).

Однак застосування кримінального кодексу 1803 р. значно ускладнило прийняття кримінально-процесуального кодексу від 17 січня 1850 р. Цей кодекс впроваджував новий поділ кримінально караних діянь на тяжкі злочини, нетяжкі (звичайні) злочини та проступки. Водночас чинний кримінальний кодекс 1803 р. зберігав поділ на тяжкі злочини та тяжкі поліцейські проступки, що спричиняло колізії в застосуванні згаданих норм матеріального та процесуального кримінального права [3, с. 447–448]. Враховуючи вищеперечислені факти, у березні 1850 р. кодифікаційна комісія подала імператору проект кримінального кодексу, в основу якого було покладено положення чинного кримінального кодексу 1803 р., з врахуванням внесених у нього змін. Більшість членів кодифікаційної комісії підтримали ідею, що новий кодекс має ґрунтуватися на нормах чинного кодексу, з внесенням у нього необхідних змін та доповнень, а позиція деяких її членів про прийняття цілком нового кодексу не знайшла підтримки комісії. Цей проект було санкціоновано патентом імператора Франца Йосифа I 1852 р. як новий кримінальний кодекс для всієї Австрійської імперії – кримінальний закон про тяжкі злочини, нетяжкі (звичайні) злочини та проступки (в історико-правовій науці його ще називають загальним кримінальним кодексом Франца-Йосифа) [4, с. 22–23]. Цей кодекс набрав чинності 1 вересня 1852 р.

Тривалий час в історико-правовій літературі вчені-правознавці вважали, що кримінально карані діяння, передбачені нормами австрійського кримінального кодексу 1852 р., поділялися на злочини та проступки. Такий поділ кримінально-караних діянь, поданий різними вченими, був викликаний неуважним перекладом і аналізом австрійського кримінального кодексу 1852 р. Після фахового перекладу і ґрунтовного аналізу норм цього кодексу можна стверджувати, що усі кримінально карані діяння поділялися на тяжкі злочини, нетяжкі (звичайні) злочини та проступки.

Необхідно водночас зазначити, що австрійський кримінальний кодекс 1852 р. не містив поняття «тяжкий злочин», а визначав його через певні ознаки, зокрема вина, виражена у формі умислу (у кодексі цю форму вини називали злій намір) (§ 1); об'єкт тяжкого злочину – матеріальні та нематеріальні блага, що охоронялися нормами кримінального закону і порушення яких відбувалося шляхом вчинення дії або бездіяльності (§ 56, 238); вища суспільна небезпека тяжкого злочину (наприклад, крадіжка, шахрайство (§ 189, 460, 461), пошкодження чужого майна (§ 86, 486), тілесні ушкодження (§ 152–156, 411) [5, с. 496–497]. Проаналізувавши вищеперечислені ознаки тяжкого злочину, можемо зробити висновок, що під тяжким злочином в австрійському кримінальному кодексі 1852 р. розуміли суспільно небезпечне діяння, яке характеризувалося ознаками злого наміру й усвідомленого бажання запо-



діяти зло об'єкту посягання. Без цих ознак діяння трактувалось як нетяжкий (звичайний) злочин чи проступок.

Нетяжкий (звичайний) злочин та проступок у кримінальному кодексі 1852 р. визначалися однаково. Відповідно до приписів § 233 та § 238 кримінального кодексу 1852 р., нетяжким (звичайним) злочином чи проступком визнавалось діяння (дія чи бездіяльність), вчинене всупереч забороні його правовими нормами, або невиконання дій, які особа мала виконати у зв'язку з приписами правових норм, якщо ці діяння передбачені як нетяжкий (звичайний) злочин чи проступок у цьому кодексі (також діяння, передбачені як нетяжкі (звичайні) злочини чи проступки нормами спеціальних кримінальних законів – *M.III.*), навіть якщо не було ані злого наміру, ані шкоди як наслідку такої дії чи бездіяльності [6, с. 528].

Проте, проаналізувавши § 274–277 кодексу, можна зробити висновок, що кодекс поділяв нетяжкі (звичайні) злочини та проступки за об'єктами. Об'єктом проступку була громадська безпека (проступки проти громадського спокою та порядку, проти громадських закладів і установ, проти обов'язків державної служби) та суспільна мораль. Об'єктом нетяжкого (звичайного) злочину була безпека окремих осіб (безпека життя, здоров'я або тіла, безпека власності або заробітків, безпека честі і доброї репутації, а також безпека інших прав). Під проступком розумілося суспільно шкідливе протиправне винне діяння (дія чи бездіяльність), що порушувало громадську безпеку та суспільну мораль, а під нетяжким або звичайним злочином – суспільно шкідливе протиправне винне діяння (дія чи бездіяльність), що порушувало безпеку окремих осіб. В нормах кодексу було чітко визначено, було це діяння нетяжким (звичайним) злочином чи проступком. Наприклад, § 493 кодексу передбачав, що фальшиві обмова особи, розголошення сімейних таємниць чи висміювання чужих поглядів, вчинене без допомоги друкованих засобів, вважалося проступком, за який карали арештом від одного до шести місяців, якщо ж ці дії були вчинені за допомогою друкованих засобів, то ці дії вважались нетяжким (звичайним) злочином і за них карали арештом від шести місяців до одного року [7, с. 436].

Як випливає з аналізу вищевизначеніх ознак тяжкого злочину, нетяжкого (звичайного) злочину та проступку за австрійським кримінальним кодексом 1852 р., такий поділ кримінально-караних діянь був зумовлений необхідністю їхньої правильної кваліфікації. У зв'язку з цим треба визначити їхні відмінності.

Тяжкий злочин відрізняється від нетяжкого (звичайного) злочину та проступку за такими критеріями:

- 1) за формою вини (§ 1, 233 та 238) – тяжкий злочин міг бути вчинений лише умисно, а нетяжкий (звичайний) злочин та проступок міг бути вчинений і умисно, і з необережності;
- 2) за об'єктом кримінально караного діяння (§ 56, 274–277) – об'єктом тяжкого злочину були: загальна безпека суспільства, публічний порядок, безпека осіб, маєтку, свобод або інших прав окремих осіб (§ 56); об'єктом нетяжкого (звичайного) злочину та проступку були: об'єктом проступку – громадська безпека та суспільна мораль, об'єктом нетяжкого (звичайного) злочину – безпека окремих осіб (§ 274–277);

- 3) за ступенем суспільної небезпеки (з огляду на те, кримінально карані діяння в одних випадках були тяжкими злочинами, а в інших – нетяжкими (звичайними) злочинами чи проступками (наприклад, крадіжка, шахрайство (§ 189, 460, 461), пошкодження чужого майна (§ 86, 486), тілесні ушкодження (§ 152–156, 411));

- 4) за видами покарань, котрі призначалися винній особі (за вчинення тяжкого злочину (§ 12) – смертна кара та ув'язнення; за вчинення нетяжкого (звичайного) злочину та проступку (§ 240) – арешт; штраф; позбавлення права займатися певною діяльністю; конфіскація предметів, що стали засобом вчинення нетяжкого (звичайного) злочину чи проступку; заборона проживання в певній місцевості, в певному коронному краї, або в усіх коронних краях Австрійської імперії та судова догана).

Щодо нетяжкого (звичайного) злочину та проступку, то, як випливає з аналізу норм австрійського кримінального кодексу 1852 р., проступок за формує вини та видами показані



рань, котрі призначались винній особі у разі його вчинення, мав зовнішню схожість із нетяжким (звичайним) злочином, але мав меншу ступінь суспільної небезпеки. Проте проступок відрізнявся від нетяжкого (звичайного) злочину не лише за об'єктом, як зазначалось вище, а й за:

1) наслідками (нетяжкі (звичайні) злочини та проступки проти безпеки життя (§ 335); лікарська помилка, яка була наслідком його некомпетентності (§ 356); помилка хірурга, яка була наслідком його некомпетентності (§ 357); недогляд за хворими лікарями або хірургами (§ 358); торгівля отрутою особою, яка не мала права на її продаж, якщо не було дотримано передбачених законом заходів безпеки для такої торгівлі (§ 363); недбалість під час зберігання отрути (§ 369); недотримання особами, які працюють з отрутою, заходів безпеки, під час зберігання отрути (§ 370); занедбання в доносі про загрозу завалу будинку (§ 382); занедбання в доносі про скажену тварину (§ 387); залишення вночі на дорозі возів, бочок, будівельних матеріалів та інших речей (§ 425)). У перелічених статтях кодексу зазначалось, що якщо наслідком вчинення передбачених ними кримінально караних діянь було спричинення потерпілій особі тяжких тілесних ушкоджень, то це діяння було проступком, а якщо наслідком була смерть потерпілої особи, це діяння було нетяжким (звичайним) злочином [8, с. 246–247];

2) способом вчинення (образа часті (§ 493); грубі і публічні скандали, які порушують порядок і мораль (§ 516)). Якщо передбачені цими нормами кримінально карані діяння були вчинені за допомогою друкованих засобів, то ці діяння вважались нетяжким (звичайним) злочином, якщо ж діяння були вчинені без допомоги друкованих засобів, то вони вважалися проступком.

Отже, в основі поділу кримінально караних діянь на тяжкі злочини, нетяжкі (звичайні) злочини і проступки було покладено ступінь їхньої суспільної небезпеки:

- *тяжкі злочини* – кримінально карані діяння, передбачені ч. 1 (§ 1–232) кримінального кодексу. У разі вчинення тяжкого злочину кодексом було передбачено застосування таких покарань, як смертна кара та ув’язнення;

- *нетяжкі (звичайні) злочини і проступки* – кримінально карані діяння, передбачені ч. 2 (§ 233–532) кримінального кодексу. За вчинення нетяжких (звичайних) злочинів та проступків згідно з положеннями цього кодексу передбачалося застосування таких покарань: арешт; штраф; позбавлення права займатися певною діяльністю; конфіскація предметів, що стали засобом вчинення нетяжкого (звичайного) злочину чи проступку; заборона проживання в певній місцевості, певному коронному краї або в усіх коронних краях Австрійської імперії, а також судова догана [9, с. 498].

Як свідчать статистичні дані, з 1881 р. до 1888 р. найбільше було вчинено проступків – 1 413 965 особами, а найменше – тяжких злочинів – 60 686 особами [10, с. 89].

В австрійському кримінальному кодексі 1852 р. основне місце серед передбачених ним тяжких злочинів, нетяжких (звичайних) злочинів та проступків займали кримінально карані діяння проти держави та влади як фундаменту безпеки суспільства та особи і гарантії реалізації прав особи в суспільстві. Такими злочинами були державна зрада, образ імператора або членів імператорського дому та загроза громадському спокою. Це підтверджується положеннями § 38 цього кодексу: «За такий злочин, як державна зрада, якщо його вчинив іноземець за кордоном і цей злочин стосувався Австрійської імперії, з такою особою треба було вчинити як із місцевим згідно з нормами даного закону». У цьому разі іноземець прирівнювався за статусом до підданих Австрійської імперії і підлягав відповідальності згідно з нормами австрійського кримінального кодексу 1852 р. [11, с. 109–110].

Висновки. Отже, австрійський кримінальний кодекс 1852 р. закріплював новий поділ кримінально караних діянь. Усі кримінально карані діяння він поділяв на тяжкі злочини, нетяжкі (звичайні) злочини та проступки. На підставі аналізу норм цього кодексу можемо зробити висновок, що тяжким злочином визнавалося свідомо вчинене суспільно небезпечне діяння, яке характеризувалося ознаками злого наміру й усвідомленого бажання заподіяти зло щодо об'єкта посягання. Без цих ознак діяння трактувалось як проступок чи нетяжкий



(звичайний) злочин. Під проступком розумілося суспільно шкідливе противправне винне діяння (дія або бездіяльність), що порушувало громадську безпеку та суспільну мораль. Під нетяжким або звичайним злочином розумілося суспільно шкідливе противправне винне діяння (дія або бездіяльність), що порушувало безпеку окремих осіб (здоров'я, власність та ін.). Проступок за формуєю вини та видами покарань, котрі призначалися у разі його вчинення, мав зовнішню схожість зі нетяжким (звичайним) злочином, але мав меншу ступінь суспільної небезпеки. Проступок відрізнявся від нетяжкого (звичайного) злочину за наслідками та способом вчинення.

Список використаних джерел:

1. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» від 22.21.18 р. / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63928 (дата звернення: 21.02.2019).
2. Ustawa karna na zbrodnie, wykroczenia i przestępstwa z 27 maja 1852 r. *Dziennik ustaw państwa dla królestw i krajów w radzie państwa reprezentowanych*. Wiedeń, 1852. 528 S.
3. Кульчицький В.С. Державний лад і право в Галичині (в другій половині XIX – на початку ХХ ст.). Львів : ЛДУ, 1966. 68 с.
4. Strafgesetz über Verbrechen und schwere Polizei-übertretungen von 3 September 1803, Justizgesetzsammlung von 1798 bis 1803. Wien, 1816. S. 318, 425.
5. Grzybowski K. Historia państwa i prawa Polski. T. 4. Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa. Warszawa : PWN, 1982. 750 s.
6. Janka K. Das österreichische Strafrecht. Dritte Auflage. Prag ; Wien ; Leipzig : Verlag vom F. Tempsky, 1894. 358 c.
7. Leksykon historii prawa i ustroju 100 podstawowych pojęć / pod redakcją T. Maciejewski. Warszawa : C.H. Beck, 2009. 776 s.
8. Krzymuski E. System prawa karnego ze stanowiska nauki i trzech kodeksów obowiązujących w Polsce. Kraków, 1921. 335 s.
9. Стебельський П. Австрійське карне право. Після викладу проф. П. Стебельського. 1902/1903. Львів : Накладом «Кружка правників» в «Акад. Громаді», 1903. 419 с.
10. Stebelski P. Ze statystyki przestępności w Galicji. Nakładem redakcji "Przeglądu prawa i administracji", 1893. 95 s.
11. Гловацький І.Ю. Українські адвокати у політичних судових процесах у Східній Галичині (1921–1939 pp.). Львів : Тріада плюс, 2003. 348 с.



ЗМІСТ

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

ТИЩЕНКОВА С. О. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.....	3
ТЕСЛИКОВА І. І. НЕВІДПОВІДНІСТЬ ПРАЦІВНИКА ЗАЙМАНІЙ ПОСАДІ АБО ВИКОНУВАНІЙ РОБОТІ ЗА СТАНОМ ЗДОРОВ'Я ЯК ОДНА З ПІДСТАВ ЗВІЛЬНЕННЯ.....	9
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО	
БЕРНАЗЮК О. О. ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЕЛЕКТРОННОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ.....	15
БОЙКО А. В. ЯКІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ХАРАКТЕРНІ ВЛАСТИВОСТІ ТА КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ.....	21
ВІНЕЦЬКА Р. М. СТРУКТУРА СУБ'ЄКТА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ОСВІТНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЙОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ.....	29
ГЕДУЛЬЯНОВ В. Е. ОНТОЛОГО-ГНОСЕОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД ДО ЮРИДИЧНОЇ КВАЛІФІКАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ ТА ПОВ'язаних із корупцією правопорушень: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ.....	35
ЗОЛОТУХІНА Л. О. ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ «ПУБЛІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ».....	41
КАТКОВА Т. Г. ПРИНЦИПИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА.....	47
ШАХОВ С. В. ОБУМОВЛЕНІСТЬ ЕФЕКТИВНОСТІ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЯКІСТЮ ПРАВОЗАСТОСОВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	54
КОРОТУН О. М. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ЗАСОБІВ ІНДИВІДУАЛІЗАЦІЇ УЧАСНИКІВ ГОСПОДАРСЬКОГО ОБОРОТУ, ТОВАРІВ ТА ПОСЛУГ.....	62
КОСИЦЯ О. О. ПОВНОВАЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ щодо забезпечення прав викривачів.....	67
ЛЕГКА О. В., НЕГОДЧЕНКО В. О. ОСОБЛИВОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ВЧИНЕННЯ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'язаних із корупцією.....	72
МАТВІЙЧУК А. В. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУлювання участі членів територіальних громад у місцевому самоврядуванні.....	77



МЕЛЬНИК С. М. ЗАРУБІЖНІЙ ДОСВІД АДМІНІСТРУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНОЗДАТНОСТІ (НА ПРИКЛАДІ ІТАЛІЇ, ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ, ШВЕЙЦАРІЇ).....	83
МИХАЙЛЮК Я. Б. ПРИНЦИП МОВЧАЗНОЇ ЗГОДИ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ.....	87
МІЛЕВСЬКИЙ А. П. ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ ПІДРОЗДІЛАМИ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ.....	92
ТКАЛЯ О. В., НАЗАРІЙ І. В. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ.....	98
ХАРАЇН І. І. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЙ «ПРЕДМЕТ» У МИТНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ.....	103
ЧЕРНЕЖЕНКО О. М. ОСНОВИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКІЙ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	109
ШЕВЧУК О. М., МИЛЕЙКО К. С. ЕЛЕКТРОННЕ ДЕКЛАРУВАННЯ ТОВАРІВ ПРИ ПЕРЕМІЩЕННІ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОРЕАЛІЗАЦІЇ	117
ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА, КРИМІНОЛОГІЇ ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА	
БИБА Ю. В. РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ У ВИГЛЯДІ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ В ІСТОРИЧНИХ МЕЖАХ (1970–2004 РР.).....	124
БИЛИЦЯ І. О. ОСОБЛИВОСТІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРОКУРОРІВ ЗА ПОРУШЕННЯ ЕТИЧНИХ НОРМ.....	130
БЛАГА А. Б., МАРТИНЕНКО О. А. ЖЕРТВИ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ КОМПЕНСАЦІЇ ТА ВІДШКОДУВАННЯ ЗА СПРИЧИНЕНІ ЗБИТКИ.....	135
БРИТАНСЬКА О. В. ЗАПОБІГАННЯ ПЕНІТЕНЦІАРНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ НЕПОВНОЛІТНІХ В УКРАЇНІ.....	143
ВІТЮК Г. С. ЕТИКА СУДДІ ЯК ОДИН ІЗ ФАКТОРІВ ВПЛИВУ НА РІВЕНЬ СУСПІЛЬНОЇ ДОВІРИ ДО СУДОВОЇ ВЛАДИ.....	148
ГОЛОБУТОВСЬКИЙ Р. З. ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУДДІВ У СИСТЕМІ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ.....	153
ІЖЕВСЬКИЙ Р. П. СТАН ЗЛОЧИННОСТІ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРИГ.....	159
КОСИНСЬКА Є. В. ВТЕЧА З МІСЦЯ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ АБО З-ПІД ВАРТИ: ОСНОВНІ ДЕТЕРМІНАНТИ.....	164
НІКІТІНА О. А. ПРИЧИНІ ЗЛОЧИНІВ В АНТИЧНІЙ ФІЛОСОФІЇ.....	174
ОСТАПЧУК Л. Г. КРИМІНОЛОГІЧНА МОДЕЛЬ ФУНКЦІОNUВАННЯ ОРГАНІВ ПРОБАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	179



СМЕТАНИНА Н. В., ГРАБ Т. В. ДО ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ЗАСУДЖЕНИХ НА ОСВІТУ В УКРАЇНІ.....	185
СОБКО Г. М., САВИЦЬКА Т. О. ОЗНАКИ СУБ'ЄКТИВНОЇ СТОРОНИ ЗЛОЧИНУ, ЩО СУПРОВОДЖУЮТЬ ПСИХІЧНЕ НАСИЛЬСТВО.....	189
ТЕЛЬПІС М. В. ВІДМЕЖУВАННЯ ЗНАРЯДЬ І ЗАСОБІВ ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНУ ВІД ПРЕДМЕТА ЗЛОЧИНУ.....	194
ЧЕРНИШ В. В. СУЧASNІЙ СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ КРИМІНОЛОГІЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ТА ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЖИВАННЮ ПОВНОВАЖЕННЯМИ ОСОБАМИ, ЯКІ НАДАЮТЬ ПУBLІЧНІ ПОСЛУГИ.....	201
ШУП'ЯНА М. Ю. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОСТУПОК: ДОСВІД ЗАКРІПЛЕННЯ (НА ПРИКЛАДІ НОРМ АВСТРІЙСЬКОГО КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ 1852 Р.).....	207



ПРАВО з ч. 2 • 2019

І СУСПІЛЬСТВО

Науковий
журнал

Науковий журнал Виходить шість разів на рік

Українською, російською та англійською мовами

Підписано до друку 11.03.2019 р. Формат 70x100/16. Папір офсетний.
Обл.-вид. арк. 19,62. Ум. друк. арк. 26,11. Наклад 300 прим. Ціна договірна.

ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет»
49046, м. Дніпро, вул. Орловська, 1-Б, т. (056) 371-51-42