

ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ  
КРИМІНОЛОГІЧНА АСОЦІАЦІЯ УКРАЇНИ  
МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ  
ЗАХІДНО-РЕГІОНАЛЬНА АСОЦІАЦІЯ КЛУБІВ ЮНЕСКО  
АКАДЕМІЯ ЮРИДИЧНИХ НАУК МОЛДОВИ  
ІНСТИТУТ ДЕМОКРАТІЇ МОЛДОВИ  
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ  
МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

# **НАШЕ ПРАВО**

---

**OUR  
LAW**

KHARKIV NATIONAL UNIVERSITY OF INTERNAL AFFAIRS  
CRIMINOLOGICAL ASSOCIATION OF UKRAINE  
INTERREGIONAL ACADEMY OF PERSONNEL MANAGEMENT  
WEST REGIONAL ASSOCIATION OF UNESCO CLUBS  
ACADEMY OF LAW SCIENCE OF MOLDOVA  
INSTITUTE FOR DEMOCRACY OF MOLDOVA  
NATIONAL ACADEMY OF LEGAL SCIENCES OF UKRAINE  
MINISTRY OF JUSTICE OF UKRAINE

**№ 3, 2018**

Спеціалізоване  
видавництво



Specialized  
publishing house

---

---

## ЗМІСТ

### ТЕОРІЯ, ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

<b>ТОКАРЄВА К.С.</b> КОНЦЕПТУАЛЬНА ОСНОВА ПОБУДОВИ НАЛЕЖНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ЗАСТОСУВАННЯ МЕДІАЦІЇ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРАХ.....	5
<b>ЦИЦИК О.І.</b> ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВА АКСІОМАТИКА РОЗВИТКУ ГРОМАДИ.....	11

### АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

<b>БОРТНИК Н.П., МАЛЕЦЬ М.Р., ГАЛАЗ Ю.А.</b> КЛАСИФІКАЦІЯ ТА ФОРМИ НЕЗАКОННИХ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ .....	18
<b>КОРОБЕНКО С.В.</b> СУЧАСНИЙ СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ ТА ЇХ МІСЦЯ В ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ.....	26
<b>РУВІН О.Г.</b> ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ОБ'ЄКТА ТА ПРЕДМЕТА КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУДОВО-ЕКСПЕРТНИХ УСТАНОВ .....	32
<b>ТАРАСЮК Ю.В.</b> ОСОБЛИВОСТІ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	37
<b>СІРАНТ М.М., ГАЧАК-ВЕЛИЧКО Л.А.</b> ЕФЕКТИВНІСТЬ ПРАВОВИХ НОРМ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА.....	44
<b>СКОЧИЛЯС-ПАВЛІВ О.В.</b> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИРІШЕННЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СУДОМ З ПРАВ ЛЮДИНИ.....	50
<b>БАКАЇМ М.В.</b> СУБ'ЄКТИ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ РЕАГУВАННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ В УКРАЇНІ .....	57
<b>БУРЛАКА Я.А.</b> ВІДОМЧИЙ КОНТРОЛЬ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА ПРОЦЕСУАЛЬНУ САМОСТІЙНІСТЬ СЛІДЧОГО ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ .....	63
<b>БУДЗИК Б.В.</b> ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ДЛЯ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ.....	69

<b>ДОВГАНЬ Ю.А.</b>	
АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО ПІДГРУНТЯ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ .....	74
<b>ЛЕДВІЙ О.І.</b>	
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СТРАХУВАННЯ .....	79
<b>МІХЕСЬВ М.В.</b>	
ВІДМІННІСТЬ КОНФЛІКТНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ ВІД КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕНЬ ТА ЦИВІЛЬНИХ І ГОСПОДАРСЬКИХ ПРОВАДЖЕНЬ .....	85
<b>ПРОКОФ'ЄВ М.М.</b>	
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДОВІРИ ГРОМАДЯН ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ .....	89
<b>СИДОР Н.Т.</b>	
АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ЯК ПІДГРУНТЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ЛЮДИНОЦЕНТРИЗМУ .....	97
<b>МУЛЯР Г.В.</b>	
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ ПАЦІЄНТІВ (МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА) .....	102

## **КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА**

<b>БАНАХ С.В.</b>	
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ .....	108
<b>СКОРОМНИЙ Я.І.</b>	
ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРИТЯГНЕННЯ СУДДІВ В УКРАЇНІ ДО КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ТА ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ .....	115
<b>ШИНКАРЧУК А.Я.</b>	
ЗЛОЧИНИ, ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ ДОМАШНІМ НАСИЛЬСТВОМ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, ОСНОВНІ ФОРМИ ТА ВИДИ .....	124
<b>СУП Є.Ю.</b>	
КРИМІНАЛІЗАЦІЙНІ ПІДСТАВИ ГРУБОГО ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ (СТ. 172 КК УКРАЇНИ) .....	131
<b>СТРОІЧ В.В.</b>	
ОСОБЛИВОСТІ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ .....	138
<b>ЄВДОКІМЕНКО С.А.</b>	
КРИМІНАЛІЗАЦІЯ ЕКОНОМІКИ ЯК ЗАГРОЗА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ .....	145
<b>МАЛИНОВСЬКА Т.М.</b>	
ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ВЧИНЕННЯ ДОМАШНЬОГО НАСИЛЬСТВА ДО ОСІБ ПОХИЛОГО ВІКУ .....	150

## **ЦИВІЛЬНЕ, ПІДПРИЄМНИЦЬКЕ, ГОСПОДАРСЬКЕ ТА ТРУДОВЕ ПРАВО**

<b>БРИНЧАК М.П.</b>	
МЕХАНІЗМ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ СВІТОГЛЯДУ ТА ВІРОСПОВІДАННЯ .....	155
<b>ЧОРНОПИСЬКА В.З.</b>	
ПРОБЛЕМА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ ДІЯЛЬНОСТІ РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ .....	159

<b>БІНЬКО І.І.</b>	
ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ РЕЄСТРАТОРІВ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЗАКОНОДАВСТВА ТА НЕОБХІДНІСТЬ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДОБРОЧЕСНОСТІ ЯК ДОДАТКОВОГО КРИТЕРІЮ, ЩО МАЄ ВИСУВАТИСЬ ДО ОСІБ, ЯКІ ОБІЙМАЮТЬ ЦЮ ПОСАДУ.....	165
<b>КНИШ З.І.</b>	
ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМ ОСОБАМ (ЗА МАТЕРІАЛАМИ ПРАКТИКИ НАЦІОНАЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ).....	171
<b>САДОВЕНКО А.І.</b>	
УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ КОСМЕТОЛОГІЧНИХ ПОСЛУГ .....	179
<b>ЧЕПОВ О.О.</b>	
ПОРІВНЯЛЬНИЙ ОГЛЯД МОДЕЛЕЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ЗЕМЛЮ У МІСТАХ ЄВРОПИ.....	185
<b>КУРІНСЬКИЙ О.Г.</b>	
СПАДКОВИЙ ДОГОВІР ЯК ПІДСТАВА ВИНИКНЕННЯ КОРПОРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН .....	190

## **ДИСКУСІЇ, ОБГОВОРЕННЯ, АКТУАЛЬНО**

<b>ФРАНЧУК Т.А.</b>	
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СКЛАДАННЯ ДЕРЖАВНОЮ ПРИКОРДОННОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ ПРОТОКОЛУ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ .....	195
<b>БАНАХ С.</b>	
ДОСЛІДЖЕННЯ СПЕЦИФІКИ ОСОБЛИВОСТЕЙ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ .....	202
<b>ВАСИЛЕНКО В.М.</b>	
ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ: ЗМІСТ ТА ВИДИ .....	216
<b>МАРИНЯК Н.М.</b>	
ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ КАТЕГОРІЇ «АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ» .....	224
<b>СОДОМОРА Р.</b>	
КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ ТА АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ.....	229
<b>КАНЮКА Н.В.</b>	
ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПОНЯТТЯ «ЕЛЕКТРОННЕ ПРАВОСУДДЯ» .....	236
<b>ІНЯХІН В.Є.</b>	
ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТА СУБ'ЄКТАМИ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ .....	244
<b>МАНИК О.В.</b>	
СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ ПИТАНЬ ЗАТРИМАННЯ ОСОБИ БЕЗ УХВАЛИ СЛІДЧОГО СУДДІ .....	250
<b>НОЗДРАЧОВ О.О.</b>	
ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПІДГОТОВКИ ДО ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ ЗАСОБАМИ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОЇ ВЗАЄМОДІЇ.....	257
<b>СВІРІНА К.С.</b>	
ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТИМЧАСОВИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ (НА ПРИКЛАДІ КОСОВО).....	262

## **КОНЦЕПТУАЛЬНА ОСНОВА ПОБУДОВИ НАЛЕЖНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ЗАСТОСУВАННЯ МЕДІАЦІЇ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРАХ**

**ТОКАРЕВА Ксенія Сергіївна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного і адміністративного права Національний авіаційний університет**  
**<https://orcid.org/0000-0001-5705-5211>**

---

*Стаття посвячена осмыслению концептуальной основы построения надлежащей административной процедуры применения медиации в публично-правовых спорах. Определены цели концептуальной основы построения надлежащей административной процедуры использования медиации в публично-правовых спорах, которая заключается в модернизации отношений граждан с органами публичной администрации. Выделены основные проблемы и препятствия реализации института медиации в сфере публичных правоотношений. Выделены основные векторы развития украинского медиации в публично-правовых спорах. Предложены основные элементы концептуальной основы построения надлежащей административной процедуры применения медиации в публично-правовых спорах. Смоделированы ожидаемые результаты реализации концептуальной основы построения надлежащей административной процедуры применения медиации в публично-правовых спорах.*

*Ключевые слова: медиация, публично-правовые споры, концепция, административная процедура, альтернативное разрешение споров, административно-правовое регулирование.*

### **Постановка проблеми**

Директива № 2008/52/ЄС Європейського парламенту і Ради про деякі аспекти посередництва (медіації) в цивільних та комерційних справах від 21 травня 2008 року [1] визнає принцип доступу до правосуддя фундаментальним принципом права Європейського Союзу (далі – ЄС). З метою найкращого до-

ступу до правосуддя у 1999 році ЄС закликав держав-членів створювати альтернативні позасудові процедури. Одним із них є медіація, яка, будучи гуманістичним соціально-правовим інститутом, успішно функціонує у більшості високорозвинених держав. Вона має високий рівень ефективності, а її запровадження свідчить про розвиненість правової культури та панування верховенства права у суспільстві. Зважаючи на відсутність правового регулювання та адміністративно-правового забезпечення використання медіації у публічно-правових спорах, актуальним питанням залишається визначення концептуальної основи належної адміністративної процедури застосування медіації.

### **Аналіз останніх досліджень та публікацій**

Питання формування ефективного правового регулювання медіації та аналіз зарубіжного досвіду запровадження медіації як інституту альтернативного вирішення спорів стали предметом праць багатьох науковців, серед яких Н. Бондаренко-Зелінська, С. Фурса, А. Бугайчук, О. Кармаза, В. Коломитцева, Ю. Притика, К. Белікова, М. Ахмадова та інші. Водночас проблема формування концептуальної основи побудови належної адміністративної процедури застосування медіації у публічно-правових спорах залишається майже не розробленою.

**Метою статті** є формування концептуальної основи побудови належної адміністратив-

ної процедури застосування медіації у публічно-правових спорах.

### **Виклад основного матеріалу**

Процес становлення медіації в Україні триває з часів здобуття нею незалежності, але досі не існує єдиного збалансованого підходу та цілісного уявлення щодо правотворчості у сфері її запровадження. Питання запровадження медіації у публічно-правових спорах загострюється з огляду на недосконалість правосуддя.

Концептуальна основа побудови належної адміністративної процедури застосування медіації для вирішення публічно-правових спорів повинна узагальнювати сучасний досвід використання медіації та науково-обґрунтовані теоретичні здобутки її досліджень. При цьому Концепцію формування належної адміністративної процедури медіації у публічно-правових спорах слід розуміти як систему положень, які визначають напрями розвитку медіації в окресленій сфері правовідносин на основі теоретичних уявлень про її зміст, мету, призначення, принципи та особливості.

Сучасна концепція медіації зароджувалася в Сполучених Штатах Америки, починаючи з 1960-х років. Тоді на фоні масових протестів та рухів за дотримання прав людини центральним органом юстиції було створено Службу суспільних відносин (Community Relation Service), працівники якої займаються мирним вирішенням конфліктів, що виникають з приводу питань дискримінації [2, с. 269]. У 2009 році Радою ЄС було схвалено Концепцію щодо підсилення спроможності Європейського Союзу у сфері медіації та діалогу [3], яка визначає, що ЄС з огляду на відданість просуванню миру та демократії підтримує та сприяє розвитку медіації та діалогу. Концепція вносить конкретні пропозиції щодо того, як зміцнити спроможність ЄС визначеній сфері та підтримувати європейських медіаторів. Відповідно до основних положень акту медіація є інструментом політики ЄС, а сама організація виступає суб'єктом медіації. Так, ЄС сприяє медіації, використовує, підтримує та фінансує її розвиток відповідно до принципів узгодженості, всебічності, справедливості правосуддя та рівності прав людини, співпраці з іншими суб'єктами міжнародного права,

оцінюючи ризики та підтримуючи медіаційні ініціативи.

Метою концептуальної основи побудови належної адміністративної процедури використання медіації у публічно-правових спорах є її призначення модернізувати систему державного управління та вдосконалити адміністративне судочинство. Вона спрямована на запровадження інноваційних способів мирного врегулювання публічно-правових спорів за допомогою медіації. На сьогодні в Україні основними проблемами та перешкодами реалізації інституту медіації у сфері публічних правовідносин є:

- 1) відсутність механізму адміністративно-правового регулювання медіації та профільного координуючого органу в окресленій сфері діяльності;
- 2) несформованість професійної спільноти медіаторів;
- 3) невизначеність у питаннях щодо вибору та встановлення оптимальної моделі медіації;
- 4) недосконалість правового статусу потенційних суб'єктів процедури медіації;
- 5) відсутність механізму забезпечення виконання угоди за результатами медіації.

На нашу думку, основними векторами розвитку медіації в Україні є її правове забезпечення як правового інституту та як адміністративної процедури. Для вирішення визначених проблем та подолання перешкод розвитку медіації у публічно-правових спорах слід визначити такі елементи її концептуальної основи: створення адміністративно-правового регулювання, визнання основних цінностей медіації, створення профільного координуючого органу з питань медіації, встановлення повноважень щодо ведення реєстру медіаторів, формування професійної спільноти медіаторів, вибір оптимальної моделі медіації, вдосконалення правового статусу суб'єктів владних повноважень як учасників медіації та їх професійна підготовка у сфері врегулювання конфліктів, протидія зловживанню правами в процесі медіації та формування інституту відповідальності медіатора, встановлення механізму забезпечення виконання угоди за результатами медіації.

*Формування механізму адміністративно-правового регулювання медіації.* Ця стратегічна ціль може бути досягнена шляхом прийняття кон-

солідованого закону про медіацію, внесення змін до чинних нормативно-правових актів (зокрема, до Кодексу про адміністративне судочинство) та формування Етичного кодексу медіатора. Адміністративно-правове регулювання повинно базуватися на теоретичних основах медіації та забезпечувати її належне функціонування в Україні.

*Визнання основних цінностей медіації.* Принципи медіації, які відображають її соціально-правову природу, повинні стати основою формування адміністративно-правового регулювання досліджуваного інституту. Вони є визначальними правоведами ідеями, які слугують процедурним та організаційним підґрунтям здійснення медіації та спрямовані на ефективне, взаємовигідне та законне розв'язання між сторонами конфлікту. Як визначає Ю. Д. Притика, до таких принципів належать принципи демократизму, соціальної справедливості, законності, гуманізму, поєднання примусу та переконання, невід'ємність природних прав людини, добровільності, рівності сторін, конфіденційності, неупередженості медіатора тощо [4, с. 88].

*Створення профільного координуючого органу з питань медіації.* Інституалізація медіації є сталою міжнародною практикою. Зокрема, у 1947 році в Сполучених Штатах Америки, крім згадуваної раніше Служби суспільних відносин, було створено Федеральну службу посередництва і примирення (Federal Mediation and Conciliation Service), сфера діяльності якої поширюється на вирішення трудових спорів [5, с. 68]. У Франції, де медіація у публічно-правових спорах дістала найбільший розвиток, медіатором виступає омбудсмен, який при здійсненні своїх повноважень, керуючись нормами права та принципами гуманізму і справедливості, прагне знайти найкраще рішення для відновлення прав громадянина і одночасно забезпечити вдосконалення суспільних відносин, стороною яких виступають державні органи [6, с. 63]. В Індії з метою вироблення уніфікованого підходу до впровадження процедур альтернативного врегулювання спорів у 2005 році створено Проектний комітет з медіації та посередництва при Верховному суді Індії. У Китаї діє Центр медіації при Китайській раді сприяння міжнародній торгівлі та Китайській Міжна-

родній торговій палаті – перший та найбільший центр професійної медіації в Китаї, який має 42 відділення на по всій території. За час існування Центром розглянуто і врегульовано понад 10 тисяч спорів, з яких успішними є понад 70% справ [7].

Зважаючи на існування в Україні Національної служби посередництва і примирення, доцільно було б створити Службу медіації у вирішенні публічно-правових спорів, до компетенції якої входило б вдосконалення та поширення використання медіації між органами публічної адміністрації та приватними особами. Крім цього, функції медіації як адміністративної процедури можуть надаватися в центрах надання адміністративних послуг – постійно діючими робочими органами або структурними підрозділами місцевої державної адміністрації чи органу місцевого самоврядування, де надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання таких послуг [8].

*Встановлення повноважень щодо ведення реєстру медіаторів.* Як слушно відзначає С. Я. Фурса, раціональним є створення Єдиного реєстру медіаторів, який забезпечуватиме уніфікований облік медіаторів у державі [9, с. 5]. Такий досвід успішно демонструє Словаччина, де міністерство юстиції уповноважене вести реєстр не лише професійних медіаторів, які відповідають вимогам законодавства, а й центрів та інституцій, які здійснюють підготовку майбутніх медіаторів та надають послуги медіації [10]. На нашу думку, об'єднання та організації медіації повинні зберігати концепт автономії та також можуть вести власні реєстри своїх членів-медіаторів задля того, аби споживачі могли вільно обирати посередника відповідно до індивідуальних вимог та особливостей спору.

*Формування професійної спільноти медіаторів.* Досягнення такої цілі можливе за встановлення високих вимог щодо освіти, підготовки, сертифікації (акредитації) медіаторів та моніторингу і оцінювання їхньої діяльності. С. Я. Фурса вважає, що слід розробити Порядок ліцензування юридичних осіб, які бажають здійснювати навчання медіаторів, визначити орган контролю за проведенням навчання медіаторів та їх практичною діяльністю [9, с. 5].

У деяких державах, наприклад у Нідерландах, питання підготовки, сертифікації та

реєстрації медіаторів законом покладається на конкретні об'єднання медіаторів. Натомість більш ефективним вбачається досвід Франції, де підготовка медіатора становить 560 навчальних годин (79 з яких – практичні) та здійснюється під контролем держави у закладах вищої освіти або акредитованих установах [11, с. 211].

Якісна освітня підготовка спеціалістів у сфері медіації є важливим напрямом розвитку медіації в Україні, оскільки в зарубіжних державах професія медіатора давно визнана професією майбутнього. Слід сформулювати компетентну спільноту педагогів, які матимуть як теоретичні, так і практичні знання у сфері посередництва та створювати освітньо-професійні програми з медіації. З огляду на специфіку діяльності медіатора вбачається доцільним встановити вимогу щодо наявності у нього вищої психологічної та юридичної освіти. Крім цього, медіатор, який здійснює свою діяльність у сфері публічно-правових відносин, повинен неухильно дотримуватися концепту нейтральності, неупередженості та незалежності і володіти додатковими знаннями та методиками щодо вирішення публічно-правових спорів, зважаючи на особливості їх суб'єктного складу.

*Вибір оптимальної моделі медіації.* Моделі медіації становлять концептуальні орієнтири її застосування. У Франції широке поширення отримала добровільна модель судової медіації, при якій в повній мірі реалізується принцип диспозитивності судочинства: медіатор призначається суддею за згодою сторін для заслуховування сторін, співставлення позицій сторін та сприяння в пошуку рішення спору строком до трьох місяців [12, с. 46]. У світовій практиці запроваджують кілька моделей медіації водночас, а, наприклад Білорусь та Росія використовують лише судову медіацію. Натомість в Україні домінують дві концепції:

– *судова медіація*, яка є частиною судочинства та досвід якої Україна отримала завдяки програмі «Прозорість та ефективність судової системи України»;

– *медіація як автономний спосіб альтернативного вирішення спорів*, який функціонує паралельно із судовим процесом або передує йому [13, с. 182].

На нашу думку, Україна повинна піти шляхом поєднання всіх моделей медіації у вирішенні публічно-правових спорів, що викликати довіру суспільства та поширюватиме попит на неї. Використання судової моделі медіації передбачає певні доповнення до адміністративно-правового регулювання медіації, такі як розширення повноважень суддів, запровадження посади судді-медіатора, встановлення вимог до суддів-медіаторів, створення платформ для підготовки суддів у сфері медіації тощо.

Окрім вирішення питання щодо ступеня інтеграції медіації до судової системи, варто визначитися із добровільністю участі в процедурі медіації. Так, Італія з 2011 року застосовує обов'язкову медіацію майже до всіх категорій спорів. Сторона, яка має намір звернутися до суду, перед цим зобов'язана зробити спробу примирення – разом із позовною заявою до суду вона представляє підписаний медіатором документ про здійснену процедуру медіації [14]. Т. Кисельова виділяє два можливих сценарії інтеграції медіації в судову систему: *небажаний* – інтеграція шляхом запровадження обов'язкової судової медіації та *бажаний* – інтеграція шляхом запровадження добровільної судової медіації. Обов'язкова медіація є корисною, оскільки підвищує обізнаність громадян про медіацію взагалі, однак має низку недоліків, серед яких існує загроза невідвідування медіації сторонами та низького рівня досягнення домовленостей, збільшуються час та витрати на розгляд спору (якщо медіація виявилась неуспішно і сторони все одно звертаються до суду), потребує державного фінансування тощо [15, с. 20-21].

На нашу думку, обов'язкову медіацію можна встановлювати у деяких категоріях справ, особливо зважаючи на те, що у суб'єктів владних повноважень відсутня мотивація добровільно брати участь у посередництві. Однак у будь-якому випадку учасники медіації повинні притримуватися концепту щодо добровільного та самостійного прийняття рішення про участь у процедурі медіації. Тобто вони мають право приймати рішення про початок, зупинення, припинення медіації за взаємною згодою, на власний розсуд обирати медіатора, самостійно встановлювати обсяг власних вимог, визначати коло обговорюваних питань тощо [16, с. 25].



Вдосконалення правового статусу суб'єктів владних повноважень як учасників медіації та їх професійна підготовка у сфері врегулювання конфліктів. Такий елемент концептуальної основи засновується на концепції людиноцентризму в доктрині адміністративного права. Тому можемо стверджувати, що обов'язковою умовою запровадження медіації у вирішенні публічно-правових спорів є встановлення повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб) щодо права ініціювати та погодитися на пропозицію участі у процедурі медіації. Крім цього, державні службовці повинні бути обізнаними у сфері медіації та проходити відповідне навчання, наприклад, під час підвищення кваліфікації. Наприклад, у Росії з 2013 року Центр правових інновацій та примирних процедур Воронезького державного університету реалізує програму підвищення кваліфікації державних службовців «Використання переговорних (антиконфліктних) технологій у професійній діяльності державних службовців» [17].

Протидія зловживанню правами в процесі медіації та формування інституту відповідальності медіатора. Зловживання правами у процесі медіації можна розглядати як недобросовісність сторін або медіатора. Адміністративно-правове регулювання медіації повинне попереджувати порушення учасниками встановлених вимог медіації та закріплювати ефективні механізми боротьби з цим явищем. Слід закріпити на законодавчому рівні принцип добросовісності учасників медіації на всіх етапах її проведення, передбачити широкий та повний перелік прав сторін задля уникнення зловживань з боку медіатора, запровадити інститут відповідальності сторін та медіатора у процесі врегулювання спору шляхом медіації тощо. Розвиток концептуальної дисциплінарної відповідальності медіатора дозволить попередити порушення ним фундаментальних принципів медіації та забезпечити високу якість процедури. Можемо стверджувати, що ефективною системою оцінювання та моніторингу діяльності медіаторів міг би стати Єдиний електронний реєстр, де сторони спору могли б залишати відгуки про діяльність конкретного медіатора.

Сторони спору повинні усвідомлювати значення концепції діалогу та переговорів.

Для того, щоб переговорний процес та укладення угоди за результатами медіації відбувалося в межах права та відповідало усім вимогам закону адміністративно-правове регулювання медіації повинне передбачати можливість участі адвокатів сторін спору під час проведення медіації.

Встановлення механізму забезпечення виконання угоди за результатами медіації. Відповідно до Директиви 2008/52 / ЄС Європейського парламенту та Ради щодо деяких аспектів медіації в цивільних і комерційних справах [1] держави-члени ЄС повинні гарантувати сторонам спору-учасникам медіації можливість вимагати виконання змісту письмової угоди, досягнутої в результаті медіації. Для цього можуть бути використані різні способи, наприклад, посвідчення угоди за результатами медіації.

Наприклад, у межах судової медіації угоди за результатами медіації можуть мати три правові форми:

— прирівнюватися до судового рішення (Аргентина, Чехія);

— вважатися мировою угодою, яка потребує або затвердження суду (Китай, Фінляндія, Франція), або нотаріального посвідчення (Бельгія, Данія, Румунія), або поєднує обидва варіанти (Австралія, Канада);

— розглядатися як цивільно-правовий договір [18, с. 77].

В Англії також використовується можливість затвердження судом позасудової угоди за результатами медіації та надання такій угоді статусу арбітражного рішення [20, с. 134]. Натомість, в Австрії передбачається, що угода за результатами медіації, яка проводилася в межах судового провадження, може бути визнаною судом, у той час як результат досудової медіації судового захисту не отримує. В Індії угоди, які були досягнуті в ході медіації, володіють такою ж силою, що і третейські (арбітражні) рішення, в незалежності від того, чи була дана процедура порушена в рамках вже наявного судового провадження чи ні [19, с. 69].

Хоча примусове виконання угоди за результатами медіації не повністю відповідає концепції медіації, заснованої на принципі добровільності і добросовісності сторін, добровільне рішення про нотаріальне посвідчення угоди свідчитиме про чесні наміри учасників

медіації. Виходячи з того, що посадові особи органу публічної адміністрації повинні суворо дотримуватися закону та діяти лише у встановлених ним межах, нотаріальне посвідчення вбачається найбільш ефективним механізмом затвердження угоди за результатами медіації у системі адміністративно-правового регулювання. При цьому, зважаючи на завантаженість судів, затвердження такої угоди судом потребуватиме більше часу та може значно гальмувати її виконання.

Серед очікуваних результатів реалізації визначених елементів концептуальних основ можемо виділити такі:

— забезпечення принципу верховенства права, кращого доступу до правосуддя, розвиток правової культури та покращення правового середовища;

— розвантаження та оптимізація судової системи;

— забезпечення прозорості та відкритості під час врегулювання публічно-правових спорів та у адміністративно-правових відносинах у цілому;

— зниження загальної кількості конфліктів між органами публічної влади та громадянами;

— ліквідація бюрократизму під час захисту приватними особами своїх інтересів у спорі з владним суб'єктом;

— зниження корупційних ризиків у системі державного управління;

— наближення діяльності органів публічної адміністрації до європейських стандартів та підвищення довіри у відносинах з громадянами.

### Висновок

Таким чином, основними елементами концептуальної основи побудови належної адміністративної процедури застосування медіації у публічно-правових спорах є концепція правового забезпечення медіації, концепція правового регулювання порядку утворення спеціального органу у сфері медіації та концепція правового регулювання організації та забезпечення належної адміністративної процедури медіації. Запропонована концептуальна основа ґрунтується на зарубіжному досвіді запровадження та функціонування інституту медіації. Її поетапна реалізація сприятиме становленню медіації в Україні та надасть можливість належно організувати медіацію у публічно-правових спорах. Концепція мир-

ного позасудового вирішення спорів у вигляді діалогу та переговорного процесу за участі медіатора покликана модернізувати адміністративно-правові відносини відповідно до реалій сьогодення.

### Література

1. Директива № 2008/52/ЄС Європейсько-го парламенту і Ради про деякі аспекти посередництва (медіації) в цивільних та комерційних справах. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a95#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a95#Text)

2. Коломытцева В. В. Этапы становления медиации в зарубежных странах. *Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки?* 2013. № 2 (118). С. 268-272.

3. Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities. URL: [https://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/conflict\\_prevention/docs/concept\\_strengthening\\_eu\\_med\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/conflict_prevention/docs/concept_strengthening_eu_med_en.pdf)

4. Притика Ю. Д. Зміст та класифікація принципів медіації. *Бюлетень Міністерства юстиції України*, 2010. № 10. С. 86-92.

5. Галкин А. Г., Терлыч И. А. Сравнительно-правовой анализ процедуры медиации в российской федерации и США. *Власть Закона*, 2017. № 4. С. 66-74.

6. Шавцова А. В. Уполномоченный по правам человека: зарубежный опыт и прогнозируемая белорусская модель. «Конституционно-правовое регулирование общественных отношений в Республике Беларусь и других европейских государствах»: сб. науч. ст., посвящ. 20-летию каф. Гос., тр. И с.-х. права ГрГУ им. Я. Купалы: Международной научно-практической конференции, Гродно, 24-25 апреля 2009. Гродно: ГрГУ, 2009. С. 59-70.

7. Беликова К. М., Ахмадова М. А., Ромазанов А. А. Законодательные основы медиации (посредничества) как примирительной (согласительной) процедуры при урегулировании споров в Китае. *Российский судья*, 2015. № 7. С. 16-20.

8. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. Відомості Верховної Ради. № 32. ст. 409. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

9. Фурса С. Я. Медіація в Україні: актуальні питання теорії і практики та необхідність законодавчої регламентації. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*, 2014. № 1. С. 5-9.

**АНОТАЦІЯ**

Статтю присвячено осмисленню концептуальної основи побудови належної адміністративної процедури застосування медіації у публічно-правових спорах. Визначено мету концептуальної основи побудови належної адміністративної процедури використання медіації у публічно-правових спорах, яка полягає в модернізації відносин громадян із органами публічної адміністрації. Виокремлено основні проблеми та перешкоди реалізації інституту медіації у сфері публічних правовідносин. Запропоновано основні вектори розвитку української медіації у публічно-правових спорах. Виокремлено основні елементи концептуальної основи побудови належної адміністративної процедури застосування медіації у публічно-правових спорах. Змодельовано очікувані результати реалізації концептуальної основи побудови належної адміністративної процедури застосування медіації у публічно-правових спорах.

Ключові слова: медіація, публічно-правові спори, концепція, адміністративна процедура, альтернативне вирішення спорів, адміністративно-правове регулювання.

**SUMMARY**

The article is devoted to understanding the conceptual basis for building a proper administrative procedure for the use of mediation in public law disputes. The purpose of the conceptual basis for building a proper administrative procedure for the use of mediation in public law disputes, which is to modernize the relations of citizens with public administration bodies, is determined. The main problems and obstacles to the implementation of the institution of mediation in the field of public relations are highlighted. The main vectors of development of Ukrainian mediation in public law disputes are offered. The main elements of the conceptual basis for building a proper administrative procedure for the use of mediation in public law disputes are highlighted. The expected results of the implementation of the conceptual basis for the construction of a proper administrative procedure for the use of mediation in public law disputes are modeled.

Key words: mediation, public-law disputes, concept, administrative procedure, alternative dispute resolution, administrative-legal regulation.

10. Zбkon 420/2004 Z.z.SR о mediбcii а о doplnenn niektorэch zбkonov z 25. jъna 2004. URL: <https://www.vyvlastnenie.sk/predpisy/zakon-o-mediacii/>.

11. Бондарчук Н., Бугайчук А. Проблеми правового регулювання медіації в Україні. *Підприємництво, господарство і право*, 2018. № 10. С. 209-213.

12. Бочкарев С. В., Бочкарева Т. Н. Добровольная модель судебной медиации во Франции *Семейная медиация в ювенальной политике*: Сб. матер. международной научно-практической конференции, под ред. В.Ю. Сморгуновой. СПб, Издательский Дом «Алеф-Пресс», 2014. С. 46-47.

13. Бондаренко-Зелінська Н. Л. Впровадження медіації у судовий процес як складова наближення законодавства України до європейських стандартів. *Приватне право і підприємництво*, 2011. С. 181-185.

14. Гайдаенко Ш. Н. И. Обязательная медиация: опыт Италии. *Третейский суд*, 2012. № 1. URL: <http://mosmediator.narod.ru/index/0-1287>

15. Кисельова Т. Інтеграція медіації в судову систему України: програмний документ,

підготовл. в рамках проекту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні». Київ, 2017. 28 с.

16. Кармаза О. Інститут медіації: основні концепції розвитку. *Підприємництво, господарство і право*, 2017. № 2, С. 24-28.

17. Центр правових інновацій и примирительных процедур Воронежского государственного университета. URL: <http://mediation.vsu.ru/skills-rising>

18. Голубцов В. Г., Сятчихин А. В. Медиативное соглашение: правовая природа, форма, вопросы обеспечения исполнения. *Актуальные проблемы гражданского права*, 2014. № 1. С. 76-87.

19. Ивановская Н. В. Медиация в Англии и Уэльсе. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки*, 2013. № 1. С. 130-135.

20. Нагорная М. С., Герасимова Ю. В. Нормативное регулирование медиации в международном праве и зарубежная правоприменительная практика. *Вестник совета молодых учёных и специалистов Челябинской области*, 2018. Т. 1. № 1 (20). С. 68-71.

## ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВА АКсіОМАТИКА РОЗВИТКУ ГРОМАДИ

**ЦИЦИК Ольга Ігорівна - аспірантка кафедри теорії та історії держави і права, конституційного та міжнародного права Львівського державного університету внутрішніх справ**

**УДК 340.12**

*У статті представлено результати дослідження проблеми дефініції громади у філософсько-правовому дискурсі. Обґрунтовано концептуальні положення щодо наукового осмислення громади, розкрито сутність та особливості її життєдіяльності, а також підходи до дослідження її розвитку. У результаті аналізу цілої низки наукових досліджень нами визначено концептуальні підходи щодо дефініції «громада», а саме: як історично утворена спільнота людей; як спільний, колективний споживач; як сукупність суспільних взаємодій; як суб'єкт місцевого самоврядування; як територіально-об'єднана сукупність людей; як базова адміністративно-територіальна одиниця; як сукупність інститутів; як суб'єкт цивільно-правових відносин, суб'єкт господарювання.*

*Відзначено, що територіальну громаду слід розуміти як місцеве громадянське суспільство, яке є однією із передумов становлення успішних територіальних громад та активної участі громадян в їх розвитку. Очевидним є те, що нині демократичні інститути найефективніше функціонують в середовищі, в якому максимально дотримуються принципи громадянського суспільства.*

*Ключові слова: дефініція, громада, територіальна громада, правова модель громади, правові норми, територія, загальний зв'язок, соціальна взаємодія, реформа.*

### **Постановка проблеми**

Реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації стало одним із ключових напрямків системних суспільних трансформацій в Україні. Метою такої оптимізації було створення ефективної системи публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях, спосібної забезпечити оптимальні умови для життєдіяльності людей та можливості для ефективного розвитку всіх регіонів шляхом раціонального використання їх потенціалу. Проблема побудови нової моделі територіальної громади системно обговорюється у політичному, правовому та експертному середовищі. Натомість філософсько-правовий аспект цього питання залишається поза увагою дослідників. На наше переконання, саме концептуальне обґрунтування дефініції громади сприятиме вирішенню інституційних та практичних питань територіальних громад як першого етапу на шляху оптимальної моделі розвитку громади за сучасних умов інтенсифікації євроінтеграційних процесів та децентралізації влади в Україні.

### **Стан дослідження проблеми**

Філософсько-правовий дискурс визнається цілою низкою наукових розвідок, в яких аналізується проблема дефініції громади. Теоретико-методологічною основою нашого дослідження стали праці М. Баймуратова, О. Батанова, П. Білик, І. Бутко, П. Гураль, І. Гурняк, П. Жука, Л. Ельчева, І. Ібрагімова, К. Іонассена, В. Кравціва, Е. Остром,

В. Полуйко, І. Сторонянської, А. Токвіля, Ю. Філіппова, Д. Хіллері, Р. Шаффера та інших. Водночас невирішеною залишаються проблема визначення дефініції громади у філософсько-правовому дискурсі, що безпосередньо або опосередковано заважає, гальмує або ускладнює пошук оптимальної моделі розвитку громади за сучасних умов інтенсифікації євроінтеграційних процесів та децентралізації влади в Україні.

#### **Мета і завдання дослідження**

Авторка поставила собі за мету обґрунтувати концептуальні положення дефініції громади у філософсько-правовому дискурсі крізь призму еволюції сучасних теорій та підходів до сутності останньої.

#### **Виклад основного матеріалу**

Наукове осмислення поняття та сутності громади має вагому глибинну значимість в процесі виявлення, виокремлення, розроблення та селекції ефективних інструментів її розвитку. Саме громада є одним із найстаріших соціальних інститутів в історичному розвитку людства. Ідеолог теорії вільних громад А. Токвіль відзначає, що «громада – це єдине об'єднання, яке відповідає самій природі людини, і де би збиралися люди, громада постає сама собою» [1, с. 57].

У результаті аналізу цілої низки наукових досліджень нами визначено концептуальні підходи щодо дефініції «громада», а саме:

– як історично утворена спільнота людей, що характеризується єдністю традицій та культури (П. Гураль) [2];

– як спільний, колективний споживач послуг, проте попит має індивідуалізований, персоніфікований характер, тоді як потреби визначають суспільні очікування індивідуумів щодо задоволення цими послугами (Д. Барнс) [3, Р.111];

– як сукупність суспільних взаємодій, інтеракцій між індивідуумами, проживання на одній території, родинні стосунки, приналежність до певної соціальної групи, зв'язки соціального захисту й підтримки (Дж. Хіллер) [4, Р. 122];

– як суб'єкт місцевого самоврядування (М. Баймуратов, О. Батанов, О. Васильєва, І. Видрін, І. Гурняк, О. Дацко, В. Кампо, А. Ко-

валенко, М. Корнієнко, В. Куйбіда, А. Лелеченко, Ю. Молодожен, Н. Руда, А. Ткачук та інші) [5, с.122];

– як територіально-об'єднана сукупність людей, що формується на основі соціально-територіальних розбіжностей у специфічне соціальне утворення (І. Бодрова, К. Іонасен, Ю. Сурмін, Ю. Тихоміров, Я. Щепанський) [6, Р. 21];

– як базова адміністративно-територіальна одиниця (П. Жук, В. Кравців, Ю. Кириченко) [7];

як сукупність інститутів (Р. Парк) [8, с. 67];

як суб'єкт цивільно-правових відносин, суб'єкт господарювання (В. Кравченко) [9, с. 148].

Відтак, вважаємо за доцільне окреслити визначальні ознаки громади. Вчений Ю. Філіппов визначає чотири ключових ознаки: спільність людей (історична, сусідська, культурна та ін.), тобто населення; територія, простір у межах певних кордонів (адміністративних, географічних, економічних, культурних, інформаційних та ін.), соціальна взаємодія (загальні правила та норми поведінки, сусідські відносини, загальні владні структури, громадські організації, спільні соціальні послуги, взаємозв'язок у виробничій діяльності та ін.); ідентифікація з громадою / психологічне почуття громади (спільність цінностей, почуття приналежності, причетності до подій в громаді, відповідальність перед громадою тощо) [10, с. 34].

Знані зарубіжні вчені К. Іонасен та Д. Хіллері виокремлюють такі елементи громади («community»), як: територіальна основа; взаємозв'язок спеціалізованих груп громади та поділ праці в ній; спільна культура та соціальна система, які інтегрують діяльність її суб'єктів; усвідомлення індивідами єдності та приналежності до громади; можливість діяти на корпоративних засадах задля ефективного вирішення локальних проблем [6, с. 21]. Дослідник Д. Хіллер висуває, що попри наявні розбіжності, конститутивними ознаками громади є: територія, загальний зв'язок (чи зв'язки) та соціальна взаємодія [4, с. 117].

На думку дослідниці І. Мелехіної, сутнісні характеристики громади пред-

ставлені сукупністю таких ознак, як: прив'язаність громади до території природного проживання індивідів, чим детерміновано первинність самовизначення з подальшим оформленням юридичного статусу; членство в громаді, що ґрунтується на спільності інтересів; самоврядність, що виступає формоутворювальною засадою владовідносин; спосібність до структурування та формування внутрішньо-організаційних управляючих інституцій; соціальне функціонування на основі колегіальних форм діяльності задля життєзабезпечення загальних (спільних) інтересів; упорядкованість відносин на основі правових та інших соціальних норм, що дозволяє визначати їх як суб'єктів права, спосібність бути суб'єктом комплексних правовідносин; зумовленість поведінки не лише суб'єктивними, але й об'єднувачими факторами, стійкістю інтересів, зв'язків й форм соціальної діяльності; первинність у відношенні до об'єднань, які сформовані народом, нацією, державними структурами, що забезпечує діалектичний зв'язок із державою та громадянським суспільством; психологічна ідентифікація індивідуумів із громадою (формування та прояв почуття співтовариства) [11, с. 9].

Особливі ознаки територіальних громад виокремив український правознавець М. Баймуратов, а саме: 1) територіальна – «дислокація» місцевого самоврядування на рівні населених пунктів, як територіальної основи муніципальної демократії; 2) інтегративна, відповідно територіальна громада формується на основі об'єднання всіх мешканців, які проживають на цій території, незважаючи на те, чи є громадянами держави, тобто членами територіальної громади можуть бути іноземні громадяни, а також особи без громадянства, які постійно проживають на цій території. Окрім цього, згідно з позицією вченого, до територіальної громади можуть належати біженці й переміщені особи; 3) інтелектуальна, зумовлена наявністю в індивідуумів спільних інтересів, які мають особливий характер та проявляються у формі індивідуально-територіальних зв'язків; 4) майнова – право мати спільну комунальну власність; 5) фіскальна – члени територіаль-

ної громади є платниками місцевих податків і зборів [5, с. 123].

Дослідник О. Мороз пропонує наступний перелік ознак громади: спільна територія існування (яка може включати проживання, володіння нерухомим майном, роботу); спільні інтереси щодо вирішення проблем життєдіяльності; налагоджена соціальна взаємодія в процесі реалізації інтересів; самоідентифікація кожного члена із громадою; загальна комунальна власність; сплачування комунальних податків

Вказані ознаки в цілісності створюють системні зв'язки територіально-індивідуального характеру та визначають структурно-функціональні особливості громади. Попри це, вони дають лише означальний опис, не розкриваючи її специфіки як особливої, відносно невеликої соціальної спільноти, локально-територіального функціонування із характерними їй географічними, демографічними, соціально-психологічними, культурними, економічними, організаційними та іншими особливостями.

Значущість громади в Україні обумовлена традиційністю буття народу, широкою духовною спадщиною, тривалою боротьбою за незалежність та зміцнення держави, становленням й розвитком самоврядного права та правової системи, формуванням громадянського суспільства. Вчений О. Гураль використовуючи історико-правовий підхід до визначення територіальної громади відзначає, що українці в умовах розділення української території, багатоговікової бездержавності, багатократної денационалізації провідної верстви українства зуміли зберегти громадську, державну та правову традицію [2, с. 33].

Саме сукупність традицій обумовлює самобутність територіальної громади, етнополітичні, правові, інституціональні та культурні умови, в контексті яких розвивається соціум, а також отой обмежений соціально-моральною домінантою інструментарій, за допомогою якого індивідууми як члени територіальної громади та первинні суб'єкти місцевого самоврядування реалізують власні інтереси та потреби. Відтак, доцільно вирізнити формальні та неформальні характеристики територіальної громади. Зрозумі-

міло, що формальні визначаються Статутом певної територіальної громади. Натомість неформальні характеристики (цінності, традиції, потреби, інтереси), взаємодію суб'єктів територіальної громади, діяльність громадських об'єднань, слід ґрунтовно аналізувати та враховувати в процесі вибору орієнтирів розвитку громади. Позитивний досвід життєдіяльності територіальної громади та оптимальні форми її організації зберігають та розвивають традиції, які забезпечують суб'єктивний добробут. Підтвердженням цьому є результати дослідження таких науковців, як С. Гантінгтон, Г. Патнем, Ф. Фукуяма, що саме культурні традиції вирізняються винятковою стійкістю, а відтак формують політичну, правову та економічну практику [13, с. 87]. Вчений М. Вебер обґрунтував, що узвичаєні релігійні цінності мають стійкий вплив, а характерологічні риси культури зберігаються упродовж тривалого часу та визначають політичний, правовий та економічний розвиток соціуму [14].

Україна належить до країн із висококонтекстною культурою, в якій суспільство орієнтоване на родинні взаємозв'язки, узвичаєно тривалий час зберігати та підтримувати тісні взаємини. У такому середовищі, як показує дослідження Е. Холл, чимало рішень ухвалюється без обговорень або хаотично, бо цінності установилися в свідомості кожного члена [15, с. 45]. Згідно твердження Ф. Фукуями суспільство, культурна спадщина якого диктує низький рівень довіри до людей, займає невигідне становище з точки зору конкуренції на світовому ринку, позаяк воно нездатне ефективно розвивати масштабні та складні соціальні інститути [13, с. 85].

Вчені, намагаючись зрозуміти, як територіальна громада розвивається та взаємодіє зі суспільством силуетно, розглядали її через органи місцевого самоврядування, ігноруючи фактом, що всі територіальні громади є організаціями, тим самим випускаючи з поля зору мешканців й відносини між елітами всередині такої громади. У жителів територіальної громади, які систематично комунікують між собою, формуються спільні уявлення про норми й правила життєдіяльності та поведінку інших членів

Тому досить важливо територіальну громаду розуміти як місцеве громадянське суспільство, яке є однією із передумов становлення успішних територіальних громад та активної участі громадян в їх розвитку. За результатами дослідження Г. Патнема, очевидно, що нині демократичні інститути найефективніше функціонують в середовищі, в якому максимально дотримуються принципи громадянського суспільства [16, с. 27].

Підтримуємо позицію В. Полуйко, що кожна громада проходить певні етапи життєдіяльності, відтак він запропонував циклічну матрицю життя громади: 1) *стадія актуалізації* – громада є високорозвиненою, впроваджує інновації, водночас поважаючи культурно-історичну спадщину, ділиться ресурсами, регулярно моніторить свою діяльність, розвиває потенціал; 2) *стадія бачення* – визнає важливість бачення та довгострокового планування, спроможна рухатися в цьому напрямку (має стратегічну візію); 3) *стадія «передстворення» громади* (фаза хаосу) – громада нерозвинута, обмежений обмін ресурсами, ігнорування цінностями; 4) *стадія появи* – громада існує, втім має значні проблеми; 5) *стадія розпаду* – може настати будь-коли з огляду на внутрішні та зовнішні зміни; 6) *стадія конфлікту* – низька самоповага, нездатність спільно вирішувати проблеми; 7) *стадія відсутності співпраці* – відсутність бажання слухати один одного, нездатність спільно працювати; 8) *стадія паралічу* – відсутність вмінь визначати цілі та формувати плани; 9) *стадія покриття* – планування щоденних потреб й потреб інфраструктури; 10) *стадія простого планування* – попереднє планування громади та бачення; 11) *стратегічна стадія* – стає стратегічною у плануванні; допустиме триваліше планування; 12) *стадія бачення* – спроможність досягти та реалізувати бачення; комплексне стратегічне планування; 13) *стадія інтеграції* – тісна співпраця влади, бізнесу, закладів освіти та громадських організацій; 14) *стадія інновації* – інновація як на рівні громади, так і окремої людини; почуття можливості проходить через громаду; 15) *стадія навчання* – наявність вивчення культури в основних цінностях соціуму та організацій. Необхідно зауважи-

ти, що не обов'язково має бути лінійний рух стадіями, кожна громада розвивається індивідуально, проте коли досягається певна фаза, її слід усвідомити та докласти зусиль для підтримки й подальшого просування.

У контексті реалізації реформи децентралізації в Україні необхідно зауважити, що у розвинутих європейських країнах в основу сучасного місцевого самоврядування закладено теорію вільних громад, за якою останнє є самостійним й незалежним від центральної влади інститутом. Для ефективною реалізація такого підходу потрібні певні передумови: демократичні традиції, належний рівень політичної культури та відповідний рівень розвитку громадянського суспільства. Місцеве самоврядування, яка ґрунтується на системі територіальних громад, характеризується такими ознаками: наявність чітко усвідомлених суспільних інтересів й готовність громадян нести відповідальність за прийняті рішення; чітке розмежування компетенцій держави та територіальної громади, держава мінімально втручається у процес місцевого самоврядування; демократичний та прозорий характер діяльності органів місцевого самоврядування; реалізується принцип субсидіарності під час розподілу повноважень; посадові особи органів місцевого самоврядування повинні мати спеціальну освіту та дотримуватися особливої етики.

#### **Висновки**

Таким чином, наукове осмислення філософсько-правових засад розвитку територіальних громад дозволило сформулювати основні домінуючі, згідно яких повинна реалізовуватися реформа територіальної організації влади на базисах децентралізації та розвитку самодостатніх територіальних громад: якісна правова основа реформи, чітке законодавче визначення статусу територіальних громад, механізму закріплення права власності, розподілу владних повноважень тощо; делегування найширшого переліку владних повноважень на рівень територіальних громад за принципом субсидіарності; запровадження ефективних механізмів контролю за органами місцевого самоврядування в умовах децентралі-

зації. Передбачене реформою укрупнення територіальних громад без впровадження контролю за владою і забезпечення її відповідальності може створити ширші можливості для зловживань органів місцевого самоврядування; впровадження механізмів активного залучення суб'єктів територіальних громад до участі в управлінні та формуванні управлінських рішень; розвиток громад як публічних корпорацій, акцентування на власних можливостях й ресурсах, пряма участь громади у вирішенні господарських питань; забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, розповсюдження юрисдикції органів місцевого самоврядування на території за межами населених пунктів; децентралізація повноважень має супроводжуватись адекватною для виконання цих повноважень децентралізацією бюджетних ресурсів.

#### **Література**

1. Токвиль де А. Демократия в Америке. Москва: Прогресс, 1992. 554 с.
2. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Львів, 2009. 40 с.
3. Burns D., Hambleton R., Hoggett P. The Politics of Decentralization Revitalising Local Democracy. Basingstoke and London : Macmillan, 1994. 283 p.
4. Hillery G.A. Definitions of community: Areas of agreement. Rural Sociology. New York, 1955. pp.111–123.
5. Баймуратов М. О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України. *Муниципальное право Украины: учебник*. За ред. В. Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. Київ, 2001. С. 115–150.
6. Jonassen C.T. Community typology. Community Structure and Analysis. New York, 1959. 195 p.
7. Кириченко Ю. М. Територіальна громада як базовий елемент системи місцевого самоврядування України: теоретичне визначення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 451–457.
8. Парк Р. Избранные очерки: Сб. переводов. Сост. и пер. с англ. В. Г. Николаев;



Отв. ред. Д. В. Ефременко. Москва, 2011. 320 с.

9. Кравченко В. В. До питання щодо зако-нодавчого визначення статусу територіальної громади. *Проблеми вдосконалення правового регулювання міс-цевого самоврядування*: матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 4–5 грудня 2001 р.). Харків: Нац. юрид. акад. України, 2002. С. 145–148.

10. Филиппов Ю. В., Авдеева Т. Т., Лаврова Т. Г. Теории местного экономического развития: учебное пособие. Москва: КНО-РУС, 2013. 102 с.

11. Мелехина И. И. Местное сообщество: теоретико-правовой анализ: автореф. дисс. канд. юрид. наук. Краснодар, 2003. 21 с.

12. Мороз О. Ю. Територіальна громада: сутність становлення та сучасні українські реалії. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2008. Вип. 2. URL: [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik2/fail/Moroz.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/Moroz.pdf) (дата звернення: 12.09.2018 р.).

13. Fukuyama F. Trust: social virtues and the creation of prosperity. *International Journal on World Peace*. Vol. 14, No. 1 (MARCH 1997), pp. 84–87.

14. Weber M. The protestant ethic and the spirit of capitalism. New York: Charles Scribner's Sons, 1958. URL: [https://womrel.sitehost.iu.edu/Rel433%20Readings/SearchableTextFiles/Weber\\_ProtestantEthic.pdf](https://womrel.sitehost.iu.edu/Rel433%20Readings/SearchableTextFiles/Weber_ProtestantEthic.pdf) (дата звернення: 12.09.2018 р.).

15. Hall E.T. *Beyond culture*. Anchor Books, 1989. 298 p.

16. Putnam R.D. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993. 280 p.

17. Полуйко В. Циклічна матриця життя громади. *Економічний розвиток грома-*

#### SUMMARY

*The article presents the results of a study of the problem of community definition in philosophical and legal discourse. Conceptual provisions on the scientific understanding of the community are substantiated, the essence and features of its life activity, as well as approaches to the study of its development are revealed. As a result of the analysis of a number of scientific researches we have defined conceptual approaches to the definition of «community», namely: as a historically formed community of people; as a common, collective consumer; as a set of social interactions; as a subject of local self-government; as a territorially united group of people; as a basic administrative-territorial unit; as a set of institutions; as a subject of civil law relations, a business entity.*

*It is noted that the territorial community should be understood as a local civil society, which is one of the prerequisites for the formation of successful territorial communities and active participation of citizens in their development. It is obvious that today democratic institutions function most effectively in an environment in which the principles of civil society are adhered to as much as possible.*

*Key words: definition, community, territorial community, legal model of community, legal norms, territory, general connection, social interaction, reform.*

ди. Львів: Фонд розвитку громадських організацій «Західноукраїнський ресурсний центр», 2007. № 4. С. 4.

18. Каплан Ю. Розширення компетенції місцевого самоврядування базового рівня з метою ефективного забезпечення принципу субсидіарності : аналітична записка. URL: <http://old.niss.gov.ua/MONITOR/Juni/14.htm> (дата звернення: 12.09.2018 р.).

## КЛАСИФІКАЦІЯ ТА ФОРМИ НЕЗАКОННИХ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

**БОРТНИК Надія Петрівна - доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права Національного університету «Львівська політехніка»**

**ORCID 0000-0003-1794-2793**

**МАЛЕЦЬ Марта Романівна - асистент кафедри адміністративного та інформаційного права Національного університету «Львівська політехніка»**

**ГАЛАЗ Юлія Андріївна - аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права Національного університету «Львівська політехніка»**

**УДК 342.951(477)**

*В статье рассмотрено понятие миграции как социально-экономической категории, представляющей территориальное перемещение людей внутри страны и за ее пределы, что сопровождается изменением места нахождения и места приложения труда, на которое влияют преимущественно социальные и экономические факторы, связанные с улучшением уровня и качества жизни населения. Выявлены особенности миграции как социально-экономической категории, раскрыто экономическое содержание миграции за счет определения экономических факторов. На основе классификационных признаков структурированы основные виды миграции, дана характеристика этапов и границ миграционного процесса, а также обобщенные подходы к его определению. Раскрыто современный взгляд на миграционный процесс, его этапы и границы, предусматривает его рассмотрение с учетом корректировок. Проведенный анализ нормативно-правовой базы и специальной литературы обнаружил отсутствие официального, общепринятого понятия «незаконная миграция». Существующие определения незаконной миграции позволили выделить пять основных подходов к пониманию этого феномена. На основе сочетания первого (общего) и второго (частного) подходов к определению понятия «незаконная миграция» предлагаем понимать под незаконной миграцией «самостоятельное или организованное незаконное перемещение въезд, выезд, транзитный проезд иностранных граждан и лиц без гражданства или нарушение норм миграционного законодательства страны-реципиента, выраженное в отсутствии или утрате*

*прав на пребывание в Украине. Результатом анализа научных представлений о нарушениях в сфере миграции, изучение практики контроля за миграционными процессами предложено дополнение классификации признакам: этап миграционного процесса; цель переезда мигрантов; вид юридической ответственности за нарушение норм законодательства Украины – уровень латентности; направление миграционных потоков; способ реализации. Разработанная классификация незаконных миграционных процессов позволяет упорядочить их и сгруппировать по различным классификационным основаниям, раскрыть всю полноту признаков.*

*Ключевые слова: незаконная миграция, формы незаконных миграционных процессов, классификация незаконных миграционных процессов, виды ответственности.*

### Постановка проблеми

Міграція як соціально-економічна категорія представляє територіальне переміщення людей всередині країни і за її межі, що супроводжується зміною місця перебування або місця прикладання праці, на яке впливають переважно соціальні та економічні фактори, пов'язані з поліпшенням рівня і якості життя населення. Міграція у науковій літературі з права поділяється на два види: законна міграція та незаконна міграція. Вплив останньої на соціально-економічні процеси в Україні вимагає проведення досліджень міграційних процесів з використанням сучасної методології юридичної науки.

### **Аналіз дослідження проблеми**

З'ясування особливостей класифікації та форм незаконних міграційних процесів проводилося з урахуванням робіт О. О. Бандурки, С. І. Браткова, І. К. Василенка, В. В. Зуй, В. К. Колпакова, С. Ф. Константінова, О. В. Кузьменко, О. А. Малиновської, С. О. Мосьондза, А. Ф. Моти, В. І. Олефіра, В. Л. Ортинського, О. І. Остапенка, В. І. Палька, О. І. Піскуна, А. В. Платонова, Ю. І. Римаценка, О. І. Савченка, І. І. Серової, В. М. Снігура, С. Б. Чеховича та інших вчених. Форми незаконних міграційних процесів змінюються залежно від соціально-економічних умов. Це впливає на класифікацію зазначених процесів і вимагає проведення досліджень.

**Мета статті** – дослідження класифікації та форм незаконних міграційних процесів.

### **Виклад основного матеріалу**

Сучасний погляд на міграційний процес, його етапи та межі передбачає розгляд з урахуванням коригувань. Міграційний процес починається з моменту здійснення реального переміщення в просторі, коли ідея про переїзд перейшла в конкретну дію. У правовому відношенні законна міграція відповідає вимогам чинного законодавства та має чітке визначення у національному законодавстві та у міжнародних нормативних актах.

Аналіз сучасних визначень незаконної міграції, накопичених у науковій літературі, дає можливість виділити п'ять основних підходів до розуміння цього феномену: незаконна міграція як специфічна форма територіального переміщення з порушенням встановлених норм законодавства; незаконна міграція як сукупність порушених норм законодавства у сфері міграції; незаконна міграція як умова реалізації мігрантами намічених цілей; незаконна міграція як сукупність суспільних відносин; незаконна міграція як вид транснаціональної злочинної діяльності.

Автори першого підходу визначають незаконну міграцію як специфічну форму територіального переміщення, при якій

відбувається порушення національного законодавства і норм міжнародного права. При цьому не розкриваються конкретні норми, які були порушені. Цей підхід можна назвати загальним, оскільки він дає найбільш загальне уявлення про феномен незаконної міграції і розкриває суттєві сторони.

Недоліком такого розуміння незаконної міграції є відсутність у змісті необхідних і достатніх умов віднесення міграції до незаконної, невідображення її структурних елементів. До прихильників цього підходу можна віднести вчених, указаних у дослідженні Н. Пак «Неконтрольована міграція як загроза безпеці країн Європейського Союзу» [1].

У межах другого підходу незаконна міграція розуміється як сукупність порушених норм законодавства у сфері міграції, що регулюють правила та порядок в'їзду, транзитного проїзду, перебування, виїзду, встановлені для мігрантів іноземного походження. У визначення включається незаконна трудова діяльність мігрантів, яка безпосередньо не відноситься до процесу міграції. Зайва деталізація порушених норм міграційного законодавства у визначенні незаконної міграції робить його докладним і інформативним, одночасно громіздким і складним для сприйняття.

У науковій літературі таке розуміння незаконної міграції є поширеним його дотримуються досить велика кількість учених, серед яких можна виділити: О. А. Грішнова, Г. І. Луцишин, О. А. Малиновська, Р. М. Кермач, А. В. Солодько, Т. В. Клінченко, В. В. Кривенко, О. О. Чуприна і ін. [2].

Третій підхід визначає незаконну міграцію як одну з умов реалізації мігрантами намічених цілей, у центрі уваги якої зосереджені цільові установки мігрантів, якими керуються при прийнятті рішення про переміщення з однієї території в іншу. Цілі мігрантів автори такого підходу умовно поділяють на кілька складових: нелегальне облаштування в країні призначення; нелегальне працевлаштування та отримання нелегального заробітку.

На нашу думку, цей підхід має ряд недоліків, до яких можна віднести звуження тлумачення незаконної міграції, яке призводить до неправильної інтерпретації. У визначенні розуміння незаконної міграції зміщується в бік цілепокладання мігрантів, не відбивається суть явища, основні компоненти його структури та змісту. До представників цього підходу можна віднести: О. І. Палангюк і інші [2].

Четвертий підхід, запропонований С. М. Колос, розглядає незаконну міграцію як сукупність суспільних відносин, що складаються в процесі перетину іноземними громадянами та особами без громадянства державних кордонів і різного за цілями та термінами перебування зазначених осіб на території держави в порушення міграційного законодавства.

Такий підхід по-іншому дозволяє поглянути на це поняття, проте він не конкретизує учасників суспільних відносин і форми взаємодії, що представляє сутність і структуру суспільних відносин. Визначення не включає мінімальний склад структурних елементів незаконної міграції.

П'ятий підхід, представниками якого є В. В. Пивоваров і К. В. Петраш, дозволяє подивитися на феномен незаконної міграції з якісно нового боку. Автори підходу з'єднують у визначенні незаконної міграції наступні компоненти: нелегальний самостійний в'їзд особи в державу; організація нелегального в'їзду мігрантів; діяльність злочинних співтовариств мігрантів; здійснення мігрантами протизаконною, злочинної діяльності незалежно від законності перебування в державі перебування.

Тлумачення незаконної міграції як виду транснаціональної злочинної діяльності в деякому роді схоже з поняттям кримінальної міграції, яка передбачає пересування мігрантів з метою вчинення злочинів і переміщення кримінальних технологій, що призводить згодом до підміни цих понять.

Вважаємо недоцільним включення у визначення незаконної міграції злочинну діяльність мігрантів, так як вона не належить до міграційного процесу та не у всіх випадках необхідна.

У сучасній літературі та на практиці зустрічаються синтетичні визначення, що спираються на певну комбінацію наведених вище підходів. Представником є А. Ф. Мота і інші [3].

Особливістю цих формулювань є те, що вони визначають незаконну міграцію не тільки як форму територіального переміщення з порушенням норм законодавства у сфері міграції (перший підхід), але й містять перерахування елементів структури явища (другий підхід). У формулюваннях робиться акцент на ціль, яку переслідують мігранти (третій підхід).

Основним недоліком синтетичних визначень є надмірна інформативність і громіздкість, що ускладнює однозначне розуміння та сприяє появі різночитань. На нашу думку, визначення незаконної міграції має бути інформативним, точним і лаконічним, має відображати лише суттєві сторони явища. З урахуванням різноманітності наявних підходів до визначення поняття «незаконна міграція» вважаємо, що необхідна уніфікація понятійного апарату у сфері міграції з метою приведення його до єдиної форми та змісту. На це особливо потрібно звернути увагу, так як мова йде про термінологію, яку передбачається в подальшому використовувати у нормативно-правових актах України.

На основі поєднання першого (загального) і другого (приватного) підходів до визначення поняття незаконної міграції пропонуємо розуміти під незаконною міграцією самостійне або організоване незаконне переміщення (в'їзд, виїзд, транзитний проїзд) іноземних громадян і осіб без громадянства або порушення норм міграційного законодавства країни-реципієнта, виражене у відсутності (втрати) прав на перебування в Україні.

При виділенні необхідних і достатніх умов віднесення міграції до незаконної були враховані міркування про те, що необхідною визнається така умова, при невиконанні якої явище не може бути визнане таким та не може існувати. Достатня умова передбачає, що при наявності (виконанні, дотриманні) явище може визнаватися таким.

Стосовно незаконної міграції необхідною умовою виступає факт незаконного переміщення іноземних громадян і осіб без громадянства через адміністративно-територіальні межі. Достатньою умовою віднесення міграції до незаконної є факт порушення норм законодавства країни-реципієнта.

Уточнене визначення поняття «незаконна міграція» відображає можливі способи реалізації переміщення незаконних мігрантів, не включення яких призводить до штучного звуження тлумачення визначення та дозволяє правопорушникам уникати відповідальності, передбаченої законодавством.

Усі перераховані вище компоненти у структурі визначення відрізняють його від решти масиву наявних визначень, наповнюючи конкретним змістом і надаючи його формі чітких меж. Міграцію робить незаконною характер дій, здійснюваних у процесі міграції, а не після неї.

У структуру незаконної міграції не включаємо трудову діяльність мігрантів, здійснення ними протизаконної, злочинної діяльності незалежно від законності перебування їх на території України. На нашу думку, трудова діяльність мігрантів належить до такого виду міграції, як трудова міграція. У свою чергу, кримінальна діяльність мігрантів у всіх аспектах прояву належить до такого виду міграції, як кримінальна міграція.

Згідно з логікою наукового дослідження після розгляду центрального поняття і його структури необхідно визначити класифікацію (види) незаконних міграційних процесів. Притаманні розглянутому феномену ознаки свідчать про наявність відмінних рис і специфічних закономірностей, що надають якісну своєрідність. Під незаконними міграційними процесами розуміється послідовний, тривалий у часі ланцюжок дій, спрямованих на переміщення з однієї території на іншу, що фіксуються як міграційні події, які знаходяться у протиріччі з вимогами законодавства у сфері міграції.

Проведений аналіз різних джерел показав, що відсутня загальноприйнята у

науковому співтоваристві та закріплена у нормативних джерелах класифікація незаконних міграційних процесів, яка дозволила упорядкувати та згрупувати різноманітність незаконних міграційних процесів за різними класифікаційними підставах.

Відсутність єдиної, уніфікованої класифікації економіко-правових категорій тягне застосування різних за смисловим навантаженням юридичних термінів при описі одних і тих же явищ, процесів, як наслідок, виникнення проблеми, пов'язаної з поділом незаконних міграційних процесів на окремі види за різними класифікаційними ознаками.

Результатом аналізу наукових уявлень про порушення у сфері міграції, вивчення практики контролю та нагляду за міграційними процесами є класифікація за п'ятьма ознаками. На етапі здійснення міграції, тобто при реалізації переїзду з однієї країни в іншу найбільшого поширення набули наступні незаконні міграційні процеси: перетин кордону (в'їзд, виїзд) у спеціально необладнаних місцях (тобто поза зоною прикордонного контролю); надання в пунктах прикордонного огляду підроблених документів; повідомлення в пунктах прикордонного огляду недостовірної мети в'їзду; порушення порядку та правил транзитного проїзду в іншу країну через територію України; ухилення іммігранта від проходження імміграційного контролю на етапі допуску на територію України.

На етапі перебування та адаптації мігрантів у приймаючій країні можуть виникати такі незаконні міграційні процеси: порушення правил перебування на території України, в тому числі перебування без дозвільних документів, якщо це передбачено законодавством; порушення правил і порядку здійснення трудової діяльності на території України (робота без дозвільних документів, без оформлення офіційних договорів з роботодавцем, повідомлення недостовірної інформації та надання підроблених документів при оформленні документів для здійснення трудової діяльності); перевищення встановленого максимального терміну перебування на

території України; пролонгація терміна перебування на території України без законних підстав та інші.

За метою переїзду мігрантів пропонуємо розрізняти незаконні міграційні процеси, що носять нетрудовий і трудовий характер. До першої групи належать ті незаконні міграційні процеси, що здійснюються з метою, не пов'язаною з трудовою діяльністю на території України. Наприклад, незаконна міграція з метою подальшого перебування (проживання) на території України, з метою туризму, навчання, включаючи приватні та інші цілі, у розрізі яких ведеться облік міграційних потоків в органах державної влади.

Незаконні міграційні процеси, як правило, носять трудовий характер. До найбільш поширених порушень при здійсненні трудової діяльності іноземними громадянами та особами без громадянства на території України можна віднести: повідомлення недостовірної інформації та надання підроблених документів при оформленні для здійснення трудової діяльності; здійснення трудової діяльності без оформлення документів; здійснення трудової діяльності без оформлення трудових і цивільно-правових договорів з роботодавцями; недотримання обмежень, передбачених щодо зовнішніх трудових мігрантів; незаконне використання трудового потенціалу іноземних громадян або осіб без громадянства; невиконання обов'язків, покладених на роботодавців з розміщення та працевлаштування іноземних громадян і осіб без громадянства.

За видом юридичної відповідальності за порушення норм законодавства України незаконні міграційні процеси можна розділити на ті, що тягнуть адміністративну відповідальність, ті, які тягнуть кримінальну відповідальність. До незаконних міграційних процесів, що тягнуть кримінальну відповідальність, відносяться незаконне перетинання осіб через державного кордону України (ст. 332 Кримінального Кодексу України) [5].

Адміністративна відповідальність у сфері міграції передбачена за порушення норм міграційного законодавства за адмі-

ністративні правопорушення в галузі захисту Державного кордону України та забезпечення режиму перебування іноземних громадян або осіб без громадянства на території України.

Докладний перелік правопорушень у сфері міграційного законодавства, що передбачає адміністративну відповідальність, представлений у чинній редакції Кодексу України про адміністративні правопорушення в главі 15: Порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України (ст. 203); Порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів (ст. 204); Незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України (ст.204-1); Невжиття заходів до забезпечення своєчасної реєстрації іноземців і осіб без громадянства (ст. 204-2); Невжиття заходів до забезпечення своєчасної реєстрації іноземців і осіб без громадянства (ст.205); Порушення порядку надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів та сприяння в наданні інших послуг (ст. 206) [6].

Наступною класифікаційною ознакою є рівень латентності. За цією ознакою можна виділити два підвиди незаконних міграційних процесів: незаконні міграційні процеси, що характеризуються низьким рівнем латентності; незаконні міграційні процеси, що характеризуються високим рівнем латентності.

Низький рівень латентності характерний для незаконних міграційних процесів, що виявляються на етапі здійснення міграції (переїзду) при перетині кордонів адміністративно-територіальних утворень.

Високий рівень латентності властивий незаконним міграційним процесам, які виявляються на етапі перебування на території приймаючої мігранта країни, коли незаконно перетнув кордон України та незаконно перебуває на території держави, порушуючи законодавство.

Виявлення правопорушень у сфері міграції, що характеризуються низьким і високим рівнем латентності, як правило, здійснюється при проведенні імміграційного контролю на кордоні та внутрішньодержавного контролю за міграційними процесами, включаючи підготовку та проведення різних заходів щодо виявлення осіб, які незаконно перебувають у країні.

У напрямках міграційних потоків пропонуємо розрізняти: незаконні еміграційні процеси, які полягають у незаконному виїзді іноземних громадян та осіб без громадянства з порушенням норм міжнародного та внутрішньодержавного права; незаконні імміграційні процеси, які передбачають незаконний в'їзд іноземних громадян і осіб без громадянства з порушенням норм міжнародного та внутрішньодержавного права.

Наступною класифікаційною ознакою є спосіб реалізації незаконних міграційних процесів. За цією ознакою можна виділити неорганізовані і організовані незаконні міграційні процеси. Неорганізовані незаконні міграційні процеси є незаконні самостійні одиночні або групові переміщення мігрантів, що відбуваються за особистим волевиявленням і без координації переміщення ззовні.

Навпаки, організовані незаконні міграційні процеси припускають організацію незаконного в'їзду, перебування, транзитного проїзду мігрантів, здійснювану при безпосередній участі зацікавлених осіб, у тому числі здійснюються групою осіб за попередньою змовою.

Запропонована класифікація дозволяє отримати комплексне визначення цього феномену і сформувати науковий підхід до дослідження цього проблемного і актуального напрямку, який спирається на принципи однозначності, суворості визначеності, ясності, доступності, системності, сумісності з іншим комплексом розроблених класифікацій у цій галузі знань.

Розроблена класифікація незаконних міграційних процесів може застосовуватися з метою запобігання та профілактики таких протиправних явищ на території України, що в подальшому дозволить мі-

німізувати негативний вплив на економічну безпеку країни-реципієнта. Далі необхідно зупинитися на такому чиннику, як форма незаконних міграційних процесів, яка служить для вираження специфічного прояву одного й того ж міграційного явища.

У науковій літературі виділяють основні форми нелегальної імміграції, до яких відносять: легальний в'їзд з подальшим порушенням умов перебування і (або) працевлаштування; незаконний в'їзд; нелегальний в'їзд.

На нашу думку, автор врахував не повний перелік можливих форм прояву незаконних міграційних процесів. Однак зауважимо, що є спроба розмежування незаконного і нелегального в'їзду, але не визначаються критерії, на основі яких відбувається цей поділ.

Представники наукової спільноти в аналітичних матеріалах форми незаконної міграції визначають як види, що тягне підміну цих дефініцій і говорить про неузгодженість думок різних авторів щодо понятійно-категоріального апарату міграційної сфери.

Як основний вид (форма) незаконних міграційних процесів фахівці виділяють наступні: незаконний в'їзд; незаконне перебування (проживання); незаконна трудова діяльність. Різні поєднання форм незаконної міграції утворюють моделі незаконної міграції.

У літературі виділяють наступні основні моделі незаконної міграції: законний в'їзд, законне перебування, незаконна трудова діяльність; незаконний в'їзд, законне перебування, незаконна трудова діяльність; законний в'їзд, незаконне перебування, незаконна трудова діяльність; незаконний в'їзд, незаконне перебування, незаконна трудова діяльність.

Як додаткові моделі незаконної міграції вчені виділяють: законний в'їзд, незаконне перебування; незаконний в'їзд, незаконне перебування.

Додаткові моделі незаконної міграції не передбачають здійснення мігрантами трудової діяльності. Що стосується України, такі випадки зустрічаються досить рід-

ко, так як в основному імміграційний потік носить трудовий характер.

Дослідження класифікації та форм незаконних міграційних процесів має на меті підготувати науково-обґрунтовані підходи для реалізації Стратегії державної міграційної політики на період до 2025 року [7]. Комплексний підхід до реформування адміністративно-правового механізму є найбільш обґрунтованим і ефективним в умовах періоду адаптації національного законодавства та реформування державного управління [8, с. 6006].

### **Висновки**

На основі аналізу накопиченої раніше інформації в цій галузі були уточнені основні моделі незаконних міграційних процесів, які представляють різні комбінації форм незаконних міграційних процесів залежно від: законності способу перетину кордону; законності правового становища мігрантів; законності трудового положення мігрантів. Перелік відомих науковому співтовариству моделей був доповнений наступним поєднанням компонентів міграційного процесу: незаконний в'їзд + законне перебування + законна трудова діяльність, яка раніше не виділялася в окрему модель.

Зазначимо, що ситуація, при якій мігрант потрапляє на територію України за неофіційними каналами, тобто незаконно, не має наміру надалі легалізуватися на території України, неможлива, так як у такому випадку у нього не залишається можливості працювати легальним способом. Модель незаконний в'їзд + незаконне перебування + законна трудова діяльність була виключена з можливих комбінацій форм незаконних міграційних процесів.

В основному міграційні потоки в Україні формуються за рахунок іноземних громадян держав, для яких передбачено спрощений порядок в'їзду на територію країни та постановки на міграційний облік у період перебування.

Можна зробити висновок про те, що у представників цих держав практично

відсутні наміри незаконно в'їжджати на територію України щодо дії безвізового режиму в'їзду. Тому більшість мігрантів потрапляє в Україну по офіційних каналах, але в подальшому є ймовірність порушення з їх боку режиму перебування, правил і порядку здійснення трудової діяльності.

### **Література**

1. Пак Н. Неконтрольована міграція як загроза безпеці країн Європейського Союзу. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2016. № 1(44/45). С. 30–32.

2. Палангюк О. Аналіз механізмів державного регулювання нелегальної міграції в Україні у працях сучасних дослідників. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. № 1. С. 83–92.

4. Колос С. М. Фактори впливу на міграційні процеси в Україні Вісник Східноукраїнського національного університету ім. Володимира Даля. 2013. № 16 (205). С. 194–203.

5. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. Законодавство України. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-XII. Законодавство України. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

7. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2015 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 482-р. Законодавство України. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text>

8. Ковалів М., Єсімов С., Крамар Р., Скриньковський Р. Перспективи реформування організаційно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Траекторія Науки. 2017. Vol. 3, №. 10, P. 6001–6008.



### **АНОТАЦІЯ**

У статті розглянуто поняття міграції як соціально-економічної категорії, яка представляє територіальне переміщення людей всередині країни і за її межі, що супроводжується зміною місця перебування та місця прикладання праці, на яке впливають переважно соціальні та економічні фактори, пов'язані з поліпшенням рівня і якості життя населення. Виявлено особливості міграції як соціально-економічної категорії, розкрито економічний зміст міграції за рахунок визначення економічних чинників. На основі класифікаційних ознак структуровані основні види міграції, дана характеристика етапів і меж міграційного процесу, а також узагальнені підходи до його визначення. Розкрито сучасний погляд на міграційний процес, його етапи та межі, що передбачає його розгляд з урахуванням коригувань. Проведений аналіз нормативно-правової бази та спеціальної літератури виявив відсутність офіційного, загальноприйнятого поняття «незаконна міграція». Сучасні визначення незаконної міграції дозволили виділити п'ять основних підходів до розуміння цього феномену. На основі поєднання першого (загального) і другого (приватного) підходів до визначення поняття «незаконна міграція» пропонуємо розуміти під незаконною міграцією «самостійне або організоване незаконне переміщення в'їзд, виїзд, транзитний проїзд іноземних громадян і осіб без громадянства або порушення норм міграційного законодавства країни-реципієнта, виражене у відсутності або втраті прав на перебування в Україні. Результатом аналізу наукових уявлень про порушення у сфері міграції, вивчення практики контролю за міграційними процесами запропоновано доповнення класифікації ознаками: етап міграційного процесу; мета переїзду мігрантів; вид юридичної відповідальності за порушення норм законодавства України рівень латентності; напрям міграційних потоків; спосіб реалізації. Розроблена класифікація незаконних міграційних процесів дозволяє впорядкувати їх і згрупувати за різними класифікаційними підставами, розкрити всю повноту ознак.

**Ключові слова:** незаконна міграція, форми незаконних міграційних процесів, класифікація незаконних міграційних процесів, види відповідальності.

### **SUMMARY**

The article considers the concept of migration as a socio-economic category, which represents the territorial movement of people inside and outside the country, accompanied by changes in location and place of employment, which is influenced mainly by social and economic factors related to improving the level and quality life of the population. The peculiarities of migration as a socio-economic category are revealed, the economic content of migration is revealed by determining economic factors. Based on the classification features, the main types of migration are structured; the characteristics of the stages and boundaries of the migration process are given, as well as generalized approaches to its definition. A modern view of the migration process, its stages and boundaries is revealed, which provides for its consideration taking into account adjustments. The analysis of the legal framework and special literature revealed the absence of an official, generally accepted concept of «illegal migration». Existing definitions of illegal migration have identified five main approaches to understanding this phenomenon. Based on a combination of the first (general) and second (private) approaches to the definition of «illegal migration», we propose to understand illegal migration as independent or organized illegal movement, entry, exit, transit of foreign citizens and stateless persons or violation of migration legislation recipient country, expressed in the absence or loss of rights to stay in Ukraine. The result of the analysis of scientific ideas about violations in the field of migration, the study of the practice of control over migration processes proposed the addition of classification features: stage of the migration process; purpose of relocation of migrants; type of legal liability for violation of the legislation of Ukraine level of latency; direction of migration flows; method of implementation. The developed classification of illegal migration processes allows to organize them and group them on different classification grounds, to reveal the full range of features.

**Key words:** illegal migration, forms of illegal migration processes, classification of illegal migration processes, types of liability.

# СУЧАСНИЙ СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ ТА ЇХ МІСЦЯ В ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ

**КОРОБЕНКО Сергій Віталійович** - здобувач кафедри цивільного, господарського і адміністративного права та правоохоронної діяльності Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

УДК 342.958

*У статті наведено підхід до систематизації наукових поглядів щодо характеристики сутності адміністративно-юрисдикційних проваджень у діяльності митних органів. Здійснено огляд наукових досліджень, у яких піддано аналізу проблеми: 1) адміністративного процесу; співвідношення категорій «процес», «провадження», «процедура» у їх адміністративно-правовому значенні (група досліджень проблем розвитку базових категорій адміністративного процесу та процедури); 2) юрисдикції, адміністративної юрисдикції, адміністративної діяльності, адміністративно-юрисдикційної діяльності (група досліджень сутності компетенції та її реалізації); 3) розвитку митного права, процедур реалізації компетенції митними органами.*

*Ключові слова: митні органи, адміністративно-юрисдикційні провадження, митне право, адміністративний процес, адміністративна процедура, юрисдикція.*

## Постановка проблеми

Генезис наукового пошуку виходить з пізнання сучасних напрацювань в обраному предметному напрямі досліджень та пов'язаних проблемних питань. Масив сформованих наукових поглядів виступає тією висхідною точкою відліку пошуку нових або поглиблення сучасних теоретичних положень. Саме завдяки напрацьованому теоретичному базису стає можливим застосування системного аналізу та юридичної компаративістики як методологічної основи визначення оптимальних у сучасних умовах, прогнозних моделей розвитку досліджува-

ного явища чи процесу. Не є винятковим і проблема обґрунтування підходу щодо визначення адміністративно-юрисдикційних проваджень у діяльності митних органів, їх переліку, особливостей, рис, правових форм реалізації тощо.

## Огляд наукових публікацій

Кожен дослідник проблем митно-правового регулювання спирається на сучасний базис наукових напрацювань у визначеній предметній сфері. Необхідність здійснення поглибленого аналізу питання сутності і змісту адміністративно-юрисдикційних проваджень у діяльності митних органів визначає пріоритет звернення, насамперед, до робіт учених у напрямі розвитку митного права, окремих проблем митно-правового регулювання: Б.М. Габричидзе, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, О. М. Козирін, Б. А. Кормич, В.Я. Настюк, Д.В. Приймаченко, К.К. Сандровський, О.В. Серих, Г.В. Соломенко, А.Є. Татарінов, С.А. Трофімов, М.Г. Шульга, В.І. Теремецький та інших. Потужні напрацювання вказаних та інших науковців є основою систематизації робіт, присвячених проблемам адміністративно-юрисдикційної діяльності митних органів та процесуальної форми її здійснення.

**Мета статті** – сформулювати підхід до систематизації наукових поглядів щодо характеристики сутності адміністративно-юрисдикційних проваджень у діяльності митних органів.

### **Викладення основного матеріалу**

Наукові дослідження сутності виділених базових категорій можна об'єднати за ознакою логіко-сміслового взаємозв'язку та виділити наступні групи наукових досліджень, присвячених проблемам: 1) адміністративного процесу; співвідношення категорій «процес», «провадження», «процедура» у їх адміністративно-правовому значенні. Цю групу досліджень можна умовно віднести до групи досліджень проблем розвитку базових категорій адміністративного процесу та процедури; 2) юрисдикції, адміністративної юрисдикції, адміністративної діяльності, адміністративно-юрисдикційної діяльності - група досліджень сутності компетенції та її реалізації; 3) розвитку митного права, процедурам реалізації компетенції митними органами.

Наукові погляди щодо сутності юридичного процесу у монографії «Теоретичні засади адміністративного процесу» (2005р.) презентує О.В. Кузьменко як основу для подальшого аналізу проблеми визначення адміністративного процесу. Вчена на підставі творчого осмислення генезису робіт учених щодо юридичного процесу (А.Х. Гольмстен, В.О. Рязановський, М.М. Розін, М.М. Полянський та інші) підкреслює його упорядковуючий характер щодо правової діяльності, нормативну урегульованість форми, спрямованість на оптимальне задоволення і гарантування інтересів суб'єктів права, притаманність юридично значимій діяльності, призначення щодо гарантування реалізації приписів норм права у повному обсязі [1, с. 19]. Юридичний процес Д.М. Бахрах сприймає як свідому, цілеспрямовану діяльність, урегульовану нормами права, щодо вирішення індивідуальних справ уповноваженими суб'єктами публічної влади, закріплену документально [2].

Отже, серед основних ознак юридичного процесу вчені розглядають як нормативно урегульовану, цілеспрямовану, свідому, упорядковану діяльність суб'єктів, наділених владними повноваженнями. Така діяльність стосується вирішення індивідуальних справ, є юридично значимою і документально закріпленою. На відміну від юридичного

процесу, юридична процедура не пов'язана із вирішенням індивідуальних справ та є урегульованою процедурними нормами.

Перспективними для подальшого врахування при розкритті питання про сутність адміністративно-юрисдикційного провадження в діяльності митних органів є положення про значення процесуальної форми, за допомогою якої можливий розгляд будь-якої правової форми діяльності у єдності наступних елементів: 1) процесуальних проваджень; 2) процесуальних стадій; 3) процесуального режиму [3, с. 916].

Сутність базових категорій адміністративного права – «адміністративний процес», «провадження», «адміністративна процедура» – піддана науковому аналізу у найбільшій кількості напрацювань, серед яких наведено окремі, підхід до яких може бути врахований при обґрунтуванні визначення адміністративно-юрисдикційних проваджень у діяльності митних органів.

Так, питання проблематики адміністративних процесуальних норм та адміністративні процесуальних правовідносин досліджував Е.Ф. Демський. Учений дотримувався широкого підходу до визначення адміністративних процесуальних норм і зазначав, що такими є «встановлені державою та забезпечені її примусом (організаційними заходами) формально визначені, загальнообов'язкові правила поведінки, які регулюють суспільні відносини щодо визнання, реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, а також інтересів держави в публічній сфері, розгляду і вирішення адміністративних справ» [4, с. 55]. Адміністративні процесуальні відносини, на думку Е.Ф. Демського, – «урегульовані нормами права суспільні відносини, що виникають у процесі розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ у публічній сфері» [4, с. 67]. Презентований Е.Ф. Демським підхід не можна вважати беззаперечним, враховуючи, зокрема, ту обставину, що вчений зазначає про урегульованість адміністративних процесуальних відносин нормами права, не конкретизуючи їх галузеву належність та вид.

Адміністративними процесуальними відносинами названі: процедурні (управлін-

ські), судочинні та деліктні [4, с. 76]. Процедура в адміністративному процесі визначена як «встановлені законодавством правила, порядок і умови (зразок) вчинення процесуальних дій щодо розгляду, розв'язання і вирішення конкретної адміністративної справи в публічній сфері [4, с. 135].

Підтримуючи науковий підхід Е.Ф. Демського щодо виділення адміністративних процесуальних відносин та адміністративних процесуальних норм, можна зазначити про неоднозначність окремих пропозицій. Зокрема, вказане стосується визнання належності процедурних (управлінських) відносин до адміністративних процесуальних. Аналізуючи зміст поняття «процедура в адміністративному процесі», запропоновану Е.Ф. Демським, можна вказати про співвідношення категорій «адміністративна процедура» і «адміністративний процес» як загальне і частка. На думку Е.Ф. Демського, процедура – це правила, за якими мають здійснюватися процесуальні дії, а отже, доцільно вказувати про те, що у сфері управління поряд із процедурними відносинами мають бути виділені і процесуальні. Така пропозиція ґрунтується на необхідності забезпечення однопорядковості порівнюваних за змістом категорій [4, с. 57]. При цьому процедура є ні чим іншим, як інструментарієм, покликаним сприяти суб'єктам відповідних правовідносин у здійсненні їх завдань і мети через установлення найбільш доцільного й ефективного порядку (послідовності) реалізації цими суб'єктами своїх прав, виконання обов'язків і повноважень у певній сфері суспільного життя [5, с. 326].

І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловійова визначають адміністративну процедуру як структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів або укладення адміністративно-правових договорів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління [6, с. 7]. В.І. Теремецький цілком справедливо адміністративну процедуру розуміє як встановлений нормами адміністративного й адміністративно-процесуального права порядок здійснення суб'єктами-носіями владних повноважень свого функціонального призначення, який проявляється у вчи-

ненні ними логічно послідовних, юридично значущих дій, спрямованих на досягнення певної мети [5, с. 332].

Наведеними науковими підходами не обмежується огляд наукових досліджень з проблематики сутності і змісту правової (юридичної) процедури. Так, С.А. Подоляка наводить близько двадцяти відповідних наукових підходів з метою обґрунтування власного погляду на сутність поняття «адміністративні процедури прокурорської діяльності» [7, с. 22-33], узагальнюючи які, дослідник формулює висновок про наявність різниці у наукових підходах щодо визначення сутності правової процедури. Поряд із цим зазначає, що наявність різних підходів «не змінюють її сутності – юридична процедура є свого роду інструментарієм, за допомогою якого досягається впорядкованість, послідовність та злагодженість у діях учасників суспільних відносин. Юридичні процедури допомагають суб'єктам найбільш повно та ефективно реалізувати свої матеріальні права, не порушуючи при цьому норм чинного законодавства» [7, с. 24].

Наведені вище наукові підходи щодо визначення сутності правової (юридичної) процедури, адміністративної процедури дозволяють запропонувати підхід, за яким зміст і призначення адміністративної процедури можна розкривати у статичному і динамічному значеннях. У статичному значенні адміністративна процедура є правилами здійснення послідовно здійснюваних дій уповноваженим суб'єктом публічної влади щодо реалізації компетенції, спрямованої на розгляд і вирішення конкретної адміністративної справи. У динамічному значенні адміністративна процедура є сукупністю послідовно здійснюваних дій уповноваженим суб'єктом публічної влади. У такому значенні для розкриття сутності адміністративної процедури може бути застосовано підхід О.І. Миколенка щодо широкого її значення, порівняно із адміністративним процесом [8].

Висновки щодо статички і динаміки змісту категорії «адміністративна процедура» дозволяють вказати про вужче значення поняття «адміністративно-юрисдикційне провадження в діяльності митних органів»,

порівняно із категорією «адміністративна процедура діяльності митних органів». Визнаючи послідовний характер дій під час здійснення зазначеного провадження, тим не менше, слід вказати на необхідності встановлення стадій адміністративно-юрисдикційних проваджень у діяльності митних органів (оскільки стадійність є однією з основних ознак провадження).

Глибоке дослідження генезису становлення адміністративного процесу здійснює і презентує О.В. Кузьменко. Вчена відзначає першооснову адміністративного процесу – порядок діяльності і вирішення адміністративних справ в адміністративних судах [9, с. 22]. О.В. Кузьменко переконливо доводить існування у 1950-х роках інституту адміністративно-деліктного процесу (назва того часу – адміністративний процес(адміністративне провадження)). Визначено започатковану пізніше «широку» концепцію змісту процесу, що полягала у визнанні суспільно-процесуальних відносин, що виникали при здійсненні виконавчої і розпорядчої діяльності й урегульовувалась процесуальними нормами радянської держави. Було відзначено значну кількість прихильників цієї концепції і, як наслідок активного її розвитку, – визнання адміністративно-деліктного процесу як виду адміністративного процесу [9, с. 30]. Вчена наголошує на необхідності у сучасній адміністративно-правовій доктрині теоретичного обґрунтування процедурної форми реалізації матеріальних норм [9, с. 31].

Серед усіх наукових напрацювань привертає увагу випробований часом підхід М.М. Тищенка щодо урегульованості адміністративно-процесуальних відносин процесуальними нормами адміністративного права [10, с. 491-493]. Аналогічний підхід презентують Т.О. Коломoeць, П.С. Лютіков, О.Ю. Меліхова. Вчені виділяють «широке розуміння адміністративного процесу», яке передбачає визнання його урегульованості нормами саме адміністративно-процесуального права. Порівняно із підходом М.М. Тищенка, зазначено не про адміністративно-процесуальні відносини, а про закріплені зазначеними нормами певний порядок у сфері виконавчої діяльності, який здійсню-

ється уповноваженими органами щодо розгляду індивідуально-визначених справ [11, с. 260].

Обґрунтовується наступне визначення адміністративно-процесуальної норми як встановленого або санкціонованого державою та забезпеченого її примусом загальнообов'язкового правила поведінки, за допомогою якого регулюються суспільні відносини, що виникають у процесі розгляду та вирішення адміністративних справ [12, с.49].

Застосування зазначеного підходу до дослідження сутності діяльності митних органів, встановлення виду норм права, якими урегульовані відносини у сфері здійснення вказаної діяльності дозволить окреслити, виділити адміністративно-юрисдикційні провадження в діяльності митних органів.

Чітким і перспективним для подальшого врахування при визначенні адміністративно-юрисдикційних проваджень у діяльності митних органів можна визнати підхід І.П. Голосніченка, презентований у 2003 році. Ним передбачено, що адміністративно-юрисдикційний процес пов'язаний із: 1) вирішенням адміністративно-правових спорів; 2) застосуванням заходів адміністративного примусу [13, с. 25]. При цьому самостійну групу норм складають провадження щодо розгляду та вирішення скарг громадян. Такі норми названі нормами-регуляторами адміністративно-правового порядку поновлення прав і свобод людини і громадянина, а власне відповідні провадження розділені на дві групи (за суб'єктною ознакою щодо вирішення відповідних категорій справ): провадження у справах за скаргами, що вирішуються в органах виконавчої влади чи місцевого самоврядування, посадовими особами, і провадження за скаргами, що вирішуються у судовому порядку (адміністративна юстиція) [13, с. 30-31].

У докторській дисертації С.М. Гусарова обґрунтовується «авторське визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності ОВС як різновиду їх адміністративної діяльності щодо розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановлених законом порядку та формах, а також

стосовно здійснення інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечувального характеру в межах повноважень цих органів із забезпечення громадської безпеки, наданих їм Конституцією України, Законом України «Про міліцію», КУПАП України та іншими законодавчими актами» [14, с. 32].

Окремі питання реалізації адміністративно-деліктної юрисдикції розкривають Д.В. Приймаченко, Р.В. Миронюк. Вчені досліджують іноземний, передусім європейський, досвід, функціонування та діяльність органів адміністративно-деліктної юрисдикції щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності, зокрема таких країн, як Німеччина, Італія, Іспанія, Австрія, Франція, Бельгія, Греція, Чехія, Польща та інших держав Європейського Союзу, а також країн СНД, зокрема, Росії, Білорусії, Казахстану, сформульовано та обґрунтовують положення, які потребують закріплення у вітчизняному адміністративно-деліктному законодавстві [15, с. 70]).

Останню групу досліджень предметної спрямованості щодо діяльності митних органів складають дослідження, присвячені розвитку митного права, різним процедурам реалізації компетенції митними органами. Наукові роботи з виділеного напрямку можна систематизувати у наступні підгрупи за особливим предметом наукового аналізу:

1) щодо змісту норм митного права (В.Я. Настюк, митних режимів (О.О. Афанасьєва, К.В. Бережна, О.М. Козирін, М.В. Мельник, Б.А. Кормич, Я.Б. Назарова, О.О. Крестьянінов, О.В. Чуприна, М.Г. Шульга та інші);

2) щодо реалізації митної політики: Б.А. Кормич, П.В. Пашко, Д.В. Приймаченко та інші;

3) присвячені проблемі адміністративної відповідальності за порушення митних правил, провадженню у справах про порушення митних правил: (Є. В. Додін, А.В. Дусик, С.Ю. Дьоміна, В.В. Нижникова, А.І. Педешко, В.В. Ченцов, О.М. Чернявська, та інші);

4) щодо адміністративної діяльності митних органів, її форм, методів, процедур здійснення (В.Т. Комзюк, С.Г. Левченко, А.А. Мудров, Д.В. Приймаченко та інші). До цього напрямку досліджень можна віднести

вивчення проблем публічного адміністрування у митній сфері (І.П. Яковлев), а також проблем сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності митних органів (А.Б. Калюта, І.П. Жилка);

5) присвячені проблемі адміністративно-правових засад боротьби з порушеннями митних правил: О.В. Константа та інші.

### **Висновок**

Узагальнення зазначених та інших наукових досліджень, присвячених різним процедурам реалізації компетенції митними органами доводить невичерпність наукового пошуку сутності адміністративно-юрисдикційних проваджень у діяльності митних органів. Процесуальна складова митної діяльності більшою мірою була досліджена щодо проблеми провадження у справах про порушення митних правил. Питання сутності адміністративної юрисдикції митних органів та процесуальної форми здійснення відповідної діяльності ще потребує наукового осмислення.

### **Література**

1. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: моногр. К.: Атіка, 2005. 352 с.

2. Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство. *Журнал российского права*. 2000. № 9. С. 6–17.

3. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т.. Т.3: Загальна теорія права/редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін. Х.: Право, 2017. 952 с.

4. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

5. Теремецький В.І. Податкові правовідносини в Україні: монографія. Харків: Диска плюс, 2012. 648 с.

6. Бойко І.В. Адміністративна процедура: конспект лекцій. І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловійова / за заг. ред. І.В. Бойко. Х.: Право, 2017. 132 с.

7. Подоляка С.А. Адміністративні процедури прокурорської діяльності в Україні. К.: «МП Леся», 2014. 156 с.

8. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права. Монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.

9. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу: навч. посіб. / Кузьменко О.В. К.: Юрінком Інтер, 2012. 208 с.

10. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Т. 1. Загальна частина / редкол. В.Б. Авер'янов (голова) та ін. К.: Юридична думка, 2007. 592 с.

11. Адміністративне право України: підруч. / під ред. Т.О. Коломощ. К.: Істина, 2012. 528 с.

12. Адміністративне процесуальне право: навч. посібник / кол. авт.; за заг. ред. Т.П. Мінки. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 320 с.

13. Голосніченко І.П. Адміністративний процес: навч. посіб. / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський. К.: ГАН, 2003. 256 с.

14. Гусаров С.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. К., 2009. 46 с.

15. Приймаченко Д.В., Миронюк Р.В. Окремі напрями узагальнення іноземного досвіду функціонування та діяльності органів адміністративно-деліктної юрисдикції та шляхи його впровадження в Україні. *Адміністративне право та адміністративна діяльність*. 2013. № 5. С. 69-75.

**Korobenko Serhii,**

*postgraduate student of the Department of Civil, Commercial and Administrative Law and Law Enforcement Activity of the Institute of Law and Public Relations of the Open International University of Human Development «Ukraine»*

**CURRENT STATE OF SCIENTIFIC ELABORATION OF THE PROBLEM FOR DETERMINING THE ESSENCE OF ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL PROCEEDINGS AND THEIR PLACE IN THE ACTIVITIES OF CUSTOMS AUTHORITIES**

The author of the article has provided an approach to the systematization of scientific views on the characteristics of the essence of administrative and jurisdictional proceedings in the activities of customs authorities. The author has carried out the review of scientific research, where the following problems have been analyzed: 1) administrative proceedings; the correlation of the categories of “process”, “proceedings”, “procedure” within their administrative and legal meaning (a group of research of the problem for the development of basic categories of administrative proceedings and procedure); 2) jurisdiction, administrative jurisdiction, administrative activity, administrative and jurisdictional activity (group of research of the essence of competence and its realization); 3) development of customs law, procedures for the implementation of competence by customs authorities.

**Key words:** customs authorities, administrative and jurisdictional proceedings, customs law, administrative proceedings, administrative procedure, jurisdiction.

## ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ОБ'ЄКТА ТА ПРЕДМЕТА КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУДОВО-ЕКСПЕРТНИХ УСТАНОВ

**РУВІН Олександр Григорович** - кандидат юридичних наук, директор Київського науково-дослідного інституту судових експертиз Міністерства юстиції України

УДК: 342.95 (477)

*У статті, на основі аналізу наукових поглядів учених, досліджено зміст категорії об'єкта у правовій доктрині. Розкрито зміст об'єкта контролю в цілому та побудовано на основі цього визначення об'єкта контролю за діяльністю судово-експертних установ. Акцентовано увагу на комплексній структурі предмету контролю за діяльністю судово-експертних установ. Побудовано визначення цієї категорії та викладено думку щодо правовідносин, які формують його внутрішню сутність.*

*Ключові слова: контроль, контроль за діяльністю судово-експертних установ, об'єкт права, предмет права, об'єкт контролю, предмет контролю.*

### Постановка проблеми

Об'єкт та предмет у праві є визначальними категоріями юридичних явищ та на рівні із принципами, метою та завданнями формують їх сутність. Контроль за діяльністю судово-експертних установ є особливим з точки зору правового статусу суб'єктів його здійснення та цілей реалізації, та містить у своїй системі відповідний особливий об'єкт та предмет. Варто акцентувати увагу, що об'єкт та предмет у праві, взагалі, та об'єкт та предмет контролю, зокрема, – це цілком різні, нетотожні категорії, які пов'язані між собою, але не взаємо замінюють одне одну. Що ж стосується контролю за діяльністю судово-експертних установ, то визначення об'єкта та предмета контролю за діяльністю судово-експертних установ має першочергове значення.

### Стан дослідження проблеми

Проблематика об'єкта та предмета в юриспруденції неодноразово ставала тематикою наукових досліджень правників-теоретиків. У зазначеному векторі працювали Ю.С. Шемшученко, В.С. Нерсесянц, В.М. Кривцов, Г.Ф. Пухта, Є.В. Курінний, О.Ф. Скакун, М.С. Кельман, О.Г. Мурашин, А.В. Перепелиця, Р.Є. Гукасян, В.Д. Чернадчук, В.В. Сухонос, В.П. Нагребельний, О.П. Гуляєв, С.В. Шестак та інші. Теоретичні надбання цих учених стали основою побудованої в статті концепції щодо об'єкта та предмета контролю за діяльністю судово-експертних установ.

### Мета та завдання статті

Метою статті є встановлення об'єкта та предмета контролю за діяльністю судово-експертних установ. Задля досягнення вказаної мети необхідно: проаналізувати теоретичні підходи щодо з'ясування понять об'єкт та предмет; надати характеристику цим категоріям в межах окресленої проблематики.

**Наукова новизна дослідження** полягає у тому, що представлено наукове дослідження є однією із перших спроб, комплексно, на основі аналізу наукових поглядів учених встановити об'єкт та предмет контролю за діяльністю судово-експертних установ.

### Виклад основного матеріалу

Розкриваючи, у першу чергу, зміст об'єкта контролю за діяльністю судово-екс-



пертних установ, звернемо увагу на етимологію цього слова. Так, «об'єкт» походить від латинського (від «objectus» - предмет) і означає явище, предмет, особу, на які спрямована певна діяльність, увага тощо [1, с.9; 2, с.682;3, с.111 – 112]. Отже, виходячи лише з положень словникової літератури, можна зробити висновок, що об'єкт – це певна форма, споруда, іншими словами, реальна форма дійсності; те, на що направлено дію чогось-або когось.

У юриспруденції об'єкт сприймається, як те, на що спрямовано дію права, через що найчастіше вживається у значенні об'єкт права. Так, відповідно до Юридичної енциклопедії Ю.С. Шемшученко, ця категорія розкривається як матеріальні й нематеріальні блага, з приводу яких виникають правовідносини [4].

Своє бачення сутності об'єкту права висловлювали окремі правознавці, наприклад В.С. Нерсесянц. Учений вказує, що під об'єктом права слід розуміти ті матеріальні та духовні блага, наданням і використанням котрих задовольняються інтереси уповноваженої сторони правовідносин. До того ж автор додає, що зв'язок об'єкта з інтересами учасників виводить нас за межі аналізу юридичної форми правовідносин і дозволяє встановити зв'язок цієї форми з різноманітними формами матеріальних, організаційних та культурних потреб особи і суспільства [5;4, с.10]. В.М. Кривцова доходить висновку, що об'єкт права – це суспільні відносини, що можуть бути предметом правового регулювання і вимагають такого регулювання [6, с.52]. Г.Ф. Пухта підкреслює, що об'єкт права – це те, що завдяки праву підпорядковується людській волі [7, с.145].

Таким чином, поняття об'єкта в праві різняться між собою. У загальнотеоретичній площині цю категорію сприймають, як сукупність певних людських благ, які людина отримує в процесі своєї життєдіяльності та, що найважливіше, має право на їх отримання. У межах доктринальних галузевих визначень подібна точка зору конкретизується, а перелік відповідних матеріальних та нематеріальних благ розширюється. Зокрема, в галузевій інтерпретації об'єкт права в

більшості випадків набуває вигляду якогось конкретного юридично об'єктованого явища, юридичного факту, яке веде до виникнення правовідносин.

За такою ж логікою побудовані визначення об'єкту контролю в його класичному вигляді. Наприклад, відповідно до погляду В.В. Пахомова ця категорія виражає те або того, що або якого контролюють [8, с.13]. Об'єкт контролю, як зазначає О.П. Гуляєв, – це дотримання фізичними та юридичними особами певних обов'язків, які покладені на них законами та іншими нормативно-правовими актами [9]. С.В. Шестак вказує на те, що об'єкт контролю – це особа чи інститут, який перевіряється на предмет його відповідності встановленим стандартам. Особливості контрольної діяльності передбачають, що суб'єкта контролю в об'єкті контролю цікавить не будь-які, а тільки певні параметри його буття. Уся сучасна різноманітність можливих об'єктів контрольної діяльності (природні і штучні, матеріальні і нематеріальні, технічні і соціальні тощо) знаходить свій зовнішній прояв у тому, що охоплюється категоріями «поведінка» чи «стан» [10, с.27].

Тож поняття об'єкта в праві, а тим більше у контексті конкретних юридичних явищ, зокрема, контролю мають як спільні, так і додаткові, спеціальні ознаки, наявність яких не дає можливості зробити однозначні висновки з приводу цієї категорії. На наш погляд, проблематиці об'єкта в юридичній площині притаманна специфіка, яка виражається у наступному:

- по-перше, об'єкт права – це те, у зв'язку із чим, а не по відношенню до чого виникають суспільні відносини. Тобто це певний тригер, який потребує врегулювання за допомогою права та має законний відбиток у національній правовій системі;

- по-друге, об'єкт права виражає матеріальні або духовні блага, важливі для суспільства настільки, що їх було наділено правовою оболонкою, яка одночасно регулює та захищає подібні блага;

- по-третє, об'єкт завжди є ціллю впливу юридичної реальності за допомогою закріплених у законодавстві норм, а також нормативно визначених методів та форм впливу.

Щодо об'єкта в межах контролю, то в цій площині визначальним аспектом є спрямованість цієї категорії, її мета і завдання реалізації. Враховуючи цей аспект, а також вищевикладені особливості, ми дійшли висновку, що об'єктом контролю за діяльністю судово-експертних установ є сукупність суспільних відносин, які виникають у процесі реалізації уповноваженими органами державної влади та їх посадових осіб, інструментів та засобів, спрямованих на перевірку законності діяльності досліджуваних у роботі установ.

Говорячи про предмет контролю за діяльністю судово-експертних установ, варто відмітити взаємозв'язок цієї категорії з об'єктом як у досліджуваній сфері, так і юридичній площині загалом. Семантично терміни «предмет» та «об'єкт» схожі між собою, адже перший – це те, на що спрямована пізнавальна, творча, практична діяльність кого-, чого-небудь; пізнаний об'єкт; речі, явища, процеси, їхні сторони й відношення, які вже відомі, зафіксовані в тій чи іншій формі знання, але підлягають подальшому дослідженню; сфера соціальної дійсності, котра зазнає перетворення тощо [11, с.185;12, с.77].

Проблема тлумачення та визначення сутності предмета не є новелою і для правової науки. Так, В.О. Демиденко та Н.І. Матузов вказують на те, що предмет правового регулювання є головним, матеріальним критерієм розмежування норм права за галузями, оскільки він має об'єктивний зміст, визначається характером суспільних відносин і не залежить від волі законодавця [13, с.126]. На думку А.В. Полякова, у сферу правового регулювання повинні входити ті відносини, які об'єктивно потребують правового опосередкування і «вписуються» в правову структуру. Це означає, що вони мають своє місце в ієрархії соціальних цінностей, можуть бути змодельовані в правовій нормі і перекладені мовою суб'єктивних прав і обов'язків, тобто є предметом права [14]. В.Д. Сорокін вважає, що в предмет правового регулювання входять не всі суспільні відносини, а лише ті з них, які об'єктивно, з цілого ряду причин потребують саме юридичного, тобто в принципі уніфікованого впливу на них з боку держави, або відноси-

ни різного змісту, в юридичному регулюванні яких суспільство і держава безпосередньо зацікавлені» [15, с.29].

С.М. Зубарев у процесі дослідження категорії контролю взагалі робить висновок, що його предметом є стан певного об'єкта, його відповідність Конституції, міжнародно-правовим актам, нормам підзаконних документів. Предмет контролю в цьому випадку представляє собою складне соціально-правове явище, що виявляється в його складному змісті. Це пов'язано, у першу чергу, з неоднорідністю самого об'єкта контролю. Щодо структури предмета контролю, то його найважливішим елементом є нормативні стандарти, в якості яких виступають норми міжнародних та національних правових актів [16, с.65].

На наш погляд, наведені твердження є неправильними з точки зору загальної теорії права, відповідно до якої контроль за діяльністю судово-експертних установ – це, у першу чергу, сукупність правовідносин. На доведення цієї думки зауважимо, що відповідно до загальної, базової думки, правовідносини – це регульовані нормами права суспільні зв'язки між суб'єктами права, які є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, що забезпечуються державою [17]. Є.О. Шевченко визначає правовідносини як врегульовані нормами права взаємовідносини (взаємозв'язок) суб'єктів права, які виражаються у реалізації їх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків або взаємовідносин (взаємозв'язки) суб'єктів права, які мають правову форму [18, с.190]. С.С. Алексєєв вважав, що правовідносини – це індивідуалізований суспільний зв'язок між особами, який характеризується наявністю суб'єктивних юридичних прав і обов'язків та підтримується (гарантується) примусовою силою соціалістичної держави [19]. В.Ю. Нікіфоров підкреслює, що правовідносини – це врегульовані нормами права та охоронювані державою суспільні відносини, які виникають на підставі юридичних фактів і характеризують взаємну поведінку суб'єктів права за змістом наданих їм нормою права кореспондуючих прав та обов'язків [20, с.14].

Тобто правовідносини – це упорядковані юридичними нормами суспільні відносини. Вони виступають ядром будь-якої законної діяльності, адже виражають акт використання людиною своїх юридичних можливостей. Русійним аспектом виникнення правовідносин є юридичні факти – обставини об'єктивної діяльності, які породжують у відповідних суб'єктів права та обов'язки.

### **Висновки**

Підводячи підсумки проведеного дослідження, варто констатувати, що у сфері діяльності судово-експертних установ виникають різноманітні за своєю сутністю та змістом правові відносини. Їх виникнення пов'язано не тільки із функціонування експертних організацій у цілому, як самостійної юридичної особи, наприклад, при взаємодії з центральними органами виконавчої влади, до яких вони відносяться, судовими та правоохоронними органами, громадськістю і таке інше, але й окремих експертів, при виконанні ними дослідницьких функцій, зокрема, при реалізації процесуальних повноважень у межах відповідного типу судочинства. Іншими словами, функціонування судово-експертних установ є юридичним фактом, який веде до виникнення комплексу правових відносин, що характеризують процесуальну, адміністративну та фінансово-господарську сторони зазначених установ. Саме ці відносини і становлять об'єкт контролю, який забезпечує їх нормальний юридичний стан, у межах якого діяльність судово-експертних установ не порушує норми законодавства та чийсь права і законні інтереси.

Виходячи з вищевикладеного, предмет контролю за діяльністю судово-експертних установ – це конкретний напрямок функціонування судово-експертних установ, на який спрямовано контрольну діяльність уповноважених суб'єктів.

### **Література**

1) Новий тлумачний словник української мови: 42 000 слів: У 4 т.: Для студ. вищих та серед.навч.закл./В.Яременко (уклад.), О.Сліпущко (уклад.). Т.3. К. : Аконіт, 1998. 927с.

2) Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних словосполучень/ Л.О.Пустовіт (уклад.). К. : Довіра, 2000. 1017с.

3) Карнаух Т.М. Притримання як спосіб забезпечення виконання зобов'язань: дисертація / Т.М. Карнаух // Київ: Національний університет «Києво-Могилянська академія». 2007. 240 с.

4) Погорілко В., Федоренко В. Об'єкти конституційного права України: поняття, ознаки та види // Право України, 2004. № 2. С. 9-16.

5) Проблемы общей теории государства и права / Под ред. В.С.Нерсисянца. М., 1999. С. 382.

6) Кривцова В.М. Юридичний конфлікт як феномен правової дійсності: дисертація / В.М. Кривцова // Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. 2005. 214 с.

7) Серветник А.А. Проблемы применения гражданско-правовых норм в договорах по передаче имущества в собственность: дисертація / А.А. Серветник // Саратов: Саратовская государственная академия права. 2006. 439 с.

8) Пахомов В.В. Організаційно-правові засади здійснення державного контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів: автореферат / В.В. Пахомов // Ірпінь: Національний університет державної податкової служби України. 2007. 20 с.

9) Контролирующие органы и организации России: компетенция и полномочия / под ред. А. П. Гуляева. М. : МАЭП ИИК «Калита», 2000. 208 с.

10) Шестак С.В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект : дисертація / С.В. Шестак // Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2009. 199 с.

11) Бueva Л.П. Личность и ее социальная деятельность. Очерки методологии познания социальных явлений. М., 1970.-341 с.

12) Дубинський О. Об'єкт та предмет контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні / О. Дубинський // Підприємництво, господарство і право. 2018. №11. С.76-80.

13) Демиденко В.О. Предмет правового регулювання муніципального права України / В.О. Демиденко // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. №3. С.125-131.

14) Поляков А. В. Общая теория права / А. В. Поляков. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001. 642 с.

15) Куракін О.М. Особливості предмета правового регулювання / О.М. Куракін // Теорія та історії держави і права. Філософія права. 2015. №3. С.28-33.

16) Зубарев С.М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы: диссертация / С.М. Зубарев // Москва: Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России. 2006. 392 с.

17) Кириченко В.М., Куракін О.М. Теорія держави і права / В.М. Кириченко, О.М. Куракін // К.: Центр навчальної літератури, 2010. 264с.

18) Кліменко Ю.Ю. Поняття та особливості правових відносин, що виникають у сфері адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері праці / Ю.Ю. Кліменко // Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2018. №1(35). С.189-195.

**SUMMARY**

*The article, based on the analysis of scientific views of scientists, examines the content of the category of object in legal doctrine. The content of the object of control as a whole is revealed and on the basis of this definition the object of control over the activity of forensic institutions is built. Emphasis is placed on the complex structure of the subject of control over the activities of forensic institutions. The definition of this category is constructed and the opinion concerning the legal relations which form its internal essence is stated.*

*Keywords: control, control over the activities of forensic institutions, object of law, subject of law, object of control, subject of control.*

19) Шабанов Р.І. Правове регулювання працевлаштування в Україні: дисертація / Р.І. Шабанов // Харків: Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди. 2005. 182 с.

20) Нікіфоров В.Ю. Захист профспілками соціально-трудова права працівників в умовах ринкової економіки (теоретично-правовий аспект): автореферат / В.Ю. Нікіфоров // Харків: Національний університет внутрішніх справ 2005. 17 с.

## ОСОБЛИВОСТІ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

**ТАРАСЮК Юрій Васильович - заступник директора з правових питань  
будівництва житлових будинків КП "Житлоінвестбуд-УКБ", (м. Київ, Україна)  
УДК 342.95:332.87**

*У статті акцентовано увагу на важливості реалізації кожним громадянином права на житло, яке містить у собі такі складові: гарантовану можливість кожній людині користуватись наявним у неї житлом; обов'язок держави забезпечувати житлом осіб, які його потребують; поліпшення житлових умов для окремих категорій громадян. Визначено недоліки, які заважають розвитку галузі житлового будівництва. Проаналізовано теоретичні підходи щодо визначення понять: забезпечення, правове забезпечення та адміністративно-правове забезпечення. Наведено коло найбільш важливих особливостей житлового будівництва як об'єкта адміністративно-правового забезпечення.*

*Ключові слова: житло, будівництво, житлове будівництво, забезпечення, правове забезпечення, адміністративно-правове забезпечення.*

### Постановка проблеми

Житло – одна з основних матеріальних умов життя людини. Потреба людини в житлі виникає з моменту її народження, зберігається протягом усього життя і припиняється після смерті. Отже, задоволення потреби людини в житлі є важливим соціальним завданням. Забезпеченість громадян певної країни житлом є одним із основних показників добробуту всього народу. Зі свого боку право на житло – це можливість людини й громадянина мати житло у власності чи одержати його за договором найму з державного чи громадського фонду, користуватися житлом і вимагати від зобов'язаних суб'єктів забез-

печення реалізації цього права в повному обсязі [1].

Беззаперечним є той факт, що право на житло – це надважливе та багатоаспектне право кожного громадянина, яке включає в себе декілька аспектів: по-перше, гарантовану можливість кожній людині користуватись наявним у неї житлом; а по-друге, обов'язок держави забезпечувати житлом осіб, які його потребують; по-третє, поліпшення житлових умов для окремих категорій громадян. Окрім того, забезпечення ефективної реалізації особами права на житло є фактично неможливим без належного функціонування будівельної галузі, зокрема такого її елемента, як житлове будівництво. Вбачається, що ключовими факторами, які заважають якісній реалізації особами свого права на житло, є: 1) негативні соціально-економічні та політичні тенденції, що сприяли зниженню попиту на житло в Україні; 2) досить часті випадки неспівпадіння інтересів забудовників та держави, або органів місцевого самоврядування у цій сфері. Зокрема, забудовники переважно тяжіють до будівництва елітного житла, а попит на житло є більш низького цінового сегменту; 3) сьогодні неефективним є механізм забезпечення житлом молоді, зокрема відсутнє іпотечне кредитування молодих сімей тощо; 4) сфера житлового будівництва в Україні є недостатньо привабливою для іноземних інвесторів, що зменшує надходження коштів у неї, а відтак і гальмує її загальний розвиток.

Звісно, вказаними вище проблемами реалізації права на житло громадяни не обмежуються, їх перелік значно ширший. Однак ми переконані, що саме наведені аспекти найбільш суттєво впливають на досліджувану сферу. Втім, подолання окреслених недоліків не є швидким процесом, оскільки житлова криза в Україні вже триває багато років, а механізм розв'язання проблем у цій сфері навряд чи можна назвати дієвим. З огляду на це, сьогодні в Україні вбачається доцільним запровадити дієві фінансово-кредитні механізми, спроможні забезпечити умови для купівлі житла широкими верствами населення, для чого необхідним є злагоджене функціонування всіх державних механізмів. Однак, перш ніж визначити напрями вирішення вказаних проблем необхідно визначитись із загальнотеоретичною базою досліджуваного питання.

#### **Аналіз останніх досліджень та публікацій**

Окремі проблемні питання, пов'язані із правовим забезпеченням галузі будівництва взагалі та житлового будівництва зокрема у своїх наукових працях розглядали: А.Ю. Бушева, О.А. Міста, С.А. Кузнецова, О.О. Квасніцька, В.А. Ціленко, О.Є. Костюченко, В.І. Теремецький, К.Б. Толкачев, А.Г. Хабібুলін, О.В. Галунько, О.І. Базпалова та багато інших. Слід зауважити, що вказані науковці зробили вагомий внесок у розвиток окресленого питання. Втім, як спільний недолік варто відзначити той факт, що більшість учених звертала свою увагу на окремі загальнотеоретичні аспекти функціонування досліджуваної сфери, однак при цьому фактично невизначеним є коло особливостей житлового будівництва як об'єкта адміністративно-правового забезпечення.

**Мета статті** – надати визначення поняття та з'ясувати особливості житлового будівництва як об'єкта адміністративно-правового забезпечення.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження**

Вирішення представленої у роботі проблематики вимагає з'ясування загально-

теоретичного змісту поняття будівництва взагалі та житлового будівництва зокрема. При цьому доцільно вказати, що в науковій літературі використовуються терміни «будівництво» та «будівельна діяльність». Взагалі, галузь будівництва об'єднує діяльність загальнобудівельних і спеціалізованих організацій, проектно-дослідницьких і науководослідних організацій, підприємств будіндустрії у складі будівельних об'єднань, а також організацій, що виконують будівельно-монтажні роботи господарським способом [2]. Поняття «будівельна галузь», на думку О.О. Квасніцької, є сукупністю галузей, виробництв і організацій, що характеризуються тісними стійкими економічними, організаційними, технічними і технологічними зв'язками в отриманні кінцевого результату – забезпеченні виробництва основних фондів народного господарства. Саме такий підхід до визначення будівельної галузі дозволяє зробити висновок про включення до її структури відповідного виду господарської діяльності – будівельної діяльності [2].

Будівельна діяльність, на переконання А.Ю. Бушева, О.А. Міста, Н.Л. Вещунової та ін., може бути визначена як діяльність по створенню нових будівель, споруд, інших об'єктів будівництва, а також розширенню та реконструкції дійсних підприємств, будівель і споруд. У будівельній діяльності в широкому сенсі, в будівельному процесі беруть участь не лише власне будівельники, але і замовники, проєктувальники, інвестори. Будівельна діяльність у вузькому сенсі – це діяльність тільки будівельних організацій по зведенню різних об'єктів і різноманітні, пов'язані з цим види будівельних робіт. Предметом розгляду виступає будівельна діяльність у широкому сенсі, оскільки всі етапи будівельного процесу тісно пов'язані між собою [3]. С.А. Кузнецова звертає увагу на правовий аспект будівельної діяльності як складової будівельної галузі. На думку вченої, свідченням цього є побудова адміністративно-правового регулювання будівельної галузі через виокремлення будівельної діяльності, яка зі свого боку поглинає «архітектурну діяльність», містобудівну діяльність» та поширюється на адміністративно-правові відносини, починаючи від проєктування бу-

дивельного об'єкта та закінчуючи його експлуатацією. Зазначену позицію підтримує низка науковців, визначаючи будівництво як об'єкт адміністративно-правового регулювання та розуміючи його в прикладному і просторовому тлумаченні [4, с. 6–7; 5]. У зміст сфери будівництва включаються різні види економічної діяльності, пов'язані з проектуванням, проведенням інженерних вишукувань, зведенням будівель і споруд, а також з іншими видами діяльності, спрямованими на створення об'єктів нерухомості (прикладне тлумачення). Різноманіття видів будівельної діяльності та суб'єктів владних повноважень, які беруть у ній участь, зумовлює специфіку будівельного комплексу. До змісту зазначеного поняття включаються суспільні відносини, що формуються під впливом відповідних управлінських, координаційних, наглядових та інших повноважень органів виконавчої влади (просторове тлумачення) [4, с. 6–7; 5].

О.О. Квасніцька у своєму науковому дослідженні будівельну діяльність пропонує розглядати через призму управлінської діяльності, будівельних норм, ліцензування, стандартизацію та сертифікацію продукції на всіх етапах будівництва. Крім того, вчена зауважує, що подібну діяльність також можна розглядати як процес створення спорудження об'єктів. Будівельна діяльність належить до технологічної діяльності і передбачає проходження певних стадій, комплексно пов'язаних між собою, що мають відповідну правову регламентацію та встановлений законодавством порядок [2]. Вчена також доводить, що будівельна діяльність має організаційно-економічну та техніко-економічну складові. Перша визначається умовами забудови, приналежністю і призначенням об'єктів, що будуються, характером управління і організації будівництва: будівництво на замовлення (практично на кожен об'єкт будівництва або комплекс робіт укладається договір підряду, тобто завідомо відомий споживач будівельної продукції); значну кількість учасників у створенні об'єкта будівництва складають інвестори, замовники, забудовники, проєктувальники, підрядники, субпідрядники та інші учасники будівельного процесу; різно-

маніття господарських зв'язків будівництва з іншими галузями народного господарства; будівництво неможливе без постачань різноманітних матеріалів, деталей, конструкцій, технологічного устаткування, будівельних і дорожніх машин і механізмів, послуг різних сервісних і обслуговуючих організацій тощо; ступінь освоєності забудованої території та ін. [2].

Будівельна діяльність, пише В.А. Ціленко, охоплює комплекс робіт, які зі свого боку визначаються через термін «будівництво» [6]:

– будівельні роботи, серед них земляні роботи і спорудження, конструктивні зміни, реставраційні роботи, капітальний і поточний ремонт (куди входять чистка й пофарбування) та знесення усіх видів будинків чи будівель;

– цивільне будівництво, куди входять земляні роботи й спорудження, конструктивні зміни, капітальний і поточний ремонт та знесення, наприклад аеропортів, доків, гаваней, внутрішніх водних шляхів, гребель, захисних споруд на берегах річок і морів поблизу зон обвалів, автомобільних доріг і шосе, залізниць, мостів, тунелів, віадуків та об'єктів, пов'язаних з наданням послуг, таких як комунікації, дренаж, каналізація, водопостачання й енергопостачання;

– монтаж/демонтаж будов і конструкцій з елементів заводського виробництва, а також виробництво збірних елементів на будівельному майданчику [6].

За змістом будівельну діяльність можна класифікувати на нове будівництво, реконструкцію, реставрацію та капітальний ремонт. У контексті належного розуміння такої системи класифікації варто зазначити, що [7, с.78-79]:

– під новим будівництвом прийнято розуміти комплекс будівельних робіт, виконання яких спрямоване на створення нових (первинних) архітектурних об'єктів виробничого та/або невиробничого призначення;

– під реконструкцією прийнято розуміти комплекс будівельних робіт, виконання яких своїм наслідком має зміну технічних та інших характеристик та/або призначення вже створених й реально існуючих (первинних) архітектурних об'єктів виробничого та/

або невикористаного призначення без зміни їх просторових параметрів (виробничих чи невикористаних площ);

– під реставрацією прийнято розуміти комплекс будівельних робіт, виконання яких своїм наслідком має повне або часткове відновлення пошкоджених або втрачених архітектурних об'єктів виробничого та/або невикористаного призначення та/чи їх окремих показників і характеристик;

– під капітальним ремонтом прийнято розуміти комплекс будівельних робіт, виконання яких своїм наслідком має відновлення або поліпшення споживчих (експлуатаційних) та інших показників і характеристик уже створених та реально існуючих (первинних) архітектурних об'єктів виробничого та/або невикористаного призначення без зміни їх просторових параметрів (виробничих чи невикористаних площ) [7, с.78-79].

Отже, підбиваючи підсумок, зазначимо, що у загальному вигляді будівництво (будівельна діяльність) – це особливий вид господарської діяльності, який полягає у створенні нових будівельних об'єктів, або ж реконструкції, ремонту вже введених в експлуатацію споруд, будівель, житлових будинків тощо. Важливе місце в будівельній галузі, як ми вже відзначали раніше, відводиться житловому будівництву, за допомогою якого можлива реалізація людиною свого права на житло. У будь-якій країні світу житлове будівництво є важливою сферою економічної діяльності та матеріальною основою формування житлових умов населення, від розвитку якої залежать не лише основні якісні параметри житлових споруд, рівень їх технічного оснащення та загальна комфортність, але й значною мірою потенціал здоров'я населення. Тривалий процес реформування та розвитку будівництва проходили всі європейські країни, використовуючи нові технології інвестування й стимулювання розвитку цієї сфери, об'єднуючи державну підтримку, механізм іпотечного кредитування та контрактні заощадження [8].

В Україні, на відміну від більшості європейських країн, набуває широкого поширення і популярності багатоповерхова забудова житлових приміщень з певними

економічними і соціальними перевагами і недоліками. Насамперед, вона потребує меншої площі порівняно з аналогічними одноповерховими будівлями, створює умови для тісної комунікації, оснащення новітніми технічними засобами. Це забезпечує оптимальний режим експлуатації, інженерно-технічні новації, скорочення загальних витрат на утримання. Привабливість такого житла зростає за умов оснащення підземним паркінгом чи пішохідної доступності до транспортних магістралей, а також територіальної близькості до об'єктів побутового сервісу чи соціально-культурних закладів. Недоліками такого типу забудови є значно гірші умови повітрообміну, вищий рівень забруднення мікроорганізмами, підвищений рівень шуму, вібрації та електромагнітного випромінювання, що негативно позначається на здоров'ї їхніх мешканців [8].

Житлове будівництво, пише З.В. Щепановський, – це контрольована державою підгалузь будівництва, до складу якої входять будівельні підприємства, а також підприємства з виробництва будівельних конструкцій та матеріалів, що здійснюють систематичну виробничу (будівництво та реконструкцію), науково-дослідну господарську діяльність, яка спрямована на забезпечення громадян житлом (житловими будинками, квартирами, іншими приміщеннями, призначеними та придатними для постійного проживання) [9, с. 1149]. Тож результатом житлового будівництва є житлові будівлі. Житловий будинок – це будівля капітального типу, споруджена з дотриманням вимог, встановлених законом, іншими нормативно-правовими актами, і призначена для постійного проживання (ст. 380 ЦК України). Видами житлового будинку є одноповерхові будинки, малоповерхові будинки (до 4-х поверхів) та багатоповерхові будинки. Крім того, можна класифікувати житлові будинки залежно від стадії будівництва – будинки із завершеним і незавершеним будівництвом, переплановані будинки, а також залежно від можливості задовольнити потребу у проживанні – будинки, що відповідають санітарним, технічним вимогам, і аварійні житлові будинки [10].



Отже, у загальному розумінні житлове будівництво представляє собою здійснювану на основі норм чинного законодавства діяльність суб'єктів господарювання, спрямовану на створення житла, яке, у свою чергу, є різновидом нерухомості, яка призначена для проживання людей. З огляду на соціальну та економічну важливість та значимість житлового будівництва важливим є його належне правове, зокрема адміністративно-правове. Про важливість житлового будівництва також свідчать статистичні дані. У 2018-му р. в Україні було введено в експлуатацію майже 8,7 млн метрів квадратних житла – це 103 141 нових квартир. У містах у 2018-му р. було прийнято в експлуатацію понад 5,652 метрів квадратних житла (65% від загальної кількості). У сільській місцевості цей показник становив понад 3,037 млн метрів квадратних (35%). У порівнянні з 2017-м роком темпи житлового будівництва в Україні відчутно знизились саме у містах. В абсолютних цифрах у 2016-му р. статистика була такою: 7,3 млн метрів квадратних у містах та майже 3 млн метрів квадратних у сільській місцевості. За рік дещо зріс середній розмір добудованої квартири: у 2017 р. – 78,6 м кв; у 2018 р. – 84,2 м кв. Половина від усього обсягу житла, яке було прийнято в експлуатацію у 2018 р., припадає на багатоквартирні будинки – 51%. 48,9% – в одноквартирних будинках і всього 0,1% від усього обсягу житлового будівництва у 2018 р. припало на гуртожитки [11].

Необхідно відзначити, що сьогодні сфера житлового будівництва є однією з найбільш конфліктних. Це підтверджується тим, що протягом останніх років постійно зростає соціальна напруга навколо об'єктів незавершеного житлового будівництва, що споруджувались із залученням коштів фізичних осіб, у випадках, коли забудовники неспроможні з тих чи інших причин продовжувати будівництво житлових будинків. Станом на сьогодні у місті Києві зростає кількість таких об'єктів житлового призначення, де в результаті невиконання забудовниками своїх зобов'язань було порушено права громадян на житло та власність. Зокрема, у результаті діяльності групи компаній ТОВ «Сіті-Груп» та ТОВ «Укогруп», які здійснювали будівни-

цтво з порушенням Державних будівельних норм, норм містобудівного та земельного законодавства, виникла ситуація, що є безпрецедентною за своїм масштабом та наслідками. Внаслідок таких дій порушені конституційні права десятків тисяч людей, що інвестували кошти у спорудження більше ніж 40 об'єктів житлового призначення [12].

Тож вказане вище, а також загальнотеоретичний зміст поняття «житлове будівництво» обумовлюють необхідність належного адміністративно-правового забезпечення цієї сфери, задля врегулювання виникаючих у ній відносин, що дозволить забезпечити сталий розвиток житлового будівництва та мінімізує можливість виникнення конфліктних ситуацій між забудовниками і державою, місцевими органами самоврядування і фізичними особами.

У тлумачному словнику забезпечення розуміється як: 1) постачання чогось у достатній кількості, задоволення кого-, щонебудь у якихось потребах; 2) створення надійних умов для здійснення чого-небудь; гарантування чогось; 3) захист, охорона кого-, чого-небудь від небезпеки [13, с. 281]. З точки зору соціології, «забезпечення» – це сукупність суспільних відносин, що виникають при задоволенні із суспільних фондів споживання, які утворюються державою за рахунок суспільства, особистих матеріальних потреб його членів у індивідуальній формі замість оплати за працю або як доповнення до неї у випадках, передбачених державою [14, с. 11].

Правове забезпечення включає в себе не лише правове регулювання, а й виконання права як засобу управління стосовно конкретної сфери суспільних відносин [15, с. 47-48].

К.Б. Толкачев, А.Г. Хабібুলін розглядають «правове забезпечення» у двох значеннях: по-перше, як діяльність державних органів, громадських організацій, посадових осіб і громадян щодо здійснення своїх функцій, компетенцій, обов'язків з метою створення оптимальних умов для суворої, неухильної реалізації правових приписів та правомірного здійснення прав і свобод, по-друге, як підсумок, результат цієї діяльності, що виражається в реалізації правових

приписів, прав і свобод громадян [16, с. 60]. Правове забезпечення набуває характерних особливостей залежно від галузі права, якою ті чи інші правовідносини регулюються.

Т.Г. Корж-Ікаєва, досліджуючи адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх, робить висновок, що це сукупність адміністративно-правових заходів, спрямованих на створення відповідних умов для ефективної реалізації, охорони, захисту й відновлення порушених прав і свобод неповнолітніх. Головними його ознаками є: 1) сукупність адміністративно-правових заходів і засобів; 2) система гарантій; 3) відповідні умови реалізації, їх охорона, захист та відновлення; 4) регулювання переважно нормами адміністративного і конституційного права [17]. Адміністративно-правове забезпечення, на думку О.М. Гуміна, варто розглядати у широкому та вузькому розуміннях. У широкому розумінні адміністративно-правове забезпечення – це упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток. Вузьке визначення адміністративно-правового забезпечення буде змінюватися залежно від того, про які суспільні відносини буде йтися [18, с. 50]. В.І. Теремецький у вузькому значенні адміністративно-правове забезпечення розуміє як систему нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання правовідносин у будь-якій сфері життєдіяльності [15, с. 47-48]. До основних елементів адміністративно-правового забезпечення відносять: 1) об'єкт адміністративно-правового забезпечення; 2) суб'єкт адміністративно-правового забезпечення; 3) норми права (норми адміністративного права); 4) адміністративно-правові відносини та їх зміст; 5) гарантії, заходи, засоби, форми та методи адміністративно-правового забезпечення [18, с. 50].

#### **Висновки**

Отже, узагальнюючи наведене вище, слід констатувати, що під житловим будівництвом як об'єктом адміністративно-правового забезпечення слід розуміти врегульовану нормами адміністративного права,

а також підкріплену відповідними гарантіями діяльність, яка має подвійну мету: створення відповідної будівельної конструкції та умов для реалізації громадянами гарантованого їм Конституцією України права на житло.

Особливостями житлового будівництва як об'єкта адміністративно-правового забезпечення є такі:

– житлове будівництво – це комплексне явище, яке має важливе соціальне, економічне та політичне значення;

– особливий об'єкт забезпечення, а саме житлове будівництво, результатом якого є створення житла;

– наявність спеціального кола суб'єктів адміністративно-правового забезпечення, кожен з яких реалізує свою діяльність у відповідному напрямі на певному рівні державного управління;

– нормами адміністративного права регулюються фактично всі правовідносини, які виникають у процесі житлового будівництва, зокрема, щодо нормування, ліцензування, управління у відповідній сфері, регламентації діяльності як самих суб'єктів будівництва, так і органів державної влади, що відповідають за реалізацію державної політики у досліджуваній сфері, тощо;

– така діяльність забезпечується через сукупність специфічних адміністративних заходів та засобів.

#### **Література**

1. Правознавство: підручник / А.І. Берлач, С.С. Бичкова, Д.О. Карпенко, А.М. Колодій, А.Ю. Олійник, В.І. Осадчий. К.: Правова єдність, 2008. 792 с.

2. Квасніцька О.О. Сутність будівельної діяльності: теоретичний погляд. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2011. Т. 10. С. 413-423.

3. Бушев А.Ю., Городов О.А., Вещунова Н.Л. и др. Коммерческое право: учебник / под ред. Попондопуло В.Ф., Яковлевой В.Ф. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 1998. Ч. 2. 480 с.

4. Кузнецова С.А. Административно-правовое регулирование в сфере строительства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2003. 24 с.

5. Стукаленко О. Теоретичні аспекти визначення дефініцій «будівництво» та «капітальне будівництво». Підприємництво, господарство і право. 2016. № 3. С. 103-106.
6. Ціленко В.А. Питання системності господарсько-правового забезпечення будівельної діяльності. Правова доктрина – основа формування правової системи держави: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 20–21 листоп. 2013 р.). Харків: Нац. акад. прав. наук України., 2013. С. 994–998.
7. Оніщенко О.М. Поняття господарської будівельної діяльності та капітального будівництва. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/381104.pdf>
8. Заяць В.С. Розвиток житлового будівництва як фактор формування житлових умов населення. URL: <https://dse.org.ua/archive/36/10.pdf>
9. Щепановський З.В. Адміністративно-правовий зміст поняття «будівництво житла». Форум права. 2011. № 1. С. 1144-1150.
10. Аврамова О.Є. Позбавлення суб'єктивного права на житло: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Х., 2008. 193 с.
11. Житлове будівництво в Україні: що змінилось у 2018 – інфографіка. Побудовано в Івано-Франківську: сайт. URL: <http://pobudovano.com.ua/news/zhitlovebudivnistvo-v-ukraini-shcho-zminilos-u-2018-infografika>
12. Причини та наслідки появи недобудов та проблемних об'єктів житлової застройки (Сучасний стан та пропозиції щодо вирішення проблемних питань). Аналітично-довідкові матеріали Департаменту будівництва і житлового забезпечення КМДА за 2015-2020 роки.
13. Новый тлумачний словник сучасної української мови: 25 000 слів та словосполучень з дод. та доп. / уклад і голов. ред. В.Т. Бусел. К., Ірпін: Перун, 2009. 1736 с.
14. Шайхатдинов В.Ш. Теория социального обеспечения: юридический анализ. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1982. 156 с.
15. Теремецький В.І. Проблеми правового забезпечення відносин у сфері оподаткування житлової нерухомості. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки. 2017. Т. 28 (67). № 1. С. 47–57.
16. Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан: монография /- К.Б. Толкачев, А.Г. Хабибулин. Уфа: Уфимская ВШ МВД СССР, 1991. 168 с.
17. Корж-Ікаєва Т.Г. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2008. 17 с.
18. Гумін О.М., Пряхін Є.В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. Наше право. 2014. № 4. С. 46-50.

**Tarasiuk Yuri Vasyliovych,**

*Deputy Director on legal issues of residential buildings' construction of the municipal enterprise "Zhytloinvestbud-UKB" (Kyiv, Ukraine)*

**SPECIFIC FEATURES OF HOUSING CONSTRUCTION AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROVISION**

The author of the article has emphasized the importance of the realization of the right to housing by each citizen, which includes the following components: guaranteed opportunity for each person to use the housing available to him; the duty of the state to provide housing for those who need it; improvement of housing conditions for certain categories of citizens. Shortcomings that hinder the development of the housing construction sector have been determined. Theoretical approaches to the definition of concepts: provision, legal provision and administrative and legal provision have been analyzed. The author has provided the range of the most important specific features of housing construction as an object of administrative and legal provision.

**Key words:** housing, building construction, housing construction, provision, legal provision, administrative and legal provision.

## ЕФЕКТИВНІСТЬ ПРАВОВИХ НОРМ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

**СІРАНТ Мирослава Миколаївна** - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»

**ГАЧАК-ВЕЛИЧКО Лілія Андріївна** - викладач циклової комісії з гуманітарних дисциплін відділення підготовки Військового коледжу сержантського складу Національної академії сухопутних військ імені Петра Сагайдачного

УДК 342.349:005.5

Целью статьи является анализ национального законодательства Украины в сфере охраны окружающей природной среды как разновидности правовых норм вообще, а также соотношение целей этих норм в сфере охраны окружающей среды и достигнутого результата их применения. Охарактеризованы понятия окружающая среда, экономический и экологический ущерб, возникший в результате нарушения законодательства о защите окружающей среды. Проанализированы ключевые факторы, которые влияют на определение экологического и экономического ущерба в результате нарушения экологического законодательства. Перечислены меры, направленные на совершенствование нормативно-правового регулирования ответственности за экологические правонарушения в соответствии с нормативными актами Европейского Союза в контексте определения экологического ущерба.

Определены особенности административно-правовых гарантий права на благоприятную природную среду. Указано, что это система, которая направлена на воплощение в жизнь юридических правил и охрану указанного права, важным элементом которой являются правоохранительные органы и государственные органы в сфере экологии. Предложены направления совершенствования действующего законодательства с целью повышения эффективности реализации административно-правовых гарантий права на благоприятную окружающую среду.

Ключевые слова: экологические отношения, экологическое право, правовые нормы, эколого-правовой механизм, экологический правопорядок, регулирование экологических отношений,

охрана окружающей среды, материальные цели эколого-правовых норм.

### Постановка проблеми

Виникнення і розвиток екологічного права в Україні стало результатом об'єктивних вимог суспільного розвитку, закономірним підсумком еволюції відносин між суспільством і природою в рамках того типу суспільного розвитку, який упродовж багатьох десятиліть складався в нашій державі. Погляди на зміст цієї галузі права розвивалися на основі відповідних суспільних потреб, на основі практики державотворення.

### Аналіз досліджень даної проблеми

Законодавство у сфері охорони навколишнього природного середовища є предметом дослідження багатьох українських учених, зокрема Г. Анісімової, О. Беякова, Н. Кобецької, О. Колбасова, М. Красної, В. Крисаченка, Н. Малишевої, М. Малишка, О. Мостяєва, М. Орлова, Т. Слинько, Ю. Шемшученка та інших.

**Метою даної статті** є дослідження екологічного законодавства, що засноване на положеннях ст. 50 Конституції України і полягає в реалізації конституційного права кожного на безпечно для життя і здоров'я довкілля. Необхідність охорони довкілля обумовлена не тільки тим, що здоров'я, життя, психологічний комфорт людини залежать від стану навколишнього природного середовища, але й цінністю самої природи, що забезпечує екологічні інтереси людства.

### **Виклад основного матеріалу**

Сучасне становище, кризові явища, які склалися в економіці, різке погіршення екологічного стану в Україні – усе це певною мірою є кризою систем управління в цих галузях. Надзвичайне техногенне навантаження на навколишнє природне середовище в ряді регіонів, превалювання екологічно небезпечних, енерго- та ресурсномістких виробництв, переважання адміністративного підходу при вирішенні екологічних проблем призвело до того, що “нинішню екологічну ситуацію в Україні можна охарактеризувати як кризову” [1]. На розв’язання цих проблем спрямоване реформування системи екологічного управління, яке ґрунтується на засадах комплексного поєднання економічних та екологічних вимог при пріоритеті останніх, використання світового досвіду при вирішенні цих питань та формування національної правової бази з їх урахуванням.

Одним із проявів цілісності права поряд з його поділом на публічне і приватне та їх єдністю виступає формування комплексної субгалузі права „екологічне право”, яке поєднує в собі і форми публічного права, і форми приватного права, включає як норми екологічного законодавства, так і норми інших галузей права.

По-перше, в основі екологічного права лежить природне право людини на придатне для життя і безпечне для здоров’я і життя довкілля. Це право кореспондує відповідний обов’язок держави, який нині закріплений у ст. 16 Конституції України: забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків екологічної катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов’язком держави. Ця норма публічного права знайшла свій розвиток в „Основному законі приватного права” – Цивільному кодексі України, який вступив у дію з 1 січня 2004 року [2]. У ст. 293 Цивільного кодексу України, зокрема, зазначається: „Фізична особа має право на безпечне для життя і здоров’я довкілля, право на достовірну інформацію про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її збирання та поширення”.

По-друге, діяльність фізичної та юридичної особи, що призводить до нищення, псування, забруднення довкілля, є незаконною. Кожен має право вимагати припинення такої діяльності. Діяльність фізичної та юридичної особи, яка завдає шкоди довкіллю, може бути припинена за рішенням суду.

По-третє, фізична особа має право на безпечні для неї продукти споживання (харчові продукти та предмети побуту).

По-четверте, фізична особа має право на належні, безпечні, здорові умови праці, проживання, навчання тощо. Стаття 293 Цивільного кодексу України взаємопов’язана не тільки зі ст. 16, але й зі ст. 50 Конституції України, яка також встановлює право особи на екологічну безпеку, але є дещо вужчою за своїм змістом. Поєднання норм публічного і приватного права як прояв єдності права і його поділу на галузі, але, перш за все, його цілісності, особливо яскраво простежується в екологічному праві. Таким чином, цілісність права є законом його існування. На нашу думку, одним із проявів цілісності права є економіко-правовий механізм охорони довкілля, що лежить в основі державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Завданням і оптимальним результатом реалізації економіко-правового механізму охорони навколишнього природного середовища є досягнення гармонії взаємовідносин у системі „суспільство – природа”, яке, наприклад, можна передати через поняття екологічного правопорядку та екологічної безпеки. Один із російських дослідників В.В. Петров, зокрема, визначив екологічний правопорядок як „систему правових норм і правовідносин, що визначають режим раціонального природокористування, охорони довкілля, екологічної безпеки суспільства” [3].

У будь-якому випадку результат правового регулювання екологічних відносин має становити певний стан суспільних відносин у сфері взаємодії суспільства і природи, за якого якість довкілля є сприятливою для людини і окремих природних компонентів, а якість і кількість природних ресурсів забезпечують економіку нинішнього та майбутнього поколінь людей [4, с.79].

Така впорядкованість суспільних відносин можлива лише за умов екологічної

стабільності, під якою розуміють здатність екосистеми протистояти абіотичним та біотичним факторам середовища, включаючи антропогенні впливи [5, с.101].

Правові норми регулюють відповідні суспільні відносини, які становлять певний комплекс відносно однорідних відносин. Самі правові норми, у свою чергу, також виявляються певним чином упорядкованою системою, яка виступає підсистемою єдиної системи права.

Поняття „екологічне право” у законодавчій практиці стало загальноновизнаним, у той час як у науці воно залишається дискусійним. Так, російський дослідник О.С. Колбасов, внесок якого у розвиток теорії екологічного права, є одним із найбільш вагомих, вважав, що в системі права земельне, водне, гірниче, лісове право цілком рівноправні між собою і з іншими галузями, але відрізняються за ступенем свого розвитку, що зумовлено певними історичними умовами [6, с.146]. Відзначаючи, що охорона навколишнього природного середовища як комплексна загальнолюдська проблема вирішується засобами всіх галузей права, цей автор радив терміни „природоохоронне (екологічне, енвайронментальне) право” використовувати (що, можливо, навіть і доцільно) для означення певного напрямку теоретичних досліджень чи навчальної дисципліни, не пов'язуючи зміст цих термінів із системою радянського права. На його думку, на той час (у 70-х роках минулого століття) ще неможливо було довести існування галузі природоохоронного права. Можна було тільки вельми умовно вести мову про тенденцію щодо формування такої правової галузі. Інтегровану галузь права, на виникнення якої можна очікувати, писав дослідник, слід назвати не природоресурсовим, а екологічним правом [6, с.155-156].

Нині екологічне право в Україні остаточно конституювалося як самостійна галузь права. Воно відображає узагальнений інтерес, узаконену суспільну потребу в збереженні, раціональному використанні та відтворенні природних ресурсів, охороні ландшафтів, екосистем і навколишнього природного середовища в цілому як умови подальшого існування людської цивілізації.

Можна погодитися з твердженням В. Костицького, що “з нормативного погляду еколо-

гічне право – це система правових норм, що регулюють суспільні відносини на основі спільного предмета правового регулювання, яким є відносини в галузі охорони, використання, відтворення всіх природних ресурсів, екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища в цілому, цінних природних об'єктів і комплексів, екосистем та ландшафтів, клімату, життя і здоров'я людей від негативного впливу забрудненого довкілля” [7, с.10].

Джерелами, тобто нормативно-правовими документами, в яких існує, „живе” екологічне право, є Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативні документи Мінприроди України (прийняті як самостійно, так і спільно з іншими міністерствами і відомствами), рішення органів місцевого самоврядування тощо.

Особливістю екологічного права як комплексної галузі є те, що воно включає земельне, водне, лісове, гірниче, фауністичне, флористичне, атмосферно-охоронне, заповідне законодавство, які або вже сформувалися в окремі галузі права (земельне, водне, лісове, гірниче) і разом становлять природоресурсове право, або ж існують як галузі законодавства, процес формування яких у галузі права триває, а також право екологічної безпеки, основи якого можна сказати без перебільшення, були сформульовані В.І. Андрейцевим [8].

В основі екологічного права як правової складової економіко-правового механізму охорони довкілля лежить екологічне законодавство. Під екологічним законодавством розуміється комплексна галузь законодавства, що регулює екологічні відносини – суспільні відносини у сфері взаємодії природи та суспільства (відносини з охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки, раціонального природокористування) [4, с.71]. При цьому в юридичній літературі немає одностайності в поглядах стосовно включення окремих законодавчих актів до системи екологічного законодавства [9]. Так, наприклад, О.К. Голіченков екологічним законодавством називає систему нормативних актів, що містить норми права, які регулюють відносини у сфері охорони довкілля [10, с.159].

Перебуваючи на стадії становлення, екологічне законодавство України зазнає впливу

різних соціальних факторів. Проблема їх вивчення за нових суспільних реалій набуває не лише теоретичного, але й великого практичного значення.

Зрозуміло, що дати певний прогноз напрямів його розвитку можна на основі аналізу суспільно-політичної практики, факторів економічного та екологічного порядку. Стосовно ж правової основи згаданого механізму зазначимо, що загальною теорією та філософією права визнано: правові норми не можуть відриватися від реальної дійсності, вони призначені передусім для обслуговування поточної суспільної практики [11, с.19]. Як слушно зауважує В.Ф. Погорілко, кожне істотне явище, яке має правовий характер, при всіх своїх особливостях, певній ізольованості, локальності, унікальності завжди прямо чи опосередковано пов'язане з усім суспільством, його життям і діяльністю, тобто є, як правило, продуктом його діяльності чи розвитку і водночас – засобом впливу на нього. Чинники є зв'язуючою ланкою між суспільством, його функціонуванням і тими явищами, що постійно або періодично у ньому відбуваються. Вони безпосередньо обумовлюють виникнення або зміну того чи іншого явища, впливають на програму, характер його розвитку, структуру, функції тощо [12, с.23].

Подібну до цієї загальної характеристики природу мають фактори становлення і розвитку екологічного законодавства України. До таких соціальних чинників слід віднести такі явища суспільного життя, які впливають на виявлення потреб у правовому врегулюванні, а також на розробку, прийняття, зміну або скасування закону чи його окремих статей або положень [13, с.56].

Вплив соціальних факторів на розвиток екологічного законодавства України, на нашу думку, доцільно аналізувати системно. Адже закон, прийнятий без урахування стану економічної, політичної, ідеологічної, релігійної ситуації тощо, заздалегідь приречений на неефективність. Більше того, закон, прийнятий на основі поверхової, суб'єктивної оцінки економічної ситуації або політичної потреби, може дати результат, протилежний його меті.

Залежно від певних критеріїв суспільної діяльності, зокрема від суб'єктів, об'єктів, способів діяльності, розрізняють об'єктивні і суб'єктивні, загальні і спеціальні, пріоритетні

і похідні, постійні і тимчасові, загальнодержавні (загальносуспільні) і локальні (місцеві), матеріальні і функціональні, загальносоціальні і правові фактори [12, с.25]. Саме з урахуванням усіх цих факторів слід аналізувати становлення і розвиток сучасного українського екологічного законодавства. Пріоритетним завданням першого етапу його розвитку стало досягнення такого рівня законодавчого забезпечення охорони довкілля, який відповідав би існуючому стану наявних екологічних проблем в Україні та завданням щодо їх вирішення.

Перехід до ринкових відносин в економіці, відмова від ідеологічних догм у праві, прагнення суспільства до побудови правової демократичної соціальної держави, до визначення еколого-правових норм переважно в законах, а не в підзаконних актах – це ті правові чинники, які визначили розвиток екологічного законодавства України впродовж 90-х років минулого століття.

На сучасному етапі екологічне законодавство України продовжує розвиватись з урахуванням: глобалізації соціально-економічного життя; особливостей перехідного періоду в Україні; кризового стану довкілля у країні і суспільних потреб у відновленні сприятливого природного середовища; дефектів чинного екологічного законодавства, якому притаманні численні прогалини і фрагментарність правового регулювання екологічних відносин; триваючої трансформації економічних відносин; сучасного стану і перспектив формування правової демократичної соціальної держави; тенденцій розвитку взаємодії суспільства і природи та екологічного законодавства у світі.

Одним із важливих напрямів удосконалення екологічного законодавства України на сучасному етапі є його гармонізація із законодавством економічно розвинутих держав, які впродовж останніх десятиліть створили ефективне екологічне законодавство та накопичили значний досвід забезпечення його реалізації на практиці.

Відштовхуючись від класифікації цілей правових норм при вивченні їхньої ефективності, даної Л.В. Багрій-Шахматовим та В.М. Кудрявцевим, цілі еколого-правових норм можна розділити на матеріальні та юридичні [14].

Матеріальні цілі еколого-правових норм стосуються суспільних відносин у неправовій галузі та можуть мати економічний, політичний, ідеологічний та інший характер.

Об'єктом юридичних цілей є безпосередньо екологічне право, особливо його виконання. Юридичні цілі завжди займають лише один із найнижчих щаблів в ієрархії цілей, яким служать зазначені норми. Головна юридична мета – забезпечення виконання вимог екологічного права (охорона екологічного правопорядку). Цій меті, у першу чергу, служать правові приписи, що називаються юридичними гарантіями законності.

До основних юридичних гарантій законності у сфері екології слід віднести: норми права, які закріплюють верховенство закону в системі юридичних актів (ст. 16, 50 Конституції України); норми, які регулюють порядок здійснення державного примусу щодо виконання вимог екологічного права (наприклад, норми цивільно- та кримінально-процесуальних кодексів, деякі норми, що визначають порядок накладення дисциплінарних стягнень); юридичні санкції (заходи кримінального покарання, адміністративні, матеріальні та дисциплінарні стягнення).

Результатом досягнення цілей екологічного законодавства є особливий стан взаємодії суспільства й природи, що проявляється через терміни екологічного правопорядку, екологічної безпеки та екологічної стабільності. Так, В.В. Петров розуміє екологічний порядок як “систему правових норм і правовідносин, що визначають режим раціонального природокористування, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки суспільства” [3, с.54]. Поняття екологічної безпеки розкриває ст. 50 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, у якій сказано, що “екологічна безпека – це такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей”. До роз'яснення терміна “екологічна стабільність” звертається Модельний акт Ради Європи “Проект закону про захист навколишнього природного середовища” 1993 р. при визначенні цілей закону про захист навколишнього природно-

го середовища: “комплексна динамічна здатність екологічної системи зберігати свої функції з допомогою саморегулюючих механізмів при наявності зовнішнього впливу” (ст. 1, 3).

### **Висновки**

Підсумовуючи, можемо стверджувати, що результати дії еколого-правових норм знаходять свій вияв у поведінці суб'єктів екологічних правовідносин, стані та змінах якості навколишнього природного середовища, рівні законності у сфері екології, рівні екологічної правосвідомості громадян тощо.

Водночас, аналізуючи інформацію про наявний стан справ у сфері екології, враховуючи забруднення та деградацію навколишнього природного середовища, що набули в Україні загрозливих масштабів, стан здоров'я та тривалість життя людей, за яким Україна посідає 57 місце серед країн світу, дію еколого-правових норм нині не можна визнати ефективною.

### **Література**

1. Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 05.03. 1998 р. № 188/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. №38–39. Ст. 248.
2. Цивільний Кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV/ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
3. Духно Н.А. Экологический порядок: понятие, структура, управление, способы защиты: монография. М., 2000. 324 с.
4. Игнатьева И.А. Цели и задачи экологического законодательства. *Государство и право*. 2002. № 7. С. 71–79.
5. Протасов В.Ф., Молчанов А.В. Словарь экологических терминов и понятий. М., 1997. С. 101.
6. Колбасов О.С. Экология: политика – право. Правовая охрана природы в СССР. М.: Наука, 1976. С. 146, 155–156.
7. Костицький В.В. Лісове право України. К., 1999. С. 10.
8. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: [навч. та наук.-практ. посібник]. К.: Знання Прес, 2002. 332 с.



**АНОТАЦІЯ**

Метою статті є аналіз національного законодавства України у сфері охорони навколишнього природного середовища як різновиду правових норм взагалі, а також співвідношення цілей цих норм у сфері охорони довкілля та досягнутого результату їх застосування. Охарактеризовано поняття навколишнє природне середовище, природне довкілля, економічна та екологічна шкода, що виникла унаслідок порушення законодавства про захист навколишнього природного середовища. Проаналізовано ключові чинники, які впливають на визначення екологічної та економічної шкоди внаслідок порушення екологічного законодавства. Подано перелік заходів, які спрямовані на удосконалення нормативно-правового регулювання відповідальності за екологічні правопорушення відповідно до нормативних актів Європейського Союзу у контексті визначення екологічної шкоди.

Визначено особливості адміністративно-правових гарантій права на сприятливе природне середовище. Зазначено, що це система, яка спрямована на втілення в життя юридичних правил і охорону зазначеного права, важливим елементом якої є правоохоронні органи та державні органи у сфері екології. Запропоновано напрями удосконалення чинного законодавства з метою підвищення ефективності реалізації адміністративно-правових гарантій права на сприятливе навколишнє природне середовище.

Ключові слова: екологічні відносини, екологічне право, правові норми, еколого-правовий механізм, екологічний правопорядок, регулювання екологічних відносин, охорона навколишнього природного середовища, матеріальні цілі еколого-правових норм.

**SUMMARY**

The purpose of the article is to analyze the national legislation of Ukraine in the field of environmental protection as a kind of legal norms in general, as well as the ratio of the objectives of these norms in the field of environmental protection and the achieved result of their application. The concepts of environment, natural environment, economic and ecological damage caused by violation of legislation on environmental protection are described. The key factors influencing the definition of environmental and economic damage due to violations of environmental legislation are analyzed. The list of measures aimed at improving the legal regulation of liability for environmental offenses in accordance with the regulations of the European Union in the context of determining environmental damage.

The peculiarities of administrative and legal guarantees of the right to a favorable natural environment are determined. It is noted that this is a system aimed at implementing legal rules and protection of this right, an important element of which are law enforcement agencies and government agencies in the field of ecology. The directions of improvement of the current legislation for the purpose of increase of efficiency of realization of administrative and legal guarantees of the right to a favorable natural environment are offered.

Key words: ecological relations, ecological right, legal norms, ecological legal mechanism, ecological law and order, adjusting of ecological relations, guard of natural environment, material aims of ecological legal norms.

9. Див. напр.: Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). учебник. М., 1999. С. 117–119; Голиченков А.К. Экологическое законодательство России: понятие, состояние, развитие. Экологическое право России на рубеже XXI века. Сб. научных статей / под ред. А.К. Голиченкова. М., 2000. С. 4.

10. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М.: Изд.-во МГУ, 1992. С. 159.

11. Авер'янов В.Б., Бобровник С.В., Головченко В.В. Законодательство: проблемы эффективности. К.: Наук. думка, 1995. 229 с.

12. Погорілко В.Ф. Основні фактори і закономірності становлення та розвитку правової системи України. *Правова система України: теорія і практика*. К.: Наук. думка, 1993. С. 23, 25.

13. Леванский В.А. Моделирование в социально-правовых исследованиях. М.: „Наука”, 1986. С. 56.

14. Багрий-Шахматов Л.В. Социально-правовые проблемы уголовной ответственности и форм ее реализации. Одесса, 1998. С. 152.; Кудрявцев В.Н. Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 37.

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИРІШЕННЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СУДОМ З ПРАВ ЛЮДИНИ

**СКОЧИЛАС-ПАВЛІВ Ольга Василівна - доцент кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка», кандидат юридичних наук, доцент;**

**ORCID 0000-0001-6737-7628  
УДК 342.231.14:341.64:342.8**

*В статті аналізуються правові основи діяльності Європейського суду по правам людини по рішенням избирательных споров как авторитетного международного судебного органа, созданного для рассмотрения заявлений граждан европейских стран, ратифицировавших Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод. Рассмотрение дела Европейским судом по правам человека является одной из стадий производства в решении конфликтов, касающихся защиты прав и свобод человека и гражданина в Украине, поскольку одним из свойств решения этого Суда является то, что оно может быть основанием для пересмотра решений национальных судов Украина, если они допустили нарушения прав гражданина при решении конфликта, в том числе и избирательного спора.*

*Как следует из судебной практики, рассмотренных Европейским судом по правам человека обращений против Украины о нарушении избирательных прав после последних избирательных кампаний не было, что может свидетельствовать о создании достаточно эффективной национальной системы рассмотрения жалоб и споров в избирательном процессе. По состоянию на сегодняшний день Европейским судом по правам человека рассмотрено три жалобы против Украины, касающихся ст. 3 Протокола, две из которых были удовлетворены, в удовлетворении третьей Суд отказал.*

*Протоколом № 1 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 3) предусмотрено, что стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях,*

*которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти. Исследование судебной практики, рассмотренных Европейским судом по правам человека обращений показало невозможность применения статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод во время местных выборов и выборов главы государства.*

*Констатировано, что решения Европейского суда по правам человека имеют важное значение при решении избирательных дел для административных судов, избирательных комиссий, а также для органов исполнительной власти. Именно поэтому, целесообразно подготовить тематический сборник решений Европейского Суда по правам человека по избирательным спорам для судей и других субъектов избирательного процесса.*

*Ключевые слова: выборы, избирательный процесс, избирательные споры, Европейский суд по правам человека, европейские стандарты выборов.*

### Постановка проблеми

Європейський суд з прав людини є авторитетним міжнародним судовим органом, який створено для розгляду заяв громадян європейських країн, що ратифікували Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція). Україна приєдналась до цієї Конвенції в 1997 році, і відтоді її громадяни дістали право звертатися за захистом своїх прав до зазначеного Суду. До переліку прав і свобод, які становили зміст Конвенції, Протоколом № 1, підписаним урядами-членами Ради

Європи було додано також положення про право на вільні вибори (ст. 3). Відповідно до цієї статті сторони зобов'язуються проводити з розумною періодичністю вільні вибори шляхом таємного голосування в таких умовах, які забезпечували б вільне волевиявлення народу при обранні органів законодавчої влади [1].

Саме тому **метою** цієї статті є дослідження правового регулювання вирішення виборчих спорів Європейським судом з прав людини.

#### **Аналіз досліджень даної проблеми**

До наукового дослідження виборчих спорів долучилися такі науковці, як: М.В. Жушман, А.Б. Зеленцов, В.П. Іщенко, С.В. Кальченко, Є.Б. Лупарєв, І.А. Самсін, М.І. Смокович, В.А. Стукаленко, Ю.Б. Ключковський, С.В. Ківалов, М.І. Мельник, М.І. Ставнійчук, Ю.А. Попова та інші. Проте теоретичні і практичні аспекти розв'язання проблем у цій сфері потребують подальших досліджень, особливо в умовах різкого зростання обсягів судової практики вітчизняних судів і Європейського суду з прав людини.

#### **Виклад основного матеріалу**

Частиною 4 ст. 55 Конституції України встановлено, що кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасницею яких є Україна [2].

Безумовно, визнання Україною обов'язкової юрисдикції міжнародного судового органу – Європейського суду з прав людини можна вважати революційним етапом розвитку української міжнародно-правової думки, яка до останнього часу ґрунтувалась на принципі статичного підходу до розуміння концепції міжнародного захисту прав людини та абсолютному характері принципу державного суверенітету. Вхідження України до правової системи Конвенції та її юрисдикційного контрольного механізму потребує як перегляду ставлення до принципу непорушності державного

суверенітету, так і відмови від традиційного статичного підходу до концепції захисту прав людини [3, с. 78].

Отже, розгляд справи Європейським судом з прав людини є однією із стадій провадження у розв'язанні конфліктів, що стосуються захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні, оскільки однією з властивостей рішення цього Суду є те, що воно може бути підставою для перегляду рішень національних судів України, якщо вони допустили порушення прав громадянина при розв'язанні конфлікту, в тому числі й виборчого спору.

На перший погляд, видається, що право, гарантоване ст. 3 Першого протоколу, відрізняється від інших прав, які передбачає Конвенція та протоколи до неї, оскільки воно сформульоване не як конкретне право чи свобода, а як зобов'язання Високої Договірної Сторони забезпечити вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу. Але, беручи до уваги тлумачення цього положення в контексті Конвенції загалом, Суд встановив, що ця стаття гарантує права особи, включаючи право голосу та право балотуватися на виборах. Крім того, Суд визнав, що ця стаття гарантує право громадянина висувати свою кандидатуру на виборах і, в разі обрання, обіймати посаду народного депутата. Ю. Б. Ключковський, виходячи з практики Європейського суду з прав людини, дійшов висновку, що ст. 3 Першого протоколу захищає суб'єктивні права – право голосу та право бути кандидатом на виборах органу законодавчої влади. Вчений підкреслює адекватність розуміння Судом змісту пасивного виборчого права, яке часто некоректно визначають як «право бути обраним» [4, с.23].

Аналіз масиву справ, розглянутих Європейським судом з прав людини, свідчить про невелику кількість справ, у яких порушувалися пов'язані із ст. 3 Першого Протоколу питання. На думку вченого С. В. Кальченка, причиною невеликої кількості рішень за ст. 3 Першого протоколу до Конвенції, порівняно з практикою застосування статей 6, 10, 13 Конвенції, ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, прийнятих Європейським судом з прав людини, є досить обмежена сфера застосування норми ст. 3 Першого протоколу – лише у від-

носінах стосовно виборів до законодавчого органу. Хоча поняття «законодавчий орган» є автономним для цілей Конвенції та не залежить від кваліфікації у національному праві, що неодноразово підкреслювалось Судом [5]. Дослідник С. Р. Тагієв стверджує, що Європейський суд з прав людини застосовує положення ст. 3 Першого протоколу для захисту виборчих прав лише при формуванні «законодавчих органів» [6].

Аналізуючи причини звернень до Європейського суду з прав людини, необхідно відмітити, що вони були зумовлені: 1) неефективністю національного правосуддя й неможливістю захистити права людини у виборчому процесі; 2) недосконалістю національного виборчого законодавства; 3) значною кількістю порушень під час виборів як з боку їх організаторів, так і з боку виборців і кандидатів; 4) недовірою до результатів виборів унаслідок цих порушень.

Як вбачається із судової практики, розглянутих Європейським судом з прав людини звернень проти України щодо порушення виборчих прав після останніх виборчих кампаній не було, що може свідчити про створення достатньо ефективної національної системи розгляду скарг і спорів у виборчому процесі. Станом на сьогодні Європейським судом з прав людини розглянуто три скарги проти України, які стосуються ст. 3 Першого протоколу до Конвенції, дві з яких були задоволені, а у задоволенні третьої Суд відмовив. Це справи, відповідно, за зверненнями Мельниченка (розглянута у 2004 році) [7], Суховецького (розглянута у 2006 році) [8] та Ковача (розглянута у 2008 році) [9].

Відзначимо, що предметом розгляду Європейського суду з прав людини були й інші заяви українських громадян (виборців) про порушення ст. 3 Першого протоколу до Конвенції, однак ці заяви, по суті, не розглядалися. Так, за ухвалою від 4 травня 1999 року у справі «Бабенко проти України» Європейський суд з прав людини дійшов висновку про безпідставність скарги. Заявник скаржився, що умови, в яких проходили вибори, не забезпечували вільного вираження думки народу при виборі законодавчого органу відповідно до ст. 3 Першого протоколу до Конвенції. Він заявляв, що

порушення вплинули на результат виборів, а національні судові органи не забезпечили об'єктивного розгляду цієї справи.

Отже, варто підкреслити важливу роль правових позицій та рішень Європейського суду з прав людини для становлення та розвитку в Україні такої важливої для демократії галузі права, як виборче право. Проте недостатня ознайомленість професійних суддів, адвокатів, юристів та інших фахівців, які працюють у цій сфері, зі змістом відповідних рішень Суду призвела до того, що напрацьовані правові позиції стосовно ст. 3 Першого протоколу досі не стали повноцінною частиною національної доктрини виборчого права [10, с. 171].

У контексті нашого дослідження розглянемо детальніше правила у застосуванні норм Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. При розгляді будь-якої справи стосовно порушення «конвенційних» прав суд зобов'язаний перевірити відповідність норм національного законодавства зазначеній Конвенції, застосувати її положення лише з урахуванням таких вимог: 1) у разі невідповідності національного законодавства положенням Конвенції; 2) за наявності в національному законодавстві правових «прогалин» щодо прав людини та основних свобод, але які водночас визначені в Конвенції; 3) для кращого розуміння тих положень національного законодавства, до яких були внесені зміни або доповнення на підставі рішень Європейського суду; 4) у разі використання в судовій практиці України таких основних принципів Конвенції, як «верховенство права», «справедливість», «справедливий баланс», «справедлива сатисфакція» тощо [11, с. 393]. З метою використання й застосування у практиці юрисдикційних органів України Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод потребує тлумачення через рішення Європейського суду з прав людини. Тому розглянемо детальніше масив тих прав, що охоплюються захистом зазначеної Конвенції.

Як передбачено статтею 3 Протоколу № 1 до Конвенції, Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємно-

го голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу [1]. Аналіз цього положення свідчить про доволі нетипове формулювання зазначеної норми, що може викликати неправильне розуміння її змісту. Як влучно відмітив суддя Федерального Конституційного Суду Німеччини К. Грасхоф, «положення статті 3 не вписуються в рамки інших правових гарантій, де йдеться про права людини» [12, с. 60]. Тож для приведення статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод «у колію практичності» Європейський суд з прав людини розтлумачив її у спосіб, що гарантує індивідуальні права осіб. У рішенні справи «Матьє-Моен і Клерфе проти Бельгії» (Case of Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium) зазначено, що стаття 3 Протоколу № 1 до цієї Конвенції гарантує індивідуальні права, у тому числі право обирати та бути обраним. Стосовно «нетипового формулювання» положень статті 3 Протоколу № 1 до зазначеної Конвенції, Європейський суд з прав людини визнав, що ця норма надає державам більших можливостей. У цій сфері від держав вимагається вжиття позитивних заходів, аніж просто утримання від втручання у відповідне право [13].

Отже, стаття 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод гарантує індивідуальні права, у тому числі право обирати та бути обраним. Надалі Європейський суд з прав людини розвинув позицію щодо обсягу пасивного виборчого права, яке охоплюється захистом цієї норми. Так, у рішенні справи «Ковач проти України» (Case of Kovach v. Ukraine) зазначено, що стаття 3 Протоколу № 1 гарантує право бути обраним та «у разі обрання, обіймати мандат депутата парламенту» [9].

Таким чином, предмет справи може бути обумовлений порушенням права вільно обирати та бути обраним на виборах до Верховної Ради України, а у разі обрання – обіймати мандат народного депутата України упродовж встановленого Конституцією України строку повноважень.

Водночас, у практиці Європейського суду з прав людини сформулась усталена позиція щодо неможливості застосування статті

3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод під час місцевих виборів, які у рішеннях цього Суду називаються «муніципальними». Зокрема, Європейський суд з прав людини не визнав за можливе поширення дії статті 3 Протоколу № 1 до зазначеної Конвенції у зв'язку із виборами до муніципальних рад у Бельгії [14], окружних рад у Сполученому Королівстві [15], регіональних рад у Франції [16], оскільки ці органи, на думку Суду, не можуть розглядатись як «законодавчі для цілей статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції». Компетенція органів та посадових осіб місцевої влади в окремих країнах приймати підзаконні нормативно-правові акти має бути відмежована від повноважень законодавчого органу, на який вказує стаття 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, навіть попри те, що законодавча влада може реалізовуватись не лише національним парламентом. У рішеннях справ «Черепков проти Росії» (Case of Cherepkov v. Russia) [17], «Саллерас Ллінарес проти Іспанії» (Case of Salleras Llinares v. Spain) [18], «Горіздра проти Молдови» (Case of Gorizdra v. Moldova) [19] Європейський суд з прав людини встановив, що муніципальні ради, окружні ради, регіональні асамблеї у відповідних державах є адміністративними органами, компетентними вирішувати питання організації та надання послуг місцевого значення. Їх повноваження передбачені законами або підзаконними актами, що не дає підстави вважати ці органи як «законодавчі» для цілей статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Щодо виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в Україні, вважаємо, що відносини у зв'язку із цими виборами не підпадають під захист статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Особливої уваги потребує питання про можливість застосування статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції стосовно виборів глави держави. При вирішенні справ «Башкаускайте проти Литви» (Case of Baskauskaitė v. Lithuania), «Паксас проти Литви» (Paksas v. Lithuania) Європейський суд з прав людини

не поширив зазначену норму стосовно виборів президентів цих країн. Як зазначено у цих рішеннях, немає свідчення того, що повноваження президента можуть бути витлумачені як такі, що підпадають під визначення «законодавчий орган» у сенсі статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції. Повноваження глави держави щодо видання указів, декретів, розпоряджень, підписання чи права вето щодо законодавчих актів, прийнятих парламентом, мають бути відмежованими від здійснення власне «законодавчої влади» у сенсі статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що зазначено Європейським судом з прав людини у рішенні у справі «Гулієв проти Азербайджану» (Case of Guliyev v. Azerbaijan) [20]. Враховуючи зазначені позиції Європейського суду з прав людини, можна дійти висновку, що дія статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод не поширюється на відносини у зв'язку із виборами Президента України.

Чітке врахування сфери юридичної дії статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у діяльності адміністративно-юрисдикційних органів має важливе практичне значення. У разі застосування цього положення, обов'язковим є одночасне дотримання вимог інших конвенційних норм, зокрема статей 13, 17, 18, які вказують, відповідно, на «права та свободи, визнані в цій Конвенції», «положення цієї Конвенції» та «обмеження, дозволені згідно з цією Конвенцією» [1].

У рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Матьє-Моєн і Клерфе проти Бельгії» зазначено, що права, гарантовані статтею 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, «не є абсолютними». Певні обмеження є допустимими, а держави – члени Ради Європи мають «дискреційні повноваження самостійно визначати відповідні обмеження», є вільними у виборі мети для обґрунтування обмеження за умови, що «сумісність такої мети із принципом верховенства права та загальних завдань Конвенції доведена конкретними обставинами справи». Водночас, такі обмеження не можуть знищити саму

суть прав та позбавити права їхньої ефективності. Розвиваючи концепцію обмежень, Європейський суд з прав людини у рішенні у справі «Тенасе проти Молдови» (Case of Tanase v. Moldova) зазначив, що втручання у право становить порушення статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, якщо не дотримані три умови: обмеження права є правомірним, тобто здійснено на підставі національного права; відповідне обмеження права переслідує «легітимну мету»; застосовані засоби обмеження є «пропорційними» меті, яка переслідується [21].

На думку вченого Галушка І.В. для підвищення рівня гарантій судового захисту виборчих прав громадян з урахуванням міжнародних стандартів необхідно ґрунтовно вивчати практику Європейського суду з прав людини, а також законодавчо закріпити обов'язок надання юридичної допомоги при підготовці заяв громадян до Європейського суду з прав людини за виборчими комісіями всіх рівнів та органами прокуратури, а також за Уповноваженим з прав людини [22, с.22].

### **Висновки**

Україна – держава, яка інтегрується у європейський правовий простір, тому європейська система стандартів має ключове значення. Рішення Європейського суду з прав людини відіграють важливе значення при вирішенні виборчих спорів для адміністративних судів, виборчих комісій, а також для органів виконавчої влади. Доцільно підготувати тематичну збірку рішень Європейського суду з прав людини з виборчих спорів для суддів та інших суб'єктів виборчого процесу.

### **Література**

1. Протокол № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_535#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535#Text).
2. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / за ред. О. Л. Жуковської. Київ: ЗАТ «ВІПОЛ», 2004. С. 783.

4. Ключковський Ю. Б. Правові позиції Європейського суду з прав людини та вітчизняне виборче законодавство. *Право України*. 2011. № 7. С. 23-32.
5. Галайчук В., Кальченко С. Практика Європейського суду у виборчих справах: корисні уроки для України. *Юридична газета*. 2010. № 21 (242).
6. Тагієв С. Р. Право на вільні вибори в рішеннях Європейського суду з прав людини. Верховний Суд України. Інформаційний сервер. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/B97A66E79FBA7C99C22576E80031F65D?OpenDocument&Collapse View&RestrictToCategory=B97A66E79FBA7C99C22576E80031F65D>.
7. Мельниченко проти України. *Офіційний вісник України*. 2005. № 21. Ст. 1182.
8. Суховецький проти України. *Офіційний вісник України*. 2006. № 49. Ст. 3300.
9. Ковач проти України. *Офіційний вісник України*. 2009. № 82. Ст. 2802.
10. Смокович М. І. Правове регулювання розгляду виборчих спорів: теоретичний і практичний аспекти: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 576 с.
11. Паліюк В. П. Застосування норм міжнародних договорів і рішень Європейського суду з прав людини при вирішенні справ з виборчого законодавства України. *Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики*. Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції. Київ, 9-10 червня 2005 року. Київ: Атіка. 2005. С. 391-403.
12. Грасхоф К. Право на вільні вибори (Додатковий протокол № 1 до Європейської конвенції з прав людини, стаття 3). *Вісник Конституційного Суду України*. 2001. № 2. С. 60-66.
13. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Матьє-Моєн і Клерфе проти Бельгії» (Case of Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium). URL: [https://europeancourt.europa.eu/uploads/ECHR\\_Mathieu-Mohin\\_and\\_Clerfayt\\_v\\_Belgium\\_02\\_03\\_1987.pdf](https://europeancourt.europa.eu/uploads/ECHR_Mathieu-Mohin_and_Clerfayt_v_Belgium_02_03_1987.pdf)
14. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Клерфа, Легруа проти Бельгії» (Case of Clerfayt, Legros v. Belgium). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx>.
15. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Бус-Клібборн проти Сполученого Королівства» (Case of Booth-Clibborn v. the United Kingdom). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx>.
16. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Малард проти Франції» (Case of Malarde v. France). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#appno>.
17. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Черепков проти Росії» (Case of Cherepkov v. Russia). URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Cherepkov%20v.%20Russia&sessionid=68146275&skin=hudoc-en>.
18. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Саллерас Лінарес проти Іспанії» (Case of Salleras Llinares v. Spain). URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Case%20of%20Salleras%20Llinares%20v.%20Spain&sessionid=68146339&skin=hudoc-en>.
19. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Горіздра проти Молдови» (Case of Gorizdra v. Moldova). URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Gorizdra%20v.%20Moldova&sessionid=68146439&skin=hudoc-en>.
20. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гулієв проти Азербайджану» (Case of Guliev v. Azerbaijan). URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=AZERBAIJAN%20P1-3&sessionid=68203483&skin=hudoc-en>.
21. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Тенасе проти Молдови» (Case of Tanase v. Moldova). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx>.
22. Галушко И.В. Избирательные споры и судебная практика их разрешения в избирательном праве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2004. 28 с.

**АНОТАЦІЯ**

У статті аналізуються правові засади діяльності Європейського суду з прав людини щодо вирішення виборчих спорів як авторитетного міжнародного судового органу, який створено для розгляду заяв громадян європейських країн, що ратифікували Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод. Розгляд справи Європейським судом з прав людини є однією із стадій провадження у розв'язанні конфліктів, що стосуються захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні, оскільки однією з властивостей рішення цього Суду є те, що воно може бути підставою для перегляду рішень національних судів України, якщо вони допустили порушення прав громадянина при розв'язанні конфлікту, у тому числі й виборчого спору.

Як вбачається із судової практики, розглянутих Європейським судом з прав людини звернень проти України щодо порушення виборчих прав після останніх виборчих кампаній не було, що може, свідчити про створення достатньо ефективної національної системи розгляду скарг і спорів у виборчому процесі. Станом на сьогодні Європейським судом з прав людини розглянуто три скарги проти України, які стосуються ст. 3 Першого протоколу до Конвенції, дві з яких були задоволені, а у задоволенні третьої Суд відмовив.

Протоколом № 1 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ст. 3) передбачено, що сторони зобов'язуються проводити з розумною періодичністю вільні вибори шляхом таємного голосування в таких умовах, які забезпечували б вільне волевиявлення народу при обранні органів законодавчої влади. Дослідження судової практики, розглянутих Європейським судом з прав людини звернень показало неможливість застосування статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод під час місцевих виборів та виборів глави держави.

Констатовано, що рішення Європейського Суду з прав людини мають важливе значення при вирішенні виборчих справ для адміністративних судів, виборчих комісій, а також для органів виконавчої влади. Саме тому доцільно підготувати тематичну збірку рішень Європейського Суду з прав людини з виборчих спорів для суддів та інших суб'єктів виборчого процесу.

Ключові слова: вибори, виборчий процес, виборчі спори, Європейський суд з прав людини, європейські стандарти виборів.

**SUMMARY**

The article analyzes the legal framework of the European Court of Human Rights in resolving election disputes as an authoritative international judicial body established to consider applications from citizens of European countries that have ratified the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The proceedings before the European Court of Human Rights are one of the stages in the resolution of conflicts concerning the protection of human and civil rights and freedoms in Ukraine, as one of the features of this Court's decision is that it may be grounds for reviewing national court decisions. Ukraine, if they violated the rights of a citizen in resolving the conflict, including the election dispute.

As can be seen from the case law of the European Court of Human Rights, there have been no complaints against Ukraine regarding violations of suffrage since the last election campaigns, which may indicate the creation of a sufficiently effective national system for dealing with complaints and disputes in the election process. To date, the European Court of Human Rights has considered three complaints against Ukraine concerning Art. 3 of the First Protocol to the Convention, two of which were upheld and the third was rejected by the Court.

First Protocol of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Article 3) stipulates that the parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot in conditions that would ensure the free expression of the will of the people in the election of the legislature. A study of the case law of the European Court of Human Rights has shown that Article 3 of First Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms cannot be applied in local and presidential elections.

It was stated that the decisions of the European Court of Human Rights are important in resolving election cases for administrative courts, election commissions, as well as for executive bodies. That is why it is expedient to prepare a thematic collection of decisions of the European Court of Human Rights on election disputes for judges and other subjects of the election process.

Key words: elections, electoral process, election disputes, European Court of Human Rights, European election standards.



## **СУБ'ЄКТИ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ РЕАГУВАННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ В УКРАЇНІ**

**БАКАЇМ Марія Василівна - суддя Золочівського районного суду Львівської області**

**УДК 343.627:347 (477)**

---

*В статті обоснована актуальність проблеми определения субъектов административно-правового реагирования на совершение домашнего насилия и посвящена вопросу определения и перечня субъектов, осуществляющих мероприятия в сфере предотвращения и противодействия домашнему насилию в Украине. Исследованы результаты научных поисков в направлении определения понятия субъектов административного права и административных правоотношений, на основании чего сформулировано понятие «субъектов, осуществляющих мероприятия в сфере предотвращения и противодействия домашнему насилию».*

*Ключевые слова: предотвращение и противодействие домашнему насилию, специально уполномоченные органы, мероприятия в сфере предотвращения и противодействия домашнему насилию.*

### **Постановка проблеми**

Теоретико-методологічний аналіз проблеми визначення суб'єктів адміністративно-правового реагування на вчинення домашнього насильства дає підстави для віднесення до головних її напрямів дослідження питання формулювання основних підходів до формування їх переліку, визначення місця в системі протидії домашньому насильству та окреслення кола повноважень. Вивчення означеної проблеми буде актуальним й у теоретично-науковому, і законодавчо-нормативному аспектах. Сьогодні світовою спільнотою, базуючись пере-

дусім на загальногуманістичних принципах та зважаючи на відповідальність держав перед своїми громадянами, все активніше приділяється увага боротьбі міжнародного співтовариства із усіма проявами насильства. Домашнє насильство є об'єктивним «індикатором» негативних тенденцій у суспільстві. Своєчасне реагування на повідомлення про домашнє насильство, безсумнівно, сприятиме провадженню превентивних заходів, направлених на усунення, виключення і знищення детермінант таких неправомірних дій.

### **Стан дослідження проблеми**

Різноманітні проблеми суб'єктів адміністративного права в цілому, а також окремі їх аспекти стосовно забезпечення протидії домашньому насильству були досліджені в наукових працях таких відомих учених у галузі правознавства та державного управління, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, Ю. А. Ведерніков, І. П. Голосніченко, О. О. Дудоров, Т. О. Коломoeць, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, К. Б. Левченко, М. Н. Марченко, М. І. Матузов, Т. О. Мацелик, О. І. Остапенко, М. Ф. Стахурський, С. Г. Стеценко, О. О. Уварова, М. І. Хавронюк, Г. О. Христова, Ю. С. Шемшученко, В. К. Шкарупа та інші.

Аналіз наукових праць у сфері права дає підстави констатувати про відсутність сучасних наукових розвідок, направлених на дослідження поняття та переліку суб'єктів,

що діють у сфері запобігання та протидії домашньому насильству в Україні.

**Метою статті** є дослідити нормативно-правове регулювання й повноваження уповноважених органів та суб'єктів України у сфері запобігання та протидії домашньому насильству та узагальнити результати теоретичних досліджень у частині визначення суб'єктів адміністративного права.

#### **Виклад основного матеріалу**

Загальноприйнятою є точка зору, відповідно до якої злочинність є явищем, притаманним будь-якому суспільству. Такий підхід зумовив розроблення наукових концепцій запобігання й протидії злочинності загалом і окремим її видам зокрема, а також формулювання на цій підставі кримінологічної політики в цій сфері, а саме: запобігання та протидія домашньому насильству в Україні.

Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» (далі – Закон) декларує, що державна політика у напрямі запобігання та протидії домашньому насильству направлена на забезпечення комплексного інтегрованого підходу до подолання домашнього насильства, забезпечення всебічної належної допомоги особам, постраждалим від такого насильства та укріплення ненасильницької моделі поведінки у приватних відносинах.

Основні напрями упровадження політики держави у напрямку запобігання та протидії домашньому насильству – це запобігання домашньому насильству; результативне реагування на випадки сімейного насильства шляхом впровадження механізму взаємодії суб'єктів, реалізуючих заходи із запобігання та протидії домашньому насильству; допомога та захист постраждалих осіб, гарантування відшкодування шкоди, завданої таким насильством; ефективне розслідування випадків домашнього насильства, притягнення кривдників до закріпленого законом виду юридичної відповідальності і коригування їх поведінки [1].

Говорячи про кримінологічну політику у сфері запобігання та протидії злочинності взагалі варто зазначити, що вона ніколи не

має на меті ліквідувати злочинність як явище в житті суспільства, а навпаки, ставить реальні завдання щодо зниження її рівня, встановлення за нею соціального контролю для того, щоб злочинність не стала реальною загрозою для держави й окремих громадян. І таку політику визначають суб'єкти протидії злочинності.

О. Литвинов та Є. Гладкова відзначають, що суб'єкт протидії злочинності – це корпоративне утворення, організація галузевого масштабу. Таке визначення корпорації може бути застосовано до окремого суб'єкта в тому плані, що вони самі є об'єднанням первинних ділових організацій: департаментів, управлінь, служб і безлічі допоміжних підрозділів. Правоохоронні корпорації не лише розвивають унікальні напрями протидії злочинності, а й виходять у цій діяльності далеко за межі своїх функцій, розвиваючи власну мережеву структуру із гнучкими лінійними зв'язками [14, с. 94]. Існує і точка зору, згідно з якою система суб'єктів протидії злочинності є складною соціальною організацією, що об'єднує безліч різноманітних складових. У свою чергу, групи однорідних органів, що входять до неї, утворюють відносно самостійні організаційні формування, які функціонують на основі тотожних закономірностей. Кожен із суб'єктів має складну структуру, у свою чергу, утворюючи ієрархічно організовану систему зі своїми елементами. На рівні побудови суспільної формації сукупність суб'єктів протидії злочинності як автономний елемент входить у структуру організаційного компоненту протидії злочинності та її механізму [15].

Наведені нами визначення суб'єктів протидії злочинності дозволяють зробити висновок, що за своєю суттю ці визначення є подібними, оскільки відзначають структуру цих органів, напрями та межі їх повноважень.

У протидії злочинності беруть участь представницькі органи, органи виконавчої влади, судові органи; весь комплекс підприємств, установ і організацій, що функціонують у різних сферах соціальної життєдіяльності; громадські об'єднання та окремі громадяни. Але діяльність переваж-

ної частини таких органів здійснюється у процесі розв'язання інших завдань. Лише невелика частина цих суб'єктів, які реалізують спеціальні цілі й обов'язки із впливу на ті або інші криміногенні чинники, здійснюють відповідне інформаційне, методичне, ресурсне, кадрове забезпечення, а їхня діяльність є спеціально обумовленою. Не винятком є і Національна поліція України, яка є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [16].

З метою реалізації наведених напрямів політики держави щодо запобігання та протидії домашньому насиллю в Україні створена система суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству.

Пріоритетною ознакою системи зазначених суб'єктів є наявність їх значної кількості, а також їх відмінність за характером, формами та методами діяльності та повноваженнями.

Домашнє насилля є глобальною, комплексною, масштабною проблемою, вирішенням якої повинні займатися як органи державної влади, так і громадянське суспільство. Незважаючи на дослідження цієї проблеми різними фахівцями, вона досі залишається невирішеною.

Досліджуючи статус суб'єктів у сфері запобігання та протидії домашньому насиллю, доцільним є визначення поняття статусу.

Філософським енциклопедичним словником визначено статус як «соціальний, співвідносний стан (позицію) індивідуума або групи у соціальній системі, що визначається низкою ознак, специфічних для цієї системи (економічних, професійних, етнічних та інших)» [2, с. 626].

Існує доволі багато різних наукових думок щодо визначення правового статусу органу державного управління. О. Якимов визначає як складові правового статусу органу державної влади як: цільовий блок; компетенцію; організаційний блок елементів; відповідальність [3, с. 106]. Зокрема, до

цільового блоку автором включені такі категорії, як «мета», «завдання» та «функції».

Д. Бахрах в адміністративно-правовому статусі колективних суб'єктів виділяє 3 основні блоки: цільовий, структурно-організаційний та компетенційний [4, с. 26-27].

Найбільш поширене визначення поняття суб'єкта адміністративного права, запропоноване В. Авер'яновим, як учасника суспільних відносин, що наведений суб'єктивними правами та виконує суб'єктивні обов'язки, установлені адміністративно-правовими нормами [5, с. 214-215].

В. Колпаковим акцентується у понятті суб'єктів адміністративного права увага на їхній здатності з виконання покладених обов'язків та реалізації наданих прав у сфері публічного адміністрування [6, с. 73].

Т. Коломоєць відносить до суб'єктів адміністративного права і юридичних, і фізичних осіб, називаючи їх основними ознаками наявність прав та обов'язків у сфері державного управління і здатність до реалізації прав та виконання обов'язків [7, с. 78].

І. Голосніченком, М. Стахурським та Н. Золотарьовою звернено увагу на наявності суб'єктивних прав і обов'язків суб'єктів адміністративного права, визначаючи їх як учасників адміністративних правових відносин, тобто ототожнюючи їх [8, с. 12]. Тотожними поняття «суб'єкт адміністративного права» та «суб'єкт адміністративних правових відносин» припускають М. Матузов [9, с. 288] та М. Марченко, котрі звертають увагу на поширеності використання цих понять як синонімів [10, с. 263].

Водночас великою кількістю учених-адміністративістів обстоюються позиції диференціювання понять «суб'єкт адміністративного права» та «суб'єкт адміністративних правових відносин».

Зокрема, В. Авер'яновим переконливо обґрунтовується значно вужче коло суб'єктів адміністративних правових відносин, які беруть участь у цих відносинах, аніж суб'єктів адміністративного права, що можуть виступати як реальними учасниками даних відносин, так і винятково потенційними претендентами на таку участь [5, с. 95].

Аналогічну позицію обстоюють В. Шкарупа та Ю. Ведерніков, підкреслюючи, що суб'єкти адміністративного права можуть стати суб'єктом адміністративних правових відносин тільки за наявності адміністративно-правових норм, що передбачають права та обов'язки цього суб'єкта, його адміністративну правоздатність та дієздатність, а також наявність підстав для виникнення, зміни і припинення правових відносин [11, с. 40-41]. До того ж практично всіма учасниками дискусії висловлено однотайну точку зору стосовно віднесення до суб'єктів адміністративного права як юридичних, так і фізичних осіб, наділених державою правами і обов'язками у сфері публічного адміністрування та місцевого самоврядування.

Повністю погоджуючись із М. Легенькою, вважаємо доцільним враховувати як актуальні обидва аналізовані підходи, так як певна частина суб'єктів адміністративно-правового реагування на факти домашнього насильства, тобто органи державної влади, які наділені повноваженнями у заданій сфері, одночасно є й суб'єктами адміністративного права та адміністративних правових відносин, а деяка частина, будучи наділеною, так би мовити, потенційними правами, можуть вступати у правові відносини тільки за певних умов [13, с. 155].

У багатьох дефініціях визначається перелік суб'єктів адміністративного права. Зокрема, В. Колпаков, даючи визначення поняттю суб'єктів адміністративного права, до них відносить органи державної виконавчої влади та їх структурні підрозділи, громадські організації, адміністрації підприємств, установ, організацій, виконавчі підрозділи органів місцевого самоврядування, громадян, осіб без громадянства та іноземних громадян [12, с. 100].

З огляду на проблематику нашого наукового дослідження, цінною вважаємо наукову позицію В. Авер'янова, котрий звертає увагу на широке коло учасників суспільних відносин, наділених адміністративним правом правосуб'єктністю, внаслідок чого приходить до висновку стосовно значно ширшого переліку суб'єктів адміністративного права. До таких суб'єктів науковцем віднесені громадяни, іноземці, особи без

громадянства, державні органи (насамперед органи виконавчої влади, а також внутрішні підрозділи їх апарату), органи громадських організацій, адміністрації підприємств, установ, організацій, а також органи місцевого самоврядування [13, с. 190].

У відповідності до поданої класифікації спеціально уповноваженими органами у сфері запобігання та протидії домашньому насильству є:

– центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству;

– центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії домашньому насильству;

– Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, у тому числі їхні структурні підрозділи, до повноважень яких належить здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству;

– сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення) ради, їх виконавчі органи, до повноважень яких належить здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству [14, с. 137].

На підставі вищенаведеного, законодавчо закріплена система суб'єктів, що діють у напрямі запобігання та протидії домашньому насильству. Разом із тим дане питання ще неналежно досліджене у правовій науці. Немає дефініції зазначеного поняття, не напрацьовані теоретико-наукові засади її формулювання, а також є невизначеними підходи до систематизації вказаних суб'єктів.

М. Легенька подає авторське визначення поняттю суб'єктів адміністративно-правового реагування на вчинення домашнього насильства. На думку дослідниці, це «наділені відповідними повноваженнями державні органи, органи виконавчої влади і місцевого самоврядування та їх структурні підрозділи, об'єднання громадян, підприємства, установи та організації, а також фізичні особи – громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які наділені

відповідною правосуб'єктністю та вступають в адміністративно-правові відносини у зв'язку з вчиненням такого насильства і спрямовані на його припинення, недопущення в подальшому та покарання кривдника».

У нашому дослідженні звертаємо увагу на систему суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству.

Вважаємо, що суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, є наділені передбаченими законодавством повноваженнями органи публічної адміністрації та місцевого самоврядування, їх структурні підрозділи, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, а також фізичні особи – громадяни України, іноземці та особи без громадянства, що наділені відповідною правосуб'єктністю та вступають в адміністративно-правові відносини у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і спрямовані на його запобігання, припинення та притягнення кривдників до юридичної відповідальності.

### **Висновки**

Відтак, можна зробити висновок, що у Законі визначено систему суб'єктів, що діють у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. Дослідивши перелік цих суб'єктів, було встановлено, що сюди відносяться наділені передбаченими законодавством повноваженнями органи публічної адміністрації та місцевого самоврядування, їх структурні підрозділи, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, а також фізичні особи – громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які наділені відповідною правосуб'єктністю та вступають в адміністративно-правові відносини у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і спрямовані на його запобігання, припинення та притягнення кривдника до юридичної відповідальності.

Вдосконалення нормативно-правових актів та нормативної бази підвищить ефективність заходів із протидії цьому соціаль-

ному негативному явищу та дозволить, на нашу думку, більш ефективно протидіяти домашньому насильству в українському суспільстві.

### **Література**

1. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 7 грудня 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19>.
2. Философский энциклопедический словарь / С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев и др. 2-е изд. Москва: Сов. энцикл., 1989. 815 с.
3. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции. Государство и право. 1996. № 8. С. 100–111.
4. Бахрах Д. Н. Административное право: учеб. для вуз. М.: БЕК, 1996. 368 с.
5. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: в двох томах. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Том 1: Загальна частина [підручник] / [ред. колегія Авер'янов В. Б. (голова) та ін]. 592 с.
6. Курс адміністративного права України: підручник / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух та ін.]; за ред. В.В. Коваленка. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
7. Адміністративне право України: [підручник / за заг. ред. д.ю.н., проф. Т. О. Коломоець]. Київ : «Истина», 2008. 500 с.
8. Голосніченко І.П. Адміністративне право України: основні поняття: [навчальний посібник] / Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., Золоторьова Н.І. / за заг. ред. доктора юридичних наук, професора І. П. Голосніченка. Київ : ГАН, 2005. 232 с.
9. Матузов Н.И. Юридические обязанности личности. Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2000. 306 с.
10. Проблемы теории государства и права: [учебное пособие / под ред. М.Н. Марченко]. М.: Юрист, 2001. 656 с.
11. Ведерніков Ю.А. Адміністративне право України: навчальний посібник. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 336 с.
12. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен. Монографія. К., Юрінком Інтер, 2004, 528 с.

**АНОТАЦІЯ**

В статті обґрунтована актуальність проблеми визначення суб'єктів адміністративно-правового реагування на вчинення домашнього насильства та присвячена щодо питання визначення та переліку суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству в Україні. Досліджені результати наукових пошуків у напрямку визначення поняття суб'єктів адміністративного права і адміністративних правовідносин, на підставі чого сформульовано поняття «суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству».

Ключові слова: запобігання та протидія домашньому насильству, спеціально уповноважені органи, заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству.

13. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

14. Кушнір К.Ю., Сукмановська Л.М. Спеціально уповноважені органи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. Електронне наукове фахове видання «Юридичний науковий електронний журнал». 2019. № 1. С. 136–140.

15. Литвинов О.М., Гладкова Є.О. Суб'єкти протидії злочинності як правоохоронні корпорації. Вісник Кримінологічної асоціації України. 2019. № 1(20). С. 90–98.

16. Суб'єкти протидії злочинності. URL: <https://visnikkau.webnode.com.ua/news/subjekti-protidiji-zlochinnosti/>.

17. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/print>.

**SUMMARY**

The international community is increasingly paying attention to the international community's fight against all forms of violence today. Domestic violence is still a widespread «curse» to be fought without litigation. Responding promptly to reports of domestic violence will undoubtedly contribute to preventative measures aimed at eliminating, destroying and eradicating the determinants of such misconduct.

The purpose of the article is to substantiate the problem of defining the notion of subjects taking measures to prevent and combat domestic violence, based on the analysis of the legislation that regulates public relations in the field of combating domestic violence.

The Law of Ukraine «On Prevention and Countering Domestic Violence» declares that the state policy in the field of prevention and counteraction to domestic violence is aimed at providing a comprehensive integrated approach to overcoming domestic violence, providing comprehensive appropriate assistance to the victims of such violence and strengthening the nonviolent violence model relations.

A system of actors is taking place to take measures in the field of preventing and combating domestic violence, in order to implement the aforementioned directions of the state policy on preventing and combating domestic violence in Ukraine.

A priority feature of the system of these entities is the presence of a large number of them, as well as their differences in nature, forms and methods of activity and powers.

The legislator refers to the subjects who take measures in the field of prevention and combating domestic violence:

- 1) specially authorized bodies in the field of preventing and combating domestic violence;
- 2) other bodies and institutions responsible for the implementation of measures to prevent and combat domestic violence;
- 3) general and specialized victim support services;
- 4) citizens of Ukraine, foreigners and stateless persons who are legally on the territory of Ukraine.

We believe that actors, who take measures in the field of preventing and combating domestic violence, are empowered by law with the powers of public administration and local self-government, their structural subdivisions, associations of citizens, enterprises, institutions, organizations regardless of ownership, and also individuals – citizens of Ukraine, foreigners and stateless persons, who are endowed with the relevant legal personality and enter into administrative and legal relations in the field of prevention and counteraction violence, and aimed at preventing, terminating and prosecuting the perpetrators.

Key words: prevention and counteraction to domestic violence, specially authorized bodies, measures of prevention and counteraction to domestic violence.

## ВІДОМЧИЙ КОНТРОЛЬ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА ПРОЦЕСУАЛЬНУ САМОСТІЙНІСТЬ СЛІДЧОГО ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ

**БУРЛАКА Ярослав Анатолійович - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ**

**УДК 343.13(477)**

*Статтю присвячено аналізу відомчого контролю з боку керівника органу досудового розслідування. На підставі аналізу положень КПК України встановлено, що вплив на процесуальну самостійність слідчого з боку керівника органу досудового розслідування проявляються у випадках: 1) доступу до матеріалів досудового розслідування; 2) проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій слідчим за вказівкою керівника органу досудового розслідування; 3) відсторонювати слідчого від проведення досудового розслідування за наявності підстав, передбачених КПК України, для його відводу або у разі неефективного досудового розслідування; 4) погодження керівником органу досудового розслідування проведення слідчих (розшукових) дій та продовження строку їх проведення. Констатовано, що окремі повноваження керівника слідчого підрозділу подібні до повноважень прокурора, який також може прийняти рішення про проведення аналогічних слідчих (розшукових) дій. При цьому в законі жодної правової підстави для їх розмежування не вказано, що не дозволяє слідчому при проведенні досудового розслідування прийняти єдине правильне процесуальне рішення.*

*Ключові слова: слідчий, керівник органу досудового розслідування, слідчі (розшукові) дії, відомчий контроль.*

### **Постановка питання**

Реформа кримінальної юстиції в Україні не залишила поза увагою і систему органів досудового розслідування, складовою час-

тиною якої є слідчий і керівник органу досудового розслідування. Питання співвідношення повноважень керівника органу досудового розслідування з процесуальною самостійністю слідчого завжди викликали гостру дискусію, але й досі не визначено, якою має бути компетенція керівника органу досудового розслідування, щоб забезпечити ефективність досудового розслідування, не звужуючи процесуальної самостійності слідчого. З прийняттям у 2012 році чинного КПК України питань не поменшало, а навпаки, вони стали більш актуальними. На відміну від слідчого та прокурора, які законом наділені процесуальною самостійністю, керівника органу досудового розслідування таким не забезпечений. Разом із тим, на рівні з прокурором та слідчим суддею, він має право в порядку, визначеному законом, втручатись у діяльність слідчого, обмежуючи при цьому його процесуальну самостійність. У цьому разі, задля забезпечення винесення судом законного, обґрунтованого та справедливого вироку, законодавець передбачив відомчий контроль за процесуальною діяльністю слідчого. Натомість, неприпустимою прогалиною КПК України є нечітко визначений процесуальний статус керівника органу досудового розслідування. Така констатація зумовлена тим, що цьому особливому виду державно-правової діяльності притаманні лише чіткі спеціально-дозвільні способи правового регулювання, без яких цей вид діяльності функціонувати не може.

**Стан науково дослідження**

Окремі питання співвідношення повноважень керівника слідчого підрозділу з процесуальною самостійністю слідчого розглядались у роботах О. М. Бандурки, Ю. В. Бауліна, Л. В. Головка, Ю. М. Грошевого, В. Г. Дрозд, О. Зайцев, В. С. Зеленецького, Г. Р. Колесніка, Л. М. Лобойка, О. С. Нестеренка, Р. Ю. Савонюка, В. М. Сакала, С. А. Шейфера, В. М. Юрчишина та ін. З огляду на те, що більшість наукових досліджень зазначених учених відображали проблеми процесуальної взаємодії слідчого з керівником органу досудового розслідування, співвідношення повноважень керівника органу досудового розслідування з процесуальною самостійністю слідчого потребує окремого наукового пошуку.

**Виклад основного матеріалу**

Головним елементом правового статусу керівника органу досудового розслідування є його права і обов'язки, які визначають межі можливої поведінки. Умовно ці повноваження поділяються на: 1) організаційні – регламентуються підзаконними відомчими нормативно-правовими актами (Міністерства внутрішніх справ України або Національної поліції); 2) процесуальні – закріплені в КПК України.

Професійна діяльність слідчого постійно перебуває в службовій і процесуальній залежності, в тому числі з боку керівника органу досудового розслідування. Службова залежність, як вважає О. М. Скрябін, – це підпорядкованість слідчого керівнику органу досудового розслідування, який під час здійснення слідчим своєї діяльності безпосередньо вказує їй напрямом шляхом надання письмових доручень, що є обов'язковими для виконання. Проте слідчий у своїй діяльності не лише підпорядкований керівнику органу досудового розслідування, а й керівнику територіального підрозділу [1, с. 255].

Процесуальні повноваження, визначені у ч. 2 ст. 39 КПК України, є складовою правового статусу будь-якого керівника органу досудового розслідування, незалежно від його приналежності до того чи іншого правоохоронного органу чи займаної посади

та, на відміну від наглядових процесуальних повноважень прокурора, мають чітко визначений відомчий контрольно-процесуальний характер [2, с. 133].

Відповідно до приписів чинного КПК України, керівник органу досудового розслідування є учасником процесу зі сторони обвинувачення, а отже й на нього покладено здійснення функції обвинувачення. Проте, серед науковців і практиків є різні позиції щодо змісту та обсягу його процесуальних функцій. Так, наприклад, досліджуючи статус слідчого як суб'єкта кримінально-процесуального доказування за КПК України 1960 р., Р. Ю. Савонюк вказав, що процесуальна діяльність начальника слідчого відділу характеризується функцією, що допомагає визначити напрям діяльності слідчого в конкретній справі [3, с. 13]. На думку Х. С. Таджієва, керівник слідчого підрозділу повинен контролювати кримінальну процесуальну діяльність в очолюваному ним підрозділі, тобто, використовуючи передбачені кримінальним процесуальним законом форми й методи, керувати розслідуванням в окремих справах, забезпечувати його якість, повноту, усебічність та об'єктивність [4, с. 71].

Проведений порівняльний аналіз положень чинного та попереднього КПК України щодо регламентації повноважень керівника слідчого підрозділу дозволив дійти висновку, що відбулось зміщення акцентів у його діяльності з процесуального контролю над діями слідчого на організаційним досудового розслідування. За визначенням В. М. Плшкіна, організаційська функція начальника слідчого підрозділу реалізується шляхом створення конкретних соціальних систем, а саме: формування їх функціональної та організаційної структур; обґрунтування штатної чисельності; підбору та розстановки кадрів; інформаційного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення; установа між її елементами стійкого взаємозв'язку, що гарантує надійну взаємодію тощо [5, с. 280].

Питання співвідношення повноважень керівника органу досудового розслідування з процесуальною самостійністю слідчого стали предметом обговорення з початку іс-



нування слідства як окремої служби – спочатку в міліції, а згодом і в Національній поліції. Так, у відповідності до положень ст. 39 КПК України керівник органу досудового розслідування здійснює діяльність щодо організації досудового розслідування та наділений такими повноваженнями, як: 1) визначати слідчого (слідчих), який здійснюватиме досудове розслідування, а у випадках здійснення досудового розслідування слідчою групою – визначати старшого слідчої групи, який керуватиме діями інших слідчих; 2) відсторонювати слідчого від проведення досудового розслідування вмотивованою постановою за ініціативою прокурора або з власної ініціативи з наступним повідомленням прокурора та призначати іншого слідчого за наявності підстав, передбачених КПК України, для його відводу або у разі неефективного досудового розслідування; 3) ознайомлюватися з матеріалами досудового розслідування, давати слідчому письмові вказівки, які не можуть суперечити рішенням та вказівкам прокурора; 4) вживати заходів щодо усунення порушень вимог законодавства у випадку їх допущення слідчим; 5) погоджувати проведення слідчих (розшукових) дій та продовжувати строк їх проведення у випадках, передбачених КПК України; 6) здійснювати досудове розслідування, користуючись при цьому повноваженнями слідчого; 7) здійснювати інші повноваження, передбачені КПК України. Загальна сукупність повноважень прокурора – керівника прокуратури, прокурора – процесуального керівника та керівника органу досудового розслідування, спрямованих на організацію досудового розслідування в певній мірі спрямовані на обмеження процесуальної діяльності та самостійності слідчого, що відображається в правах зазначених учасників надавати слідчому письмові вказівки та погоджувати проведення слідчих (розшукових) дій і продовжувати строк їх проведення [6].

З моменту набуття у 2012 р. чинності КПК України відбулось звуження не тільки процесуальної самостійності слідчого, а й повноваження керівника органу досудового розслідування щодо контролю за діяль-

ністю слідчого. Так, наприклад, відсторонювати слідчого від проведення досудового розслідування керівник слідчого підрозділу уповноважений лише за вмотивованою постановою за ініціативою прокурора або з власної ініціативи з наступним повідомленням прокурора та призначати іншого слідчого за наявності підстав, передбачених КПК України, для його відводу або у разі неефективного досудового розслідування.

Свого часу керівник Головного слідчого управління В. М. Сакал припустив, що визначення повноважень керівника органу досудового розслідування є особливо важливим моментом, оскільки недостатня правова регламентація службової діяльності зазначеного учасника кримінального процесу, необхідність щоденного вирішення ним практичних завдань, неоднозначне тлумачення положень КПК України можуть призвести до занадто активного втручання керівника в процес досудового розслідування та діяльність слідчого, або навпаки, – до його бездіяльності, що в будь-якому разі позначиться на результатах та якості роботи слідчого підрозділу [7].

Як цілком слушно відзначає О. Зайцев, керівник органу досудового розслідування має неабиякі важелі впливу на діяльність слідчого також і за допомогою адміністративного впливу. Адже до його компетенції входить призначення питань премій, розміру зарплати, присвоєння звання та просування по службі, звільнення з роботи [8, с. 133]. Разом із тим законодавець нічого не сказав про відповідальність керівника органу досудового розслідування, який відповідно до своїх повноважень вправі змусити слідчого виконувати його вказівки шляхом застосування дисциплінарної відповідальності та адміністративного впливу. Вважаємо слушною позицію Б. В. Романюка щодо не зовсім коректного розподілення повноважень між прокурором та керівником слідчого підрозділу. Як у прокурора, так і у керівника слідчого підрозділу в наявності реальні права на керівництво слідчим і розслідуванням загалом, а у слідчого – тільки обов'язки і передбачена законом відповідальність [9]. З цього питання у теорії управління зазначають, що відсутність

диференціації між управляючою та керованою системами може призвести до підміни виконавців управлінцями [10, с. 21].

Аналіз положень ч. 2 ст. 39 та ч. 2 ст. 40 КПК України дозволяють стверджувати, що вплив відомчого контролю з боку керівника органу досудового розслідування на процесуальну самостійність слідчого проявляються у випадках: 1) доступу до матеріалів досудового розслідування; 2) проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій слідчим за вказівкою керівника органу досудового розслідування; 3) відсторонювати слідчого від проведення досудового розслідування за наявності підстав, передбачених КПК України, для його відводу або у разі неефективного досудового розслідування; 4) погодження керівником органу досудового розслідування проведення слідчих (розшукових) дій та продовження строку їх проведення.

У цій статті ми більш детально розглянемо останнє повноваження керівника органу досудового розслідування та його вплив на процесуальну самостійність слідчого.

Згідно з КПК України, керівник органу досудового розслідування не здійснює процесуальної дії, не приймає процесуальні рішення у кримінальному провадженні, у якому слідчий проводить досудове розслідування. І така ситуація є цілком логічною та виправданою, адже керівник органу досудового розслідування не бере особистої участі в розслідуванні, а лише виконує відомчу організаційно-управлінську функцію. З огляду на це, керівник органу досудового розслідування позбавлений повноважень на скасування незаконних рішень, прийнятих підпорядкованими йому слідчими, і вимушений у таких випадках звертатись до прокурора з проханням щодо їх скасування. У зв'язку з цим окремі науковців навіть припускають можливість не визнавати на підставі ст. 39 КПК України цього учасника повноцінним суб'єктом досудового розслідування [11, с. 49-54; 12, с. 229], з чим ми не можемо принципово погодитись.

У КПК України передбачено випадки погодження керівником органу досудового розслідування проведення слідчих (розшу-

кових) дій та продовження строку їх проведення. Разом із тим у положеннях ч. 2 ст. 39 КПК України серед повноважень керівника органу досудового розслідування не визначено його право проводити або погоджувати негласні слідчі (розшукові) дії. Тим часом, у главі 21 КПК України, наприклад, у положенні ч. 2 ст. 272 КПК України, передбачено, що «виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації, як негласна слідча (розшукова) дія, здійснюється на підставі постанови слідчого, погодженої з керівником органу досудового розслідування ...» [6]. У цьому контексті ми припускаємо, що за розумінням законодавця йдеться про погодження проведення цієї негласної слідчої (розшукової) дії як різновиду слідчих (розшукових) дій.

Згідно з ч. 3 ст. 246 КПК України, суб'єктами прийняття рішення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій є слідчий, прокурор, а у випадках, передбачених КПК України, – слідчий суддя за клопотанням прокурора або за клопотанням слідчого, погодженого з прокурором. Відтак слідчий, прокурор уповноважені проводити негласні слідчі (розшукові) дії та доручати їх проведення відповідним оперативним підрозділам відповідно до вимог ч. 2 ст. 36, ч. 2 ст. 40 КПК України. Отже, право слідчого і прокурора на прийняття рішення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій повністю відповідає їхнім процесуальним повноваженням, які визначають їх процесуальну компетенцію. Тому прийняті ними в межах здійснення досудового розслідування процесуальні рішення відповідають умовам правомірності й забезпечення прав та інтересів його учасників [13, с. 140]. При цьому, у приписах ч. 5-ст. 246 КПК України йдеться про керівника органу досудового розслідування як суб'єкта, уповноваженого на продовження строку проведення негласної слідчої (розшукової) дії.

На наш погляд, не відповідає загальній концепції і законодавча конструкція положення ч. 2 ст. 272 КПК України та ч. 1 ст. 273 КПК України, відповідно до яких керівник органу досудового розслідуван-

ня уповноважений погоджувати постанову слідчого про виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації, або ж приймати рішення про використання заздалегідь ідентифіковані (помічені) або несправжні (імітаційні) засоби...». Видається, що зазначені повноваження керівника слідчого підрозділу подібні до повноважень прокурора, який також може прийняти рішення про проведення вказаних негласних слідчих (розшукових) дій. І жодної правової підстави для їх розмежування у законі не вказано, що не дозволяє слідчому при проведенні досудового розслідування прийняти єдине правильне процесуальне рішення. Крім того, положеннями ч. 4 ст. 517 КПК України передбачено повноваження керівника органу досудового розслідування надавати письмове розпорядження про надання доступу до конкретної таємної інформації та її матеріальних носіїв. Унаслідок цього маємо так звані «традиції» неоднакового підходу до розуміння вимог чинного кримінального процесуального законодавства, чого не повинно бути.

### **Висновки**

Відстоюючи власну позицію щодо розуміння функції керівника органу досудового розслідування як учасника, який здійснює організацію досудового розслідування, пропонуємо внести зміни до КПК України, а саме:

*по-перше*, в частині другій статті 272 КПК України словосполучення «погодженої з керівником органу досудового розслідування» замінити на «погодженої з прокурором»;

*по-друге*, в частині першій статті 273 КПК України словосполучення «керівника органу досудового розслідування» виключити;

*по-третьє*, в частині третій статті 273 КПК України словосполучення «та керівник органу досудового розслідування» виключити;

*по-четверте*, в частині четвертій статті 517 КПК України словосполучення «керівником органу досудового розслідування» виключити.

На наш погляд, внесення до КПК України запропонованих змін дасть можливість відмежувати функціональну спрямованість відомчого контролю від процесуальної діяльності керівника органу досудового розслідування. Це, у свою чергу, зменшить вплив зі сторони керівника органу досудового розслідування на процесуальну самостійність слідчого.

### **Література**

1. Скрябін О.М. Процесуальна незалежність слідчого: проблеми теорії та практики. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2014. № 3. С. 253-260.

2. Нестеренко О.С. Правовий статус керівника органу досудового розслідування. *Проблеми законності*. 2014. Вип. 127. С. 129-136.

3. Савонюк Р. Ю. Слідчий як суб'єкт кримінально-процесуального доказування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. К., 2001. 20 с.

4. Таджиев Х. С. Прокурорский надзор и ведомственный контроль за расследованием преступлений. *Вопросы теории и практики*. Ташкент. 1985. 183 с.

5. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999.- 694 с

6. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012№ 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#n665>.

7. Сакал В.М. Правовий статус керівника органу досудового розслідування. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 2 (10). С. 182-192.

8. Зайцев О. Поняття та сутність процесуальної самостійності та незалежності слідчого в кримінальному процесі України. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. DECEMBRIE. С. 132-135.

9. Романюк Б.В. Об'єктивність пізнання події злочину на стадії досудового провадження неможлива без свободи мислення та дій суб'єкта, який проводить розслідування. *Віче*. 2014. № 18. С. 20-24.

10. Сущенко В. Д. Сучасний процес управління в органах внутрішніх справ: монографія. Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 352 с.

11. Тищенко С. Суб'єкти взаємодії сторони обвинувачення. *Вісник прокуратури*. 2013. № 1. С. 45–54.

12. Юрчишин В.М. Місце і роль прокурора у досудовому розслідуванні та їх відображення в теорії, законодавстві і практиці: монографія. Чернівці. Видавництво «Родовід», 2013. 308 с.

13. Колєсник Ю.В. Рішення керівника органу досудового розслідування про проведення негласних слідчих (розшукових) дій. *Вісник Академії адвокатури України*. 2014. Том 11. Число 3(31). С. 137-144.

**SUMMARY**

*The article is devoted to the analysis of departmental control by the head of the pre-trial investigation body. Based on the analysis of the provisions of the CPC of Ukraine, it is established that the influence on the procedural independence of the investigator by the head of the pre-trial investigation body is manifested in the following cases: 1) access to pre-trial investigation materials; 2) conducting investigative (search) actions, covert investigative (search) actions by investigators on the instructions of the head of the pre-trial investigation body; 3) to suspend the investigator from conducting a pre-trial investigation if there are grounds provided by the CPC of Ukraine for his removal or in case of ineffective pre-trial investigation; 4) approval by the head of the pre-trial investigation body the head of the investigative unit is similar to the powers of the prosecutor, who may also decide to conduct similar investigative (search) actions. At the same time, the law does not specify any legal basis for their delimitation, which does not allow the investigator to make a single correct procedural decision during the pre-trial investigation.*

*Key words: investigator, head of the pre-trial investigation body, investigative (search) actions, departmental control.*

## **ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ДЛЯ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ**

**БУДЗИК Богдан Васильович - здобувач кафедри адміністративного права і процесу, фінансового права, інформаційного права Приватного вищого навчального закладу «Львівський університет бізнесу та права»**

**УДК 347.998.85**

---

*В данной статье проанализированы суть административного судопроизводства Украины как залог защиты прав человека с учетом зарубежного опыта для совершенствования теоретического и нормативного основания функционирования административных судов в Украине.*

*Однозначным фактом остается то обстоятельство, что административная юстиция – это очень действенное средство правовой защиты субъективных прав и законных интересов граждан, и именно создание отечественной системы административных судов должно способствовать обеспечению доступности правосудия, даже в условиях существенного увеличения обращений в суд. Опыт многих европейских стран показывает, что административные суды могут быть доступным и эффективным инструментом защиты прав, свобод и интересов человека от нарушений со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.*

*Ключевые слова: административное судопроизводство, суды, усовершенствования, задачи, защита прав, реформирования, административная юстиция.*

### **Постановка проблеми**

Відповідно до Конституції України утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3).

Розвиток демократії в Україні нерозривно пов'язаний з подальшим удосконаленням та реформуванням адміністративної

юстиції, яка в цілому передбачає діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів. Тому дослідження цього питання є вкрай важливим, адже метою його є внесення науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та системи адміністративної юстиції для подальшого захисту прав і свобод громадян в Україні, а також удосконалення системи засобів забезпечення законності в державному управлінні [1, с. 143].

Орієнтація нашої країни на побудову правової, демократичної держави та входження до Європейського Союзу передбачають наявність ефективного механізму захисту прав та свобод людини та громадянина, одним із елементів якого є дієва та відповідальна система судового захисту фізичних та юридичних осіб від порушень їх прав та законних інтересів з боку органів державного управління у сфері публічно-правових відносин [1, с. 143].

### **Стан дослідження проблеми**

Безумовно? питання розвитку адміністративного судочинства та відповідного законодавства не залишалися поза увагою учених (В.К. Матвійчук, О. І. Хар, І. Б. Коліушко, Н. В. Александрова, А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінний, Т. О. Гуржій, М. М. Міхеєнко, Є. О. Харитонова, О. І. Харитонова тощо).

**Виклад основного матеріалу**

Сьогодні наша молода держава робить перші кроки на шляху до цивілізованого громадянського суспільства, становлення демократії. А основою в демократичному суспільстві є непохитність системи «стримуваних і противаг». Саме тому завданням адміністративного судочинства є стримування чиновника, повернення його у правове поле.

Адміністративне судочинство – діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України [2].

Україна знаходиться на тому етапі, коли нормативно регламентовані положення у сфері адміністративного судочинства впроваджуються на практиці. Перед Україною сьогодні виникло досить складне завдання – максимально наблизитись до правового розвитку країн Європейського Союзу [3, с. 147].

Серед проблем реформування судової системи України одне з центральних місць посідає проблема доступу до правосуддя, що має багато різних аспектів. Пошук оптимальної моделі правосуддя безпосередньо пов'язаний з дослідженням та розв'язанням саме цієї проблеми, оскільки становлення правової держави, громадянського суспільства органічно пов'язані з ефективним, доступним і справедливим правосуддям.

Проблема доступності правосуддя в адміністративному судочинстві пов'язана із запровадженням оптимальної моделі адміністративної юстиції. За великої завантаженості судів цивільними і кримінальними справами повноцінний розгляд адміністративно-правових спорів загальними судами видається проблематичним, оскільки призводитиме до порушення термінів розгляду справ, тяганини тощо.

Створення вітчизняної системи адміністративної юстиції має сприяти забезпеченню доступності правосуддя навіть за умов істотного збільшення звернень до суду.

На доступність правосуддя можуть чинити вплив такі чинники: – відповідність національного правосуддя міжнародно-правовим стандартам доступу до правосуддя;

– забезпечення ефективних засобів правового захисту від порушень органів публіч-

ної влади незалежно від їх рівня;

– забезпечення державою безкоштовної юридичної допомоги;

– створення такої системи адміністративної юстиції, яка б не вела мала наслідком перевантаження судів (суддів) справами;

– встановлення чіткої (в певних випадках спрощеної) процедури розгляду адміністративних спорів;

– забезпечення реального виконання судових рішень;

– виконання Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про ефективний доступ до закону і правосуддя для найбідніших верств населення щодо заходів підготовки юристів відповідної спеціалізації, запровадження спеціалізованих юридичних консультацій; створення можливості повної або часткової оплати юридичних послуг; розширення участі неурядових і громадських організацій стосовно надання ними правової допомоги у квазісудових формах вирішення спорів (посередництво та примирення), надання відповідних податкових пільг у цих випадках; спрощення правових процесів;

– забезпечення достатнього фінансування адміністративних судів [1, с. 143].

Для здійснення якісних змін у діяльності судів, що були б позитивно сприйняті громадськістю, нагальним видається забезпечення прозорості всіх судових процедур. Реалізація цієї вимоги дасть змогу ефективніше протидіяти випадкам прийняття неправосудних рішень, судової тяганини, порушення строків розгляду судових справ, неможливості сторонам ознайомитися з матеріалами справи чи прийнятим рішенням суду.

Судячи з практики, реалізація конституційних засад гласності та відкритості в діяльності судів мала б реалізовуватися принаймні за такими напрямками:

1) забезпечення судів належними приміщеннями, конструктивно пристосованими для якісного виконання своїх обов'язків судьями та працівниками апарату;

2) доступність інформації про суд, суддів, працівників апарату суду, рух документів у справі;

3) встановлення належної комунікації

між керівництвом суду, судьями та представниками засобів масової інформації. [3, с. 149].

У науковій літературі, як стверджує С. Войнолович, розглядаються чотири основні види організації і побудови систем адміністративної юстиції: 1) романський (Франція, Італія, Іспанія, Португалія, Бельгія), коли адміністративна юстиція створена у вигляді специфічних (політичних) органів судової влади, а поділ юрисдикцій між загальними та спеціалізованими судами доволі «розмитий»; 2) германський (ФРН, Австрія), тобто адміністративна юстиція характеризується створенням спеціалізованих судів для вирішення спорів за індивідуальними адміністративними справами, що виникають у сфері функціонування органів управління; адміністративні суди (суди адміністративної юстиції) входять до єдиної судової системи і незалежні у здійсненні функції правосуддя від адміністративних органів і від звичайних судів; 3) «квазісудовий» (англо-американський, «англосаксонський»), коли створюється система підконтрольних судам загальної юрисдикції спеціальних трибуналів з розгляду адміністративних спорів, які не включені до судової системи (функціонує у Великобританії, Шотландії і Уельсі), а також адміністративними комісіями, агентствами у США; 4) змішаний (Нідерланди, Данія, Норвегія, Швеція, Фінляндія, Шотландія, Ірландія, Швейцарія), тобто адміністративна юстиція має окремі ознаки трьох зазначених типів [4, с. 197].

Узагальнення світового досвіду функціонування адміністративної юстиції, на думку П. Вовка, засвідчує, що: а) організація системи органів адміністративної юстиції залежить від декількох чинників: тенденції запровадження демократичних засад до сфери управління державними справами, необхідність гарантування ефективного захисту прав, свобод людини і громадянина, тенденції державотворення, а тому у країнах відсутня типова побудова системи органів адміністративної юстиції; б) у тих країнах, де діють окремо судові органи, які відправляють судочинство у справах, що випливають із публічно-правових відносин, спостерігається тенденція виокремлення у самостійну

ланку судової системи; в) діяльність органів адміністративної юстиції здійснює реальний і суттєвий вплив на законність як її гарантія, оскільки передбачає прийняття рішення, яким скасовуються незаконні акти, прийняті органами публічної адміністрації, або ці органи зобов'язуються скасувати такі акти; г) правову основу функціонування адміністративної юстиції становить процесуальне законодавство; г) формування системи органів адміністративної юстиції відбувається поступово і за напрямом побудови її оптимальної моделі з метою здійснення ефективного захисту прав, свобод громадян, законних інтересів юридичних осіб; д) у більшості країн функції адміністративної юстиції реалізують професійно підготовлені особи – судді, управлінці та ін. До недоліків організації та діяльності органів адміністративної юстиції у світі доцільно віднести паралельність розгляду окремих категорій справ адміністративними і загальними судами [5, с. 12]. Звертаючись до міжнародного досвіду, можна зробити висновок, що найбільш сталі позиції адміністративна юстиція має в Німеччині, Австрії, Італії, Франції, Бельгії, Туреччині, Фінляндії, Швеції; у країнах колишнього Варшавського блоку: Польщі, Болгарії, Чехії; у пострадянських державах: Естонії та Литві. Активно розвивається інститут адміністративної юстиції в Іспанії, Нідерландах і Швейцарії. Започатковується він у Латвії та Росії.

Вищі виборчі суди та вищі суди правосуддя розглядають публічно-правові спори і в країнах Латинської Америки – Бразилії та Уругваї [3, с. 149].

Що стосується України, забезпечення єдності судової практики неможливе без урахування практики Європейського суду з прав людини. Завдяки багаторічній співпраці Вищого адміністративного суду України та Координатора проєктів ОБСЄ в Україні щодо проведення тематичних семінарів, «круглих столів» і тренінгів, а також утворення робочої групи суддів – розробників навчальних програм щодо практики ЄСПЛ значно зросло розуміння судьями адміністративних судів того, як застосовувати принцип верховенства права та практику Європейського суду, а отже, адміністратив-

не судочинство поступово виходить на якісно новий рівень [6, с. 29].

Вищий адміністративний суд України вже кілька років за результатами вивчення зарубіжного досвіду та опрацювання пропозицій європейських експертів пропонує:

– запровадити інститут «типового» провадження у разі надходження великої кількості подібних справ;

– дати можливість суду першої інстанції звертатися до суду касаційної інстанції для формулювання правової позиції у важливих для розвитку судової практики справах;

– розвивати систему альтернативних шляхів розв'язання спорів, розмови про яку ведуться роками, проте належного впровадження у вітчизняну правову систему вона так і не дістала;

– запровадити збалансовану систему процесуальних фільтрів щодо справ, які розглядаються у судах апеляційної та касаційної інстанцій;

– посилити процесуальні механізми формування єдності судової практики;

– переглянути предметну підсудність адміністративних справ.

Нарешті, варто впровадити досудову адміністративну процедуру оскарження. Це, у свою чергу, сприятиме поступовому зменшенню потреби громадян і юридичних осіб оскаржувати рішення органів влади та посадовців до адміністративних судів [6, с. 31].

### **Висновки**

Досвід багатьох європейських країн свідчить, що адміністративні суди можуть бути доступним і ефективним інструментом захисту прав, свобод і інтересів людини від порушень із боку органів державної влади та місцевого самоврядування. Тому врахування здобутків європейських держав у сфері адміністративного процесу, правових стандартів, вироблених на загальноєвропейському рівні, дослідження практики Європейського суду з прав людини є необхідною умовою розробки і вдосконалення теоретичного та нормативного підґрунтя функціонування адміністративних судів в Україні.

Перед Україною сьогодні виникло досить складне завдання – максимально на-

близитись до правового розвитку країн Європейського Союзу [7, с. 34]. Але реалізувати його слід не шляхом суто механічного перенесення окремих елементів зарубіжних моделей адміністративної юстиції, які в певних країнах і у різні часи формувалися століттями під впливом соціально-політичних умов та панівної правової доктрини. Будь-яке запозичення повинно враховувати національно-правові традиції та сучасну соціально-політичну ситуацію в країні.

Оскільки в українське судочинство запроваджуються міжнародні стандарти прав людини, судова діяльність повинна відповідати високим нормам європейського зразка.

Адміністративне судочинство, у свою чергу, повинно прагнути досягти певних стандартів і втілювати їх у життя. А для ефективного впровадження зарубіжного досвіду потрібно розуміти і в належній частині взяти за основу європейський досвід і найбільш вдало використати його у процесі реформування адміністративного судочинства України [3, с. 150].

### **Література**

1. Сушко О. Необхідність реформування адміністративного судочинства задля забезпечення повноцінного судового захисту прав громадян. *Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні*: зб. матеріалів міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України (м. Київ, 1–2 жовтня 2015 року) / За заг. ред. О.М. Нечитайла. К.: Ваіте, 2015. С. 143–147.

2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

3. Шведюк М. Реформа адміністративного судочинства України як запорука захисту прав людини. Врахування зарубіжного досвіду. *Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні*: зб. матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України



**АНОТАЦІЯ**

У цій статті проаналізовано суть адміністративного судочинства України як запоруки захисту прав людини з урахування зарубіжного досвіду для вдосконалення теоретичного та нормативного підґрунтя функціонування адміністративних судів в Україні.

Однозначним фактом лишається та обставина, що адміністративна юстиція – це дуже дієвий засіб правового захисту суб'єктивних прав та законних інтересів громадян, і саме створення вітчизняної системи адміністративних судів має сприяти забезпеченню доступності до правосуддя, навіть за умов істотного збільшення звернень до суду. Досвід багатьох європейських країн свідчить, що адміністративні суди можуть бути доступним і ефективним інструментом захисту прав, свобод і інтересів людини від порушень із боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: адміністративне судочинство, суди, удосконалення, завдання, захист прав, реформування, адміністративна юстиція.

**SUMMARY**

The article analyzes the essence of administrative legal proceedings of Ukraine as a guarantee of protection of human rights taking into account foreign experience in order to improve the theoretical and normative basis of the functioning of administrative courts in Ukraine.

The fact that administrative justice is a very effective means of legal protection of subjective rights and legitimate interests of citizens remains unambiguous, and the very creation of the domestic system of administrative courts should contribute to ensuring access to justice, even if the appeals to court are substantially increased. The experience of many European countries suggests that administrative courts can be an accessible and effective tool for protecting human rights, freedoms and interests from violations by state authorities and local self-government.

Key words: administrative justice, courts, improvement, tasks, protection of rights, reforming, administrative justice.

(м. Київ, 1–2 жовтня 2015 року) / За заг. ред. О.М. Нечитайла. К.: Ваіте, 2015. С. 147–153.

4. Войнолович С. Ю. Зарубіжний досвід організації систем адміністративної юстиції. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3. С. 197–202.

5. Вовк П. В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса: Одес. нац. юрид. акад., 2009. 22 с.

6. Нечитайло О. Адміністративне судочинство України: основні досягнення та напрями модернізації. *Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні*: зб. матеріалів міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України (м. Київ, 1–2 жовтня 2015 року) / За заг. ред. О.М. Нечитайла. К.: Ваіте, 2015. С. 28–34.

7. Адміністративні суди України на шляху становлення. *Адвокат*. 2005. № 9. С. 34–38.

## АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО ПІДГРУНТЯ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

**ДОВГАНЬ Юлія Анатоліївна - здобувач кафедри адміністративного права та процесу, фінансового та інформаційного права ПВНЗ «Львівський університет бізнесу та права»**

**УДК 342.117(477)**

*Осуществлен анализ законодательства по защите прав потребителей в Украине. Недостаточно реализуется право потребителя на получение необходимой ему достоверной информации о товарах, работах, услугах, а также права потребителей быть услышанными, защищенными и получить возмещение ущерба за причиненный ущерб. Государство на конституционном уровне признала необходимость защиты прав потребителей и направляет усилия на приведение отечественного законодательства в этой сфере в соответствие с международными стандартами. Однако, к сожалению, следует констатировать, что сегодня нарушения прав потребителей в Украине явлением достаточно распространенным. При таких условиях актуализируется потребность в существенном повышении уровня правовой защищенности потребителей с учетом возможностей административно-правового регулирования, было и остается действенным рычагом борьбы с правонарушениями в этой сфере, во многом обуславливает возможности потребителей с реализации и защиты своих прав и интересов, эффективность соответствующих юридических гарантий. Правотношения в сфере обеспечения прав потребителей затрагивают жизненные интересы практически всего населения нашего государства и требуют всестороннего, полного и объективного обоснования необходимых изменений в законодательстве.*

*Ключевые слова: законодательство; государство; защита прав потребителей; полномочия; закон, нормативно-правовые акты*

### Постановка проблеми

Здійснення в Україні соціально-економічних та політичних перетворень зумовлює необхідність підвищення ефективності захисту прав громадян і, зокрема, забезпечення реалізації передбаченого у ст. 42 Конституції України обов'язку держави захищати права громадян як споживачів.

Нормативно-правова база у цій сфері перебуває на стадії гармонізації з нормами міжнародних угод, учасницею яких стала Україна. У 1994 році між Україною та ЄС укладена Угода про партнерство та співробітництво, яка передбачає тісну взаємодію у вирішенні споживчих проблем, адаптацію цієї роботи до міжнародного рівня.

Упродовж тривалого часу в законодавстві різних країн питання адміністративно-правового регулювання забезпечення прав споживачів, пов'язані із регламентацією досліджуваних суспільних відносин, отримували своє вирішення лише фрагментарно, але сама наявність певних правових приписів свідчить про їх значущість для життя суспільства. Посилення державного впливу на суспільні процеси обумовили необхідність подальшого вдосконалення також і сфери адміністративно-правового регулювання. Це було важливо для налагодження відносин у сфері виробництва і торгівлі, відпрацювання відповідних форм і методів контролю, застосування примусових заходів адміністративного впливу, арсенал яких поступово збільшувався і широко впроваджувався у практику регулювання суспільних відносин.

Починаючи з ХХ століття, питання правового регулювання у сфері споживання стають усе більш актуальними, перш за все завдяки бурхливому розвитку промисловості, появі нових технологій, у тому числі пов'язаних з виробництвом продуктів харчування та іншої продукції, спрямованої на забезпечення різноманітних потреб людини. Саме в цей період формується погляд на споживача як центральну фігуру у відносинах, пов'язаних з виробництвом і реалізацією матеріальних цінностей.

#### **Аналіз останніх досліджень**

Проблеми формування та функціонування адміністративно-правового механізму державного управління в Україні активно розроблялися в останні роки. У числі авторів, які активно працювали в цьому напрямі, слід передусім назвати таких, як: В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, С.С. Алексеєв, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков, В.Ю. Назаренко, О.Ф. Скакун, О.В. Федорчак, Г.П. Фердман та ін.

Проблеми правового захисту прав споживачів знайшли відображення в роботах таких дослідників, як: Т.О. Кагал, А.А. Мазаракі, Л.В. Ніколаєва, О.М. Язвінська, Г.А. Осетинська, А.О. Ісічко, Л.М. Іваненко, Л.А. Микитенко та ін.

**Метою статті** є вивчення питання формування механізму адміністративно-правового регулювання захисту прав споживачів.

#### **Виклад основного матеріалу**

Безпека споживачів є органічною складовою національної безпеки, оскільки прямо пов'язана з рівнем захищеності людини-споживача від впливу негативних факторів, які впливають на її здоров'я, а іноді й на саме життя, на належний рівень її існування в суспільстві і, в кінцевому рахунку, – на демографічну ситуацію в країні. З огляду на це можна говорити, що безпека споживача багато в чому визначає таку категорію, як здоров'я нації, що не може не враховуватись при визначенні та формуванні стратегії національної безпеки України. У споживчій сфері категорії безпеки окремого індивіда та національної безпеки тісно взаємопов'язані і співвідносяться як окреме й загальне. Вод-

ночас поняття безпеки споживання можна визначити як стан захищеності від ризиків, загроз і небезпек певних продуктів споживання чи послуг, які мають бути визначені уповноваженими на те суб'єктами і параметри яких відповідають певним стандартам та забезпечуються комплексом технічних, організаційних та правових заходів.

Права споживачів – це законодавчо закріплений комплекс правових можливостей людини і громадянина, який базується на відповідних положеннях Конституції України, пов'язаний із задоволенням різноманітних потреб у товарах або послугах і спрямований на забезпечення належного рівня життєдіяльності особи та її безпеки, реалізацію та захист відповідних прав і свобод [1, с. 13]. Адміністративно-правовий захист прав споживачів - це система реалізованих за допомогою регулятивних і охоронних правовідносин адміністративно-правових засобів, спрямованих на недопущення, припинення чи запобігання порушень прав споживачів.

Основним засобом захисту споживачів є контроль, оскільки він є основним адміністративним засобом попередження, виявлення і припинення порушень законодавства у сфері захисту прав споживачів [2, с. 12].

Держава, при здійсненні захисту прав споживачів, концентрує свої зусилля на створенні й удосконаленні нормативно-правової бази, реформуванні системи управління у сфері захисту прав споживачів. Держава, при прийомі нормативно-правових актів, прагне змусити продавців, підприємців і виробників пропонувати покупцеві тільки якісну продукцію.

Процес, який спрямований на удосконалення нормативної бази у сфері захисту прав споживачів, продовжується і зараз. Так, 13 січня 2006 року був офіційно опублікований Закон «Про захист прав споживачів» у новій редакції від 1 грудня 2005 р., № 3161-IV. Підтвердженням цьому є норми закріплені в Господарському і Цивільному Кодексах. Господарський Кодекс приділяє увагу проблемі захисту прав споживачів та передбачає відповідні норми закріплені в ст. 20 «Захист прав суб'єктів господарювання і споживачів» і ст. 39 «Захист прав споживачів». Згідно зі ст. 39 Господарського кодексу України:

«Споживачі, які перебувають на території України, під час придбання, замовлення або використання товарів (робіт, послуг) з метою задоволення своїх потреб мають право на: державний захист своїх прав; гарантований рівень споживання; належну якість товарів (робіт, послуг); безпеку товарів (робіт, послуг); відшкодування збитків, завданих товарами (роботами, послугами) неналежної якості, а також шкоди, заподіяної небезперечними для життя і здоров'я людей товарами (роботами, послугами), у випадках, передбачених законом; звернення до суду та інших уповноважених органів влади за захистом порушених прав або законних інтересів».

У свою чергу, Цивільний Кодекс також не залишився осторонь і, крім установлених загальних прав і обов'язків споживачів, продавців, виготовлювачів, що впливають з договірних відносин, виділив нові досі не застосовувані норми. Зокрема, це ст. 1209 «Підстави відшкодування шкоди, завданою внаслідок недоліків товарів, робіт (послуг)» і ст. 1210 «Особи, зобов'язані відшкодувати шкоду, завдану внаслідок недоліків товарів, робіт (послуг)».

Незважаючи на те, що прийнято значну кількість нормативних актів, у жодній з країн поки не склалася цілісної, внутрішньо узгодженої системи відповідних законодавчих норм у сфері захисту прав споживачів [3, с.9].

Аналіз сутності системи захисту прав споживачів дає змогу визначити мету функціонування правового механізму державного управління захистом прав споживачів – формування органами державної влади системи певних правових норм захисту споживачів, з одного боку, та налагодження системи методів та інструментів їх реалізації – з другого.

Одним із найважливіших елементів механізму, що розглядається, слід визнати принципи, за якими він формується. Основні принципи функціонування правового механізму державного управління захистом прав споживачів об'єднуються в систему принципів, якій притаманна певна ієрархія [4, с. 39].

Якщо розглядати основні загальноприйняті в усьому світі принципи споживчої політики, то слід указати головний документ, що їх закріплює. Це «Керівні принципи для

захисту інтересів споживачів», що були прийняті Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 9 квітня 1985 р. на 106-му пленарному засіданні (Резолюція №39/248) і розширений тим самим органом ООН у 1999 р. Серед проголошених у документі принципів найважливішими є такі:

- захист споживачів від фактів ризику для їхнього здоров'я й безпеки;
- сприяння дотриманню економічних інтересів споживачів і їх захист;
- доступ споживачів до релевантної інформації, необхідної для обгрунтованого вибору відповідно до індивідуальних запитів і потреб;
- освіта споживачів, у тому числі з питань екологічних, соціальних і економічних наслідків їхніх споживчих переваг;
- наявність ефективних процедур задоволення претензій споживачів;
- свобода створювати споживчі й інші групи або організації та можливість висловлювати свою точку зору в процесі прийняття рішень, що зачіпають їхні інтереси;
- сприяння впровадженню прийнятних моделей споживання [5].

Для підвищення правової захищеності споживачів необхідно законодавчо закріпити положення про те, що законопроекти, пов'язані з питаннями забезпечення якості та безпеки продукції, реалізацією та захистом прав споживачів, можна подавати на розгляд законодавчого органу лише за умови обов'язкового проходження чітко визначеної процедури громадських слухань та при наявності офіційного висновку відповідного органу виконавчої влади і зауважень громадських організацій захисту прав споживачів.

Доцільним є розробка й прийняття законодавчого акта, який би узагальнював сучасні положення законодавства про безпеку і якість продукції та відобразив належним чином чинні у світовій практиці вимоги до її якості і безпеки, належним чином гарантував би права споживачів у цій сфері. У такому законодавчому акті слід акцентувати увагу на питаннях забезпечення поінформованості споживачів про сучасні небезпечні якості продукції та потенційні ризики, пов'язані з використанням цієї продукції; забезпечення

інформованості державних органів та громадськості з цих питань, удосконалення системи державного та громадського контролю за безпекою і якістю продукції, удосконалення підходів до можливості державного впливу у разі порушення вимог законодавства [1, с. 16].

Одним із найбільш важливих напрямків удосконалення правового регулювання у сфері захисту прав споживачів є подальша деталізація порядку взаємовідносин споживачів з відповідними суб'єктами реалізації товарів чи надання послуг.

### **Висновки**

Права споживачів становлять законодавчо закріплений комплекс правових можливостей людини і громадянина, який базується на відповідних положеннях Конституції України, пов'язаний із задоволенням різноманітних потреб у товарах або послугах і спрямований на забезпечення належного рівня життєдіяльності особи та її безпеки, реалізацію та захист відповідних прав і свобод.

Характерною рисою адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення прав споживачів є наявність значної кількості підзаконних нормативно-правових актів, що досить ускладнює правозастосовну практику та негативно впливає на ступінь правової захищеності споживачів.

З огляду на це, одним із напрямів вдосконалення правового регулювання у сфері споживання слід визнати пріоритетність регламентації відносин, що виникають у цій сфері, саме на рівні законів. Так, питання здійснення торговельної діяльності варто було б узагальнити в Законі України «Про торговельну діяльність», розробка і прийняття якого вже давно на часі.

Недостатньо реалізується право споживача на отримання необхідної йому достовірної інформації про товари, роботи, послуги, а також права споживачів бути почутими, захищеними та одержати відшкодування збитків за завдану шкоду. Не повною мірою до захисту прав споживачів в Україні залучені громадські організації та спілки.

Сьогодні споживчим громадським організаціям належить провідна роль у справі пропаганди споживчих знань у суспільстві,

захисті населення від монополістів і несумлінних виробників, вирішенні питань безпечного виробництва, пропаганді ідей раціонального споживання і розв'язанні проблеми взаємодії людини і навколишнього середовища [6, с. 89].

Основними напрямками вдосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері стандартизації слід визначити активізацію роботи, пов'язаної з розробкою вітчизняних стандартів, заміною всіх стандартів, що приймалися ще за радянських часів. Багато в чому необхідність прискорення такої роботи обумовлюється не тільки якісними змінами в системі виробництва, появою нових матеріалів і технологій, а й необхідністю приведення вітчизняних стандартів у відповідність з вимогами міжнародної спільноти та чинними в цій сфері нормами. Актуальним є також питання забезпечення неухильного виконання вимог стандартів та інших норм, що регламентують якість та безпеку продукції.

Загалом можна виділити такі основні чинники, які впливають на рівень захисту прав споживачів:

- недосконале законодавство;
- недостатнє фінансування, матеріально-технічна та кадрова база;
- відсутність навчання споживачів;
- непоінформованість споживачів щодо своїх прав;
- бездіяльність центральних та місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації прав та інтересів споживачів;
- корупція в органах влади;
- недовіра громадян.

Незважаючи на всі ці перешкоди та труднощі, Україна намагається налагодити ефективну систему захисту прав споживачів. Це засвідчує співпраця держави у цій галузі з Європейським Союзом (ЄС), Організацією Об'єднаних Націй тощо.

### **Література**

1. Кравченко А. Г. Адміністративно-правове регулювання в сфері забезпечення прав споживачів в Україні: автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07. – адміністратив-

**АНОТАЦІЯ**

Здійснено аналіз законодавства щодо захисту прав споживачів в Україні. Недостатньо реалізується право споживача на отримання необхідної йому достовірної інформації про товари, роботи, послуги, а також права споживачів бути почутими, захищеними та одержати відшкодування збитків за завдану шкоду. Держава на конституційному рівні визнала необхідність захисту прав споживачів і спрямовує зусилля на приведення вітчизняного законодавства в цій сфері у відповідність до міжнародних стандартів. Однак, на жаль, слід констатувати, що сьогодні порушення прав споживачів в Україні є явищем досить розповсюдженим. За таких умов актуалізується потреба в суттєвому підвищенні рівня правової захищеності споживачів з урахуванням можливостей адміністративно-правового регулювання, що було й залишається дієвим важелем боротьби із правопорушеннями в цій сфері, багато в чому обумовлює можливості споживачів із реалізації й захисту своїх прав та інтересів, ефективність відповідних юридичних гарантій. Правовідносини у сфері забезпечення прав споживачів зачіпають життєві інтереси практично всього населення нашої держави й потребують всебічного, повного й об'єктивного обґрунтування необхідних змін у законодавстві.

*Ключові слова:* законодавство; держава; захист прав споживачів; повноваження; закон, нормативно-правові акти

не право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 19 с.

2. Добромислов Ю.Т. Адміністративно-правове регулювання у сфері захисту прав споживачів: автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право, інформаційне право. Академія праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Київ, 2011. 17 с.

3. Актуальні проблеми товарознавства, торговельного підприємництва та захисту прав споживачів: міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф. (Київ, 13 берез. 2014 р.) :

**SUMMARY**

The analysis of legislation on protection of consumer rights in Ukraine is carried out. The consumer's right to obtain reliable information about goods, work, services, as well as the rights of consumers to be heard, protected and to receive damages for the harm done is insufficiently realized. At the constitutional level, the state recognized the need to protect consumers' rights and directed efforts to bring domestic legislation in this area in line with international standards. However, unfortunately, it should be noted that today the violation of consumer rights in Ukraine is a fairly widespread phenomenon. Under such conditions, the need to substantially increase the level of legal protection of consumers, taking into account the possibilities of administrative and legal regulation, which was and still remains an effective lever in the fight against offenses in this area, is substantially improved, which in many respects predetermines the possibilities of consumers to realize and protect their rights and interests, the effectiveness of the relevant legal guarantees. Legal relations in the field of consumer rights affect the vital interests of practically the entire population of our state and require a comprehensive, complete and objective justification of the necessary changes in the legislation.

*Key words:* legislation; state; protection of consumer rights; powers; law, legal acts

тези доп. / відп. ред. В.А. Осика. К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. 197 с.

4. Толстоног В.В. Нормативно-правовий механізм державного управління захистом прав споживачів. *Вісник НАДУ*. № 2. 2015. С. 37–42.

5. Resolution 39/248 of the General Assembly entitled "Guidelines for Consumer Protection (adopted on 09.04.85 on 102nd plenary session of the UN General Assembly) [Rezolyutsyya 39/248 Heneralnoy Assambley OON «Rukovodyashchye pryntsypy dlya zashchyty ynteresov potrebyteley», [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_903](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_903).

6. Плахтій Ю., Байцар Р. Нормативно-правове забезпечення у сфері захисту прав споживачів. *Вимірювальна техніка та метрологія*. № 74. 2013. С. 88–91.

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СТРАХУВАННЯ**

**ЛЕДВІЙ Олена Іванівна - аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-науковий Інститут права, психології Національного університету «Львівська політехніка»**

**УДК 342.15.134**

---

*В статье рассмотрен вопрос относительно административно-правовых механизмов реализации государственной политики в сфере страхования. Выяснено сущность страховой деятельности и особенности ее осуществления. Проведен анализ соотношения страховой и банковской деятельности. Рассмотрена структура государственного управления страховым сектором экономики. Указано, что государство регулирует страховую деятельность с помощью: установление условий допуска на страховой рынок организаций, которые собираются предоставлять услуги по страхованию (получение лицензии); определение финансовых нормативов для страховщиков; закрепление принципов инвестирования средств страховых фондов; осуществления административного надзора за деятельностью страховщиков; установление ответственности за нарушение законодательства о страховой деятельности. Эти инструменты составляют содержание административно-правового регулирования страховой деятельности.*

*Ключевые слова: страховая деятельность, банковская деятельность, гарантирования вкладов физических лиц, административно-правовое регулирование, административно-правовые механизмы, административно-правовой режим, государственная политика.*

### **Постановка проблеми**

Страхова діяльність становить професійну комерційну діяльність щодо формування, розподілу та використання коштів страхових фондів з метою захисту майнових інтер-

есів фізичних і юридичних осіб при настанні страхових випадків. Здійснюють цю діяльність спеціалізовані комерційні юридичні особи (діяльність страхових посередників: агентів, брокерів та інших фахівців на страховому ринку – має допоміжний характер, тому до страхової діяльності не належать). Ця діяльність підлягає правовому регулюванню, як і будь-яка інша підприємницька діяльність, при цьому правова природа такого регулювання в більшості випадків адміністративна.

**Метою цієї статті** є розгляд особливостей адміністративно-правових механізмів реалізації державної політики у сфері страхування.

### **Стан дослідження проблеми**

Деякі аспекти окресленої проблематики були предметом дослідження таких учених, як: В. Авер'янов, В. Білоус, А. Берлач, М. Бліхар, Н. Бортник, С. Єсімов, І. Личенко, В. Колпаков, О. Остапенко, С. Петков, Л. Сопільник, В. Шамрай, Х. Ярмакі та ін.

### **Виклад основного матеріалу**

Страхова діяльність, будучи одним із видів підприємництва, є суспільним процесом, що охоплюється державним регулюванням у силу своєї соціальної значимості. При цьому мета державного регулювання страхової діяльності полягає в упорядкуванні цього виду підприємництва, забезпечення стабільності ринку страхових послуг

і захисту інтересів споживачів цього виду послуг. Регулювання страхової діяльності з боку держави здійснюється в публічних інтересах і спрямовано на досягнення соціально корисних результатів, що стимулюють прогресивний розвиток страхування в державі.

Державне регулювання суспільних відносин має будуватися з урахуванням інтересів і всього суспільства (тобто публічних інтересів), і приватних інтересів окремих індивідів. Насамперед, це стосується економічних відносин, мета державного регулювання яких – задоволення державних (публічних) інтересів щодо забезпечення економічного розвитку держави та захист законних економічних прав та інтересів приватних осіб.

Адміністративно-правове регулювання становить механізм імперативно-нормативного упорядкування організації та діяльності суб'єктів та об'єктів управління і формування стійкого правового порядку їх функціонування. Традиційно одним з елементів адміністративно-правового впливу розглядається державне регулювання.

Структуру державного управління страховим сектором економіки можна розглядати у двох аспектах:

1. Управління страхуванням за допомогою функціонування системи державного страхування, іншими словами, як частиною державного господарства.

2. Управління страхуванням як сектором економіки, за допомогою нормативного регулювання страхової діяльності.

Перший з названих аспектів – державне страхування – є на сучасному етапі абсолютно особливим механізмом реалізації державної політики, що має адміністративно-правовий характер.

Відповідно до чинного законодавства відрахування в страхові державні фонди (пенсійний, медичного та соціального страхування) отримали статус податкових платежів, з витікаючими з цього статусу контрольними повноваженнями компетентних органів і відповідальністю за несплату таких платежів. Державні страхові фонди є самостійною ланкою фінансової системи держави, самостійним об'єктом правового регу-

лювання і включаються в державний сектор економіки.

На думку деяких учених, правовідносини у сфері державної власності (в тому числі в рамках державних страхових фондів) належать, передусім, до сфери цивільно-правового регулювання.

Держава у цьому випадку є власником, яка реалізує свої речові права щодо належного їй майна – страхового фонду грошових коштів, а отже, правовідносини, що виникають у процесі такої діяльності, є за своєю суттю господарськими і повинні регулюватися цивільним правом [1].

Такий підхід видається не зовсім обґрунтованим, оскільки не враховує особливостей державної власності (зокрема, публічних цілей її використання), а також той факт, що процес реалізації державою своїх повноважень у сфері державного господарства виходить за рамки традиційних цивільних правовідносин і є державним управлінням певним сектором економіки.

Державне страхування становить частину державної власності, орієнтованої на задоволення саме публічних інтересів усього суспільства, у той час як інші об'єкти власності використовуються у приватних інтересах. Можна стверджувати, що для суспільних відносин, які виникають у сфері державного страхування, характерні, передусім, такі особливості: вони спрямовані на досягнення публічних інтересів і за своєю суттю є управлінськими, тобто виникають у сфері державного управління.

Низка вчених також підкреслює, що державну власність необхідно розглядати не тільки в цивільно-правовому сенсі. Під державною власністю можуть розумітися різноманітні відносини, побудовані за ієрархічним принципом:

– всередині органів законодавчої та виконавчої влади, які пов'язані з володінням, користуванням і розпорядженням державним майном, затвердженням бюджету;

– між центральними і регіональними органами державної влади та місцевого самоврядування;

– між апаратом держави і державними підприємствами як реальними товаровиробниками [2, с. 271-278].



Як зазначає Е.В. Талапіна, стосовно державної власності акцентується не на власницькому, цивілістичному аспектах, а управлінському [3, с. 72].

Отже, тут доречно говорити про адміністративно-господарські правовідносини, що виникають у процесі управління державним страхуванням. У процесі державного управління державними страховими фондами складаються організаційні адміністративно-господарські відносини, тобто такі, що стосуються питань забезпечення функціонування страхових фондів (щодо структури фондів, визначення цілей їх діяльності, реорганізації та ліквідації фондів, визначення їх правосуб'єктності шляхом закріплення її в статутних документах, ліцензування діяльності, призначення (відсторонення) керівництва фондів, контроль за діяльністю фондів в частині дотримання ними вимог чинного законодавства України).

Другий з названих аспектів – нормативне регулювання страхової діяльності – також має свої особливості. Таке регулювання за своєю природою є адміністративно-правовим.

Адміністративно-правове регулювання страхової діяльності не охоплює весь пласт страхових відносин, більш значна їх частина регулюється приватним правом, тобто об'єктом цього виду правового регулювання є умови ведення страхової діяльності.

Держава регулює страхову діяльність за допомогою:

- встановлення умов допуску на страховий ринок організацій, які збираються надавати послуги зі страхування (отримання ліцензії);
- визначення фінансових нормативів для страховиків;
- закріплення принципів інвестування коштів страхових фондів;
- здійснення адміністративного нагляду за діяльністю страховиків;
- встановлення відповідальності за порушення законодавства про страхову діяльність.

Перераховані інструменти становлять зміст адміністративно-правового регулювання страхової діяльності.

За допомогою прийняття правових норм держава отримує можливість стимулювати або обмежувати ринок страхових послуг, забезпечувати його фінансову стабільність та ефективність. Можна виділити такі інструменти державного впливу на страхову діяльність:

1. Встановлення державної процедури легалізації осіб, які бажають професійно займатися страхуванням, тобто процедур державної реєстрації та отримання ліцензії на заняття страховою діяльністю.

2. Встановлення вимог до фінансової стійкості страховиків, тобто нормативне закріплення фінансових показників і принципів інвестиційної діяльності страховиків.

3. Введення процедури адміністративного нагляду за діяльністю страховиків за допомогою створення виконавчого органу спеціальної компетенції.

4. Встановлення адміністративної відповідальності за порушення страхового законодавства.

5. Введення системи обов'язкового страхування.

Умови формування і використання конкретних приватних страхових фондів не підлягають імперативному правовому регулюванню, держава лише встановлює найбільш загальні вимоги, на зразок істотних умов договору страхування, добровільності страхування, цільового характеру використання коштів страхових фондів на виплату страхових відшкодувань. Розміри ж страхових премій (внесків), умови та порядок виплати страхового відшкодування, відповідальність сторін врегульовані двостороннім договором між страховиком і страхувальником.

Звертає на себе увагу той факт, що адміністративно-правове регулювання різних інститутів фінансової системи є нерівномірним. Очевидна зацікавленість держави в стабільному функціонуванні фінансової системи країни, в зв'язку з чим держава висуває певні вимоги до різних типів фінансових організацій. Однак єдності таких вимог не спостерігається.

Порівняємо, наприклад, адміністративно-правові режими страхової та банківської діяльності.

У банківській системі спостерігається жорстке регулювання фінансової стійкості. Так, з метою забезпечення фінансової надійності «банки зобов'язані формувати резервний фонд на покриття непередбачених збитків по всіх статтях активів та позабалансових зобов'язаннях.

Розмір відрахувань до резервного фонду має бути не менше 5 відсотків від прибутку банку до досягнення ними 25 відсотків розміру регулятивного капіталу банку.

У разі коли діяльність банку може створювати загрозу інтересам вкладників та інших кредиторів банку, Національний банк України має право вимагати від банку збільшення розміру резервів щорічних відрахувань до них.

Банки зобов'язані формувати інші фонди та резерви на покриття збитків від активів відповідно до нормативно-правових актів Національного банку України» (ст. 36 Закону «Про банки і банківську діяльність») [4]. Банки повинні дотримуватися обов'язкових нормативів, встановлених відповідно до Законів України «Про банки і банківську діяльність та «Про Національний банк України» [4; 5].

З-поміж них можна назвати, наприклад, такі нормативи, як:

- мінімальний розмір статутного капіталу;
- нормативи достатності власних коштів;
- нормативи ліквідності кредитної організації;
- нормативи використання власних коштів банку для придбання акцій (часток) інших юридичних осіб.

Однак щодо страхових організацій таких жорстких (і виправдано жорстких) заходів не встановлено.

Водночас, окрім вимог щодо забезпечення фінансової надійності кредитної організації, одним із заходів, спрямованих на підвищення стійкості банківської системи України, є страхування банківських ризиків. Однак, як зазначають І. Мудь та О. Рудик, «в Україні страхування банківських ризиків є досить обмеженим, багато видів страхування, які масово використовуються в міжнародній практиці, майже не використовуються українськими банками,

що пов'язано із специфічними умовами, які склалися в Україні. Також страховий ринок України ще недостатньо розвинутий порівняно зі страховими ринками розвинутих країн, що спричинює ненадійність роботи українських страхових компаній. З огляду на економічні умови в Україні, використання комплексного страхування ризиків банками дозволило б значно стабілізувати їх діяльність, захистити від широкого кола ризиків» [6].

Особливу увагу необхідно звернути на систему страхування банківських вкладів, основою для створення якої став Закон України від 23 лютого 2012 року № 4452-VI «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [7].

Метою створення такої системи гарантування вкладів фізичних осіб стала потреба у захисті прав і законних інтересів вкладників банків, зміцнення довіри до банківської системи України, стимулювання залучення коштів у банківську систему України, забезпечення ефективної процедури виведення неплатоспроможних банків з ринку та ліквідації банків» [7].

Система страхування вкладів спрямована на скорочення ризиків настання несприятливих наслідків для вкладників у випадку невиконання банками своїх зобов'язань. Якщо у банку відкликана ліцензія на здійснення банківських операцій або Національний банк України ввів мораторій на задоволення вимог кредиторів такого банку, вкладник має право звернутися у Фонд гарантування вкладів фізичних осіб за відшкодуванням за своїм вкладом [8].

Положенням про порядок відшкодування Фондом гарантування вкладів фізичних осіб коштів за вкладами встановлено, що гарантована сума за рахунком – це умовна сума, що розраховується Фондом із загальної суми залишку коштів на рахунку та відсотків, зменшених на суму податку, та є частиною гарантованої суми відшкодування коштів за вкладами одного вкладника в межах граничного розміру відшкодування коштів за вкладами станом на день початку процедури виведення Фондом банку з ринку, а у разі ліквідації банку з підстав, визначених частиною другою статті 77 Закону України

«Про банки і банківську діяльність», – на день початку ліквідації банку [8]

Натомість, Фонд гарантує кожному вкладнику банку відшкодування коштів за його вкладом. Фонд відшкодовує кошти в розмірі вкладу, включаючи відсотки, станом на день початку процедури виведення Фондом банку з ринку, але не більше суми граничного розміру відшкодування коштів за вкладом, встановленого на цей день, незалежно від кількості вкладів в одному банку. Сума граничного розміру відшкодування коштів за вкладом не може бути меншою 200000 гривень [8].

Однак, варто зауважити, що страхові компанії згідно з чинним законодавством у систему гарантування вкладів фізичних осіб в Україні не входять, хоча світовий досвід показує, що в процесі зміцнення системи страхування банківських вкладів, в умовах, коли вона функціонує на постійній і стабільній основі, виникає тенденція до розширення охоплення фінансових установ системою страхування вкладів. Спонукальними причинами для цього може бути зближення комерційних банків і інших установ за характером діяльності, створення загальних умов конкуренції для установ різних типів, захист максимально широких груп дрібних вкладників.

При дослідженні систем страхування вкладів можна зазначити, що практично у всіх країнах кредитна система значно складніша, ніж в Україні, та включає і різні види банків, і фінансові установи небанківського типу.

В Україні установи небанківського типу, найважливішими з яких є страхові компанії, пенсійні, пайові та інвестиційні фонди, не включаються в систему створення страхування вкладів саме з тієї простої причини, що вони не залучають кошти населення (або підприємств) в такій формі, як вклади.

У той же час необхідно зауважити, що правова природа страхових внесків близька до природи банківських вкладів. І в першому, і в другому випадках мають на увазі грошові кошти. Цілі розміщення грошей у фінансових установах обох видів також подібні: це забезпечення збереження грошових коштів та отримання доходу, при цьому

дохід за банківськими вкладом виражається, як правило, у вигляді відсотків, а за страховими внесками – у вигляді страхової премії, що робить цілі цих вкладень принципово різними. І ті, й інші грошові кошти приймаються тільки установами (банками та страховими компаніями), які мають відповідні ліцензії. Причому установи обох видів зобов'язані забезпечувати збереження переданих їм коштів і своєчасність виконання своїх зобов'язань перед вкладниками і страхувальниками. В обох випадках у вкладника виникає право вимоги до фінансової установи.

Обидва види компаній займаються інвестуванням не власних, а залучених коштів, тобто фактично ризикують не власним капіталом, а чужими грошовими коштами.

### **Висновки**

Підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що існує ціла низка передумов для внесення страхових компаній до системи страхування внесків фізичних осіб. Причому для цього немає необхідності створювати окрему систему, учасниками якої були б страхові компанії та їхні клієнти.

Натомість, система страхування вкладів вимагає залучення значних фінансових ресурсів, які можна отримати у вигляді внесків не тільки її учасників, а й держави.

### **Література**

1. Див.: Сульженко Ю. Форми і способи захисту суб'єктивних цивільних прав і законних інтересів. *Право України*. 2005.- № 12. С. 24–28.; Курило В. Державне ліцензування як правова підстава підприємницької діяльності з надання послуг щодо охорони власності та громадян. *Юридична Україна*. 2004. № 2 С. 50–54; Ромовська З.В. Українське цивільне право: Загальна частина. Академічний курс: підручник. К.: Атіка, 2005. 560 с.; Кучер В.О. Окремі способи захисту права власності: проблемні питання URL: <http://radnuk.info/statii/230-tsuv-pravo/15234-2011-01-22-01-43-59.html>.

2. Личенко І. О. Адміністративно-правові основи гарантування захисту законних інтересів громадян України у сфері власності.

**АНОТАЦІЯ**

У статті розглянуто питання щодо адміністративно-правових механізмів реалізації державної політики у сфері страхування. З'ясовано сутність страхової діяльності та особливості її здійснення. Проведено аналіз співвідношення страхової та банківської діяльності. Розглянуто структуру державного управління страховим сектором економіки. Вказано, що держава регулює страхову діяльність за допомогою: встановлення умов допуску на страховий ринок організацій, які збираються надавати послуги зі страхування (отримання ліцензій); визначення фінансових нормативів для страховиків; закріплення принципів інвестування коштів страхових фондів; здійснення адміністративного нагляду за діяльністю страховиків; встановлення відповідальності за порушення законодавства про страхову діяльність. Ці інструменти становлять зміст адміністративно-правового регулювання страхової діяльності.

Ключові слова: страхова діяльність, банківська діяльність, гарантування вкладів фізичних осіб, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правові механізми, адміністративно-правовий режим, державна політика.

**SUMMARY**

The article considers the issue of administrative and legal mechanisms for implementing state policy in the field of insurance. The essence of insurance activity and the peculiarities of its implementation have been clarified. The analysis of the ratio of insurance and banking activities. The structure of state management of the insurance sector of the economy is considered. It is stated that the state regulates insurance activities by means of: establishing conditions for admission to the insurance market of organizations that are going to provide insurance services (obtaining a license); definition of financial standards for insurers; consolidating the principles of investing insurance funds; carrying out administrative supervision over the activity of insurers; establishing liability for violation of the legislation on insurance activities. These instruments constitute the content of administrative and legal regulation of insurance activities.

Key words: insurance activity, banking activity, guarantee of deposits of individuals, administrative and legal regulation, administrative and legal mechanisms, administrative and legal regime, state policy.

*Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2016. Вип. 855. С. 271–278.

3. Талапина Э. В. Вопросы организации управления государственной собственностью. *Журнал российского права*. 2001. № 3. С. 72.

4. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7 грудня 2000 року № 2121-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 5. Ст. 30.

5. Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 року № 679-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 29. Ст. 238.

6. Мудь І.В., Рудик О.Р. Страхування банківських ризиків в Україні. Стратегічні орієнтири. 2018. URL: <http://libfor.com/index.php?newsid=316>.

7. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України від 23 лютого 2012 року № 4452-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 50. Ст. 564.

8. Про затвердження Положення про порядок відшкодування Фондом гарантування вкладів фізичних осіб коштів за вкладами: Рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 09.08.2012 р. № 14. *Офіційний вісник України*. 2012. № 72. Ст. 2912.

## **ВІДМІННІСТЬ КОНФЛІКТНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ ВІД КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕНЬ ТА ЦИВІЛЬНИХ І ГОСПОДАРСЬКИХ ПРОВАДЖЕНЬ**

**МІХЕЄВ Микола Володимирович - викладач кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності навчально-наукового інституту права ім. Володимира Великого МАУП**

**ORCID 0000-0002-5384-5985**

*У статті розглядаються проблеми відмінності та подібності адміністративних та конфліктних, а також цивільних та господарських проваджень. Розглянуто певні теоретичні аспекти зазначених проваджень. Доведено, що як кримінальні, так і цивільні та господарські провадження мають певні подібні риси, але в цілому система адміністративних проваджень відрізняється від кримінальних та цивільних і господарських проваджень. Так як адміністративні провадження зі свого боку поділяються на конфліктні та неконфліктні, то доведено, що неконфліктні провадження в цілому не мають спільних рис ні з кримінальними, ні з цивільними провадженнями. Вони здійснюються на зовсім іншій основі. Конфліктні провадження мають певні загальні риси з кримінальними та цивільними і господарськими провадженнями проте вони відрізняються. Відмінності від кримінальних проваджень проявляються в системі покарань за вчинені правопорушення, в системі забезпечення самих проваджень та в системі забезпечення виконання результатів проваджень. Від цивільних та господарських проваджень адміністративні провадження відрізняються природою конфліктів, які виникають у сфері цивільного та господарського судочинства та адміністративного судочинства. У цивільних та господарських конфліктах у будь-якому разі зберігається рівність сторін у конфлікті, у той час як в адміністративному провадженні існують відносини влади і підпорядкування. Конфліктні провадження здійснюються тільки державними або уповноваженим державою органами. У той час цивільні та господарські провадження*

*можуть здійснюватися і недержавними органами шляхом медіації, арбітражу та переговорів. В адміністративних провадженнях такі форми не використовуються*

*Ключові слова адміністративні провадження, кримінальні провадження, цивільні провадження, господарські провадження, конфліктні провадження, неконфліктні провадження.*

### **Постановка проблеми**

У сучасній науковій літературі та в дослідженнях учених продовжується дискусія, яка стосується відмінності адміністративних проваджень від кримінальних, а також цивільних та господарських проваджень. Зазначене питання є цікавим для розвитку теорії адміністративного права та відокремлення адміністративного права від інших галузей. Питання також стосується дискусії про спрощення адміністративних проваджень введення поняття кримінальні проступки та їх внесення до Кодексу України про адміністративні правопорушення та ряду інших аспектів.

Метою статті є визначення східних рис адміністративного провадження та кримінального, цивільного і господарського проваджень і розмежування зазначених проваджень.

### **Стан вивчення проблеми**

Питання визначення адміністративних проваджень та їх класифікації розглядалися у працях багатьох дослідників. Вперше питання про визначення адміністративних проваджень, їх етапи та риси були розроблені в працях А. Б. Авер'янова [1]. Він визначив,

що адміністративні провадження є окремим видом проваджень, але він не зробив поділу на конфліктні та неконфліктні адміністративні провадження. Більш детально види проваджень було розглянуто в роботах Стеценка С.Г. [2], Кузьменко О.В. [3], Колпакова В.К. [4], Івчук С.В. [5], Тимашова В.О. [6] та деяких інших дослідників.

Разом з тим питання порівняння адміністративних проваджень з кримінальними провадженнями, а також з цивільними та господарськими висвітлювалося нечасто. Зазначена тематика певною мірою розглядалася теоретиками адміністративного права за кордоном, проте вона також не здійснювалась детально.

#### **Виклад основних положень**

Питання порівняння адміністративних проваджень та кримінальних проваджень є цікавим з точки зору що конфліктні адміністративні провадження мають подібну природу, що й кримінальні провадження.

У конфліктних адміністративних провадженнях практично присутні ті стадії, які визначені в кримінальному процесі та кримінальних провадженнях. Мова йде про виявлення порушення, його фіксацію у протоколі, проведення перевірки, але не у всіх провадженнях, прийняття рішення, тобто накладення стягнення та його виконання.

У кримінальному провадженні ці стадії чітко визначені в Кримінальному процесуальному кодексі України [7]. Вони включають стадію виявлення злочину та осіб, які вчинили кримінальні злочини, реєстрації факту злочину, досудового розслідування, попереднього слідства, судового розгляду, винесення вироку, апеляційного провадження, а також касаційного провадження.

При цьому всі ці стадії не можуть порушуватися, а їх порушення тягне за собою відміну рішення судів, а в окремих випадках і притягнення осіб, які приймали такі рішення до кримінальної відповідальності.

В адміністративному процесі під час здійснення адміністративних провадження є певні подібні норми та правила, проте вони більш м'які у порівнянні з кримінальним процесом. Крім того, в Україні відсутній адміністративний процесуальний кодекс стосовно

саме адміністративних правопорушень, які розглядаються як у судах, так і іншими адміністративними органами.

В Україні на сьогодні діє Кодекс адміністративного судочинства [8], у якому чітко визначені процесуальні правила при проведенні судових засідань, але ці судові засідання розглядають лише окремі категорії справ, що стосуються порушень органами державної влади та місцевого самоврядування прав і свобод громадян.

Звичайно, такі провадження відносяться до конфліктних, але вони становлять окремий сегмент адміністративно-правових відносин, який може бути порівняний з кримінальними провадженнями.

Таким чином, кримінальні провадження відрізняються від адміністративних за такими критеріями:

- кримінальні провадження мають чітку ієрархію, і порушення, яке допущене в одній із стадій, може повністю знівелювати провадження. В адміністративному провадженні також не допускаються порушення етапів провадження, проте в більшості випадків окремі етапи вважаються проведеними без чіткої фіксації [9];

- у результаті кримінальних проваджень особи притягаються до кримінальної відповідальності, яка є досить суворою, в адміністративному провадженні стягнення в основному стосується грошового покарання;

- у кримінальному провадженні всі етапи провадження фіксуються в письмовому, а також у вигляді відеозйомки чи фонограми, в адміністративному провадженні фіксація проводиться тільки на початку виявлення порушення, всі інші стадії в більшості випадків не фіксуються;

- у кримінальному провадженні присутність усіх осіб кримінального процесу є обов'язковою, а в разі відсутності кримінальний процес відкладається, в адміністративному провадженні досить часто провадження здійснюється без виклику сторін у письмовій формі

Слід зазначити, що адміністративні провадження, особливо неконфліктні провадження, стосуються окремих напрямів діяльності установ та організацій, які стосуються таких аспектів: внутрішньої діяльності підприємств,

установ та організацій, тобто управлінські провадження та нормотворчі провадження, адже при здійсненні управління створюються певні правові норми, визначення тих чи інших пільг, юридичних фактів, які впливають на відповідний статус підприємств, установ та організацій, а також фізичних та юридичних осіб, атестаційні та реєстраційні; контрольні та наглядові з метою контролю за виконанням встановлених норм і правил, а також завдань, які стоять перед виконавцями [10]

На відміну від цивільно-правових проваджень та господарських проваджень, де чітко визначено, що суб'єкти зазначених проваджень є рівноправними [11], тобто кожен суб'єкт має один і той же комплект прав, в адміністративних провадженнях завжди стороною є державний орган або установа, яка має владні повноваження. Тобто правовідносини в адміністративному праві побудовані за схемою «влада – підпорядкування», і відповідно так ці правовідносини здійснюються і в адміністративних провадженнях.

Цивільні правовідносини виникають у разі виникнення в особи відповідного права, яке може виникати як у результат природного розвитку, так і в результаті дій самої особи чи інших осіб. На основі таких правовідносин і виникають цивільні провадження. У більшості випадків цивільні провадження пов'язані з правовим спором стосовно тих чи інших прав чи обов'язків.

Адміністративні провадження, якщо ми візьмемо неконфліктні провадження, не мають у своїй природі спору, вони виникають у процесі реалізації прав фізичних та юридичних осіб, які ці особи мають і можуть використовувати з різною метою.

Етапи цивільного процесу передбачають виникнення спору або суперечки, який певною мірою можна визначити як конфлікт. У подальшому конфлікт розглядається в судовому засіданні, де приймається відповідне рішення на користь тієї чи іншої сторони. Окремі цивільні провадження здійснюються не в судовій формі, а за допомогою так званих альтернативних способів вирішення спорів, які включають медіацію, консіліацію, переговори, арбітраж та т. ін.

Етапи адміністративних неконфліктних проваджень починаються із заяв фізичних

та юридичних осіб, якщо це атестаційні або реєстраційні провадження, які подаються до державного органу. Державний орган зобов'язаний розглянути заяву та прийняти рішення.

У випадках управлінських та нормотворчих проваджень державний орган самостійно, на сонові чинного законодавства приймає відповідні рішення з метою управління тим чи іншим суб'єктом. Це ж саме стосується і контрольних та наглядових проваджень. У цьому випадку на перше місце виходить відповідний державний орган, який приймає рішення самостійно на основі законодавства.

Питання щодо подібності адміністративних конфліктних проваджень та цивільних конфліктів не можна вважати таким, що підлягає порівнянню. В адміністративних конфліктах у більшості випадків виникає конфлікт між фізичними та юридичними особами і встановленими правовими нормами та правилами. У цивільному конфлікті всі конфлікти виникають між фізичними особами або юридичними особами, або між державою та фізичними або юридичними особами. У більшості випадків ці конфлікти мають майновий характер.

Якщо суб'єкт цивільного конфлікту порушив відповідні правові норми, процес переходить в адміністративний, тому що вже виникає конфлікт між фізичною або юридичною особою та встановленими правилами і нормами.

Таким чином, можна зробити відповідні висновки:

- Кримінальні й адміністративні провадження мають певні спільні ознаки, але це стосується лише конфліктних адміністративних проваджень. Неконфліктні адміністративні провадження не мають нічого спільного з кримінальними провадженнями.

- Кримінальні провадження здійснюються за чітко визначеними в законодавстві правилами в присутності осіб, які беруть участь у провадженні. Адміністративні провадження в переважній більшості здійснюються або без присутності осіб, або в скороченому вигляді.

- Головною метою кримінального провадження є розгляд та аналіз вчиненого кримінального правопорушення і покарання винних. У конфліктному адміністративному провадженні мета співпадає, але стягнення, яке накладається в переважній більшості, передба-

чає виховну мету та попередження щодо здійснення нових адміністративних проступків.

- Цивільні провадження та господарські провадження виникають у результаті конфлікту між сторонами, тобто конфлікту між фізичними особами або юридичними особами або між державою та фізичними або юридичними особами. Такі конфлікти в більшості випадків носять майновий характер. В адміністративних провадженнях конфлікт виникає між поведінкою суб'єктів та правовими нормами, які встановлюють правомірну поведінку.

- Цивільні та господарські провадження можуть вирішуватися без втручання держави та її органів за допомогою арбітражу, медіації, консультування та переговорів. Адміністративні провадження, якщо це конфліктні провадження, вирішуються тільки уповноваженими державними органами.

#### Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т.: Т. 1: Загальна частина / Ред. кол. В. Б. Авер'янов (голова). К.: Юрид. думка, 2004. 584 с.

2. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник / С.Г. Стеценко. К. Атіка, 2007. – 624 с.

3. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: підруч. / За заг. ред. О.В. Кузьменко. – К. Атіка, 2008. – 416 с

4. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія /- В.К. Колпаков – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

5. Івчук С. В. Неконфліктні провадження в адміністративному процесі: дис. ... канд. юрид. наук, спеціальність 12.00.07 адміністративне право і процес , фінансове право, інформаційне право. К., 2012. 208 с.

6. Тімашов В.О. Конфліктні провадження в адміністративному процесі дис. ... канд. юрид. наук, спеціальність 12.00.07 адміністративне право і процес , фінансове право, інформаційне право. К., 2012. 189 с.

7. Кримінальний процесуальний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 20 серпня 2018 р. (офіц. текст). К.: Паливода А. В., 2018. 408 с.

8. Кодекс адміністративного судочинства Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 35-36, № 37, ст.446.

#### SUMMARY

*The article considers the problems of differences and similarities between administrative and criminal, as well as civil and commercial proceedings. Certain theoretical aspects of these proceedings are considered. It is proved that both criminal and civil and economic proceedings have certain similar features, but in general the system of administrative proceedings differs from criminal and civil and economic proceedings. Since administrative proceedings, for their part, are divided into conflict and non-conflict, it has been proven that non-conflict proceedings in general have nothing in common with either criminal or civil proceedings. They are carried out on a completely different basis. Conflict administrative proceedings have some common features with criminal and civil and commercial proceedings, but they differ. Differences from criminal proceedings are manifested in the system of penalties for committing an offense, in the system of ensuring the proceedings themselves and in the system of ensuring the implementation of the results of proceedings. Administrative proceedings differ from civil and commercial proceedings by the nature of the conflicts that arise in the field of civil and commercial proceedings and administrative proceedings. In civil and economic conflicts, in any case, the equality of the parties to the conflict is maintained, while in administrative proceedings there is a relationship of power and subordination. Conflict proceedings are carried out only by state or state-authorized bodies. At the same time, civil and commercial proceedings may also be conducted by non-governmental bodies through mediation, arbitration and negotiations. Such forms are not used in administrative proceedings*

*Keywords administrative proceedings, criminal proceedings, civil proceedings, commercial proceedings, conflict proceedings, non-conflict proceedings*

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до № 51, ст.1122

10. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.07. К.: КНУВС. 401 с

11. Шевченко Я. М, Роль і значення суб'єктів цивільного права в суспільстві. Юридичний вісник № 2(11) 2009.



## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДОВІРИ ГРОМАДЯН ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ**

**ПРОКОФ'ЄВ Микола Миколайович - ад'юнкт кафедри адміністративного права та адміністративного процесу факультету № 3 Львівського державного університету внутрішніх справ;**

**ORCID 0000-0002-9587-1444  
УДК 342.112.741.(477)**

---

*Стаття посвячена аналізу довіри громадян к Національній поліції України как юридической категории. Проанализированы нормы законодательства по данному вопросу. В действующем законодательстве принцип доверия и поддержки граждан является одним из ключевых в деятельности полиции, определяя функциональную сущность полиции. Эффективность работы полиции связывается гражданами с соблюдением законности и морально-нравственным поведением полицейских, непосредственно влияет на состояние доверия и поддержки полиции. Общественное доверие является динамической категорией. Общественное мнение о деятельности органов полиции представляет совокупность распространенных в обществе оценок, суждений и взглядов на социально значимые для большинства населения проблемы, связанные с правоохранительной деятельностью. Установлено, что осознание значимости доверия населения для функционирования полиции направило логику развития научной мысли от теоретической концептуализации явления доверия к поиску механизмов практического управления доверием как социальным ресурсом. Обоснована необходимость интерпретации доверия как социологической категории и внедрение научных исследований по указанной проблематике в практическую деятельность полиции.*

*Ключевые слова: доверие граждан, Национальная полиция, эффективность деятельности, правовая категория, уровень доверия, оценка деятельности.*

### **Постанова проблеми**

Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року передбачають пошук і будову перспективних моделей взаємодії суспільства та держави. Необхідно сформувати нові правові та організаційні механізми, що дозволяють вирішити проблеми в державному управлінні. Громадяни повинні отримати від держави захищеність прав і свобод, гарантування безпеки.

Одним із напрямів державної політики є нормативне врегулювання участі громадян в управлінні державою, у тому числі взаємодія поліції з населенням. Проблема довіри населення до діяльності органів державної влади в Україні недостатньо досліджена. Останнім часом до неї зверталися видатні науковці, зокрема: В. Б. Авер'янов, В. Д. Бакуменко, Н. П. Бортник, С. С. Єсімов, В. М. Князєв, М. В. Ковалів, З. Р. Кісіль, І. Б. Коліушко, В. І. Луговий, В. Л. Ортинський, О. Ю. Оболенський, Ю. П. Сурмін та ін. Зусиллями науковців сформовано основу теоретичного знання зі вказаної тематики, однак наявних напрацювань недостатньо для вирішення практичних проблем у цій галузі.

**Мета статті** – дослідження адміністративно-правових основ довіри громадян до Національної поліції.

### **Виклад основного матеріалу**

Європейська інтеграція пропонує нову модель розвитку суспільства та держави, яка

повинна забезпечувати: ефективність механізмів захисту прав і свобод громадян, без яких неможливо створити конкурентоспроможні державні інститути; функціонування механізмів вертикальної і горизонтальної соціальної мобільності; застосування процедур і правил, що гарантують виявлення та врахування інтересів кожної соціальної групи при прийнятті рішень на всіх рівнях державної та місцевої влади, відповідальність за результати та наслідки прийнятих і реалізованих рішень; рівноправний діалог громадських організацій, бізнесу та держави з ключових питань суспільного розвитку, результати якого стають основою прийнятих нормативних рішень; високу довіру громадян до державних і суспільних інститутів; широкий громадський консенсус щодо основних питань розвитку України. Важливо, щоб нова модель була спроектована на всі інститути держави, сприяла підвищенню ефективності їх діяльності.

Складним бар'єром для розвитку правової держави є падіння авторитету органів державної влади, втрата довіри та поваги з боку значної частини населення. Цей феномен обумовлений незадоволеністю суспільства не стільки змістом і обсягом компетенції, скільки якістю державної діяльності, що переживає процес зниження протягом тривалого часу. Держава зобов'язана приймати системні перетворення для підвищення рівня довіри до органів влади.

Серед правоохоронних органів особливе місце займають органи поліції. Такий стан пояснюється широким колом правоохоронних завдань, які виконуються цими органами. Поліція є тим суб'єктом, який у максимальній мірі наближений до населення, вступає у взаємини, по суті, щодня. Закон України «Про Національну поліцію» виходить з організаційної єдності поліції і правоохоронних органів [1]. Поліція є складовою частиною органу виконавчої влади у сфері внутрішніх справ. Це не самостійний орган виконавчої влади, яким є органи внутрішніх справ, а чільна, основна, але все-таки частина.

Керівники поліції несуть відповідальність за належне виконання поліцією покладених завдань. В організаційному плані

поліція представляє сукупність підрозділів, служб, територіальних і міжрегіональних органів. Правоохоронна діяльність займає важливе місце в системі функцій держави.

О. М. Бандурка вказує, що правоохоронна діяльність, спрямована на охорону правопорядку та забезпечення безпеки громадян. Ця діяльність, іманентно властива будь-якій державі [2, с. 7]. З цього боку держава, ісламська, християнська, правова, авторитарна, виконуючи функції з охорони правопорядку та забезпечення безпеки, виступає як система правоохоронних органів, де особливе місце займають поліцейські органи. О. М. Бандурка підкреслює роль поліції у взаємодії з суспільством як необхідну ознаку державного устрою. За життя громадянин може ніколи не стикатися з судом, з представницькою владою. Однак йому не уникнути спілкування з поліцейськими патрульної поліції, з працівниками міграційної служби. Такі поліцейські правовідносини утворюють нормальну тканину відносин у сфері громадського порядку є, по суті, горизонтальними.

Суспільство відчуває потребу у створенні таких умов з боку держави, що гарантували б всеосяжну безпеку від внутрішніх і від зовнішніх загроз. Функція держави з охорони публічного порядку та безпеки не викликає у громадян питань. Однак, викликають питання якість і ефективність діяльності правоохоронних органів, засоби, що використовуються цими органами для досягнення поставлених цілей і завдань. Особливу увагу громадськість приділяє органам Національної поліції.

На думку С. С. Єсімова, М. В. Коваліва, Ю. Р. Лозинського, тому є кілька пояснень: різноманіття правоохоронних і інших функцій, що реалізуються органами поліції; виняткові сфери правоохоронної діяльності, віднесені до відання; наявність організаційних структур на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою України; істотний обсяг повноважень поліцейських, у тому числі виняткових, застосування примусових заходів, фізичної сили і зброї; особливий порядок комплектування та проходження служби; присутність значної кількості озброєння, спеціальної техніки,

засобів зв'язку і іншого майна; традиційне сприйняття поліції основною масою населення як головної правоохоронної сили держави [3, с. 237-238].

Соціальна роль поліції, яка докорінно відрізняється від інших структур держави, не може бути зрозуміла поза повноваженнями, вдаватися в разі потреби до примусу. Мабуть, ніякі інші акції представників публічної влади так глибоко не втручалися у сферу основних прав людини. Цілком природно, що подібні дії повинні підлягати детальному нормативному регулюванню та дієвому контролю. У відповідність до законодавства та сформованої практики поліція є органом, який у максимальному ступені наближений до населення і у зв'язку з цим багато в чому пояснює те, що від оцінки роботи поліції в цілому складається враження та думка про діяльність держави. Для досягнення максимальної ефективності взаємодії, подолання деструктивно-функціональних наслідків конфліктів і криз у відносинах з громадськими структурами влада потребує моніторингу тенденцій розвитку суспільної свідомості [4, с. 174].

При малій ефективності роботи, коли захист прав громадян знаходиться на низькому рівні, не ведеться якісна боротьба зі злочинністю, існує високий рівень корупції, у громадян формується негативне ставлення не тільки до органів поліції, а й до держави.

Критичне ставлення населення до органів державної влади тісно пов'язане з суб'єктивними поглядами людей на зміцнення правопорядку, державності в країні. Цінність суспільної довіри до органів державної влади важлива тим, що є одним із факторів, які безпосередньо пов'язані з її легітимацією. Легітимація державної влади – це процеси і явища, за допомогою яких влада набуває властивість легітимності, що виражають правильність, виправданість, моральну законність, відповідність її загальнолюдських цінностей, відповідність цієї влади, її діяльності певних психічних установок, очікуванням суспільства, людей.

О. Я. Коваль зазначає, що легітимність державної влади – це прийняття влади населенням держави, довіра до неї, визнання права суб'єкта державної влади керувати

соціальними процесами, готовність їй підпорядковуватися [5, с. 206]. Такі уявлення пов'язані, перш за все, не з юридичними нормами, а з матеріальними, політичними, духовними умовами суспільного життя, з особистими запитами кожної людини.

В основі легітимації лежить віра людей у те, що їх блага (матеріальні та духовні) залежать від збереження та підтримання такого порядку в суспільстві, який вважають справедливим, і переконані в тому, що такий порядок висловлює їхні інтереси. Слід погодитися з ученими, які стверджують, що органи поліція в очах населення, з одного боку, уособлюють порядок, встановлений законом, а з іншого – є найбільш відчутним інструментом влади [6].

Саме поліцейські наочно показують ставлення влади до закону. Діючи в установленому законом порядку, вони стають в очах населення виконавцями офіційно встановлених державною владою правил поведінки. Тому оцінка діяльності, як позитивна, так і негативна, виражає ставлення населення до чинного законодавства. При цьому різко негативно громадянами відразу сприймається відступ від закону. Можна стверджувати, що ототожнення поліції з державою, державною владою є важливою обставиною при побудові нової моделі взаємодії суспільства та держави, заснованої на довірі. Ігнорування такого взаємозв'язку не дозволить сформувати дієву модель державної влади, яка відповідає сучасним викликам, отримує розуміння і підтримку у населення.

Ефективність роботи поліцейських пов'язується громадянами з дотриманням законності, а також з морально-етичною поведінкою. Однією з головних причин негативного сприйняття правоохоронних органів вважалася корумпованість і переслідування особистих інтересів. Корумпованість органів влади, превалювання в діях державних чиновників особистих і корпоративних інтересів – одна з провідних причин негативного сприйняття цих структур населенням, правового нігілізму, відсутності поваги до закону.

В епоху інформаційних технологій і швидкого обміну інформацією будь-які по-

рушення прав і свобод громадян з боку співробітників правоохоронних органів стають надбанням суспільства, болісно сприймаються цими органами. При цьому на довгі роки зберігаються в пам'яті населення та проєктують негативне ставлення громадян на майбутню діяльність правоохоронних органів, випадки незаконних дій.

Не можна не враховувати діяльність засобів масової інформації, що в умовах інформаційного суспільства, не тільки не сприяють у формуванні позитивного образу поліцейського, але й прагнуть акцентувати увагу громадськості на проблемах в діяльності поліції. При цьому дається не завжди об'єктивна оцінка діяльності поліцейських, що вкрай негативно позначалося на формуванні громадської думки про поліцію, не сприяє розвитку довірчих відносин. У зв'язку з цим при формуванні громадянського суспільства постала проблема вибудовування довірчих відносин між поліцією та інститутами громадянського суспільства.

С. І. Субота зазначає, що одним із завдань реформування органів внутрішніх справ було встановлення тісної взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства та громадянами з метою забезпечення правопорядку [7, с. 60]. Ефективність діяльності поліції оцінюється громадянами, тому поліція при реалізації діяльності прагне до забезпечення суспільної довіри та підтримки громадян.

Дев'яності роки минулого століття стали найбільш важкими для правоохоронної системи. У цей період відбувалося зрощування криміналу та правоохоронних органів. Знецінення служби в правоохоронних органах було багато в чому зумовлено значним зниженням матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ, зниженням рівня життя співробітників. Низька заробітна плата протягом довгого часу, важкі умови служби, відсутність належних гарантій і захисту від держави стали причинами для звільнення професіоналів, відданих професії, та зростання корумпованості правоохоронних органів. У кінцевому підсумку це сприяло виникненню кризи суспільної довіри до органів внутрішніх справ.

Не зменшуючи ролі та значення реформування органів внутрішніх справ для держави, її слід розглядати як важливий елемент адміністративної реформи. Одним з пріоритетних напрямів адміністративної реформи є підвищення ефективності правоохоронної діяльності. Логічним підсумком проведення реформи стало прийняття Закону України «Про Національну поліцію» [1].

Скептики, обговорюючи проєкт Закону «Про Національну поліцію» та дещо пізніше після вступу в силу, вважали, що мова йде про просту заміну назви міліції на поліцію. Разом з тим, аналіз норм закону дозволяє відзначити, що має місце принципове реформування діяльності найбільш потужного структурного елементу органів внутрішніх справ, оскільки законодавчо закріплена така модель діяльності, що дозволяє сконцентрувати увагу на забезпеченні правопорядку та захисті прав і свобод громадян. Одним з наріжних моментів цієї моделі є вимога до поліції – взаємодії з населенням на партнерській основі, забезпеченні суспільної довіри та підтримки громадянами. У юридичному співтоваристві це отримало позитивну оцінку.

Т. П. Мінка вказує, що в діяльність поліції запроваджується модель community policing як основа формування та розвитку партнерських стосунків між поліцією та громадою. Важливою ідеологією цієї моделі є сервісне обслуговування населення поліцією та необхідність підвищення ступеня участі місцевого населення в укріпленні безпеки, суспільного порядку, вирішення проблем злочинності в місцях проживання [8, с. 41].

Принцип довіри та підтримки громадян є одним з ключових у діяльності поліції в після реформений період. У ньому виділені позитивні установки, пов'язані з діями, що сприяють довірі громадян до поліції, сприяють взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства.

С. А. Шитий, А. С. Бондаренко вважають, що високий рівень довіри знижує рівень правового нігілізму, що, у свою чергу, зменшує витрати на підтримання громадського порядку, створює умови для хоро-

шого виконання поставлених обов'язків [9, с. 237]. Суспільну довіру не слід розглядати як статистичний показник, який є динамічною та мінливою категорією. Чим більше виправдовує діяльність поліції очікування громадськості, тим більше у населення довіри. Хороше розкриття злочинів сприяє підвищенню довіри громадян. Не варто забувати, що позитивна думка легко змінюється на негативну при фіксуванні правового нігілізму серед поліцейських. Це виражається в зневажливому ставленні до прав і свобод громадян.

Сьогодні проводяться вивчення громадської думки, що дає підставу зробити висновок, що в Україні зберігається неоднозначне ставлення до діяльності поліції. З одного боку, життєвий досвід частини населення призводить до негативної оцінки діяльності поліції в цілому, характеризує її як високо корумповану правоохоронну структуру [10]. З іншого боку, значна кількість респондентів цілком аргументовано відносять поліцію до ефективно функціонуючого правоохоронного органу, що вирішує коло правоохоронних завдань, якісно забезпечує громадський порядок і публічну безпеку.

З упевненістю можна говорити, що рівень довіри до поліції за різними соціологічними опитуваннями показує останнім часом зростання. Це може свідчити про те, що проведені реформи у сфері органів внутрішніх справ мають певний успіх. Проведені перетворення позитивним чином позначаються на взаємодії поліції з населенням. Разом з тим 100% довіри до поліції домогтися неможливо. З цим важко не погодитися, так як недовіра до інших людей, до представників державних органів або до держави в цілому, до фінансових структур, належить до сфери людської психології, а не тільки права.

Завжди існує досить значна категорія громадян, які будуть вважати необґрунтовано залученими поліцією до адміністративної або кримінальної відповідальності. Однак високий рівень суспільної довіри до поліції необхідний для того, щоб поліція за допомогою населення ефективно вирішувала завдання боротьби зі злочинністю та захисту конституційних прав і свобод гро-

мадян. Якщо більшість громадян буде довіряти поліції, значить, поліція зможе розраховувати на підтримку при розкритті та розслідуванні злочинів і правопорушень. Тим самим підвищиться рівень і ефективність профілактики, виявлення, розкриття та розслідування злочинів і правопорушень.

У багатьох європейських країнах саме громадяни сигналізують поліції про вчинення протиправних дій іншими особами, підозрілих громадян, що становлять загрозу суспільству та державі. Для цього вкрай необхідний високий рівень довіри населення до поліції, який повинен забезпечувати підтримку у виконанні покладених завдань і функцій.

Незважаючи на юридичне закріплення у Законі України «Про Національну поліцію» принципу взаємодії з населенням, ця категорія є предметом вивчення не тільки вчених-правознавців, але є галуззю вивчення психології, соціології та філософії. З позицій зазначених наук також розглядається довіра населення до поліції. Наприклад, А. П. Кубаєнко розглядає суспільну довіру до поліції в ракурсі соціально-політичного явища, під яким розуміє ставлення суспільства до окремої соціальної групи – поліції, обумовлене необхідністю визначення оптимальної форми взаємодії для досягнення суспільно значущих цілей [11].

О. В. Волянська, І. В. Підкуркова вказують, що для суспільної довіри головною категорією є соціологічне поняття «довіра», яке в соціології визначається як переконаність суб'єкта в позитивному, сприятливому характері невизначених у майбутньому дій інших осіб [12, с. 153]. Використання етимологічного аналізу дозволяє відзначити, що під «довірою» розуміється «впевненість у будь-чій сумлінності, щирості, у правильності чого-небудь» [13, с. 101]. Довіра, як міждисциплінарна категорія, є предметом дослідження фахівців у галузі соціології, психології, політології, юридичної науки.

Т. О. Стеценко зазначає, що довіра як соціальний ресурс є потужним інструментом соціальних змін у суспільстві, саме тому різні соціальні сили здійснюють пошук механізмів управління цим ресурсом [14, с. 51]. Довіра і об'єктивна інформація, дотримання

вимог моралі з боку керівників і підлеглих необхідні на всіх щаблях державної служби, а також між керівниками та керованими на всіх рівнях публічного управління. Довіра включається в правовий порядок. Звідси виникають такі правові феномени, як клятви та присяги. Довіра – категорія моральна та громадянська. Важливість правового регулювання категорії «довіра» обумовлюється необхідністю використання для оцінки загального стану правоохоронної системи і ефективності її роботи.

Разом з тим, необхідно відмежовувати «довіру» або «суспільну довіру» від суміжного поняття: «громадська думка». При цьому мова йде не про теоретичні, а важливі прикладні аспекти. «Громадська думка» як інститут є вираз точки зору певної групи людей. Проблема в тому, що суспільство не завжди об'єктивно виражає думку, тому що на це можуть вплинути засоби масової інформації, Інтернет і інші інститути формування громадської думки.

Громадська думка – погляд особи, виражений публічно в присутності великої кількості людей. Наприклад, якщо журналіст бере інтерв'ю у людини, то це вже висловлювання громадської думки, тому що воно буде доведено до відома інших осіб у засобах масової інформації. Як суб'єкт громадської думки можуть виступати спільності різного рівня – від усього населення країни до окремих соціальних спільнот, що виділяються за соціально-професійними, соціально-демографічними, територіальними ознаками.

Закон України «Про Національну поліцію» передбачає залучати для цього незалежні соціологічні організації, які спеціалізуються на такого роду дослідженнях у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [15].

Громадська думка про діяльність органів поліції представляє сукупність поширених у суспільстві оцінок, суджень і поглядів на соціально значущі для більшості населення проблеми, пов'язані з правоохоронною діяльністю. Спираючись на дані про вивчення громадської думки, стає можливим впливати на більш ефективне виконання оперативно-службових завдань поліцейськими.

Довіра – це ставлення, що сформується завдяки неодноразовій взаємодії, яка складається з окремих рішень і вчинків. Довіра не виникне завдяки словам і обіцянкам. Необхідно враховувати, що довіра формує не результат, а принцип. Неупередженість, точне дотримання норм закону, принциповість, рівний підхід – основні складові довіри населення.

Повага є найвищою оцінкою дій поліції, ідеальною взаємодією населення та правоохоронних органів. Коли суспільство починає з повагою говорити про професію поліцейського, можна сміливо констатувати, що в цій галузі немає серйозних проблем.

Рівень довіри – первинний фактор для довготривалого взаємозв'язку громадян з поліцією, коли складаються партнерські відносини. Тільки за такої умови можливе формування ідеальної моделі взаємодії та спілкування в діалозі.

Громадська думка та суспільна довіра – поняття схожі, тому що думка виражається за допомогою особистісного погляду на ситуацію, а довіра характеризується суб'єктивним ставленням до обставин. Суспільна довіра виражається у формі спільної діяльності поліції та громадян з охорони правопорядку. Участь населення надає поліції додаткові сили та можливості в боротьбі зі злочинністю, дозволяє оперативно отримувати достовірну інформацію про факти злочинів, що готуються, щодо вчинених злочинів. Активна участь населення в забезпеченні правопорядку є виразом «соціального партнерства» між владою і населенням, свідченням того, що громадяни довіряють поліції.

На сучасному етапі реформування поліції громадську думку використовують як важливий метод визначення рівня довіри та підтримки громадянами Національної поліції. При цьому доцільне використання його у взаємозв'язку з іншими методами.

### **Висновки**

Реформування діяльності Національної поліції вимагає реалізації задекларованої партнерської моделі взаємодії з населенням. Довіра населення забезпечується за допомогою різноманітних засобів. Дові-

ра та підтримка громадянами є важливим принципом діяльності поліції, закріпленим у Законі України «Про Національну поліцію», що визначає функціональну сутність поліції. В основу формування довіри населення щодо діяльності поліції покладено систему чинників і умов, які ґрунтуються на громадській думці, що формується на основі зовнішнього впливу та внутрішнього – особистого суб'єктивного спілкування громадян з поліцією, а також ефективності здійснення громадського контролю за діяльністю поліції. Розробка критеріїв вивчення громадської думки як важливого джерела інформації лежить в основі технології оцінки соціальної ефективності діяльності поліції. До вироблення критеріїв повинні пред'являтися вимоги: об'єктивність; загальна значимість; відносна стійкість. Система оцінки діяльності поліції повинна включати критерії: довіру поліції; авторитетність поліції; безпеку громадян; професіоналізм поліції. Належний рівень довіри до поліції сприяє легітимазії діяльності поліції, дозволяє вважати дії відповідними закону, а вживані заходи примусу і юридичної відповідальності законними, обґрунтованими.

#### **Література**

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40-41. Ст. 379.
2. Судебные и правоохранительные органы Украины: учебник. Под ред. А. М. Бандурки. Харків: Університет внутрішніх справ, 1999. 350 с.
3. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Лозинський Ю. Р. Правове регулювання правоохоронної діяльності: навчальний посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2018. 323 с.
4. Єсімов С. С. Правове регулювання застосування інформаційних технологій для формування довіри до органів державної влади. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія: юридична. 2015. № 1. С. 173–184.
5. Коваль О. Я. Легітимність державної влади: співвідношення правових і моральних аспектів реалізації : дис. ... канд. юрид. наук : спец.: 12.00.01. Львів, 2017. 230 с.
6. Ортинський В. Л., Кісіль З. Р., Ковалів М. В. Організаційні засади управлінської діяльності в органах внутрішніх справ України: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2006. 248 с.
7. Субота С. І. Довіра населення як критерій оцінювання ефективності діяльності Національної поліції України. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2018. № 31. С. 59–62.
8. Мінка Т. П. Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію». Дніпро : ДДУВС, 2017. 480 с.
9. Шитий С., Бондаренко А. Причини правового нігілізму та шляхи його подолання в Україні. Підприємство, господарство і право. 2017. № 2. С. 235–239.
10. Кобзін Д., Черноусов А., Коренева К., Колоколова М. Моніторинг незаконного насильства в поліції України (2004–2017 рр.). Харків : Харківський інститут соціальних досліджень. 2018. 101 с.
11. Кубаєнко А. Формування суспільної довіри та підтримки громадян в умовах створення Національної поліції України. URL: [http://vjhr.sk/archive/2017\\_2/part\\_2/19.pdf](http://vjhr.sk/archive/2017_2/part_2/19.pdf).
12. Волянська О. В., Підкуркова І. В. Довіра до суду як чинник довіри до публічної влади: міжнародний та національний виміри. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». 2018. № 2 (37). С. 151–165.
13. Етимологічний словник української мови. 2 том (Д-Копці). Головний редактор О. С. Мельничук. Київ. Наукова думка, 1985. 569 с.
14. Стеценко Т. О. Довіра як соціальний ресурс: від теоретичної концептуалізації до пошуку механізмів практичного управління. Грані. 2018. № 6. Том 21. С. 44–52.
15. Про Затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2018 р. № 58. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/58-2018-%D0%BF>.

**АНОТАЦІЯ**

Стаття присвячена аналізу довіри громадян до Національної поліції України як юридичної категорії. Проаналізовано норми законодавства із зазначеного питання. У чинному законодавстві принцип довіри та підтримки громадян є одним із ключових у діяльності поліції, визначаючи функціональну сутність поліції. Ефективність роботи поліції зв'язується громадянами з дотриманням законності та морально-етичною поведінкою поліцейських, що безпосередньо впливає на стан довіри та підтримки поліції. Суспільна довіра є динамічна категорія. Громадська думка про діяльність органів поліції представляє сукупність поширених у суспільстві оцінок, суджень і поглядів на соціально значущі для більшості населення проблеми, пов'язані з правоохоронною діяльністю. Встановлено, що усвідомлення значимості довіри населення для функціонування поліції спрямувало логіку розвитку наукової думки від теоретичної концептуалізації явища довіри до пошуку механізмів практичного управління довірою як соціальним ресурсом. Обґрунтовано необхідність інтерпретації довіри як соціологічної категорії та впровадження наукових досліджень із вказаної проблематики у практичну діяльність поліції.

Ключові слова: довіра громадян, Національна поліція, ефективність діяльності, правова категорія, рівень довіри, оцінка діяльності.

**SUMMARY**

The article is devoted to the analysis of citizens trust in the National Police of Ukraine as a legal category. The norms of the national legislation on the given question are analyzed. In the current legislation, the principle of trust and support of citizens is one of the key elements of the police, defining the functional nature of the police. Policymaking is associated with police efficiency by law enforcement and moral and ethical behavior of policemen, which directly affects the state of trust and police support. The social role of the police, which drastically differs from other state structures in connection with the considerable volume of police powers, including the exclusive use of coercive measures, physical force and firearms, is explored. The assessment of the activity, both positive and negative, expresses the attitude of the population to the current legislation. Public trust is a dynamic and changing category. In connection with this, the main directions of the study of the phenomenon of trust were described. Public opinion and public trust are similar; the idea is expressed by a personal perspective on the situation, and trust is characterized by a subjective attitude to the circumstances. Public opinion on the activities of the police is a collection of common assessments, judgments and views on socially significant problems for law-enforcement activities for the majority of the population. Public trust ensures the legitimacy and legitimacy of public authorities, including those of the National Police, which are as close as possible to the population. It was established that awareness of the importance of public confidence in the functioning of the police was directed by the logic of the development of scientific thought from the theoretical conceptualization of the phenomenon of trust in the search for mechanisms of practical management of trust as a social resource.

Key words: citizens trust, national police, efficiency of activity, legal category, level of trust, evaluation of activity.



## **АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ЯК ПІДГРУНТТЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ЛЮДИНОЦЕНТРИЗМУ**

**СИДОР Наталія Теодозіївна - здобувач кафедри адміністративного права і процесу, фінансового права, інформаційного права Приватного вищого навчального закладу «Львівський університет бізнесу та права»**

**УДК 347.998.85**

---

*Стаття посвячена дослідженню питання розвитку адміністративного судочинства, його соотношения с административным процессом. Замечено, что важнейший принцип Конституции Украины – это признание прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются судебной защитой. С момента своего возникновения Украинское государство переживает процесс постоянного реформирования, направленного прежде всего на обеспечение гарантий прав и свобод человека и гражданина. В основе реформ лежат современные представления о том, как должны строиться взаимоотношения между властью и человеком, государством и обществом, административным аппаратом и бизнесом. Современная наука административного права также демонстрирует тенденцию к приоритетному изучению вопросов обеспечения прав и свобод человека и гражданина в ходе реализации исполнительной власти, способов защиты лица от административного произвола. Иначе говоря, административное право непосредственно включается в реализацию принципа человекоцентризма. Замечено, что задачи по обеспечению защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина во взаимоотношениях с государством является направлением административной юстиции. Реформирование этого института нельзя считать завершённым до тех пор, пока не будет проведена работа по дальнейшему совершенствованию деятельности*

*судов по рассмотрению споров в публично-правовой сфере.*

*Ключевые слова: административное судочинство, суды, принципы, субъекты, цели, задачи, защита прав, человекоцентризм.*

### **Постановка проблеми**

КАС України визначає адміністративне судочинство як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства (пункт 4 частини 1 статті 3) [1].

О. Андруневчин вважає, що процес, який здійснюється адміністративним судом, набуває значення адміністративного судочинства. Змістом адміністративного судочинства є втілена у форму правових відносин діяльність суду, а також інших учасників процесу, спрямована на вирішення завдань адміністративного судочинства у галузі публічно-правових відносин, шляхом реалізації наданих прав та обов'язків. Адміністративне судочинство є складовою адміністративної юстиції, а вона, у свою чергу, – складовою адміністративного процесу [2, с. 80–81].

### **Стан дослідження проблеми**

Безумовно, питання розвитку адміністративного судочинства та відповідного законодавства не залишалися поза увагою вчених (В. Матвійчук, О. Хар, І. Коліушко, Н. Александрова, А. Комзюк, Р. Мельник, В. Бевзенко, О. Кузьменко, Є. Курінний, Т. Гуржій, М. Міхеєнко, Є. Харитонova, О. Харитонova

тощо), проте у численних працях досліджувалися лише загальні питання адміністративного процесуального феномену, зокрема зміст і сутність адміністративного судочинства, його принципи і завдання.

### **Виклад основного матеріалу**

Становлення України як правової європейської держави, в якій надійно захищаються та гарантуються права та свободи людини органічно пов'язано з формуванням та ефективною діяльністю системи адміністративної юстиції. Характеризуючи адміністративне судочинство як невід'ємний елемент більш загальної системи захисту прав людини, необхідно привернути увагу до принципів, особливостей їх застосування та завдання адміністративного судочинства.

Розгорнуте визначення поняття «адміністративне судочинство» дає у дисертаційній роботі А. Руденко. На його думку, яку також підтримує і О. Андруневчин, адміністративне судочинство – це форма позитивного здійснення правосуддя, яка полягає у всебічному, повному, об'єктивному розгляді та вирішенні адміністративними судами в стадійному порядку, визначеному нормами Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративно-правових спорів, що виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та суб'єктом владних повноважень (органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами) – з іншого, з метою захисту прав та свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, здійснення контролю у сфері публічно-правових відносин [3, с. 28].

Відповідно до пункту 5 частини 1 статті 3 КАС України зміст адміністративного процесу складають правовідносини, що виникають під час здійснення адміністративного судочинства.

Варто зауважити, що становлення галузі адміністративного права України, в якому відбулося теоретичне формулювання терміну «адміністративний процес» було здійснено ще до прийняття КАС України у 2005 році та подальшого становлення системи адміністративного судочинства з метою судового вирішення адміністративних спорів.

Мета судочинства становить уявну модель бажаного результату, те, до чого праг-

нуть суб'єкти судового процесу, то під метою адміністративного судочинства слід розуміти захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, держави, забезпечення законності та справедливості при здійсненні правосуддя. Мета розкривається через завдання [5, с. 6].

Згідно із ч. 1 ст. 2 КАСУ завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

На думку В. Башкатової і О. Світличного, головним завданням вітчизняного адміністративного судочинства, має бути захист природних прав громадян від порушень з боку органів публічної влади, їх посадових осіб, які здійснюють владні функції відповідно до чинного законодавства [4, с. 19].

Основним змістом практики правозахисної діяльності адміністративних судів виступає забезпечення відновлення, охорони прав фізичних та юридичних осіб, у разі їх порушень у публічно-правових відносинах, сутність, ознаки та класифікаційні види яких не є ще поки що на належному рівні дослідженими у вітчизняній юридичній науці, проте це питання має велике значення як теоретичне, так і практичне, оскільки безпосередньо пов'язане з обранням особою належного суду для захисту тих чи інших своїх прав, порушених чи незабезпечених у відносинах із суб'єктами владних повноважень, а отже, і з досягненням завдань оперативності та дієвості судочинства.

Національна концепція адміністративного судового захисту виходить із забезпеченості ним як публічних, так і приватних

(визначених відповідно публічним та приватним правом) суб'єктивних прав фізичних осіб, коли допускається їх порушення або обмеження в публічно-правових відносинах суб'єктами владних повноважень (ч. 1 ст. 2 КАСУ). В адміністративному судочинстві захищається більшість політичних, соціальних прав і свобод громадян України, а також чимале коло економічних, особистих й духовних суб'єктивних правових можливостей людини, визначених нормативно-правовими актами України, реалізація яких відбувається у відносинах з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, або які зазнають обмежень (порушень) у роботі останньої чи її посадових чи службових осіб [6, с. 161]. Це свідчить про те, що адміністративна юстиція в Україні є спеціальним незалежним правовим інститутом, покликаним урегулювати, неупереджено розв'язувати спори між державою та громадянським суспільством (його конкретними членами). Зазначене між тим, не виключає виконання адміністративними судами й функції гаранта законності під час державного регулювання економіки, неприпустимості необґрунтованого втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сферу вільного ринкового господарювання.

Отже, адміністративне судочинство, як процесуальна діяльність, пов'язується саме із «розглядом і вирішенням адміністративних справ», що вказує на процесуальну сторону правосуддя в адміністративних справах, характеризуючи таким чином сам його процес, спрямований на розв'язання публічно-правового спору, а також захист прав та інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, якщо таке порушення мало місце.

З огляду на те, що відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 3 КАСУ адміністративне судочинство визначено саме як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, тобто вирішення фактично означає усунення публічно-правового конфлікту між фізичною чи юридичною особою та суб'єктом владних повноважень, коли порушене право відновлено чи захищено в інший спосіб, що забезпечує ефективне поновлення в правах або справедливую компенсацію

шкоди, або ж коли суд владно підтвердить відсутність між сторонами спірних матеріальних правовідносин і відсутність у позивача права, за захистом якого він звернувся до адміністративного суду, або ж за наявності спірних матеріальних правовідносин дійде висновку про незаконність чи недоведеність позовних вимог позивача.

Переходячи до розгляду принципів адміністративного судочинства, варто сказати, що вони, будучи основоположними засадами, ідеями, в яких відображені якісні особливості, певні специфічні властивості, що закріплені в нормах права і які відображають структуру адміністративного судочинства, стан та перспективи його розвитку, спрямовані на захист прав, свобод і інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Також принципи адміністративного судочинства закріплено, окрім КАС України, у Конституції України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та інших міжнародних договорах, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Згідно зі ст. 129 Конституції України основними засадами судочинства є: 1) законність; 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 3) забезпечення доведеності вини; 4) змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; 5) підтримання державного обвинувачення в суді прокурором; 6) забезпечення обвинуваченому права на захист; 7) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 8) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом; 9) обов'язковість рішень суду. Відповідно до ст. 7 КАСУ принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) гласність і відкритість адміністративного процесу;-

б) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного

суду, крім випадків, установлених цим Кодексом; 7) обов'язковість судових рішень [1].

Також необхідно зазначити, що в принципах адміністративного судочинства відображені його основні риси та визначено структуру, засади побудови, логіка розміщення положень, що повною мірою дозволяє зрозуміти його суть та значення, сприяє правильному застосуванню норм адміністративного судочинства. Принципи адміністративного судочинства слід розглядати у тісному взаємозв'язку між собою, які у структурованому вигляді становлять єдину систему, взаємодоповнюють один одного та розкриваються через зміст іншого.

Як слушно наголошує С. Бондарчук, принципи сприяють правильному пізнанню та застосуванню адміністративно-процесуальних норм, є основою для законодавчої практики, підготовки, розробки і прийняття відповідних їм за змістом правових норм та подальшого їх удосконалення, характеризують суть та значення права як регулятора суспільних відносин у галузі здійснення правосуддя в адміністративних справах, його соціальну цінність. До характерних властивостей принципів адміністративного судочинства відноситься: а) ідейну спрямованість – в основі принципів закладена певна ідея, яка є передумовою їх виникнення і обумовлюється соціально-правовими чинниками суспільного життя; б) формальну визначеність – принципи знаходять свій прояв у нормі права через їх текстуальне нормативне закріплення в КАСУ у вигляді окремої статті; в) демократичність – принципи адміністративного процесу є елементом людської культури, цінностями ідеологічного порядку, таких як правова держава, громадянське суспільство, рівність, незалежність і свобода; г) дієвість – принципи адміністративного судочинства враховуватися на всіх стадіях адміністративного процесу, у всіх видах проваджень в адміністративних справах; д) автономність – зміст одного принципу не повинен дублювати змісту інших принципів адміністративного процесу; е) системність – принципи складають певну сукупність, що перебуває у відношеннях і зв'язках між собою, та формують відповідну цілісність та єдність [7, с. 15].

Принципи адміністративного судочинства можна класифікувати за такими критеріями: 1) за сферою поширення – загальноправові, галузеві, міжгалузеві; 2) за способом нормативного закріплення – принципи, закріплені у Конституції України або у законодавчих нормативно-правових актах, і принципи, які реалізуються в судовій практиці і виводяться із положень законодавства про адміністративне судочинство; 3) за об'єктом впливу – принципи, які визначають процесуально-правову діяльність адміністративного суду і принципи, які визначають процесуальну діяльність осіб, які беруть участь у справі (сторін, третіх осіб, представників сторін і третіх осіб); 4) за предметом правового регулювання: а) принципи організації правосуддя (судоустрою і судочинства), а також функціональні (принципи процесуальної діяльності – судочинства); б) принципи, які визначають зміст процесуальної діяльності (офіційне з'ясування всіх обставин справи, диспозитивність, змагальність тощо); в) принципи, які визначають процесуальну форму виконання процесуальних дій (гласність, відкритість). Запропонована класифікація дозволяє уникнути протиріч у термінології і дозволяє належним чином сприймати особливості оновленого адміністративно-процесуального законодавства [8, с. 407].

### **Висновки**

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що принципи як основні правила, вимоги, засади щодо здійснення адміністративного судочинства в Україні поєднані в єдину систему завдяки тому, що кожен з них окремо і всі разом служать єдиній меті – захист прав і свобод людини і громадянина в Україні.

### **Література**

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № № 35–36, 37. Ст. 446.
2. Андруневчин О. М. Суб'єкти адміністративного судочинства України: [дис. канд. юрид. наук: 12.00.07]. Львів, 2012. 231 с.
3. Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення та розвиток: [дис. канд. юрид. наук: 12.00.07]. Х., 2006. 209 с.

**АНОТАЦІЯ**

Стаття присвячена дослідженню питань розвитку адміністративного судочинства, його співвідношення з адміністративним процесом. Зауважено, що найважливіший принцип Конституції України – це визнання прав і свобод людини і громадянина вищою цінністю. Вони визначають сенс, зміст і застосування законів, діяльність законодавчої і виконавчої влади, місцевого самоврядування і забезпечуються судовим захистом. З моменту свого виникнення Українська держава переживає процес постійного реформування, спрямованого, передусім, на забезпечення гарантій прав і свобод людини і громадянина. В основі реформ лежать сучасні уявлення про те, як повинні будуватися взаємовідносини між владою і людиною, державою і суспільством, адміністративним апаратом і бізнесом. Сучасна наука адміністративного права також демонструє тенденцію до прискіпливішого вивчення питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина в ході реалізації виконавчої влади, способів захисту особи від адміністративного свавілля. Інакше кажучи, адміністративне право безпосередньо включається в реалізацію принципу людиноцентризму. Зауважено, що завдання із забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина у взаємовідносинах з державою є особливим напрямом адміністративної юстиції. Реформування цієї інституції не можна вважати завершеним до того часу, поки не буде проведена робота щодо подальшого вдосконалення діяльності судів з розгляду спорів у публічно-правовій сфері.

Ключові слова: адміністративне судочинство, суди, принципи, суб'єкти, мета, завдання, захист прав, людиноцентризм.

4. Башкатова В. В., Світличний О. П. Роль адміністративного права України у захисті прав і законних інтересів людини і громадянина: [монографія]. К., 2016. 203 с.

5. Кузьменко А. І. Треті особи в адміністративному процесі.: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право». К.: Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України, 2017. 22 с.

**SUMMARY**

The article is devoted to the study of the development of administrative proceedings, its relationship with the administrative process. It is noted that the most important principle of the Constitution of Ukraine is the recognition of human and civil rights and freedoms as the highest value. They determine the meaning, content and application of laws, the activities of the legislative and executive branches, local self-government and are provided with judicial protection. Since its inception, the Ukrainian state has undergone a process of constant reform, aimed primarily at ensuring guarantees of human and civil rights and freedoms. The reforms are based on modern ideas about how the relationship between government and man, the state and society, the administrative apparatus and business should be built. Modern science of administrative law also demonstrates a tendency to more meticulous study of the rights and freedoms of man and citizen in the exercise of executive power; ways to protect the individual from administrative arbitrariness. In other words, administrative law is directly involved in the implementation of the principle of anthropocentrism. It is noted that the task of protecting the rights, freedoms and legitimate interests of man and citizen in relations with the state is a special area of administrative justice. The reform of this institution cannot be considered complete until work has been done to further improve the litigation courts in the public sphere.

Key words: administrative proceedings, courts, principles, subjects, purpose, tasks, protection of rights, anthropocentrism.

6. Константи́й О. В. Види прав і свобод фізичних осіб, які захищаються в національній системі судового контролю за публічною адміністрацією. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2012. № 3 (11). С. 161–173.

7. Бондарчук С. А. Принципи адміністративного судочинства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2011. 18 с.

8. Потапенко С. В. Система принципів адміністративного процесу України та проблеми їх класифікації. *Форум права*. 2010. № 2. С. 403–408 URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10pcvpik.pdf>.

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ ПАЦІЄНТІВ (МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА)

**МУЛЯР Галина Володимирівна - кандидат історичних наук, доцент кафедри кримінального права, процесу та криміналістики Академії праці, соціальних відносин і туризму**

**orcid.org/0000-0003-2636-0509**  
**УДК 342.95:614.2**

*Рассмотрены международные нормативные документы и практика Европейского суда по правам человека по защите прав пациентов в разных странах. Сделан вывод, что практика рассмотрения дел о нарушении прав пациентов Европейским судом по правам человека стала ориентиром для реформы здравоохранения большинства стран европейского региона и позволила достичь в работе систем здравоохранения положительных изменений.*

*Ключевые слова: защита прав пациентов, способы защиты прав пациентов, здравоохранение, судебная практика, решения Европейского суда по правам человека.*

### Вступ

Сьогодні значна кількість міжнародних та національних організацій, діяльність яких пов'язана з охороною здоров'я, беруть активну участь у забезпеченні, реалізації, захисту прав і безпеки пацієнтів, слідкують за фактами порушень у медичних установах та постійно їх оприлюднюють. Отже, вони намагаються змінити ставлення держави і громадськості до цієї проблеми в бік покращення відносин між лікарями та пацієнтами.

Останнім часом на міжнародному рівні було прийнято чимало нормативних документів, що регулюють права пацієнтів. Такі міжнародні організації, як ООН, Рада Європи, Всесвітня Психіатрична Організація, Всесвітня організація охорони здоров'я активно беруть участь у забезпеченні прав пацієнтів. З моменту набуття Україною членства у Раді Європи також пошквалилися розробки

нових положень, які регулюють і захищають права та інтереси пацієнтів, що пов'язано із зобов'язаннями привести національне законодавство про охорону здоров'я у відповідність до європейських стандартів.

Дослідженню різних аспектів дотримання права особи на охорону здоров'я взагалі і захисту її прав як пацієнта зокрема, присвячені праці В. І. Теремецького, О.М. Музичука та ін., які окреслили проблеми правового регулювання реформування системи охорони здоров'я в Україні, зокрема ті, що виникають при введенні договірної регулювання праводносин між пацієнтом і лікувальним закладом [1]; С.В. Книша, який проаналізував правові засади медичної реформи та основний принцип, на якому ґрунтується автономія медичних закладів – «пацієнт – гроші» [2]; Н.В. Коробцової, яка розглянула зміст, структуру і встановлені державою загальні та спеціальні гарантії дотримання права людини на охорону здоров'я [3], В. І. Теремецького, О. Ю. Салманової та ін., які дослідили основні теоретико-практичні проблеми, пов'язані з реалізацією права на медичне забезпечення ув'язнених осіб [4], та інших вітчизняних науковців. Утім вивчення позитивного міжнародного досвіду захисту прав пацієнтів є необхідним, адже сприяє побудові нової національної системи охорони здоров'я України, спрямованої на збереження і зміцнення здоров'я населення країни.

**Мета статті** є вивчення і аналіз правового забезпечення прав пацієнтів та способів їх за-

хисту на міжнародному рівні, з метою запозичення і впровадження позитивного досвіду та запобігання порушенням прав пацієнтів.

#### **Виклад основного матеріалу**

Розвиток досягнень у медицині, зростання приватної та нетрадиційної медицини зумовлюють виникнення судової практики, що стимулює наукові дискусії стосовно правовідносин із приводу захисту прав пацієнта. Проаналізуємо приклади із судової практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) щодо захисту прав пацієнта, які свідчать про виокремлення основних статей Конвенції, розглядаючи порушення яких, ЄСПЛ ухвалює рішення на користь пацієнтів.

Так, рішення ЄСПЛ висвітлюють різні аспекти реалізації особистих немайнових прав людини, зокрема правовий статус ембріона чи плода. Враховуючи особливості статусу ЄСПЛ, чималий інтерес викликають скарги, що подаються до нього державами-учасницями Конвенції. У вирішенні таких специфічних питань ЄСПЛ виходить з того, що держави мають певну свободу вибору в їх регулюванні. Прикладом такого підходу ЄСПЛ є рішення у справі «Брюггеманн і Шойтен проти Федеральної Республіки Німеччина» [5]. Відповідно до цього рішення Європейська комісія з прав людини визнала, що держава може встановлювати певні обмеження при здійсненні права на аборт, не порушуючи при цьому права вагітної жінки на приватне життя, яке міститься у ст. 8. При цьому ЄСПЛ ухилився від трактування будь-яких репродуктивних прав [6].

У справах про відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної неналежним лікуванням, пацієнти можуть виступати як споживачі, зокрема національні суди України посилаються на рішення ЄСПЛ у справі «Бендерський проти України» [7].

Предметом розгляду у справі «Бендерський проти України» були вимоги про розірвання договору про надання медичних послуг та відшкодування шкоди, завданої здоров'ю неналежним лікуванням. Суть справи полягає в тому, що під час першої операції в сечовому міхурі заявника було залишено марлеву серветку розміром 10x20 см, яка була виявлена тільки під час другої операції.

У період між двома операціями заявника не оперували, стан його здоров'я (гострий та сильний біль, гнійне запалення, втрата свободи пересування та здатності працювати фізично) погіршився через наявність стороннього тіла в його організмі. Заявник також наголосив, що його психологічні страждання безпосередньо пов'язані, зокрема, з його соціальною ізоляцією, а шок – з виявленням серветки. У доповненні до позовної заяви, поданому пізніше, заявник стверджував, що ядерно-магнітно-резонансне дослідження, зроблене заявнику в центрі, не виявило великого камінця, розташованого в нирці на той момент, який, однак, був виявлений під час такого ж дослідження в Протипухлинному центрі Донецька. У своїх свідченнях центр-відповідач заперечував проти вимог та всіх доводів скаржника. З огляду на експертний висновок, яким заперечувалися твердження скаржника, а також інші відомості у справі судом було відмовлено в задоволенні позову як недоведеного. Після звернення до всіх національних судів заявник подав скаргу до ЄСПЛ і вимагав 5 164 грн. відшкодування матеріальної шкоди – вартості його лікування в центрі. Він також зазначав, що після операції в центрі та через запалення, зумовлене наявністю стороннього тіла в його організмі, він змушений був бути прооперований ще декілька разів, а саме йому було видалено сечовий міхур та одну з нирок. Він стверджує, що вартість цих операцій дорівнює приблизно 800 євро, але він не зберіг рахунків. Його кілька разів лікували медикаментозно, проте і в цьому випадку він не може надати підтверджень. Що стосується моральної шкоди, якої він зазнав, заявник вимагав 200 000 гривень (приблизно 33 400 євро). Він стверджував, що зазнав сильного болю, тому йому було призначено морфій від двох до чотирьох разів на день. Він зазначає, що після всіх цих операцій перетворився на інваліда першої групи та втратив працездатність, втратив свободу руху та потребує постійного догляду. Заявник підкреслив, що його психологічні страждання спричинені його соціальною ізоляцією та байдужістю органів влади до його проблеми. Уряд України вважав, що вимоги заявника є необґрунтованими, оскільки відсутнє остаточне судові рішення, яке б доводило, що центр

завдав заявнику будь-яку шкоду. Уряд нагадав, що ЄСПЛ не повинен замінити оцінку фактів національними судами власною оцінкою та знову наголошує на тому, що Україна виконала свої позитивні зобов'язання щодо цього питання. Суд нагадав, що єдиною підставою для призначення справедливої сатисфакції є той факт, що компетентні державні органи не продемонстрували, як правило, очікуваних у таких ситуаціях зусиль, які були б спрямовані на забезпечення заявнику його права на справедливий судовий розгляд і на здійснення ефективного 108 розслідування щодо шкоди, завданої його фізичній цілісності. Оскільки суми, що вимагає заявник як відшкодування матеріальної шкоди, жодним чином прямо не пов'язані з констатованими ЄСПЛ порушеннями, останній відкинув цю вимогу. Проте на засадах справедливості, як передбачає ст. 41 Конвенції [8], ЄСПЛ присуджує заявнику 2 000 євро відшкодування моральної шкоди. Як бачимо, у рішенні не живається термін «неустойка» [6].

Також, як приклад судового рішення ЄСПЛ можна привести рішення «Каверзін проти України». Так, заявник вимагав відшкодування за психічні та фізичні страждання. ЄСПЛ постановив, що мало місце порушення ст. 3 Конвенції з огляду на відсутність у період з січня до вересня 2001 р. адекватної медичної допомоги у зв'язку з ушкодженням ока заявника, та присудив заявникові 40 000 євро на відшкодування моральної шкоди [9].

У ЄСПЛ також існує практика розгляду справ про штучне запліднення, а відповідно й захисту прав пацієнтів. У справі «Діксон проти Сполученого Королівства» [10] ЄСПЛ було пред'явлено скаргу щодо відмови влади у дозволі на штучне запліднення особам, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі. ЄСПЛ готовий визнати правомірним для цілей застосування другого параграфу ст. 8 те, що при розробці та практичній реалізації політики влада повинна виходити з принципу благополуччя кожної дитини. Однак не можна заходити настільки далеко, щоб перешкоджати спробам батьків, які бажають зачати дитину, зробити це в обставинах, подібних обставинам справи, тим більше що друга заявниця перебувала на волі й могла б подбати про зачаття дитини до звільнення

з ув'язнення її чоловіка. Великобританія визначила, що Конвенцію слід застосовувати до людської істоти з моменту народження [6].

ЄСПЛ розглядає також справи? які стосуються смерті особи в медичних установах. Він наголошує на необхідності швидкого вирішення справ, які стосуються смерті особи в медичних установах. Помилки, допущені медпрацівниками, мають з'ясуватися швидко. У подальшому цю інформацію слід невідкладно розповсюджувати серед персоналу медичної установи загалом аби не допустити повторення негативного досвіду в майбутньому, а відтак – гарантувати пацієнтам надання якісніших медичних послуг [11].

Показовою є справа «Биржиковський проти Польщі» (*Burzykowski v. Poland*) (2006) [12]. У фабулі передбачено, що 11.07.1999 р. дружину заявника привезли до Медичної академії м. Вроцлава, де вона мала того дня народжувати. Однак пологи не наставали, а діагностичні прилади показували, що у дитини виявляються серцеві проблеми. Було вирішено робити кесарів розтин, який проводили наступного дня о 10-й годині. Дружині заявника зробили ін'єкцію, після чого вона опинилася у стані коми. Спроби повернути хвору до свідомості були марними. Тоді дружину заявника перевезли у відділення інтенсивної терапії. Тридцять першого липня 1999 року вона померла. У новонародженого сина заявника одразу виявилися проблеми із серцем, а також ускладнення неврологічного характеру. Наразі він потребує постійного медичного спостереження. ЄСПЛ постановив, що мало місце порушення ст. 2 Конвенції, яке виявилось у відсутності належного розслідування обставин смерті дружини заявника та істотного погіршення здоров'я його сина. Відповідно до ст. 41 Конвенції ЄСПЛ призначив сплатити заявнику 20 000 євро як компенсацію моральної шкоди і 1 150 євро на відшкодування судових витрат [12]. У цій справі суд звернув увагу на надмірну тривалість процесу. Він вказав, що, на його думку, заходи, спрямовані на з'ясування обставин смерті дружини заявника, не сприяли, а навпаки, перешкоджали її вирішенню. Будь-які дії, що, можливо, змогли виявити помилки, допущені медпрацівниками, не допомогли



ефективному з'ясуванню причин смерті дружини заявника [12].

ЄСПЛ розглядає значну кількість справ щодо захисту прав та законних інтересів пацієнтів. Такі рішення є корисними не лише для української судової практики, а й для судової практики інших держав щодо захисту прав пацієнтів.

Аналізуючи практику захисту пацієнтів є країнах Європи та США, слід зазначити, що в кожній державі є свої особливості, пов'язані з національним законодавством, традиціями, звичаями, культурою тощо, однак спільною метою є захист прав пацієнта. Так, законодавство Швеції забороняє особам, які не мають кваліфікації лікаря, обслуговування під час лікування інфекційних захворювань, злоякісних пухлин, діабету, епілепсії, під час вагітності; обстеження та лікування дітей до 8 років; надання письмової рекомендації [13]. Це зі свого боку гарантує пацієнту право на якісне медичне обслуговування.

Відповідно до п. 1 ст. 6 Директиви 2001/83/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС від 06.11.2001 р. про Звід правил Співтовариства щодо лікарських препаратів для людини держава може згідно зі своїм чинним законодавством і задля задоволення особливих потреб виключити зі сфери дії положень цієї Директиви лікарські засоби, які постачаються за індивідуальним замовленням, зробленим відповідно до вказівок медичного працівника, який має необхідну ліцензію, і призначені для застосування до його пацієнтів, за яких він несе пряму особисту відповідальність [14]. Такі норми, зокрема, гарантують пацієнту право на життя, на якість медичного обслуговування.

Пунктом 14 Європейської хартії прав пацієнтів, яка прийнята на нараді великих організацій громадянського суспільства країн ЄС у Римі в листопаді 2002 р. [15], передбачене право на компенсацію, тобто право на отримання протягом розумного короткого строку достатньої компенсації у разі заподіяння фізичної чи моральної та психологічної шкоди діями медичного закладу [6]. Таке положення Хартії є гуманним та справедливим відносно особи, яка зазнала фізичної, моральної, психологічної шкоди внаслідок неправомірних дій медичного закладу.

Концепція відповідальності без вини при наданні компенсації пацієнту за отримані збитки діє у Швеції, Фінляндії та Новій Зеландії. В останній, зокрема, концепція «відповідальності без вини» (no fault liability) діє з 1970 р. як різновид соціального страхування від нещасного випадку під час медичного втручання. Скарги пацієнтів розглядає Новозеландська Корпорація з компенсацій, яка сплачує збитки пацієнту. Однак, коли Корпорація кваліфікує випадок як злочинну халатність медичного персоналу, пацієнт має звертатись до суду [16, с. 40]. У Фінляндії Законом «Про нещасні випадки з пацієнтом» 1986 року створено своєрідну систему страхування відповідальності, яка не потребує доказів вини тих, хто заподіяв шкоду пацієнту. Відповідно до закону всі особи, що здійснюють медичну практику, мають застрахувати свою відповідальність [17, с. 50; 18, с. 18]. Права пацієнтів-позивачів у Швеції надійно захищені спеціальним законом, який передбачає виплату значних компенсацій Страховим консорціумом (суми визначаються за встановленими Консорціумом тарифами) [19, с. 44].

У праві Англії та США існують дефініції, тотожні поняттю (аналоги) моральної шкоди: психологічна шкода (psychological injury) [20], психіатрична шкода (psychiatric injury), нервовий шок, потрясіння (nervous shock), звичайні переживання (ordinary shock). Англо-американське право, насамперед, розрізняє мету відшкодування психічної шкоди: компенсаційну – у разі простого необережного її спричинення та штрафну – у разі навмисного або з грубої необережності заподіяння такої шкоди [21, с. 213]. У першому випадку делінквент відповідає лише за фізичні страждання, які є наслідком душевних страждань, а в другому – як за будь-які психічні (душевні) страждання, так і за фізичні [22, с. 66]. Судовою практикою Англії та США випробувані різноманітні способи вирішення питання компенсації психічної шкоди. У деяких судових рішеннях застосовувався часовий підхід, який припускає, що гострота сприйняття хвилювань, болю пом'якшується з плином часу. Суть іншого підходу полягає в тому, що «вартість» страждань має оцінюватися за допомогою «ринкових» критеріїв: наприклад, слід з'ясувати, за яку суму грошей людина

погодиться добровільно пережити операційний біль, і призначити цю суму як компенсацію [6].

Водночас у Швеції психологічні переживання без наявності фізичних ушкоджень взагалі не відшкодовуються. В англійських судах при призначенні відшкодування психічної шкоди враховують близькість потерпілого до події, а при необережному заподіянні смерті близького психічна шкода не відшкодовується, якщо вона виражається у «звичайному» горі від втрати, оскільки горе розглядається як звичайна людська реакція, а не як шкода будь-якого роду. Наприклад, батькам, які знайшли свого сина повішеним у нежитловому приміщенні госпіталю (госпіталь визнав свою відповідальність за те, що сталося), була присуджена компенсація психічної шкоди в розмірі по 8500 фунтів кожному [23, с. 6–7].

**Висновок.** Отже, у Європі та США за останні декілька десятиліть було реалізовано ряд важливих колективних заходів, спрямованих на розвиток прав пацієнтів і розроблені відповідні норми та принципи, які були прийняті як європейські стандарти. Досвід, напрацьований за цей період, ліг в основу міжнародної концепції прав пацієнтів, що є прикладом колективної праці багатьох країн світу. Практика розгляду справ про порушення прав пацієнтів ЄСПЛ стала орієнтиром для реформи охорони здоров'я більшості країн європейського регіону і дозволила досягти в роботі систем охорони здоров'я значних змін на краще. Розробляючи права пацієнтів, створюючи і ухвалюючи відповідні закони, країни ЄС здійснювали активні дії по впровадженню розроблених принципів у реформу системи охорони здоров'я, що зробило дуже позитивний вплив як на систему охорони здоров'я, так і на громадянське суспільство загалом.

Міжнародна практика захисту прав пацієнтів є досить різноманітною. Утім основним завданням ЄСПЛ та міжнародних організацій у вирішенні питань, пов'язаних із захистом прав людини, є дотримання державами-учасницями Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Оскільки Україна ратифікувала вказану Конвенцію, визнавши обов'язковою юрисдикцію ЄСПЛ на своїй території з усіх пи-

тань, що стосуються тлумачення і застосування цієї Конвенції, то рішення ЄСПЛ є обов'язковими для виконання незалежно від того, чи стосуються вони України, чи ні, а також незалежно від наявності їх офіційного українського перекладу.

### Література

1. Теремецкий В.И., Музычук А.Н., Салманова Е.Ю., Казначеева Д.В., Кныш С.В. Укрепление договорных начал в правоотношениях между пациентом и лечебным заведением при реформировании системы здравоохранения в Украине. *Georgian Medical News* No 11 (284) 2018. p. 155-159.

2. Кныш С. В. Правове забезпечення фінансування сфери охорони здоров'я в Україні. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2018. № 3 (82). С. 65–73.

3. Коробцова Н.В. Право людини на охорону здоров'я: спеціальні гарантії дотримання. Підприємництво, господарство і право: науково-практичний господарсько-правовий журнал. 2012. № 1. С. 29–32.

4. Теремецкий В.И., Музычук А.Н., Салманова Е.Ю., Казначеева Д.В., Кныш С.В. Укрепление договорных начал в правоотношениях между пациентом и лечебным заведением при реформировании системы здравоохранения в Украине. *Georgian Medical News* No 11 (284) 2018. p. 155-159.

5. Брюггеман и Шойтен против Германии (Bruggeman and Scheuten v. Germany): Постановление от 12.07.1977. URL: <http://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/10/Bruggemann-v.-Germany.pdf>

6. Дроздова О.В. Цивільно-правовий захист прав пацієнтів в контексті практики Європейського суду з прав людини: дисерт. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 2017. 243 с.

7. Бендерський проти України: рішення Європейського суду з прав людини від 15.11.2007. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/974\\_313](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/974_313)

8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р.: ратифікована Законом від 17.07.1997 № 475/97-ВР. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004)

**АНОТАЦІЯ**

*Розглянуто міжнародні нормативні документи та практика Європейського суду з прав людини щодо захисту прав пацієнтів у різних країнах. Зроблено висновок, що практика розгляду справ про порушення прав пацієнтів Європейським судом з прав людини стала орієнтиром для реформи охорони здоров'я більшості країн європейського регіону і дозволила досягти в роботі систем охорони здоров'я позитивних змін.*

*Ключові слова: захист прав пацієнтів, способи захисту прав пацієнтів, охорона здоров'я, судова практика, рішення Європейського суду з прав людини.*

9. Каверзін проти України: рішення Європейського суду з прав людини від 15.05.2012. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974\\_851](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_851)

10. Диксон против Соединенного Королевства: постановление от 04.12.2007. Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2008. № 6. URL: <http://old.ourcourt.ru/practice/feder00/pr00842.htm>.

11. Case of Korneykova and Korneykov v. Ukraine (Application no. 56660/12). 24.03.2016. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollectionid%22%3A%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22%3A%5B%22001-161543%22%5D%7D>.

12. Биржиковський проти Польщі (Byrzykowski v. Poland) від 27.07.2006 р. URL: [http://medicallaw.org.ua/uploads/media/j01\\_119\\_121.pdf](http://medicallaw.org.ua/uploads/media/j01_119_121.pdf).

13. Jurisprudence from the European Court of Human Rights relating to children. URL: [http://www.childrensrights.ie/sites/default/files/information\\_sheets/files/ECHRJurisprudence180713.pdf](http://www.childrensrights.ie/sites/default/files/information_sheets/files/ECHRJurisprudence180713.pdf)

14. Harmonisation in healthcare: the EU patients' rights Directive. URL: [https://www.nza.nl/1048076/1048181/Research\\_paper\\_Harmonisation\\_in\\_healthcare\\_the\\_EU\\_patients\\_rights\\_directive.pdf](https://www.nza.nl/1048076/1048181/Research_paper_Harmonisation_in_healthcare_the_EU_patients_rights_directive.pdf)

15. Декларация о политике в области обеспечения прав пациентов в Европе. Европейское совещание ВОЗ по правам пациента (Амстердам, Нидерланды, март 1994 г.). URL: <http://www.nbu.gov.ua>

16. Жилинская Е.В., Жилиева Е.П. Проблемы страхования ответственности в здравоохранении зарубежных стран. Проблемы социальной гигиены и истории медицины. 1997. № 3. С. 39–41.

17. Вартанян Ф.Е., Рожецкая С.В. Права пациента за рубежом. Главный врач. 2002. № 3. С. 49–51.

18. Карі М. Опис програм в сфері охорони здоров'я Фінляндії та деяких інших країн Європи. BISTRO Project, 2001. 22 с.

19. Кіщук І. Психологічна травма: пацієнт прагне компенсації. Медична практика: організаційні та правові аспекти. 2012. № 6. С. 42–46.

20. Dan B. Dobbs. Paul T. Hayden Torts and Compensation: personal accountability and social responsibility for injury. American casebook series. 5-th edition. St. Paul.; Thomson west, 2005. 1097 p. URL: <http://free-ebooks.net>.

21. Осаке К. Сравнительное правоведение в схемах: Общая и Особенная части: учеб.-практ. пособие. М.: Дело, 2002. 464 с.

22. Цивільне та торгове право зарубіжних країн: навч. посіб. (Курс лекцій). К.: КНЕУ, 2004. 220 с.

23. Napier M., Wheat K. Recovering Damages for Psychiatric Injury. L., 1995. 74 p.

*Muliar Halyna V*

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL  
PROTECTION OF PATIENTS' RIGHTS  
(INTERNATIONAL PRACTICE)**

International normative documents and practice of the European Court of Human Rights regarding the protection of patients' rights in different countries have been studied. It has been concluded that the practice of hearing cases of patient rights' violations by the European Court of Human Rights became a benchmark for healthcare reform in most countries in the European region and allowed for achieving positive changes within the health care systems.

**Key words:** protection of patients' rights, ways of protecting patients' rights, health care, case law, judgments of the European Court of Human Rights.

## ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

**БАНАХ Сергій Володимирович - кандидат юридичних наук, декан юридичного факультету, доцент кафедри кримінального права та процесу Тернопільського національного економічного університету**

**УДК 342.5**

*Установлено, что в рамках национальных правовых систем стран-членов Европейского Союза не существует единого унифицированного подхода к организации деятельности органов прокуратуры. Исследован правовой статус, организация и принципы деятельности прокуратуры в Польше. Исследованы правовые основания функционирования прокуратуры Эстонии, которая является независимым институтом в процессе реализации своих функций и задач. Проанализированы особенности организации функционирования прокуратуры в Испании. Привлечено внимание к необходимости внесения изменений в украинское законодательство с целью качественного реформирования органов прокуратуры.*

*Ключевые слова: прокуратура, органы прокуратуры, европейский опыт, организация деятельности, функции прокуратуры, прокурор.*

### **Постановка проблеми**

У сучасних умовах якісне реформування органів прокуратури в Україні є можливим за умови врахування тих міжнародних стандартів та практик, що засвідчили свою результативність. Крім того, в контексті обрання Україною чіткого курсу на євроінтеграцію доцільним є вивчення досвіду країн-членів Європейського Союзу щодо організації функціонування органів прокуратури. У зв'язку із зазначеним, актуальним є дослідження особливостей діяльності органів прокуратури в Польщі,

Естонії та Іспанії для формування пропозицій з удосконалення українського законодавства у цій сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** свідчить про постійну увагу до питань вдосконалення функціонування органів прокуратури в Україні та доцільності запозичення іноземного досвіду. Цій проблематиці присвячені наукові праці таких учених, як: Н.М. Бакаянної, М.Й. Вільгушинського, Т.В. Вільчик, В.В. Городовенко, В.В. Заборовського, С.О. Іваницького, Л.М. Москвич, С.В. Прилуцького, та О.З. Хотінської-Нор [1, с. 24] та інших. Разом з тим, виокремлення особливостей організації діяльності органів прокуратури, беручи до уваги інституціональний та функціональний підходи окремих держав-членів Європейського Союзу, залишається недостатньо розробленим.

**Метою статті** є теоретико-прикладний аналіз європейського досвіду організації діяльності органів прокуратури з метою формування пропозицій щодо удосконалення українського законодавства у цій сфері.

### **Виклад основного матеріалу дослідження**

Слід зазначити, що в межах національних правових систем країн-членів Європейського Союзу не існує єдиного уніфікованого підходу до організації діяльності

органів прокуратури. Відтак, важливо виявити завдання та сутність функцій діяльності цього правоохоронного органу у виокремлених нами державах.

Розпочнемо дослідження з питань організації діяльності прокуратури у Республіці Польща. Процес формування прокуратури Республіки Польща, її конституційно-правового статусу є досить тривалим і йому характерні зміни підпорядкування та повноважень. Інститут державної служби кримінального переслідування на території Польщі зародився на початку XIX століття, а 1918 року було створено прокуратуру. Важливим у становленні правового статусу прокуратури Республіки Польща став 2010 рік, оскільки саме тоді парламентом внесено зміни до Закону щодо: розподілу повноважень Генерального прокурора та Міністра юстиції; запровадження строку повноважень Генерального, апеляційного, окружного та районного прокурорів; обмеження слідчих дій прокурора; обов'язку прокурора документувати вказівки в матеріалах справи; врегулювання взаємовідносин Генерального прокурора із Сеймом, Президентом і Прем'єром; визначення основних принципів фінансування прокуратури [2, с. 114-115]. Сьогодні ж правовий статус, організація і принципи діяльності прокуратури визначено у Законі від 28 січня 2016 року «Про прокуратуру». Прокуратуру очолює Генеральний прокурор, одночасно він є Міністром юстиції. Питання поєднання посади Міністра юстиції та Генерального прокурора було і залишається дискусійним, оскільки може тлумачитись як порушення одного із принципів організації прокуратури – принципу позапартійності. Адже Міністр юстиції, з одного боку, виступає активним політиком та членом політичної партії, яка бере участь у парламентських виборах, з іншого – є керівником усіх прокурорів держави. Більше того, такий принцип позапартійності закріплений у ст. 97 § 1 польського Закону 2016 року, де вказується, що на час зайняття посади прокурор не може ані належати до політичної партії, ані брати участь у жодній політичній діяльності [3, с. 236].

Відповідно до § 1 статті 1 Закону Республіки Польщі «Про прокуратуру», система органів прокуратури складається з Генерального прокурора, Національного прокурора, інших заступників Генерального прокурора та прокурорів загальних організаційних підрозділів прокуратури та прокурорів Інституту національної пам'яті - Комісії для переслідування злочинів проти польської нації. У свою чергу, § 2 цієї ж статті визначає, що найвищим органом прокуратури виступає Генеральний прокурор, котрий одночасно є Міністром юстиції. Як бачимо, законодавчі норми позбавляють прокуратуру однозначної незалежності у зовнішньому аспекті, зважаючи на очолювання її політичною особою [4].

Повноваження прокурора в Польщі охоплює підтримання державного обвинувачення в суді, нагляду за законністю під час розгляду цивільних, адміністративних справ, справ про проступки, тимчасового затримання та прийняття інших рішень про позбавлення волі. Він має право оскаржувати в судах, брати участь у запобіганні злочинності та вчиненні інших правопорушень.

Згідно з Кодексом адміністративного судочинства Польщі від 30 серпня 2002 року, прокурор може як порушувати адміністративне провадження, так і брати участь у ньому на будь-якій стадії та користуватися правами сторони, а також звертатися зі скаргою до головного адміністративного суду. У цьому Кодексі участі прокурора в адміністративному судочинстві відводиться низка статей (ч. IV ст.ст. 182–189), які регулюють його процесуальні повноваження при розгляді адміністративних справ [5, с. 47].

Позитивним фактом є те, що відповідно до Закону «Про прокуратуру», прокурор може втручатися у розгляд будь-яких судових справ, які стосуються дій підлітків або недієздатних осіб чи осіб з обмеженою здатністю захищати свої права. Якщо захист законності потребує, прокурор може бути присутнім у суді та як самостійна рівноправна сторона процесу має право подавати документи і письмові пояснення, допитувати свідків і експертів, проводити

візуальний огляд доказів, а також оскаржувати судові рішення тощо [6, с. 159].

Замість загального нагляду за законністю прокуратура Польщі взаємодіє з різними державними та громадськими інституціями щодо запобігання злочинам та проступкам. Закон Польщі «Про прокуратуру» прямо зазначає, що на прокуратуру покладається співпраця з державними органами, державними установами та іншими суспільними організаціями в запобіганні злочинності та іншим правопорушенням [7, с. 291].

З огляду на вищесказане, пропонуємо вдосконалити положення українського законодавства в частині повноважень прокурора поза межами кримінальної юстиції у сфері захисту прав дітей, запозичивши польський досвід, зокрема, закріпити право прокурора втручатися у розгляд будь-яких судових справ, які стосуються дій підлітків або недієздатних осіб чи осіб з обмеженою здатністю захищати свої права. У процесі розгляду таких справ передбачити право прокурора бути присутнім у суді та мати право подавати документи і письмові пояснення, допитувати свідків і експертів, проводити візуальний огляд доказів, а також оскаржувати судові рішення.

Особливий інтерес викликає досвід організації прокуратури в Естонії, де прокуратура є державною установою у сфері управління Міністерства юстиції, діяльність якої регулюється Законом про прокуратуру 1988 року. Прокуратура керує досудовим розслідуванням, забезпечуючи його законність та ефективність; представляє державне обвинувачення в суді, бере участь у плануванні наглядових заходів, необхідних для запобігання та виявлення злочинів, та виконує інші обов'язки, покладені на прокуратуру законом. Прокуратура є дворівневим органом, що складається з Генеральної прокуратури та чотирьох окружних прокуратур.

Відповідно до Глави 2 Закону про прокуратуру Естонії, Генеральний прокурор здійснює керівництво прокуратурою та виконує інші обов'язки, покладені на нього законом. Якщо Генеральний прокурор тимчасово не може виконувати свої

обов'язки, Міністр юстиції призначає прокурора з числа прокурорів Генеральної прокуратури. Прокурорами Генеральної прокуратури є Генеральний прокурор, головні державні прокурори, державні прокурори та помічники прокурора [8].

Генеральна прокуратура може бути поділена на відділи, які затверджуються Міністром юстиції. Генеральний прокурор призначає державних прокурорів та помічників прокурора. Головні державні прокурори керують відділами Генеральної прокуратури та виконують інші покладені на них законодавством обов'язки. Головні державні прокурори в межах своєї сфери відповідальності мають право видавати накази районним прокуратурам.

Діяльність з судової підготовки прокурорів та адміністративного персоналу координується відділом кадрів Управління Генеральної прокуратури за допомогою Навчальної ради прокурорів, до складу якої входять чотири прокурори з різних районних прокуратур, один прокурор з Департаменту прокуратури, Генерального прокурора та керівника відділу кадрів. Щорічно Відділ кадрів складає план навчання, який складається з правових та практичних тренінгів. Щорічний план навчання складається на основі стратегічних рішень Навчальної ради, змін у законодавстві або ІТ-системах та висновків щодо потреб у прокуратурі [9].

Крім того, прокуратура Естонії характеризується надзвичайною інформаційною відкритістю на доступність. Це підтверджується тим, що на офіційному сайті прокуратури Естонії [www.prokuratuur.ee](http://www.prokuratuur.ee) міститься інформація на трьох мовах (естонській, англійській, російській) про: завдання та стратегічні цілі прокуратури; бюджет; закупівлі; особливості кримінального провадження із закріпленням бланків усіх процесуальних документів досудового розслідування у кримінальному провадженні, поради потерпілим, інструкції Генерального прокурора; окремий розділ для засобів масової інформації, включаючи принципи співпраці прокуратури з пресою; публічний реєстр документів прокуратури; прийом громадян та способи збереження

приватної інформації, шляхи отримання документів прокуратурою; співпрацю Генеральної прокуратури у кримінальних злочинах з науково-дослідними інститутами: Департаменту поліції прикордонної охорони, Департаменту поліції безпеки, Податковим і митним департаментом, Департаментом конкуренції, екологічної інспекції та Генеральним штабом; контактні дані [10].

Як помітно із приведеного огляду, прокуратура Естонії є незалежною інституцією у процесі реалізації своїх функцій і завдань. Основні напрями діяльності прокуратури містяться безпосередньо у Законі про прокуратуру, оскільки на конституційному рівні існують лише бланкетні норми. Беручи до уваги естонський досвід щодо організації роботи прокуратури, пропонуємо запозичити досвід проведення щорічних навчань прокурорів, який би складався з правових та практичних тренінгів на основі стратегічних рішень, змін у законодавстві, IT-системах та висновків щодо потреб у прокуратурі. Для збільшення відкритості в організації та функціонуванні прокуратури варто збільшити наповненість офіційного сайту Офісу Генерального прокурора, включаючи всебічне надання інформації, порад, інструкцій щодо заповнення процесуальних документів досудового розслідування у кримінальному провадженні, поради потерпілим, а також розробити публічний реєстр документів прокуратури.

На завершення розгляду європейського досвіду організації прокуратури проаналізуємо практику прокуратури Іспанії, яка є органом влади з функціональною автономією в рамках судової системи та покликана забезпечувати підтримання законності й незалежності судів з метою здійснення справедливого правосуддя, захищати права громадян та суспільні інтереси за власною ініціативою або за заявою зацікавлених осіб.

Прокуратура уповноважена проводити будь-які розслідування з метою з'ясування фактів вчиненого правопорушення, здійснює свої повноваження через власні органи, відповідно до принципів єдності та

ієрархічної підпорядкованості. Правовий статус органів прокуратури Іспанії закріплений у Законі «Про прокуратуру». Прокуратуру очолює Генеральний прокурор штату, який призначається королем за пропозицією уряду. Окремо в системі органів прокуратури існують спеціальні підрозділи, які розслідують злочини, пов'язані з обігом наркотичних засобів і психотропних речовин, відмиванням коштів, отриманих злочинним шляхом, корупційні злочини та злочини, вчинені організованими злочинними групами. Антикорупційний прокурор здійснює розслідування злочинів, вчинених державними посадовими особами при здійсненні ними своїх повноважень та інших економічних злочинів. Також в Іспанії є військова прокуратура, яка складається з головного військового прокурора, управління центрального військового суду і прокурорів регіональних військових судів [11, с. 202].

Прокурор, відповідальний за справу, керує всіма етапами розслідування та приймає рішення стосовно всіх його аспектів, зокрема, і щодо: інструкцій, що надходять до поліції та підрозділів технічної підтримки; обміну інформацією та координації з іншими національними та міжнародними установами. Враховуючи особливу складність справи, прокурор може працювати разом з іншими прокурорами, призначеними для цього головним прокурором. Головний прокурор та Генеральний прокурор можуть давати конкретні вказівки антикорупційним прокурорам, з якими останні можуть не погодитися, заявивши свою позицію в письмовій формі. Дії прокурора під час розслідування не можна оскаржувати [12, с. 82].

Отже, важливою особливістю організації прокуратури в Іспанії, вартою запозичення, вважаємо існування спеціалізації прокуратури щодо: розслідування злочинів, пов'язаних з обігом наркотичних засобів і психотропних речовин, відмиванням коштів, отриманих злочинним шляхом, корупційних злочинів, злочинів, вчинених організованими злочинними групами, військових злочинів. Ці зміни сприятимуть більш ефективному та швидшому

розслідуванню, формуванню відповідальності прокурора за прийняття неякісних рішень, постійному підвищенню кваліфікації у визначеній предметній сфері.

#### Висновки і перспективи подальших розвідок

Таким чином, аналіз досвіду організації діяльності органів прокуратури в країнах Європейського Союзу свідчить про її значний правозахисний потенціал, що виявляється у можливості представництва прокуратурою у суді інтересів громадян, насамперед, неповнолітніх осіб, осіб з інвалідністю, інших соціально незахищених верств населення. Крім того, посадові особи прокуратури уповноважені брати участь у цивільному та інших видах некримінального судочинства з питань захисту державних, суспільних чи особистих інтересів. Як свідчить досвід Естонії, одним з основних векторів вдосконалення організації прокуратури є її діджиталізація. Електронний документообіг сприятиме збереженню всіх матеріалів кримінальних проваджень, знизить корупційні ризики, забезпечить більш якісне дотримання прав учасників кримінального провадження, зробить ефективнішою систему перевірок прокуратур нижчого рівня, сприятиме об'єктивній та неупередженій оцінці роботи усіх прокурорів (адже міститиме інформацію про всі документи та рішення, підготовлені та прийняті конкретним прокурором).

#### Література

1. Хорсуненко О.В. Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук (доктора філософії) : 12.00.10 / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького; Національна академія наук України. Київ, 2018. 224 с.
2. Наулік Н.С. Прокуратура в системі органів державної влади Республіки Польща. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. №5. С. 114-119.
3. Кравчук В. Засади (принципи) організації та діяльності прокуратури Польщі за реформою 2016 року: досвід для Укра-

їни. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 235-239. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/1/45.pdf>

4. USTAWA z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze. *isap.sejm.gov.pl*. Retrieved from <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000177/T/D20160177L.pdf>

5. Белікова С. Функції прокуратури поза кримінальною сферою в Україні та Польщі: порівняльно-правовий аспект. *Конституційно-правові засади участі прокурора у розгляді адміністративних і господарських спорів в Україні та Польщі: порівняльно-правовий аспект*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. К.: Національна академія прокуратури України, 2017. С. 45-49.

6. Одуденко В. Повноваження прокурора у сфері охорони дитинства поза межами кримінальної юстиції в Україні та Польщі: порівняльно-правовий аспект. *Конституційно-правові засади участі прокурора у розгляді адміністративних і господарських спорів в Україні та Польщі: порівняльно-правовий аспект*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. К.: Національна академія прокуратури України, 2017. С. 57-60.

7. Скрипнюк А.В. Світовий досвід функціонування органів прокуратури: порівняльно-правовий аналіз. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. № 4. С. 290-294.

8. Prosecutor's Office Act RT I 1998, 41, 625. Retrieved from <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/513112013015/consolide>

9. Estonia: Office of the Prosecutor General. [www.ejtn.eu](http://www.ejtn.eu). Retrieved from <http://www.ejtn.eu/About-us/Members/Estonia-Office-of-the-Prosecutor-General/>

10. Сайт Prokuratuur. URL: <https://www.prokuratuur.ee/>

11. Омельчук Л.В., Клітинська А.Р. Європейський досвід організації органів прокуратури. *Міжнародний юридичний вісник*: збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. 2016. Вип. 1. С. 199-204. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/muvnudp\\_2016\\_1\\_34](http://nbuv.gov.ua/UJRN/muvnudp_2016_1_34)

12. Anti-Corruption Specialisation Of Prosecutors In Selected European Countries.



(2011). *www.oecd.org*. Retrieved from <https://www.oecd.org/countries/lithuania/49540917.pdf>

### References

1. Khorsunenko, O.V. (2018). Prokuratura Ukrayiny ta krayin-chleniv Yevropeyskoho Soyuzu: porivnyalne doslidzhennya [The Prosecutor's Office of Ukraine and the member states of the European Union: a comparative study]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv: Instytut derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho; Natsionalna akademiya nauk Ukrayiny [in Ukrainian].

2. Naulik, N. S. (2015). Prokuratura v systemi orhaniv derzhavnoyi vlady Respubliki Polshcha [The Prosecutor's Office in the system of public authorities of the Republic of Poland]. *Naukovyy chasopys Natsionalnoyi akademiyi prokuratury Ukrayiny - Scientific journal of the National Academy of the Prosecutor's Office of Ukraine*, 5, 114-119.

3. Kravchuk, V. (2017). Zasady (pryntsyipy) orhanizatsiyi ta diyalnosti prokuratury Polshchi za reformoyu 2016 roku: dosvid dlya Ukrayiny [Principles of organization and activity of the Polish Prosecutor's Office under the 2016 reform: experience for Ukraine]. *Pidpryyemnytstvo, hospodarstvo i pravo - Entrepreneurship, economy and law*, 1, 235-239.

4. USTAWA z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze. *isap.sejm.gov.pl*. Retrieved from <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000177/T/D20160177L.pdf>

5. Belikova, S. (2017). Funktsiyi prokuratury poza kryminalnoyu sferoyu v Ukrayini ta Polshchi: porivnyalno-pravovyy aspekt [Functions of the prosecutor's office outside the criminal sphere in Ukraine and Poland: a comparative legal aspect]. *Konstytutsiyno-pravovi zasady uchasti prokurora u rozhljadi administratyvnykh i hospodarskykh sporiv v Ukrayini ta Polshchi: porivnyalno-pravovyy aspekt: materialy mizhnar. nauk.-prakt. konf. - Constitutional and legal principles of the prosecutor's participation in the consideration of administrative and economic disputes in Ukraine and Poland: comparative legal aspect: materials of the international scientific-practical conference*.

(pp. 45-49). K.: Natsionalna akademiya prokuratury Ukrayiny [in Ukrainian].

6. Odudenko V. Povnovazhennya prokurora u sferi okhorony dytynstva poza mezhamy kryminalnoyi yustytseyi v Ukrayini ta Polshchi: porivnyalno-pravovyy aspekt [Powers of the prosecutor in the field of child protection outside criminal justice in Ukraine and Poland: comparative legal aspect]. *Konstytutsiyno-pravovi zasady uchasti prokurora u rozhljadi administratyvnykh i hospodarskykh sporiv v Ukrayini ta Polshchi: porivnyalno-pravovyy aspekt: materialy mizhnar. nauk.-prakt. konf. - Constitutional and legal principles of the prosecutor's participation in the consideration of administrative and economic disputes in Ukraine and Poland: comparative legal aspect: materials of the international scientific-practical conference*. (pp. 57-60). K.: Natsionalna akademiya prokuratury Ukrayiny [in Ukrainian].

7. Skrypnyuk, A.V. (2014). Svitovyy dosvid funktsionuvannya orhaniv prokuratury: porivnyalno-pravovyy analiz [World experience of functioning of prosecutor's offices: comparative legal analysis]. *Naukovyy visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu - Scientific Bulletin of Kherson State University*, 4, 290-294.

8. Prosecutor's Office Act RT I 1998, 41, 625. Retrieved from <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/513112013015/consolide>

9. Estonia: Office of the Prosecutor General. [www.ejtn.eu](http://www.ejtn.eu). Retrieved from <http://www.ejtn.eu/About-us/Members/Estonia-Office-of-the-Prosecutor-General/>

10. Site Prokuratuur. URL: <https://www.prokuratuur.ee/>

11. Omelchuk, L.V., Klitynska, A.R. (2016). Yevropeysky dosvid orhanizatsiyi orhaniv prokuratury [European experience in the organization of prosecutor's offices]. *Mizhnarodnyy yurydychnyy visnyk: zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoho universytetu derzhavnoyi podatkovoyi sluzhby Ukrayiny - International Legal Bulletin: a collection of scientific papers of the National University of the State Tax Service of Ukraine*, 1, 199-204.

12. Anti-Corruption Specialisation Of Prosecutors In Selected European Countries. (2011). *www.oecd.org*. Retrieved from <https://>

**АНОТАЦІЯ**

Встановлено, що в межах національних правових систем країн-членів Європейського Союзу не існує єдиного уніфікованого підходу до організації діяльності органів прокуратури. Досліджено правовий статус, організацію і принципи діяльності прокуратури у Польщі. Досліджено правові підстави функціонування прокуратури Естонії, що є незалежною інституцією у процесі реалізації своїх функцій і завдань. Проаналізовано особливості організації функціонування прокуратури в Іспанії. Привернуто увагу до необхідності внесення змін до українського законодавства з метою якісного реформування органів прокуратури.

Ключові слова: прокуратура, органи прокуратури, європейський досвід, організація діяльності, функції прокуратури, прокурор.

[www.oecd.org/countries/lithuania/49540917.pdf](http://www.oecd.org/countries/lithuania/49540917.pdf)

**SUMMARY**

The article is devoted to the component of the mechanism of counteraction to crime - criminal-legal maintenance of counteraction to crime. A definition of this concept is given. The significance of this component in the mechanism of special counteraction to crime is analyzed. The definition of criminal law type of crime prevention is defined as a set of legal norms, institutions of criminal law, criminal procedure, criminal executive law, other branches of law (in case of blanket norms of criminal law), international legal agreements, branch by-laws, branch orders of the Prosecutor General of Ukraine, which are expressed in the Criminal Code of Ukraine, the Criminal Procedure Code of Ukraine, the Criminal Executive Code of Ukraine, other sectoral codified regulations, international conventions, etc. The subjects of application of these norms are the bodies of criminal justice.

Keywords: crime, crime prevention mechanism, legal support, criminal law regulation, criminal acts, Criminal Code of Ukraine, legal norms.

**S.Banakh**

**EUROPEAN EXPERIENCE OF PROSECUTOR'S OFFICES ACTIVITIES ORGANIZATION**

It is established that within the national legal systems of the member states of the European Union there is no single unified approach to the organization of the activities of the prosecutor's office. The legal status, organization and principles of the prosecutor's office in Poland are researched. The legal basis for the functioning of the Estonian

Prosecutor's Office, which is an independent institution in the process of implementing its functions and tasks, has been studied. The peculiarities of the organization of the functioning of the prosecutor's office in Spain are analyzed. Attention is drawn to the need to amend Ukrainian legislation in order to qualitatively reform the prosecutor's office.

**Keywords:** prosecutor's office, prosecuting authorities, European experience, organization of activity, functions of prosecutor's office, prosecutor.

## ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРИТЯГНЕННЯ СУДДІВ В УКРАЇНІ ДО КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ТА ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

**СКОРОМНИЙ Ярослав Ігорович** - кандидат юридичних наук, викладач кафедри судоустрою, прокуратури та адвокатури Львівського університету бізнесу та права

**ORCID: 0000-0002-4067-710X**  
**УДК 347.962.6**

У статті розкрито окремі аспекти притягнення суддів в Україні до кримінально-правової та цивільно-правової відповідальності. Встановлено, що основні засади притягнення суддів до юридичної відповідальності на сьогодні регулюються положеннями і нормами Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінального кодексу України, Конституції України, Цивільного кодексу України, Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду», Європейської хартії про закон «Про статус суддів». З'ясовано, що в Україні процедура притягнення суддів до кримінальної відповідальності відбувається на загальних засадах. Визначено, що законодавством України передбачено особливу процедуру притягнення суддів до кримінальної відповідальності, при цьому дотримуючись принципів недоторканності та незалежності. Встановлено, що особливими видами корупційних правопорушень суддів виступають хабарництво та одержання неправомірної вигоди. Встановлено, що Організація економічного розвитку та співробітництва у рамках виконання Стамбульського антикорупційного плану дій пропонує Україні суттєво обмежити недоторканність суддів, до прикладу, необхідно впровадити функціональний імунітет суддів, за яким буде дозволено затримувати суддів на місці вчинення ними злочину, однак вони ще не є врахованими та реалізованими вітчизняним законодавством. Визначено, що цивільна

відповідальність держави впливає на притягнення судді до кримінальної відповідальності. Встановлено, що компенсування шкоди, завданої суддею через його неправомірну поведінку чи за прийняття ним незаконного рішення, забезпечується гарантією держави. Визначено, що законодавством передбачається, що держава має право вимагати від судді відшкодування втрат, понесених через грубе чи навмисне порушення ним процедури виконання посадових обов'язків. Доведено, що цивільна відповідальність суддів може наставати лише в окремих випадках, зокрема, наприклад, коли відбулося серйозне порушення судьями посадових обов'язків, зловживання посадовим становищем чи груба небалість зі сторони судді. Запропоновано перспективами подальших досліджень в окресленому напрямку провести ґрунтовний аналіз інших видів юридичної відповідальності суддів в Україні.

Ключові слова: кримінально-правова відповідальність, цивільно-правова відповідальність, юридична відповідальність, суддя, правосуддя, функціональний імунітет.

### Постановка проблеми

Статтею 57 «Присяга судді» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [1] зазначається, що особа, яка посягає на посаду судді, зобов'язана безсторонньо, незалежно, неупереджено, кваліфіковано, об'єктивно і справедливо проводити правосуддя, керуючись при цьому принципом верховенства права та базуючись на законодавчих і нормативних положеннях. Проте на практиці

не завжди так – дослідження свідчать про численні випадки вчинення правопорушень суддями, якими порушується присяга судді [2, с. 84]. За окремі правопорушення, вчинені суддями, наступає кримінальна відповідальність. Окрім того? відшкодування завданих суддями моральних та/чи матеріальних збитків (через їх бездіяльність або внаслідок прийняття незаконних рішень) досить часто проводиться за рахунок держави.

З огляду на те, ґрунтуючись на окресленій вище проблематиці, актуальністю тематики наукового дослідження виступає вивчення основних засад притягнення суддів до юридичної відповідальності, зокрема до кримінальної та цивільної її видів.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Над проблематикою притягнення суддів до юридичної відповідальності працює багато науковців та практиків-юристів, зокрема С. Ф. Афанасьєв [3], Д. В. Вершинина [4], Л. Є. Виноградова [5–6], О. В. Гончаренко [7], М. І. Клеандров [8], Р. Кузьмін [9], А. В. Маляренко [2], О. М. Овчаренко [10] та інші.

Поряд з тим, основні засади притягнення суддів до юридичної відповідальності на сьогодні регулюються положеннями і нормами як законодавчих, так і нормативно-правових документів, зокрема такими, як: 1) Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [1]; 2) Кримінальний кодекс України [11]; 3) Конституція України [12]; 4) Цивільний кодекс України [13]; 5) Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» [14]; 6) Європейська хартія про закон «Про статус суддів» [15].

Аналіз наукових праць [2–10] та законодавчих і нормативно-правових документів [1; 11–15] вказує, що на сьогодні більш ґрунтовного дослідження вимагають питання притягнення суддів до юридичної відповідальності, зокрема до кримінальної та цивільної її видів.

#### **Формулювання цілей статті (постановка завдання)**

Метою наукової статті виступає розкриття окремих проблемних аспектів притягнення суддів в Україні до кримінально-правової та цивільно-правової відповідальності.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження**

Результати вивчення практики притягнення суддів до юридичної відповідальності доводять, що, до прикладу, в Україні процедура притягнення суддів до кримінальної відповідальності відбувається на загальних засадах. При тому, положеннями Кримінального кодексу України передбачається, що, окрім службових злочинів, до злочинів, що вчиняються суддями та за які передбачена кримінальна відповідальність, належать також і злочини, вчинені суддями, внаслідок проведення несправедливого та незаконного правосуддя. Основи таких злочинів і передбачені види покарання за ними встановлені у розділі XVIII «Кримінальні правопорушення проти правосуддя» Кримінального кодексу України [11].

Тут слід відмітити, що тільки судді можуть вчинити такий злочин, як ухвалення свідомо неправосудного вироку, постанови, ухвали чи рішення [16, с. 987].

Окрім того, законодавством України визначено особливу процедуру притягнення суддів до кримінальної відповідальності, при цьому дотримуючись принципів недоторканності та незалежності [16, с. 84]. Так, статтею 126 Конституції України [12] зазначається, що недоторканність та незалежність судді повинна безпосередньо гарантуватися положеннями Конституції України і іншими законами України. При цьому, у статті 49 «Недоторканність та імунітет судді» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [1] поняття недоторканності судді розкривається ширше.

Відтак, суддю не можна затримувати без згоди на те Вищої ради правосуддя. Окрім того, суддю не можна утримувати під вартою або заарештовувати до моменту винесення обвинуваченого вироку судом. При цьому, існують випадки, коли суддю можна затримувати, зокрема у ході чи після вчинення

ним тяжкого чи особливо тяжкого злочину (правопорушення). Також суддю не можна притягнути до відповідальності за прийняте ним судове рішення, при цьому не враховуються випадки, коли суддя вчинив злочин чи дисциплінарний проступок [1].

Суддю потрібно звільнити після з'ясування його особи, коли має місце підозра про вчинення ним діяння, за яке передбачено притягнення до кримінальної або адміністративної відповідальності. Однак тут мають місце випадки, коли суддя не може бути звільнений, зокрема, коли Вища рада правосуддя надала згоду на те, щоб затримати суддю за результатами вчиненого ним діяння чи коли затримання судді відбулося на момент чи після вчинення ним тяжкого чи особливо тяжкого злочину (правопорушення) з метою попередження вчинення злочину, його відвернення, недопущення настання наслідків вчиненого злочину чи задля збереження доказів вчинення злочину [1].

Варто зауважити, що визначення додаткових гарантій недоторканності судді, які суттєво відрізняються від гарантій недоторканності пересічних громадян, чітко передбачає формування таких умов, в основі яких лежить вирішення покладених на них обов'язків та повноважень, а також забезпечення захисту від проявів незаконного втручання у професійну діяльність суддів [10].

Попри те, поряд із проблематикою суддівської недоторканності має місце питання, як розслідувати кримінальні справи стосовно суддів, оскільки загалом судді користуються на сьогодні тим, що стосовно них не можна швидко застосовувати заходи процесуального характеру (примусу, до прикладу, затримання, привід, арешт). Судді мають також можливість уникати зустрічей із слідчими, що у певній мірі перешкоджає проведенню слідства [9, с. 5–6].

З огляду на те, притягнення суддів до кримінальної відповідальності виступає досить складною проблематикою, про що наперед свідчить юридична практика, у якій присутня досить мала кількість випадків, коли судді несли кримінальну відповідальність за вчинені правопорушення.

Відповідно до статті 375 «Постановлення суддею (судьями) завідомо неправдивого ви-

року, рішення, ухвали або постанови» Кримінального кодексу України [11] суддя карається обмеженням його волі на термін до 5 років чи позбавленням його волі на термін від 2 до 5 років, якщо постановив завідомо неправосудний вирок, рішення, ухвалу чи постанову. Якщо такі правопорушення, вчинені суддею, призвели до тяжких наслідків чи були вчинені із корисливих мотивів чи в інших інтересах судді, що становило перешкоду законної професійної діяльності журналіста, то такі діяння судді караються позбавленням його волі на термін від 5 до 8 років.

За результатами проведених соціологічних досліджень рівень суспільної довіри громадян до судової системи України становить лише 3% [17]. Водночас, на думку громадян України, судова сфера виступає однією із найбільш корумпованих (таку позицію висловили понад 66% опитаних респондентів) [18]. Аналогічні результати досліджень були отримані соціологічною службою Центру Разумкова – так, понад 83% опитаних українців заявили, що судова влада в Україні є досить корумпованою установою, при цьому корупція охоплює усю судову сферу [19].

Юридична практика доводить, що особливими видами корупційних правопорушень суддів виступають хабарництво та одержання неправомірної вигоди.

Опираючись на зазначене вище, доцільно зауважити, що вітчизняна судова система характеризується досить високим рівнем корупції. При тому, досить малий відсоток суддів притягається до кримінальної відповідальності. Така проблематика засвідчує особливу недосконалість чинних положень кримінального та кримінально-процесуального законодавства щодо правосуддя. Тому на цій основі пропонується удосконалити правовий механізм щодо притягнення суддів до юридичної, а саме до кримінальної відповідальності [10, с. 7]. Такі дії дозволять забезпечити підтримку авторитетності судової влади та здійснення правосуддя, а також підвищити рівень довіри до суддів та судів [2, с. 85].

Для покращення такої ситуації в Україні Організація економічного розвитку та співробітництва у рамках виконання Стам-

бульського антикорупційного плану дій пропонує суттєво обмежити недоторканність суддів, до прикладу, необхідно впровадити функціональний імунітет суддів, за яким буде дозволено затримувати суддів на місці вчинення ними злочину [20]. Водночас, як свідчить юридична практика, рекомендації Організації економічного розвитку та співробітництва в Україні ще не є врахованими та реалізованими вітчизняним законодавством.

Поряд з тим, зниження рівня суддівського імунітету і надання суддям тільки статусу функціонального імунітету виступатиме важливим заходом антикорупційної політики в Україні.

Попри те, відповідно до Висновків Венеціанської комісії особливо неприпустимим є той факт, за яким парламент повинен відігравати особливу важливу роль у процесі позбавлення суддів суддівського імунітету. Разом з тим, саме Конституцією України має бути передбачено аспект зняття суддівського імунітету, при чому органом, який має це зробити має бути не Верховна Рада України, а безпосередньо судовий орган [21–22].

Для реалізації положень та пропозицій Венеціанської комісії було розроблено проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів», який так і не був затверджений Верховною Радою України. Відповідно до положень цього проекту передбачалося, що процедура зняття суддівської недоторканності повинна полягати насамперед у тому, щоб наділити Вищу раду правосуддя такими повноваженнями, відповідно до яких можна надавати згоду на затримання або арешт суддів [23].

Особливість представленої вище процедури повинна бути націлена насамперед на забезпечення належного рівня розгляду питання щодо зняття суддівського імунітету та створення на цій основі спеціального органу, який би зайнявся такими питаннями. При цьому, до повноважень цього органу повинно належати, окрім зняття суддівського імунітету, і повноваження проводити кримінальні провадження проти суддів, їх затримувати та/чи арештовувати або надавати суддям захист, якщо до них застосовуються безпідставно примусові процесуальні захо-

ди. Однак створення такого органу є можливим тільки за умови, коли Вища рада правосуддя буде функціонувати об'єктивно та незалежно. За інших обставин проблематика вирішення окреслених вище питань буде не вирішена, тому що процедура накладати на суддю кримінальну відповідальність може бути більш закритою [24].

Тут слід відмітити точку зору А. В. Мальяренка, який стверджує, що на Вищу раду правосуддя покладено повноваження вирішувати питання, які насамперед стосуються відсторонення суддів від зайняття посади судді, оскільки їх притягують до кримінальної відповідальності. Зміст такого тлумачення є непослідовним, оскільки повноваженнями відсторонювати суддів від правосуддя та знімати з посади судді наділена Вища кваліфікаційна комісія суддів України. Однак відомим є той факт, що питаннями щодо звільнення суддів із посади судді, коли на це є прийнята відповідна ухвала суду, займається спеціальний орган влади за рішенням Вищої ради правосуддя. Водночас рішення про звільнення судді із посади за іншими підставами також приймає Вища рада правосуддя. Відповідно до положень вітчизняного законодавства притягнення суддів Верховного Суду України до дисциплінарної відповідальності також покладене на Вищу раду правосуддя [2, с. 92–93].

Окрім кримінально-правової відповідальності, суддів також може бути притягнуто і до цивільно-правової відповідальності. Треба зауважити, що статтею 56 Конституцією України [1] визначається право кожного на відшкодування матеріальних та/чи моральних збитків державою, які завдані через незаконні рішення, прийняті суддями, їх діями чи бездіяльністю.

Положення статті 56 Конституції України більш ґрунтовно розкриті у статті 1176 «Відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду» Цивільного кодексу України [13], а також у пункті 7 статті 49 «Недоторканність та імунітет судді» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [1] та статті 2 Закону України «Про порядок відшкодування

шкоди, завданої громадянинуві незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» [14].

Так, у статті 1176 «Відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду» Цивільного кодексу України [13] зазначається, що процедура відшкодування шкоди, що завдана внаслідок незаконних рішень судді, його діяння або бездіяльністю, визначається відповідно до закону.

У положеннях зазначених вище законодавчих документів представлено тільки вичерпний перелік основних засад, де держава відшкодовує збитки, завдані суддями внаслідок прийняття незаконних судових рішень. При цьому, відшкодування потерпілим особам проводиться у повному обсязі і незалежно від рівня вини суддів.

Трохи іншим є алгоритм відшкодування збитків, завданих у ході розгляду цивільної справи та здійснення суддею незаконних дій. Відповідно до положення статті 1176 «Відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду» Цивільного кодексу України [13], за шкоду, що завдана юридичній чи фізичній особі через прийняття суддею незаконного рішення у цивільній справі, держава надає відшкодування у повному обсязі, однак у випадку, коли встановлено у діях судді (чи суддів), який (які) ухвалив (ухвалили) незаконне судове рішення, складу злочину.

З огляду на те, слід відмітити, що вітчизняним законодавством передбачено, що цивільна відповідальність держави впливає на притягнення судді до кримінальної відповідальності [5, с. 83].

Однак, юридична практика свідчить, що випадки накладення на суддів кримінальної відповідальності є доволі нечастими. Це насамперед спричинене доволі складною проблематикою забезпечення імунітету та незалежності суддів, що у наслідку знижує ймовірність відшкодування шкоди, яка завдана

через незаконні дії суду у ході та за результатами розгляду цивільних справ.

Потрібно зауважити, що незаконні діяння суддів, які можуть спричинити шкоду, не у всіх випадках носять злочинний характер. Здебільшого такі діяння зв'язані із окремими складовими злочину. Разом з тим, шкода, завдана суддею, не завжди може бути спричинена через постановлення незаконного рішення. У деяких випадках завдання шкоди може бути спричинене внаслідок вчинення суддею процесуальних дій, до прикладу, накладення арешту на майно, недотримання термінів розгляду судової справи тощо. Окрім того, у законодавстві не визначено відповідальності держави за такі діяння суддів, які спричиняють шкоду.

Науковець юридичного напрямку Л. Є. Виногоградова доводить, що доволі не можливим є покладення на державу відповідальності у повному обсязі за відшкодування шкоди, завданої суддями, оскільки на сьогодні є досить високий рівень допущення суддями помилок у ході розгляду судових справ [6, с. 141–142]. З огляду на те, у чинному законодавстві України закладений принцип обмеження відповідальності держави.

За таких обставин, потерпілі особи, права яких порушено відповідно до вищезазначених засад, мають право звернутися до Вищої ради правосуддя чи до Вищої кваліфікаційної комісії України з ціллю покарати суддю, зокрема у більшості випадків – притягти його до дисциплінарної відповідальності, а саме застосувати догану чи звільнити із посади за порушення присяги).

Поряд з тим, С. Ф. Афанасьєв і В. В. Казанцев стверджують, що за порушення законних прав та інтересів, внаслідок чого завдано матеріальну, а у деяких випадках – моральну шкоду, громадянам від притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності не можуть відноситися їх порушені права чи відшкодуватися шкода, завдана діями чи бездіяльністю органів судової влади [8, с. 481].

Слід відмітити, що на сьогодні у вітчизняному законодавстві є закріплений досить складний механізм накладення на суддів кримінальної відповідальності. При цьому основними підставами перегляду прийня-

тих судових рішень суддями, внаслідок виявлення нових обставин злочину, мають бути прийняті рішення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України чи Вищою радою правосуддя, у яких має бути зазначений факт вчинення суддями дисциплінарних проступків або порушення присяги, яку вони давали, вступаючи на посаду судді.

Дослідження доводять, що законодавством не визначено розміру та алгоритму відшкодування шкоди, що завдана суддями внаслідок проведення правосуддя. Своєю чергою, така процедура і органи, що відповідають за проведення такої процедури, чітко визначені положеннями Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» [14].

Попри те, за дослідженнями Л. Є. Виноградової, стаття 1176 Цивільного кодексу України [13] фактично позбавляє потерпілих осіб можливості на отримання компенсації внаслідок подання позову до судді (чи суддів). Разом з тим, тут цілісно знижується рівень застосування принципу відповідальності держави, і при цьому, порушується принцип доступу до засобів, якими забезпечується правовий захист [5, с. 83]. Така ситуація для України, що є демократичною правовою державою, є доволі неприпустимим явищем.

На думку багатьох науковців-юристів, на відміну від України, ніяка інша демократична правова держава немає таких складних умов притягнення держави до відповідальності за відшкодування шкоди, завданої суддями потерпілим [6, с. 133]. Тут доволі доречним є той факт, що у законодавстві повинно бути закріплене положення про порядок регресу, де повинна мати місце відповідальність судді перед державою [4, с. 76]. Така позиція чітко узгоджується із пунктом 5.2 Європейської хартії про закон «Про статус суддів» [15].

Зокрема, слід відмітити, що пунктом 5.2 Європейської хартії про закон «Про статус суддів» [15] визначено притягнення суддів до цивільної та грошової відповідальності.

Так, зазначається, що компенсування шкоди, завданої суддею через його неправо-

мірну поведінку чи за прийняття ним незаконного рішення, забезпечується гарантією держави. Тут також треба зауважити, що гарантія, надана державою, повинна застосовуватися до збитків, які завдані у ході неправомірної поведінки чи за прийняття незаконного рішення суддею, що перешкоджає правомірному виконанню ним службових обов'язків.

У положеннях Європейської хартії про закон «Про статус суддів» [15] насамперед зосереджена увага не на неправомірну поведінку судді чи на незаконне виконання ним службових повноважень, а на збитках, що отримані внаслідок таких діянь судді. При цьому збитки повинні бути сумісними повністю із відповідальністю. З цього випливає твердження, що система цивільної відповідальності суддів не повинна чинити вплив на дотримання принципу незалежності суддів.

Разом з тим, Європейською хартією про закон «Про статус суддів» [15] зазначено, що збитки, гарантію за виплату яких несе держава, виступають результатом не тільки серйозних порушень виконання суддями посадових обов'язків, але і наслідком того, що держава має право на порушення судової справи проти судді з ціллю відшкодування ним збитків, що були компенсовані державою. Що стосується вимог стосовно серйозної недбалості зі сторони судді, яку до того ж неможливо встановити, то судовий процес розгляду такої справи стосовно відшкодування збитків повинен мати достатні гарантії, що у перспективі цим процесом не буде жодних зловживань.

Окрім того, законодавством передбачається, що держава має право вимагати від судді відшкодування втрат, понесених через грубе чи навмисне порушення суддею процедури виконання посадових обов'язків. Своєю чергою, пред'явлення позову державою до відповідного суду може мати місце тільки за умов, коли це погоджено із органом, де не менше половини суддів, що беруть участь у засіданні, є обраними такими ж суддями, як вони.

Опираючись на вищезазначене, С. Ф. Афанасьєв та М. М. Зарубіна зазначають, що Рада Європи у такому контексті



має виходити із того, що процедура проведення правосуддя має початок насамперед із конкретного судді, тому що саме його відповідальність свідчить про дотримання ним його прав та справедливого розгляду судової справи і прийняття судового рішення. З огляду на те, доречна позиція, що тільки впровадження регресивної процедури притягнення судді до відповідальності через відшкодування шкоди виступатиме об'єктивним варіантом відновлення справедливості не тільки потерпілих осіб, але і держави загалом [3, с. 41].

Узагальнюючи зазначене вище, доцільно зауважити, що проблематика притягнення суддів до кримінально-правової та цивільно-правової відповідальності є доволі неврегульованою проблемою в Україні. Це насамперед обумовлюється недосконалістю вітчизняної законодавчої та нормативно-правової бази, що у наслідку впливає на складність процедури притягнення суддів до відповідальності. Що стосується цивільно-правової відповідальності, то тут треба чітко виокремити рамки та засади такого виду юридичної відповідальності не тільки суддів, але і держави, а також ґрунтовно окреслити процедуру притягнення до неї.

Дослідження засвідчують, що цивільна відповідальність суддів може наставати лише в окремих випадках, зокрема, наприклад, коли відбулося серйозне порушення суддями посадових обов'язків, зловживання посадовим становищем чи груба недбалість зі сторони судді [4, с. 76].

Випадки серйозного порушення суддями посадових обов'язків, випадки зловживання посадовим становищем чи випадки грубої недбалості зі сторони судді можуть встановлюватись не лише за результатами вироку суду щодо судді, який вже набрав законної сили, але і на засадах рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України чи Вищої ради правосуддя стосовно накладення на суддю дисциплінарної відповідальності чи звільнення його із посади внаслідок порушення присяги, даної, вступаючи на посаду судді.

Поряд з тим, рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та рішення Вищої ради правосуддя у певній мірі можуть

виступати підставами потерпілих осіб для звернення до суду в контексті виявлення нових обставин. Вважається також доцільним пред'явлення державою регресних вимог до суддів внаслідок притягнення їх до відповідальності за шкоду, заподіяну фізичним та/чи юридичним особам.

### **Висновки і перспективи подальших розвідок**

Результати вивчення юридичних, законодавчих і нормативно-правових джерел [1–24] дали підстави розкрити окремі аспекти притягнення суддів в Україні до кримінально-правової та цивільно-правової відповідальності. Разом з тим, у науковому дослідженні встановлено, що:

– основні засади притягнення суддів до юридичної відповідальності на сьогодні регулюються положеннями і нормами Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінального кодексу України, Конституції України, Цивільного кодексу України, Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду», Європейської хартії про закон «Про статус суддів»;

– в Україні процедура притягнення суддів до кримінальної відповідальності відбувається на загальних засадах;

– законодавством України визначено особливу процедуру притягнення суддів до кримінальної відповідальності, при цьому дотримуючись принципів недоторканності та незалежності;

– притягнення суддів до кримінальної відповідальності виступає досить складною проблематикою, про що насамперед свідчить юридична практика, у якій присутня досить мала кількість випадків, коли судді несли кримінальну відповідальність за вчинені правопорушення;

– особливими видами корупційних правопорушень суддів виступають хабарництво та одержання неправомірної вигоди;

– Організація економічного розвитку та співробітництва у рамках виконання Стамбульського антикорупційного плану дій

пропонує Україні суттєво обмежити недоторканність суддів, до прикладу, необхідно впровадити функціональний імунітет суддів, за яким буде дозволено затримувати суддів на місці вчинення ними злочину, однак вони ще не є врахованими та реалізованими вітчизняним законодавством;

– важливим заходом антикорупційної політики в Україні виступає зниження рівня суддівського імунітету і надання суддям тільки статусу функціонального імунітету;

– відповідно до Висновків Венеціанської комісії особливо неприпустимим є той факт, за яким парламент повинен відігравати особливу важливу роль у процесі позбавлення суддів суддівського імунітету;

– вітчизняним законодавством передбачено, що цивільна відповідальність держави впливає на притягнення судді до кримінальної відповідальності;

– компенсування шкоди, завданої суддею через його неправомірну поведінку чи за прийняття ним незаконного рішення, забезпечується гарантією держави;

– законодавством передбачається, що держава має право вимагати від судді відшкодування втрат, понесених через грубе чи навмисне порушення суддею процедури виконання посадових обов'язків;

– цивільна відповідальність суддів може наставати лише в окремих випадках, зокрема, наприклад, коли відбулося серйозне порушення суддями посадових обов'язків, зловживання посадовим становищем чи груба недбалість зі сторони судді.

Перспективами подальших досліджень в окресленому напрямку виступатиме проведення ґрунтовного аналізу інших видів юридичної відповідальності суддів в Україні.

### Література

1. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

2. Маляренко А. В. Підстави юридичної відповідальності суддів загальної юрисдикції України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. О., 2013, 244 с.

3. Афанасьев С. Ф., Зарубина М. Н. К постановке проблемы привлечения суда

(судьи) к деликтной ответственности в контексте права на справедливое судебное разбирательство. Российский судья. М.: Издательская группа «Юрист», 2009. № 11.- С. 38–41.

4. Вершинина Д. В. О гражданско-правовой ответственности судей за причинение вреда при отправлении правосудия в Российской Федерации // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2010. № 1(22). С. 73–76.

5. Виноградова Л. Є. Про вдосконалення порядку притягнення суддів до цивільно-правової, кримінально-правової, адміністративної відповідальності // Юридична Україна. 2005. № 4. С. 82–88.

6. Виноградова Л. Є. Юридична відповідальність суддів загальних судів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. О., 2004. 187 с.

7. Гончаренко О. В. Актуальні питання притягнення суддів до відповідальності (частина перша) // Вісник Вищої ради юстиції. 2011. № 1 (5). С. 77–92.

8. Клеандров М. И. Ответственность судьи: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 576 с.

9. Кузьмін Р. Ще раз про суддівську недоторканність // Вісник прокуратури. 2010. № 5 (107). С. 3–9.

10. Овчаренко О. М. Деякі процедурні аспекти притягнення суддів до кримінальної відповідальності. Вісник Вищої ради юстиції. 2012. № 4 (12). С. 7–21.

11. Кримінальний кодекс України: Кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.

12. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (із змінами та доповненнями). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

13. Цивільний кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.

14. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду: Закон

України від 01.12.1994 р. № 266/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/94-%D0%B2%D1%80#Text>.

15. Європейська хартія про закон «Про статус суддів»: Міжнародний документ Ради Європи від 10.07.1998 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_236#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_236#Text).

16. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. 4-е вид., доп. і перероб. / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. К.: Юридична думка, 2007. 1184 с.

17. Судова реформа в Україні: поточні результати та найближчі перспективи (інформаційно-аналітичні матеріали до Фахової дискусії на тему: «Судова реформа 2010 р.: чи наближає вона правосуддя в Україні до європейських норм і стандартів?», Київ, 4 квітня 2013 р.). URL: [https://razumkov.org.ua/upload/Sudova\\_reforma\\_2013.pdf](https://razumkov.org.ua/upload/Sudova_reforma_2013.pdf).

18. Барометр Світової Корупції – 2013. URL: <https://ti-ukraine.org/research/barometr-svitovoi-koruptsii-2013/>.

19. Якою мірою поширена корупція в кожній з наведених сфер? URL: [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=903](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=903).

20. Второй раунд мониторинга. Украина, отчет о мониторинге. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/46832415.pdf>.

21. Висновок Венеціанської комісії щодо законопроекту про судоустрій та законопроекту про статус суддів CDL-AD(2001)003. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/dCDLAD\(2007\)003-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/dCDLAD(2007)003-ukr).

22. Висновок Венеціанської комісії щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів України» та інших законодавчих актів України». URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)033-e).

23. Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів» (реєстр. №2522а від 04.07.2013 р.). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?p13511=47765](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?p13511=47765).

24. Аналіз проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів» URL: [https://razumkov.org.ua/upload/1381419715\\_file.pdf](https://razumkov.org.ua/upload/1381419715_file.pdf).

#### **SUMMARY**

*The article reveals certain aspects of involving judges in Ukraine in criminal and civil liability. It was established that the basic principles of bringing judges to legal responsibility today are governed by the provisions and norms of the Law of Ukraine «On the Judicial System and the Status of Judges», the Criminal Code of Ukraine, the Constitution of Ukraine, the Civil Code of Ukraine, the Law of Ukraine «On the Procedure for Compensating for Damage Caused to a Citizen by Illegal Actions of Bodies carrying out operational-search activities, pre-trial investigation bodies, prosecutors and courts», the European Charter on the Law «On the Status of Judges». It has been established that in Ukraine the procedure for bringing judges to criminal liability takes place on a general basis. It was determined that the legislation of Ukraine provides for a special procedure for bringing judges to criminal responsibility, while observing the principles of inviolability and independence. It has been established that bribery and obtaining unlawful benefits are special types of corruption offenses of judges. It was established that the Organization for Economic Development and Cooperation, within the framework of the implementation of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, proposes to Ukraine to significantly limit the immunity of judges, for example, it is necessary to introduce functional immunity of judges, according to which it will be allowed to detain judges at the scene of their crime, but they have not yet been taken into account and implemented domestic legislation. It was determined that the civil responsibility of the state affects the prosecution of a judge. It has been established that compensation for damage caused by a judge for his misconduct or for making an unlawful decision is guaranteed by the state. It is determined that the law provides that the state has the right to demand from a judge compensation for losses incurred due to gross or deliberate violation of the procedure for the performance of official duties. It has been proven that the civil liability of judges can only occur in individual cases, in particular, for example, when there has been a serious violation of official duties by the judges, abuse of office or gross negligence on the part of the judge. It is proposed to conduct a thorough analysis of other types of legal liability of judges in Ukraine with the prospects for further research in the outlined direction.*

*Key words: criminal liability, civil liability, legal liability, judge, justice, functional immunity.*



## ЗЛОЧИНИ, ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ ДОМАШНІМ НАСИЛЬСТВОМ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, ОСНОВНІ ФОРМИ ТА ВИДИ

**ШИНКАРЧУК Анастасія Ярославівна - аспірант кафедри кримінально-правових дисциплін юридичного факультету Харківського національного педагогічного університету ім. Г. С. Сковороди**

**УДК 343.61+343.553**

*На основі аналізу доктринальних положень, а також предписаний действующего законодательства Украины в сфере противодействия и предотвращения насилия в отношении женщин и домашнего насилия, определяется понятие и признаки преступлений, связанных с домашним насилием, выделяются их основные формы и виды и на этом основании формулируются собственные обобщающие выводы.*

*Ключевые слова: домашнее насилие, насилие в отношении женщин, преступление, формы домашнего насилия.*

### Постановка проблеми

Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами (Стамбульська конвенція) є одним із найбільш відомих змістовних і далекосяжних сучасних міжнародно-правових документів у сфері захисту прав жінок, у якому поєднано кращі світові стандарти та практики боротьби з цими негативними явищами. Після її ратифікації 10 державами (мінімальною кількістю держав, необхідною для набуття чинності), вона набрала законної сили 01 серпня 2014 р. Незважаючи на те, що Україна досі ще не ратифікувала цю міжнародну угоду, хоча і підписала її ще у 2011 р., її основні положення незабаром будуть імplementовані у чинне національне кримінальне і кримінальне процесуальне законодавство. Зокрема, Законом України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального

процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами» № 2227-VIII від 06 грудня 2017 року [9] запропоновано внесення відповідних змін до статей 66 і 67, ч. 2 ст. 76, 121, 134, 152–154 Кримінального кодексу України (далі – КК), доповнення КК новим розділом XIII-1 «Обмежувальні заходи», доповнення п. 10 ч. 2 ст. 115 КК такою кваліфікуючою ознакою, як «сексуальне насильство», регламентацію нових статей – ст. 126-1 «Домашнє насильство», ст. 151-3 «Примусування до шлюбу», ст. 390-1 «Невиконання тимчасових обмежувальних заходів, або обмежувальних приписів, або непроходження програми для кривдників» і т. ін. Отже, у національному кримінальному законодавстві з'являться нові види обставин, що враховуються судом під час призначення покарання, а також нові види злочинних посягань або модифіковані їх різновиди, за вчинення яких законом буде передбачено можливість застосування не лише традиційних видів покарань, але і раніше невідомих інших засобів кримінально-правового характеру, з метою забезпечення ефективного і своєчасного державного реагування на подібні негативні явища. Це створює передумову для з'ясування питання про те, що ж є злочином, пов'язаним з домашнім насильством, які ознаки формують його поняття, нарешті, які основні форми та види подібних злочинних посягань. Аналіз саме цих питань поза

всяким сумнівом є цікавим не лише з теоретичної, але і з практичної точки зору.

#### **Аналіз останніх джерел і публікацій**

Проблематика домашнього насильства і власне поняття, видів злочинів, пов'язаних з домашнім насильством, їх кваліфікацією знаходилися у сфері уваги низки вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема А. Б. Благої, М. В. Євсюкової, В. О. Казміренко, Т. О. Павлової, С. В. Остапчук, А. С. Пащенко, О. М. Фатєєва, О. В. Харитонової, Г. О. Христової, О. А. Шаповалової, А. М. Яценка та багатьох інших. Віддаючи належне цінності наукових розробок вказаних авторів, зазначимо, що багато питань вказаної проблематики залишається до кінця не вирішеними, а вирішення окремих із них не є безспірним. Саме до таких питань і належать питання щодо поняття, ознак, встановлення форм та виокремлення основних видів цих злочинних посягань.

#### **Формулювання цілей**

Мета цієї статті полягає у визначенні поняття, ознак злочинів, пов'язаних з домашнім насильством, встановленні їх форм, виокремленні основних видів і формулюванні на цій підставі власних узагальнювальних висновків.

#### **Виклад основного матеріалу**

У юридичній літературі відсутня єдність думок з приводу розуміння поняття і ознак злочину, пов'язаного з домашнім насильством. Скажімо, О. В. Харитонова, посилаючись на інших науковців, зазначає, що злочин, пов'язаний з домашнім насильством – це: 1) злочин, передбачений ст. 126-1 КК; 2) злочин, що містить кваліфікуючу ознаку «вчинення злочину щодо подружжя чи колишнього подружжя або іншої особи, з якою винний перебуває (перебував) у сімейних або близьких відносинах»; в) злочин, поєднаний з обтяжуючою обставиною, передбаченою у п. 6-1 ч. 1 ст. 67 КК та п. 6 ч. 1 ст. 67 КК в частині «вчинення злочину ... у присутності дитини». Зважаючи на те, що злочин, пов'язаний з домашнім насильством, не зводиться винятково до суспільно небезпечного діяння, що знайде свою регла-

ментацію у ст. 126-1 КК, дослідниця звертає увагу на особливості кваліфікації подібних злочинних посягань і пропонує відповідні правила їх кваліфікації [14, с. 37, 45]. На думку окремих зарубіжних дослідників, домашнє насильство як кримінально каране діяння характеризується наступними ознаками: 1) насильницькі дії найчастіше вчиняються стосовно жінок і дітей; 2) психологічне і фізичне насильство є найбільш поширеними формами насильства; 3) насильниками найчастіше виступають родичі, а не чужі люди; 4) насильство, явище, що повторюється; 5) потерпілі та родичі не звертаються до правоохоронних органів, а шукають підтримку у друзів або в спеціальних установах; 6) частота насильства не пов'язана з етнічною приналежністю, рівнем освіти; 7) насильство частіше має місце в сім'ях, де шлюб зберігається заради дітей; 8) сімейне насильство носить циклічний характер [13, с. 13, 15]. А. С. Пащенко вважає, що злочини, пов'язані з домашнім насильством, – це збірне поняття, що охоплює низку суспільно небезпечних діянь, передбачених в Особливій частині КК, що вчиняються особами в колі сім'ї (як офіційної, так і неофіційної) або щодо членів сім'ї, внаслідок деформованих сімейних відносин [7, с. 4].

Таким чином, з вищенаведених доктринальних точок зору вбачається лише єдність у тому, що змістовні ознаки злочину, пов'язаного із домашнім насильством, не слід пов'язувати тільки з ознаками злочину, що незабаром будуть передбачені у вітчизняному кримінальному законодавстві у диспозиції ст. 126-1 КК «Домашнє насильство». Однак інші ознаки цієї категорії протиправного посягання різняться.

Щодо приналежності конкретних суспільно небезпечних діянь, передбачених в Особливій частині КК, безпосередньо до злочинів, пов'язаних з домашнім насильством, то єдність думок з цього приводу також відсутня. Скажімо, на думку окремих дослідників, факти домашнього насильства знаходять свій вияв у злочинах, передбачених ч. 1 та ч. 2 ст. 115, ст. 116, 118, 121, 122, 125, 126, ч. 1 ст. 129 та ч. 1 ст. 296, ст. 152, 153, 155, 156 КК. При цьому для переважної більшості таких злочинів є характерним

вчинення їх, як правило, в стані алкогольного сп'яніння соціально дезадаптованими особами, які ніде не працюють [15, с. 45–55]. В. О. Казміренко вважає, що кримінальна відповідальність за прояви домашнього насилля знаходить свій вияв у злочинах, передбачених ст. 117, ч. 2 ст. 135, ст. 148, п. 2 ч. 2 ст. 115, ч. 1 ст. 135, ч. 2 ст. 136, ч. 2 ст. 146, ч. 3 ст. 149, ст. 1501, ч. 4 ст. 152, ч. 3 ст. 153, ч. 2 ст. 156, ст. 150, ч. 1 ст. 155, ч. 1 ст. 156, ч. 2 та 3 ст. 300, ч. 2 і 4 ст. 301, ч. 3 ст. 302, ч. 3 ст. 303, ст. 304 КК. Причому наведений перелік не є вичерпним [1, с. 79–80]. А. С. Пащенко переконана в тому, що до злочинів, пов'язаних з домашнім насильством, належать вбивства особи, яка завідомо для винного перебуває в безпорадному стані, жінки, яка завідомо для винного перебуває у стані вагітності, вчинене з особливою жорстокістю; вбивство, вчинене в стані афекту; заподіяння смерті через необережність; доведення до самогубства; заподіяння шкоди здоров'ю різного ступеня тяжкості; заподіяння тяжкого або середньої тяжкості шкоди здоров'ю в стані афекту; побої; катування; погроза вбивством або заподіянням тяжкої шкоди здоров'ю; образу; згвалтування; насильницькі дії сексуального характеру; спонукання до дій сексуального характеру; розпусні дії; втягнення неповнолітнього у вчинення злочину і антигромадських дій; невиконання обов'язків по вихованню неповнолітнього [7, с. 4].

Висловлюючи своє ставлення до наведених позицій, зазначимо, що визначення поняття злочину, пов'язаного з домашнім насильством, і виявлення його ознак, виокремлення форм і видів таких злочинів доцільно здійснювати як виходячи із загального поняття домашнього насильства, так і зважаючи на загальне розуміння поняття і ознак злочинного посягання як такого. Уявляється, що визначення цього поняття тільки на підставі поєднання поняття домашнього насильства, передбаченого Законом України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», із поняттям домашнього насильства як злочину, передбаченого в диспозиції нової ст. 126-1 КК, не в змозі призвести до виявлення вичерпних рис цього

поняття, хоча, без сумніву, і дозволить визначити доволі суттєві його ознаки.

У зарубіжній юридичній літературі з цього приводу зазначається, що домашнє насильство – це процес, який складається з протиправного, винного, систематичного фізичного або психічного впливу на членів сім'ї, що здійснюється проти їх волі з метою змусити людей зробити небажані для них дії шляхом заподіяння болю, образи, фізичного обмеження як загрози або покарання [8, с. 24–26]. Домашнє насильство комплексно. Це цикл, що повторюється зі збільшенням частоти фізичного, словесного, емоційного, духовного і економічного приниження, залякування заради підтримки контролю над жертвою. Про насильство в сім'ї говорять у тих випадках, коли факти грубого і жорстокого поводження непоодинокі, не випадкові і ситуативні, а регулярні, систематичні і постійно повторюються [5, с. 8]. Водночас, згідно з положеннями національного законодавства домашнє насильство, – це діяння (дії або бездіяльність) у формі фізичного, сексуального, психологічного або економічного насильства, що вчиняються в сім'ї чи в межах місця проживання або між родичами, або між колишнім чи теперішнім подружжям, або між іншими особами, які спільно проживають (проживали) однією сім'єю, але не перебувають (не перебували) у родинних відносинах чи у шлюбі між собою, незалежно від того, чи проживає (проживала) особа, яка вчинила домашнє насильство, у тому самому місці, що й постраждала особа, а також погрози вчинення таких діянь [10]. Інакше кажучи, домашнє насильство – це суспільно небезпечні діяння (дії або бездіяльність) у певній формі насильства, що вчиняються в сім'ї чи в окремих місцях проживання або між певними особами у стосунках інтимних партнерів або між поколіннями, а також погрозу вчинення таких діянь у вказаних формах у соціальних групах, окремих місцях або між певними особами.

Згідно з положеннями чинного кримінального законодавства злочином є передбачене кримінальним законом суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину (ч. 1 ст. 11 КК). Зважаючи на це, до ознак злочину нале-

жать наступні ознаки: 1) злочином є суспільно небезпечне діяння; 2) це діяння є протиправним, а відтак, караним; 3) вказане діяння є винним; 4) злочином є діяння, вчинене суб'єктом злочину [2, с. 32–33; 3, с. 70–71]. У зв'язку з цим, можна прийти до висновку, що як соціальне та правове явище, злочин, пов'язаний з домашнім насильством, характеризується наступними ознаками: 1) це суспільно небезпечне діяння; 2) його сутністю є насильство; 3) воно вчиняється в сім'ї чи в окремих місцях проживання або між певними особами; 4) це діяння є протиправним, а тому караним або таким, що зумовлює настання інших наслідків. Його вчинення тягне застосування до особи різних за ступенем суворості видів покарань та інших заходів кримінально-правового характеру, передусім, обмежувальних заходів, передбачених розділом XIII-1 Загальної частини КК. При чому за вчинення домашнього насильства щодо дружини (чоловіка) або іншої особи, з якою винний перебуває (перебував) у сімейних або близьких відносинах, покарання має бути призначене більш суворе, ніж якщо потерпілою була б випадкова, жодним чином не пов'язана з винною особою людина [6, с. 163]; 4) це діяння є таким незалежно від того, чи визначені ознаки домашнього насильства у відповідній статті (частині статті) Особливої частини КК як ознаки основного чи кваліфікованого складу злочину чи ні. У зв'язку з цим, при констатуванні цього злочину необхідно виходити із конкретних фактичних обставин вчиненого насильства щодо особи, які можуть бути не лише такими, що обтяжують покарання, але і такими, що його пом'якшують; 5) це діяння може бути вчинено суб'єктом злочину. При чому у разі вчинення його суб'єктом злочину, який не досяг 18-ого віку, правовими наслідками такого кримінального правопорушення можуть бути покарання або інші заходи кримінально-правового характеру, за винятком обмежувальних заходів, передбачених розділом XIII-1 Загальної частини КК.

Отже, злочин, пов'язаний з домашнім насильством, – це суспільно небезпечне діяння у формі фізичного, сексуального, психологічного або економічного насильства, що вчиняється у стосунках інтимних парт-

нерів (теперішнього і колишнього чоловіка і дружини або партнера) або між поколіннями (батьками і дітьми) незалежно від місця їх проживання, і призводить до настання кримінально-правових наслідків у вигляді покарання та інших заходів кримінально-правового характеру.

Окремо хотілося б звернути увагу на виокремлення форм і видів злочинів, пов'язаних з домашнім насильством. Аналіз спеціальної літератури схиляє нас до думки, що проблематика таких понять, як «форма» і «вид», знаходиться поза сферою уваги переважної більшості вітчизняних і зарубіжних науковців. У зв'язку з цим, окремі дослідники певні правові явища в межах здійснюваних ними досліджень розглядають в аспекті форм, а інші ті ж самі явища сприймають, навпаки, як види. Є група вчених, які форми і види будь-якого правового явища ототожнюють. На наше переконання, ці поняття не можуть повністю збігатися. Так, в одному зі своїх значень під терміном «форма» пропонується розуміти спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз. Натомість під терміном «вид» – одиничні різновиди, що розкривають багатоманітність змісту форми [11]. Зважаючи на це, а також враховуючи положення Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», на наше переконання, подібні злочинні посягання мають чотири форми зовнішнього прояву: 1) суспільно небезпечні діяння, вчинені у формі фізичного насильства; 2) суспільно небезпечні діяння, вчинені у формі сексуального насильства; 3) суспільно небезпечні діяння, вчинені у формі психологічного насильства; 4) суспільно небезпечні діяння, вчинені у формі економічного насильства.

В основу поділу злочинів, пов'язаних з домашнім насильством, на види, можуть бути покладені різні критерії. Зокрема, з огляду на зв'язку «спеціальний суб'єкт – спеціальний потерпілий» можна виділити: 1) насильницькі злочини, вчинені під час стосунків інтимних партнерів – з боку теперішнього і колишнього чоловіка і дружини або партнера (особи, з якою потерпілий перебуває або перебував у сімейних або близьких відносинах); 2) насильницькі злочини,

вчинені під час стосунків між поколіннями – зазвичай батьками і дітьми (вони можуть мати місце з боку особи до своєї дитини, батька чи матері або насильство в стосунках між будь-якими іншими двома чи декількома членами сім'ї різних поколінь, незалежно від спільного проживання потерпілого та правопорушника) [4, с. 386].

З огляду на вищевказані форми злочини, пов'язані з домашнім насильством, можуть бути поділені на такі види: 1) різновиди злочинів, пов'язаних з домашнім насильством, проти життя і здоров'я – ст. 115, 116, 121, 122, 123, 125, 126, 126-1, 129, 134, 142, 143 КК; 2) різновиди злочинів, пов'язаних з домашнім насильством, проти волі, честі, гідності особи, статевої свободи і недоторканості, а також моральності – ст. 149, 150, 150-1, 151-2, 152–156, 300–304 КК; 3) різновиди злочинів, пов'язаних з домашнім насильством, проти власності – ст. 194, 195 КК; 4) різновиди злочинів, пов'язаних з домашнім насильством, проти соціально-економічних прав і свобод людини та громадянина – ст. 164, 165, 166, 167 КК. Крім того, залежно від врахування фактору домашнього насильства в конструкції основних чи кваліфікованих складів злочинів можна буде виділяти: 1) різновиди злочинів, у яких фактор домашнього насильства не врахований в основних чи кваліфікованих складах; 2) різновиди злочинів, у яких фактор домашнього насильства є конструктивною ознакою їх законодавчих конструкцій [12, с. 68, 69–70].

### **Висновки**

Підбиваючи підсумок, зазначимо, що під злочинном, пов'язаним з домашнім насильством, доцільно розуміти суспільно небезпечне діяння у формі фізичного, сексуального, психологічного або економічного насильства, що вчиняється у стосунках інтимних партнерів (теперішнього і колишнього чоловіка і дружини або партнера) або між поколіннями (батьками і дітьми) незалежно від місця їх проживання, і призводить до настання кримінально-правових наслідків у вигляді покарання та інших заходів кримінально-правового характеру. Ознаки злочину, пов'язаного з домашнім насильством, можуть характеризуватися як загальними

ознаками будь-якого злочинного посягання, так і своєрідними специфічними рисами, притаманними лише цим проявам девіантної поведінки. Скажімо, подібні злочинні посягання є протиправними, а тому караними, та (або) є такими, що зумовлюють настання інших наслідків, зокрема, насамперед, у вигляді обмежувальних заходів, передбачених розділом XIII-1 Загальної частини КК. За зовнішнім виявом злочини, пов'язані із домашнім насильством, можуть бути репрезентовані суспільно небезпечними діяннями у формі фізичного, сексуального, психологічного і економічного насильства. В основі класифікації злочинів, пов'язаних з домашнім насильством, можуть бути покладені різні критерії, до яких належать: а) специфічна зв'язка «спеціальний суб'єкт – спеціальний потерпілий»; б) форма зовнішнього вияву цих злочинних посягань; в) врахування або неврахування фактору домашнього насильства в конструкції основних чи кваліфікованих складів злочинів, передбачених в Особливій частині КК.

### **Література**

1. Казміренко В. О. Вияви домашнього насильства над дітьми. *Юридична психологія*. 2017. № 1 (20). С. 78–92.
2. Кримінальне право України (у питаннях та відповідях) : навч. посіб. / кол. авт. Литвинов О. М., Житний О. О., Васильєв А. А. та ін.; за заг. ред. О. М. Литвинова. Харків : НікаНова, 2015. 400 с.
3. Кримінальне право України: Загальна частин : підруч. / В. І. Борисов, В. Я. Тацій, В. І. Тютюгін та ін.; за ред. В. Я. Тація, В. І. Борисова, В. І. Тютюгіна; 5-те вид. переробл. і доп. Харків: Право, 2015. 528 с.
4. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. 10-те вид., переробл. та допов. Київ: ВД «Дакор», 2018. 1368 с.
5. Остапчук С. В. Протидія домашньому насильству : учеб.-метод. комплекс. Новополюк : Полоц. гос. ун-т, 2016. 120 с.
6. Павлова Т. О., Кривошликова А. С. Правовий аналіз норм Криміналь-



ного кодексу України щодо гендерної рівності та протидії насильству стосовно жінок та домашньому насильству. *Правова держава*. 2018. № 32. С. 159–167.

7. Пащенко А. С. Особенности расследования преступлений, связанных с домашним насилием : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Волгоград. акад. МВД России. Волгоград, 2005. 26 с.

8. Пащенко А.С. Особенности расследования преступлений, связанных с домашним насилием: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Волгоградская академия внутренних дел. Волгоград, 2005. 186 с.

9. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами : Закон України від 06.12.2017 № 2227-VIII // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2227-19#n41> (дата звернення: 25.09.2018).

10. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19#Text>.

11. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970-1980) / сайт. URL: <http://sum.in.ua/s/forma>.

12. Судовий розгляд справ, пов'язаних з вчиненням насильства в сім'ї в Україні: проблеми відповідності міжнародним стандартам та шляхи вдосконалення: наук.-практ. посіб. / Євсюкова М. В., Христова Г. О., Шаповалова О. А. та ін. / За заг. ред. О. А. Шаповалової, С. О. Павлиш. Київ : ТОВ «Компанія «Ваїте», 2011. 196 с.

13. Фатеев А. Н. Домашнее насилие: опыт криминологического исследования: автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Ин-т межд. права и эконом. им. А. С. Грибоедова. Москва, 2006. 20 с.

14. Харитоновна О. В. Ключові засади гендерної політики в кримінальному праві України та основні напрями реформ щодо протидії насильству стосовно жінок та

домашньому насильству. Науково-практичний посібник / О. В. Харитоновна. Харків: ТОВ «Вид-во «Права людини», 2018. С. 37, 45. (344 с.).

15. Шаповалова О. Моніторинг національної судової практики розгляду судами кримінальних, цивільних справ і справ про адміністративні правопорушення, пов'язаних із вчиненням насильства в сім'ї : аналіз судової практики і огляд національного і зарубіжного законодавства. Київ: ВАІТЕ, 2014. 190 с.

*Anastasia Shinkarchuk,*

*a postgraduate student of the Criminal Law Department of the Law Faculty Kharkiv National Pedagogical University named after Grygory Skovoroda.*

#### **CRIMES RELATED TO DOMESTIC VIOLENCE: CONCEPTS, FEATURES, BASIC FORMS AND TYPES**

Based on the analysis of doctrinal provisions, as well as the provisions of current legislation of Ukraine to combat and prevent violence against women and domestic violence the concepts and features of crimes related to domestic violence are defined. Also, their main forms and types are identified according to which the general conclusions are formed.

It is stated that a crime related to domestic violence should be understood as a socially dangerous act in the form of physical, sexual, psychological or economic violence committed in a relationship between intimate partners (current and former husband and wife or partner) or between generations (parents and children) regardless of their place of residence, and leads to the occurrence of criminal consequences in the form of punishment and other measures of a criminal nature. The signs of the crime involving domestic violence can be characterized by both the general features of any criminal encroachment and the specific features of these deviant behavior. In particular, such criminal encroachments are illegal, and therefore punishable and (or) are such ones that cause other consequences, especially, in the form of restrictive measures provided in section XIII-1 of the General Part of the Criminal Code. These crimes are punishable regardless of whether

**АНОТАЦІЯ**

На підставі аналізу доктринальних положень, а також приписів чинного законодавства України у сфері протидії і запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству, визначається поняття і ознаки злочинів, пов'язаних з домашнім насильством, виокремлюються їх основні форми і види і на цій підставі формулюються власні узагальнювальні висновки.

*Ключові слова:* домашнє насильство, насильство стосовно жінок, злочин, форми домашнього насильства.

the signs of domestic violence are defined in the relevant article (part of the article) of the Special Part of the Criminal Code as the signs of the main or qualified corpus delicti or not. Therefore, establishing these crimes, it is necessary to proceed from the specific factual cir-

cumstances of the violence committed against a person which may be not only aggravating but also mitigating.

Outwardly, the crimes related to domestic violence can be represented by socially dangerous acts in the form of physical, sexual, psychological and economic violence. The classification of crimes related to domestic violence can be based on various criteria, which include: a) a specific connection «special subject – special victim»; b) the form of external manifestation of these criminal encroachments; c) taking into account or not taking into account the factor of domestic violence in the main or qualified corpus delicti provided in the Special Part of the Criminal Code.

*Key words:* domestic violence, violence against women, crime, forms of domestic violence.

## КРИМІНАЛІЗАЦІЙНІ ПІДСТАВИ ГРУБОГО ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ (СТ. 172 КК УКРАЇНИ)

**СУП Євген Юрійович - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ**

*Стаття посвячена дослідженню проблеми визначення оснований криміналізації грубого порушення законодавства о труді (ст. 172 УК України). Установлено, что единственным и достаточным основанием криміналізації любого деяния выступает его общественная опасность. Доказано, что по своему характеру и степени общественной опасности нарушения законодательства о труде соответствуют криміналізационным требованиям и являются основанием введения уголовной ответственности за их совершение.*

*Ключевые слова: преступление, трудовые права, грубое нарушение, основания криміналізації, законодательство о труде.*

### **Постановка проблеми**

Пункт 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України наголошує, що діяння, які є злочинами, та відповідальність за них визначаються тільки законами України [1], а ч. 3 ст. 3 КК України визначає, що кримінальна протиправність діяння, а також його караність та інші кримінально-правові наслідки визначаються тільки цим Кодексом. Таким чином, кримінальна відповідальність за вчинення трудових правопорушень, і протидія таким посяганням шляхом реалізації заходів цієї відповідальності за їх скоєння залежить, перш за все, від ухвалених законодавчою владою рішень, результатом яких є віднесення таких дій до кримінальних правопорушень згідно з чинним кримінальним законодавством.

Встановлення протиправності діяння, а також його караності пов'язане зі специфічною законотворчою практикою – криміналізацією [2, с. 104]. Криміналізація як процес встановлення кримінально-правової заборони полягає у з'ясуванні цілей, підстав встановлення кримінальної відповідальності за суспільно небезпечне діяння й у виданні кримінальних законів, які б закріплювали таке рішення. Від вирішення зазначених питань залежать напрямки розвитку кримінальної політики держави, міра та обсяг застосування кримінально-правового примусу за ті чи інші форми соціально значущої поведінки людини, межі обмеження державою такої поведінки під загрозою покарання. Останнім часом у теорії і правоохоронній практиці неодноразово піднімалось питання щодо необхідності та можливості криміналізації порушень трудового законодавства. Наскільки актуальною на сьогодні залишається потреба кримінально-правового захисту прав працівників і чи є обґрунтованим прийняте у 2001 році рішення законодавця щодо встановлення кримінальної відповідальності за грубе порушення законодавства про працю.

Наукова увага проблемам кримінально-правової охорони трудових прав людини в різний час приділялася в роботах таких учених, як Г. Є. Андронович, В. І. Антипов, Г. Д. Борейко, В. І. Борисов, М. С. Брайнін, І. П. Лановенко, Ю. Б. Мельникова, В. О. Навроцький, І. О. Зінченко, І. П. Климишин, М. П. Куцевич,

С. Я. Лихова, В. І. Павликівський, О. Б. Сахаров, В. Г. Танаджі. У той же час, питання криміналізації грубого порушення законодавства про працю, його підстави та принципи залишаються не з'ясованими до цього часу.

**Метою** статті є визначення підстав криміналізації грубого порушення законодавства про працю.

#### **Виклад основного матеріалу**

Сьогодні криміналізація визнається одним з основних напрямків кримінально-правової (кримінальної) політики Української держави [3, с. 59]. Незважаючи на різноманіття визначень цього поняття, загалом, у науці кримінального права склалося єдине розуміння поняття «криміналізація» як процесу і результату віднесення того чи іншого суспільно небезпечного діяння до категорії кримінальних правопорушень [4, с. 80; 5, с. 44; 6, с. 54-55].

У царині кримінально-правової законотворчості існують два напрямки криміналізації. Перший, коли законодавець у певний час визнає злочинними такі діяння, які раніше злочинами не визнавались, і другий, коли вже криміналізоване діяння набуває нових характеристик, що суттєво змінює підходи в питаннях кримінально-правової охорони певного кола суспільних відносин. Слід зазначити, що кримінально-правові заборони порушень трудових прав мають давню історію свого формування і при прийнятті новітнього кримінального законодавства у 2001 році вітчизняний законодавець уже мав самостійну систему кримінально-правових норм, спрямованих на захист трудових прав, що містилася у КК УРСР 1960 р. Кримінальне законодавство незалежної України не тільки підтвердило, а й суттєво розширило перелік злочинних посягань на трудові права людини (ст. ст. 170-175, 271-275 КК України). У той же час, ст. 172 КК України залишається основною нормою, спрямованою на захист права людини на працю, на відпочинок, гарантований державою мінімальний розмір заробітної плати. Сьогодні сферу трудових відносин чекають суттєві зміни, підготовлений проект нового Кодексу за-

конів про працю, змінюються підходи щодо державного контролю у сфері найманої праці та відносин працівника і роботодавця, тому обговорення й оцінка соціально-правової обумовленості криміналізації трудових правопорушень має бути предметом окремої уваги фахівців. На їх важливість вказує й аналіз судової практики застосування кримінально-правових норм, спрямованих на захист трудових відносин. Значна кількість кримінальних проваджень завершується ще на стадії розгляду або закриттям справ у суді, що вимагає нового погляду на можливість надмірної криміналізації досліджуваних суспільних відносин. Тому питання дотримання підстав та принципів криміналізації грубого порушення законодавства про працю (ст. 172 КК) потребує негайного обговорення та дослідження.

Сучасна кримінально-правова доктрина виробила доволі суворі вимоги до дотримання певних загальних чинників криміналізації злочинів. Вони можуть бути екстрапольовані на вирішення питання про обґрунтованість кримінально-правової заборони будь-яких конкретних суспільно небезпечних діянь, у тому числі грубого порушення законодавства про працю. Так, ще всередині ХХ ст. К. Кенні одним з перших сформулював шість «класичних» умов, яким мають відповідати рішення законодавця про встановлення караності певних діянь: 1) діяння мають заподіювати шкоду, яка перевищує шкоду від покарання, яке може бути застосоване; 2) вони повинні бути досяжні для визначення з відповідною для правової норми точністю; 3) вони мають бути такими, які можна довести з належною достовірністю; 4) докази про них можна отримати без шкоди для недоторканності приватного життя й відносин довіри між близькими людьми; 5) має бути встановлено, що ці діяння викликають у суспільстві достатній ступінь обурення й відрази; 6) достатній захист суспільства від поширення таких діянь не може бути забезпечений більш м'якими, аніж кримінально-правові, заходами [7, с. 27-29]. Водночас, сьогодні у теорії криміналізації коло принципів вимог, яким має відповідати процес і результат впровадження кримінально-правових заборон (криміналіза-

ції), становить не множину, а певну систему детермінант. При цьому остаточне вирішення проблеми обумовленості криміналізації конкретних посягань (у тому числі й кримінальних правопорушень у сфері трудових відносин) певним чином ускладнюється відсутністю методологічного й термінологічного консенсусу між фахівцями щодо базових, вихідних понять, які характеризують відповідну діяльність. Так, ще у 80-х роках минулого століття О. І. Коробєєвим було підраховано, що в процесі розробки теорії криміналізації переліки чинників, які визнавались підставою введення кримінально-правової заборони, досягли двох десятків, й при цьому їхня кількість продовжує збільшуватись [8, с. 33]. При цьому у науковому обігу для позначення таких чинників запропоновано чимало термінів – зокрема, таких, як «підстава», «умова», «передумова», «принцип», «критерій», «привід», «причина», «фактор» криміналізації тощо. Іноді одні й ті ж обставини по-різному іменуються різними авторами. На нашу думку, найбільш прийнятною видається наукова позиція, в якій виділено в механізмі криміналізації дві групи її детермінант – підставу та принципи [9, с. 284]. Така диференціація дозволяє в достатній мірі охопити й охарактеризувати найбільш значущі, визначні обставини, котрі обумовлюють визнання на законодавчому рівні остаточне віднесення певного типу суспільно небезпечного діяння до злочинних («підстава криміналізації») та чинники, які в сукупності враховуються для обґрунтування й перевірки доцільності введення кримінально-правової заборони суспільно небезпечного діяння («принципи криміналізації»).

Обумовленість впровадження у КК кримінальної відповідальності за діяння «грубо порушення законодавства про працю» має бути перш за все оцінена крізь призму науково обґрунтованих підстав цієї діяльності, під якими розуміють дійсні передумови, соціальні причини виникнення або зміни кримінально-правової норми. Так, в колективній монографії під редакцією В. М. Кудрявцева та А. М. Яковлева до підстав криміналізації та декриміналізації віднесено: високу суспільну небезпечність дія-

ння; його поширеність і негативну динаміку; наявність умов вчинення діяння які не можна ліквідувати без застосування кримінальної відповідальності; необхідність створення кримінально-правових гарантій охорони певних соціально значущих об'єктів; наявність міжнародно-правових зобов'язань, які вимагають забезпечення кримінально-правової охорони цих об'єктів [10, с. 206]. П.А. Фефелов, як найважливіші передумови допустимості криміналізації діянь, називав суспільну небезпеку й умови для забезпечення невідворотності відповідальності [11, с. 101-103]. І.М. Гальперін, вважаючи такий підхід дуже вузьким, пропонує розширене розуміння зазначених ознак, при цьому акцентуючи увагу не на кримінально-правових, а скоріше на процесуальних моментах [12, с. 58]. «Основним критерієм криміналізації (декриміналізації), який визнається практично всіма дослідниками, – вказує П. А. Фріс, – безсумнівно, є суспільна небезпечність діяння» [13, с. 27]. Здійснивши аналіз законодавчої діяльності вітчизняного парламенту, фахівець пропонує до сучасних критеріїв криміналізації віднести: оцінку діяння як суспільно небезпечного; визнання доцільності здійснення боротьби з конкретним видом поведінки заходами кримінально-правового впливу; констатацію збігу в оцінці конкретної поведінки як суспільно небезпечної між законодавцем та соціально-правовою психологією народу [13, с. 27].

На суспільну небезпечність як основну характеристику злочину вказували ще засновники кримінально-правової науки [14, с. 97, 98]. Як стверджував І. Бентам, дія може бути віднесена до числа злочинів, лише якщо вона може бути шкідлива для суспільства, тобто шкодити одній чи кільком особам (визначеному чи невизначеному їх колу, із яких воно складається) [15, с. 243–244]. Сьогодні значна кількість авторів (зокрема, О. М. Готін, О. О. Дудоров, Л. М. Кривоченко, Н. О. Лопашенко, О. В. Наден, П. А. Фріс, М. І. Хавронюк, В. Б. Харченко, Г. В. Чеботарьова та ін.) допускають визнання суспільної небезпечності діяння єдиною підставою криміналізації діяння. Інші криміналісти називають суспільну небезпечність однією з кількох обста-

вин, які зумовлюють криміналізацію (при цьому нерідко вона вказується на першому місці серед них, визнається головною [16, с. 49–53; 17, с. 41]). Як слушно зазначала Л. М. Кривоченко, хоч суспільна небезпечність – не єдина обставина, яка впливає на віднесення певних діянь до кола злочинних (адже на цей процес впливають й інші, не пов'язані з нею економічні, ідеологічні, політичні й інші чинники), але при цьому жодні з них «не повинні зумовлювати встановлення кримінальної караності діяння, якщо воно не тягне суттєвого порушення суспільних відносин, не торкається важливих суспільних або особистих інтересів» [18, с. 33]. Обґрунтованою вважаємо позицію М. І. Мельника, який наголошує на тому, що криміналізація діяння, якому не властивий достатній ступінь шкідливості (небезпечності), є помилковою необґрунтованою (безпідставною), що зумовлює чимало грубих порушень прав і свобод людини й викривлює значення та можливості кримінального закону [19, с. 94]. Отже, саме небезпека є головним критерієм (підставою) забезпечення кримінально-правової заборони діяння, яка зумовлює можливість настання за його вчинення негативних наслідків, як кримінальна відповідальність.

Під суспільною небезпечністю в кримінальному праві розуміють здатність діяння заподіювати або створювати реальну загрозу заподіяння істотної шкоди об'єктам, котрі охороняються кримінальним законом [20, с. 73]. Не викликає заперечень теза В. І. Павликівського про те, що «посягання на особисті права та свободи людини і громадянина, зокрема трудові, з очевидністю завдають значної шкоди інтересам особи та суспільства, причому часто шкоду дуже тяжку. Під час оцінювання цієї шкоди варто пам'ятати, що цінність для суспільства й особи цих немайнових прав постійно підвищується. Недоторканість особистих прав та свобод людини є не меншою, а скоріше більшою цінністю, ніж недоторканість його майнових інтересів. Тому з розвитком демократичної держави й створенням громадянського суспільства будь-які посягання на особисті права і свободи, зокрема трудові, стають все більш нетерпимими, їх суспільна

небезпека підвищується, й вони отримують усе більш негативні оцінки з боку суспільства» [21, с. 90].

Право на працю закріплено в Основному законі Української держави – Конституції. Відповідно до статті 43 згаданого Основного закону кожен має право на працю, що охоплює можливість заробляти собі на життя працюю, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Праця є основою соціального добробуту не лише окремої людини, але й суспільства в цілому. Саме праця дозволяє людині реалізувати свої здібності, знайти своє місце в державі, отримати можливість свого фізичного й інтелектуального розвитку. Втрата роботи сприймається в сучасному суспільстві як найтяжче зло, уникнути якого намагається будь-який працівник. У зв'язку з цим держава бере на себе обов'язок створювати умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки та перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Тим не менше, статистичні дані свідчать про значні труднощі у державі з забезпечення захисту трудових прав працівників та обмеження свавілля з боку роботодавців. Так, якщо у 2002 р. (з моменту початку дії нового Кримінального кодексу України) було зареєстровано лише 105 злочинів за статтею 172 КК України, то в 2006 р. вже 831, а в 2008 р. – 1702 [22]. У 2013 р. загальна кількість злочинів проти трудових прав склала 4077, з них грубого порушення законодавства про працю (ст. 172 КК України) – 1026 злочинів. Негативні тенденції продовжують спостерігатися і сьогодні. Щорічно реєструється не менше тисячі кримінальних порушень у сфері трудових відносин: 2014 рік – 2756 (із них грубого порушення законодавства про працю – 1012); 2015 рік – 1689 (із них грубого порушення законодавства про працю – 687); 2016 рік – 1406 (із них грубого порушення законодавства про працю – 590); 2017 рік – 1128 (із них грубого порушення законодавства про працю – 519) І це лише найбільш небезпечні, злочинні порушення трудових прав працівників.

Підтверджуються негативні тенденції з зазначеної проблематики і в цивільній сфері.

Так, у 2017 р. місцевими судами розглянуто близько 20 тис справ, пов'язаних із захистом трудових прав працівників. Загальна сума виплат склала понад 300 млн грн. [23]. Якщо офіційно підтвержена заборгованість по заробітній платі на 2010 р. становила лише 1,7 млрд грн., то у 2017 р. майже 3 млрд грн. Слід зазначити, що 56 % від загальної суми заборгованості становить борг працівникам економічно активних підприємств [23]. Це означає, що навіть на тих підприємствах, де існує сприятлива економічна ситуація, роботодавці продовжують умисно ігнорувати трудове законодавство, порушуючи основні права працівників.

До того ж, офіційна статистика не відображає реального стану речей у сфері порушень трудових прав людини. Висока латентність правопорушень у сфері трудових відносин не дозволяє визначити реальну картину правопорушень прав працівників. Досить часто це обумовлено відсутністю правових знань у працівника щодо своїх прав та обов'язків. Але в більшості випадків, відсутність звернень за підтримкою до державних органів за захистом своїх трудових прав викликане свідомим бажанням працівника зберегти своє робоче місце. Як підтверджує судова практика, більшість звернень працівників за захистом своїх прав відбувається у двох випадках – при незаконному звільненні або ж при довготривалій невиплаті заробітної плати [24].

У той же час, спостерігається надмірна криміналізація в межах норми, передбаченої ст. 172 КК України. Враховуючи той факт, що під злочинні порушення підпадає практично будь-яке посягання на трудові права людини, яке, на думку правозастосувача, є грубими, зазначена норма здійснює суттєвий охолоджуючий вплив на формування трудових відносин та забезпечення підприємницької діяльності на підприємствах, установах, організаціях.

Слід також зазначити, що наслідки порушення трудових прав працівника не обмежуються безпосередньою шкодою потерпілому, а тягнуть за собою суттєві змі-

ни у житті як самого працівника та і його близьких. Наприклад, незаконне звільнення працівника з роботи може позбавити засобів до існування всю його сім'ю, вплинути на його соціальне положення та реалізацію інших основних прав людини, зокрема на достойне і гідне життя, житло, відпочинок, навчання, охорону здоров'я. Таким чином, захист трудових прав людини свідчить про безпосередню залежність між правом на працю та всебічним розвитком людини та його сім'ї в сучасному світі, що є об'єктивним підтвердженням високої небезпеки посягань, спрямованих проти трудових прав працівників. Виходячи з положень ч. 1 КК, у якій правове забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина проголошено одним із завдань цього закону, а також із факту визнання трудових прав людини окремим (самостійним) об'єктом кримінально-правової охорони, про що свідчить заголовок розділу V Особливої частини цього закону, наявних сучасних негативних тенденцій у сфері захисту права на працю, є не лише формальні підстави вказати на суспільну небезпеку посягань, які здатні зашкодити цим конституційним правам та свободам людини і громадянина. Додатковими показниками цієї небезпеки є здатність описаних у ст. 172 КК посягань шкодити іншим об'єктам, захищеним цим законом (інтересам сім'ї, материнства, дитинства). Доказом суспільної небезпеки таких посягань є й ті наслідки, які вони можуть спричинити у сфері відносин працівник-роботодавець (втрата роботи, поширення безробіття, підвищення соціальної напруги в суспільстві, порушення громадського порядку).

Також слід зауважити, що, окрім відповідного характеру суспільної небезпеки, грубі порушення законодавства про працю мають також високий ступінь зазначеної небезпеки. Відповідно до ст. 172 КК України кримінально караними визнаються лише умисні порушення трудового законодавства, скоєні з особистих мотивів, такі, що одночасно заподіють шкоду іншим правоохоронюваним інтересам.

### Висновки

Викладені міркування дають підстави запропонувати наступні висновки.

Суспільна небезпечність діяння, його характер та ступінь є єдиною та достатньою підставою криміналізації будь-якого правопорушення.

Суспільно-історичний досвід та проведенний аналіз стану дотримання трудових прав працівників, їх соціальна значущість та наслідки порушення надають підстави стверджувати про відповідний рівень суспільної небезпеки посягань на трудові права для організації кримінально-правової боротьби з ними.

Враховуючи недосконалість сучасної норми про грубе порушення законодавства про працю (ст. 172 КК України) в подальшому пропонується розробити відповідні зміни в чинне кримінальне законодавство для приведення у відповідність зазначеної норми підставам та принципам криміналізації суспільно небезпечних посягань.

### Література

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Злобин Г. А. Некоторые теоретические вопросы криминализации общественно опасных деяний / Г. А. Злобин, С. Г. Келина // Проблемы правосудия и уголовного права. – М. : Юрид. лит. 1978. – С. 102–112.
3. Митрофанов А. А. Основні напрямки кримінально-правової політики в Україні: формування та реалізація / А. А. Митрофанов. – Одеса : Вид-во Одеського юрид. ін-ту НУВС, 2004. – 132 с.
4. Галиакбаров Р. Р. Проблемы криминализации многосубъектных общественно опасных деяний // Актуальные проблемы криминализации и декриминализации общественно опасных деяний: сборник научных трудов. Омск: Омская высшая школа милиции МВД СССР. - 1980. - 143 с.
5. Кримінальне право України: Загальна частина: підручник/Ю. В. Александров, В. І. Антипов, М. В. Володько та ін.; за ред. М. І. Мельника, В. А. Клименка. 3-тє вид., переробл. та доп. - Київ: Юридична думка, 2004. - 352 с.
6. Кримінальне право України: Особлива частина: підруч. для студ. вузів/кол. авторів; за ред. М. І. Бажанова, В. В. Сташиса, В. Я. Тація. - Київ, Харків: Юрінком Інтер-Право, 2001. - 494 с.
7. Кенни К. Основы уголовного права / К. Кенни ; под ред. : Б. С. Никифоров (вступ. ст.) ; пер. с английского В. И. Каминская. – М. : Иностран. лит., 1949. – 599 с.
8. Коробеев А. И. Уголовная наказуемость общественно опасных деяний (Основания установления, характер и реализация в деятельности органов внутренних дел) / А. И. Коробеев. – Хабаровск : Хабар. ВШ МВД СССР, 1986. – 80 с.
9. Лопашенко Н. А. Основы уголовно-правового воздействия: уголовное право, уголовный закон, уголовно-правовая политика / Н. А. Лопашенко. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 339 с.
10. В. Н. Кудрявцев. Основания уголовно-правового запрета (криминализация и декриминализация) / В. Н. Кудрявцев, П. С. Дагель, Г. А. Злобин, С. Г. Келина и др. ; отв. ред. В. Н. Кудрявцев, А. М. Яковлев. – М. : Наука, 1982. – 304 с.
11. Фефелов П. А. Критерии установления уголовной наказуемости деяний // Советское государство и право. - 1970. - № 11. - С. 101-103.
12. Гальперин И. М. Уголовная политика и уголовное законодательство // Основные направления борьбы с преступностью. - М.: Юриздат. - 1975. - С. 47-76.
13. Фріс П. Л. Нарис історії кримінально-правової політики України : монографія / П. Л. Фріс ; за заг. ред. М. В. Костицького. – К. : Атіка, 2005. – 124 с.
14. Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях / Ч. Беккариа ; сост. и предисл. В. С. Овчинского. – М. : ИНФРА-М, 2004. – VI, 184 с.
15. Бентам И. Рассуждение о гражданском и уголовном законоположении / И. Бентам. – СПб. : Тип. Шнора, 1805. – Том I. – XLV, 532 с.
16. Гуторова Н. О. Кримінально-правова охорона державних фінансів України : мо-



**АНОТАЦІЯ**

Стаття присвячена дослідженню проблеми визначення криміналізаційних підстав грубого порушення законодавства про працю (ст. 172 КК України). Встановлено, що єдиною і достатньою підставою криміналізації будь-якого діяння виступає його суспільна небезпечність. Доведено, що за своїм характером та ступенем суспільної небезпечності порушення законодавства про працю відповідають криміналізаційним вимогам і є обґрунтованою підставою запровадження кримінальної відповідальності за їх вчинення.

Ключові слова: злочин, трудові права, грубе порушення, підстави криміналізації, законодавство про працю.

**SUMMARY**

The article is devoted to the study of the problem of determining the criminal grounds for gross violation of labor legislation (Article 172 of the Criminal Code of Ukraine). Found that the sole and sufficient reason criminalize any act which serves its public danger. It is proved that by their nature and degree of violation of labor legislation they meet forensic requirements and are a general subgroup of establishing criminal liability for their commission.

Key words: crime, labor rights, gross violation, grounds for criminalization, labor legislation.

нографія / Н. О. Гуторова. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2001. – 384 с.

17. Куц В. М. Кримінальна відповідальність за незаконне проведення дослідів над людиною : монографія / В. М. Куц, С. В. Гізімчук, В. О. Єгорова. – Х. : Юрайт, 2012. – 304 с.

18. Кривоченко Л. М. Класифікація злочинів за ступенем тяжкості у Кримінальному кодексі України : монографія / Л. М. Кривоченко. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 120 с.

19. Мельник М. Помилкова криміналізація: види, причини та наслідки / М. Мельник // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 5. – С. 94–99.

20. Кримінальне право України: Загальна частина : підручник / В. І. Борисов,

В. Я. Тацій, В. І. Тютюгін та ін. ; за ред. В. Я. Тація, В. І. Борисова, В. І. Тютюгіна. – 5-те вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2015. – 528 с.

21. Павликівський В. І. Кримінальна відповідальність за порушення законодавства про працю, не пов'язані з посяганням на життя та здоров'я : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Нац. ун-т внутр. справ, МВС України. - Харків, 2004. - 222 с.

22. Міністерство внутрішніх справ України / Офіційний сайт. URL:<https://mvs.gov.ua/>.

23. Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку цивільного судочинства 2017 рік. URL: [https://court.gov.ua/inshe/sudova\\_statystyka/rik\\_2017](https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/rik_2017).

24. Єдиний державний реєстр судових рішень : офіц. сайт. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

## ОСОБЛИВОСТІ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

**СТРОЇЧ Василь Васильович - аспірант спеціальності 081 Право Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»**

**УДК 343.1.**

*Стаття присвячена складовій механізму протидії злочинності – кримінально-правовому забезпеченню протидії злочинності. Надано визначення цьому поняттю. Проаналізовано значення цієї складової в механізмі спеціальної протидії злочинності. Визначено дефініцію кримінально-правового виду протидії злочинності як сукупність юридичних норм, інститутів кримінального права, кримінального процесу, кримінально-виконавчого права, інших галузей права (у випадку бланкетних норм кримінального права), міжнародно-правових угод, галузевих підзаконних нормативно-правових актів, галузевих наказів Генерального прокурора України, що знаходять своє вираження у Кримінальному кодексі України, Кримінальному процесуальному кодексі України, Кримінально-виконавчому кодексі України, інших галузевих кодифікованих нормативно-правових актах, Міжнародних конвенціях тощо. Суб'єктами застосування означених норм є органи кримінальної юстиції.*

*Ключові слова: злочинність, механізм протидії злочинності, нормативно-правове забезпечення, кримінально-правове регулювання, злочинні діяння, Кримінальний кодекс України, норми права.*

### **Постановка проблеми**

У контексті тривалих демократичних перетворень в Україні вагоме значення має забезпечення національної безпеки країни. Суттєвим чинником у цій сфері виступає розробка та реалізація правових, організаційно-управлінських заходів щодо протидії

злочинності, а також здійснення комплексу заходів, спрямованих на досягнення соціально прийняттого рівня злочинності, мінімізацію наслідків вчинення злочинів. З огляду на це назрілим є дослідження кримінально-правового забезпечення протидії злочинності як визначальної складової механізму протидії злочинності. Підвищення ефективності функціонування механізму протидії злочинності є доволі актуальною та нагальною проблемою суспільства, розв'язання якої знаходиться в різних взаємопов'язаних площинах: соціально-політичній, ідеологічній, правовій, соціально-економічній, морально-психологічній та ін. Вирішення цієї проблеми дозволить поставити під контроль розвиток криміногенної ситуації, пов'язаної зі злочинністю, створити об'єктивні основи успішної протидії, усунути та нейтралізувати причини та умови, що її зумовлюють.

### **Стан дослідження проблеми**

Питання злочинності та її місця в суспільстві, а також проблема розроблення механізму протидії злочинності було предметом наукових розвідок таких учених, як: О. Бандурки, О. Герцензона, В. Голіни, І. Даньшина, Л. Давиденка, А. Долгової, В. Дрьоміна, А. Закалюка, В. Зеленецького, А. Зелінського, О. Кальмана, В. Куца, О. Костенка, О. Литвака, О. Литвинова, Б. Лизогуба, В. Лунєєва, С. Міщенко, О. Сахарова, В. Соміна, Я. Триньова, М. Хавронюка та інших. Проте, незважаючи на

чималу кількість наукових розробок, задекларована нами проблематика потребує подальшого наукового осмислення у контексті сучасної правової дійсності.

#### **Мета і завдання дослідження**

Автор поставив собі за мету, на основі чинного національного законодавства й сучасних наукових напрацювань, визначити та проаналізувати особливості кримінально-правового регулювання протидії злочинності в Україні.

#### **Виклад основного матеріалу**

У правовому дискурсі є чимало дефініцій злочинності, узагальнюючи їх ми можемо визначити, що це історично перехідне, змінне, соціально-правове явище, яке представляє собою сукупність усіх скоєних у державі злочинів за певний період часу. Знаний мислитель Е. Дюркгейм відзначав, що злочинність є іманентним явищем, яке характерне кожному людському суспільству [1, с.7]. Ми підтримуємо таку позицію, що злочинність є невід'ємною складовою будь-якого суспільства, без неї ми б не змогли ідентифікувати правове суспільство. Апостеріорі, злочинність є своєрідним «вірусом», який примушує суспільство виробляти імунність проти нього, шляхом удосконалення соціально-правового механізму протидії злочинності. Втім, у теорії, відображенням якої стає законодавча практика, щодо вироблення ефективного механізму протидії злочинності ведуться гострі дискусії.

Так, у вітчизняній та зарубіжній правничій літературі, а також законодавстві, щодо визначення діяльності із протистояння злочинності, вжиття відповідних заходів на її зменшення, застосовуються різні терміни: «боротьба», «протидія», «запобігання», «війна», «припинення», «профілактика», «попередження», «кримінальна політика» тощо [2, с. 11]. Як уже відзначалося, кожне із означених понять викликає жваві наукові дискусії. Нині найбільш розповсюдженими є поняття «протидія» та «запобігання», втім і щодо їх визначення немає єдиного підходу. Так, приміром О. Бандурка вважає, що у широкому контексті поняття «протидія» охоплює і «запобігання», а відтак слугує для визна-

чення загального впливу на злочинність [3, с. 86]. Дослідник А. Закалюк відзначає, що поняття «протидія», «боротьба» належать до класу узагальнених, які відображають загальну сутність, що полягає у чиненні опору, й не розкриває значимості «запобігання» [4, с. 321].

У свою чергу, ми не можемо погодитись з позицією науковців А. Долгової [5, с. 435], В. Зеленецького [6, с. 57] та інших авторів, які вважають, що найбільше сутності соціально-правових заходів протистояння злочинності відповідає поняття «боротьба», це обґрунтовується наступними положеннями.

Справді, на певних етапах свого розвитку суспільство вело боротьбу зі злочинцями шляхом використання спеціальних озброєних загонів, підрозділів міліції (поліції), армійських формувань, які застосовували суворі кримінальні санкції: фізичні розправи, катування, а теж інші заходи позасудового державного примусу. Тому впродовж останніх років «боротьбу зі злочинністю», яка тривалий час домінувала в криміналістично-правничій лексиці, почав витісняти термін «протидія злочинності». Ймовірно, що зміна термінології пов'язана передусім із усвідомленням безперспективності такої боротьби, позаяк злочинність є постійним явищем, яке лише змінюється в своїй амплітуді.

Нам імпонує думка вченого В. Куци в тому аспекті, що терміни «боротьба», «війна» здебільшого визначають репресивний підхід у сфері протидії злочинності з боку держави і є менш вузькоглядним напрямом протидії. Означені терміни якщо і мають право на існування, то лише для характеристики заходів щодо особливо небезпечних злочинців. З огляду на це, ми підтримуємо позицію тих авторів, які стверджують, що поняття «боротьба», «війна» зі злочинністю не розкривають змісту антикримінальних зусиль держави та суспільства. Таку діяльність слід визначати поняттям «протидія злочинності», що передбачає кілька напрямків впливу на злочинність: загальносоціальний, кримінально-правовий, кримінологічний, криміналістичний тощо [7, с. 14].

Щодо використання терміну «контроль над злочинністю», який є поширеним у за-

хідних країнах, зокрема в США, слід зауважити, що він не призвичаївся у вітчизняній кримінології. Втім, окремі вчені, приміром О. Литвак, А. Закалюк застосовують його до дефініції «протидія» [4; 8]. Враховуючи вищезначене, можемо зробити висновок, що злочинність – це складне соціально-правове явище, поняття якого відображає теорію та практику особливої державно-управлінської діяльності й приватних ініціатив, які спрямовані на перешкодження скоєння злочинів, усунення їх причин та умов, переривання розпочатої злочинної діяльності чи злочинного діяння на різних стадіях їх здійснювання, притягнення суб'єктів вчинення до кримінальної відповідальності та застосування до них заходів кримінально-правового впливу.

Усю сукупність елементів, їх ознак, які спрямовані на протидію злочинності визначають як «механізм протидії злочинності». Механізм протидії злочинності, як і кожен механізм загалом, можна охарактеризувати наявністю певної системи за якою розміщені всі його складові елементи, правилами існування та взаємодії останніх. Звідси, механізм протидії злочинності – це система елементів, які розташовані за чіткою схемою, діють за певними правилами, виконуючи конкретні функції. Кожний елемент можна охарактеризувати певними ознаками (суб'єкти, об'єкти, конкретні засоби реагування чи впливу). Так, елементами механізму протидії злочинності є загальний та спеціальний види протидії, які за своєю суттю є рівнозначними.

Як складові механізму протидії злочинності вчені також виокремлюють правове та інформаційно-аналітичне забезпечення протидії злочинності [7, с. 35–54; 9]. На нашу думку, все це можна охопити дефініцією нормативно-правове забезпечення протидії злочинності, під якою розуміється ефективне нормативне супроводження заходів спеціально-кримінологічної протидії запобігання злочинам. Нормативно-правове забезпечення протидії злочинності передбачає наявність законів, указів, концепцій, програм, запобігання злочинності та окремим її видам. Протидія злочинності вимагає якісного правового регулювання

різними галузями права: конституційного, кримінального, адміністративного, цивільного та інших [7, с. 35].

Інформаційно-аналітичне забезпечення протидії злочинності – це основана на правових, організаційних, методичних і технічних засадах цілеспрямована діяльність зі збирання, зберігання, переробки та використання інформації, яка є необхідною для ефективного функціонування системи протидії злочинності [9, с. 31].

Відтак, детальніше проаналізуємо механізм протидії злочинності, що складається із конкретних видів (загальної, спеціальної) протидії злочинності та із властивих кожному виду засобів кримінально-правового забезпечення. Як нами зауважувалося, протидія злочинним проявам здійснюється за двома напрямками: загальносоціальним й спеціально-кримінологічним. Себто існує загальна й спеціальна протидія злочинності, а теж відповідні їм відносно самостійні механізми їх реалізації.

Загальна протидія злочинності – це оперативне функціонування всіх інститутів держави та суспільства, що формують раціональну систему впливу на чинники злочинності, внаслідок чого мінімізується кількість злочинних проявів. Суб'єктами загальної протидії злочинності є: держава, державні органи та місцевого самоврядування, виконавчо-розпорядчі органи; органи кримінальної юстиції (суди, прокуратура, МВС, СБУ); органи загального та господарського управління, інформаційні, статистичні, медичні, навчальні, культурно-виховні; об'єднання громадян, громадські організації, окремі громадяни, які можуть впливати на запобігання злочинам як опосередковано, так і безпосередньо. Головним пріоритетом загальної протидії злочинності є запобігання злочинним проявам. Як відомо, запобігання злочинності передбачає: профілактику, попередження та припинення злочинів.

Спеціальна протидія злочинності – це сукупність кримінально-правових, оперативно-розшукових, кримінально-процесуальних, криміналістичних й кримінологічних засобів, які здійснюють прямий правовий і кримінологічний вплив на дійсні та потенційні злочинні прояви.

Механізмом такої протидії виступають юридичні і кримінологічні засоби, через які забезпечується правовий та кримінологічний вплив на реальні й потенційні злочинні прояви. Звідси протидія злочинності у спеціально-кримінологічному розумінні зводиться до діяльності органів кримінальної юстиції у двох аспектах: 1) правове реагування на вчинення злочину; 2) запобігання новим злочинам.

Темпорально першим й основним є реагування на вчинений злочин. На переконання В. Куци та С. Міщенка, це відповідає сучасним реаліям спеціальної протидії злочинності органами кримінальної юстиції у межах здійснення кримінального судочинства: спершу вони належним чином реагують на факт вчинення злочину, а потім у процесі провадження кримінальної справи здійснюють спеціально-кримінологічне запобігання новим злочинам [18, с.47]. Суб'єктами такої протидії є не всі державно-правові інституції і навіть не всі правоохоронні органи, а тільки спеціально уповноважена їх частина – «кримінальна юстиція».

Особливістю діяльності органів кримінальної юстиції є те, що її здійснюють державні правоохоронні органи, які організаційно не належать до однієї управлінської структури. Втім, однотайність цілей, завдань та характер цієї сфери правоохоронної діяльності з'єднує цю частину державного апарату в самостійну систему. Відносини між суб'єктами (органами) кримінальної юстиції регулюються суто кримінально-процесуальним законодавством. Цілісність системи забезпечується не жорсткими організаційно-управлінськими відносинами, а суто функціональними та процесуальними підпорядкованостями. Такий механізм гарантує незалежність суб'єктам кримінальної юстиції під час прийняття процесуальних рішень та їх відповідність закону.

Поняття нормативно-правового забезпечення протидії злочинності визначається як сукупність юридичних норм, які регулюють відносини у сфері протидії злочинності та мають матеріальне вираження в конкретних нормативно-правових актах. Під сукупністю юридичних норм ми розуміємо юридичні норми різних галузей права (консти-

туційного, адміністративного, цивільного, кримінального тощо).

Кримінально-правове забезпечення протидії злочинності є одним із видів нормативно-правового забезпечення протидії злочинності, що закріплене в Кримінальному кодексі та Кримінальному-процесуальному кодексі України. Залежно від обраного критерію можна розмежувати наступні види нормативно-правового забезпечення протидії злочинності, а саме:

1. *За видами протидії злочинності:* а) загальне нормативне забезпечення (Міжнародні нормативно-правові акти, Конституція, КПК, КУпАП; ЦК, ГК, ЦПК, ГПК, тощо); спеціальне нормативне забезпечення (КК, КПК; КВК, підзаконні нормативно-правові акти, галузеві накази Генерального прокурора України тощо).

2. *За галузеву приналежністю:* а) міжнародно-правове забезпечення; б) конституційно-правове; в) цивільно-правове; г) господарсько-правове; д) адміністративно-правове.

3. *За юридичною силою:* а) міжнародно-правові угоди; б) Конституція України; в) конституційні закони; г) кодекси; д) закони; е) підзаконні нормативно-правові акти тощо. Залежно від юридичної сили підзаконні акти також можна розділити на загальні, відомчі, місцеві, локальні.

4. *За дією закону у часі:* а) чинні на час вчинення конкретного діяння (ч.2 ст.4 КК України); на момент вчинення конкретного діяння не були чинними, втім мають зворотну дію у часі (ст.5 КК України) [11].

5. *За дією закону у просторі:* національні нормативно-правові акти, що визначають певний вид юридичної відповідальності для осіб; іноземні нормативно-правові акти, що визначають певний вид юридичної відповідальності для осіб.

Визначальною метою всіх означених нами видів нормативно-правового забезпечення протидії злочинності виступає протидія злочинності. Роль видів нормативно-правового забезпечення протидії злочинності відображається в її функціях. Відтак, можна виокремити загальносоціальні й спеціально-юридичні функції видів нормативно-правового забезпечення протидії злочинності.

Під загальносоціальними функціями ми розуміємо напрямки взаємодії видів нормативного забезпечення протидії злочинності та інших соціальних явищ як єдності форми й змісту. До загальносоціальних функцій нормативного забезпечення протидії злочинності належать: 1) гуманістична; 2) організаторсько-управлінська; 3) виховна; 4) інформаційна (комунікативна).

Спеціально-юридичні функції видів нормативно-правового забезпечення протидії злочинності здійснюють суто правовий вплив на соціум. До таких функцій належать наступні: 1) регулятивна – спрямована на врегулювання відносин у соціумі шляхом закріплення бажаної поведінки суб'єктів в тих чи інших галузях права, і тим протидіє злочинності; 2) охоронна – спрямована на захист відповідної системи відносин у соціумі шляхом елімінації соціально шкідливих й небезпечних діянь людей та їхніх об'єднань, відновлення порушених прав суб'єктів.

Роблячи висновок, відзначимо, що основним видом нормативно-правового забезпечення спеціальної протидії злочинності є кримінально-правовий, що регулюється нормами Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України, Кримінально-виконавчого кодексу України тощо.

За аналогією зі системою видів нормативно-правового забезпечення протидії злочинності, у кримінально-правовому виді протидії злочинності можна виокремити систему його підвидів. Так, систему підвидів кримінально-правового забезпечення можна розмежовувати за наступними критеріями: а) галузевою приналежністю; б) юридичною силою; в) дією закону у часі; г) дією закону у просторі.

Як і кожне соціальне явище, кримінально-правовий вид забезпечення протидії злочинності можна тлумачити як у вузькому, так і в широкому сенсі. У вузькому сенсі до кримінально-правового виду забезпечення протидії злочинності належать тільки норми кримінального права. Тому всі ратифіковані Україною міжнародні зобов'язання мають втілюватися у нормах чинного ККУ України. У широкому сенсі до кримінально-правового виду забезпечення протидії злочинності входять не лише норми ККУ

країни, втім й норми інших галузей права, а також міжнародно-правові зобов'язання України. Таке положення виходить з того, що, на нашу думку, кримінальне право загалом й кримінально-правовий вид забезпечення протидії злочинності зокрема є вершиною піраміди, побудованої з інших галузей права (видів правового забезпечення протидії злочинності). Позаяк для правильної кваліфікації окремих суспільно-небезпечних діянь обов'язковими є знання не лише кримінального права, але й конституційного, адміністративного, цивільного, господарського тощо. Результат концентрованого виду знань усіх означених галузей права відображається у складах злочинів – нормах кримінального права.

Ми аналізуємо кримінально-правовий вид забезпечення протидії злочинності власне у широкому розумінні. Тобто кримінально-правовий вид забезпечення протидії злочинності включає в себе інші види (за галузевою приналежністю) нормативно-правової забезпечення протидії злочинності. Як зауважувалося, кримінально-правовий вид, як і кожний вид нормативно-правового протидії злочинності, де-юре зафіксований у певній формі (джерелі) права. Теорія права розрізняє внутрішні та зовнішні форми (джерела) права. Під першими розуміється спосіб його структурної організації та взаємодії складових елементів у межах системи права, яка поділяється на галузі, підгалузі, інститути, окремі норми. Зовнішні форми називають джерелом права, у яких воно забезпечує своє офіційне існування.

Враховуючи специфіку кримінально-правового виду забезпечення протидії злочинності (основа – норми кримінального права) його джерелом є нормативно-правові акти – Кримінальний кодекс України, Кримінально-процесуальний кодекс України тощо. Втім не можна ігнорувати того факту, що упродовж останнього часу дедалі частіше набуває розповсюдження правовий прецедент. Показовим у цьому аспекті є Постанови пленуму Верховного суду України та їх дотримання практичними працівниками (суддями, прокурорами тощо) у своїй правозастосовній діяльності.

Наступним аргументом щодо підтвердження існування судового прецеденту як сучасного джерела національного права, зокрема, в кримінально-правовому виді забезпечення протидії злочинності є Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [12]. Ст. 17 Закону гласить, суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права. Таке застосування судового прецеденту як джерела права ми вважаємо цілком законотвірним та об'єктивним явищем у нашій правовій системі. Нині ми є очевидцями змішування різних правових систем – характерної нам романо-германської (континентальної) з англосаксонською (прецедентною).

У теорії права закон означають як нормативно-правовий акт, прийнятий органом законодавчої влади чи всенародним референдумом, який регулює найважливіші відносини у суспільстві, виражає волю та інтереси більшості населення, має найвищу юридичну силу стосовно всіх інших нормативно-правових актів й особливий порядок ухвалення. Беручи до уваги вищезначене, таке тлумачення закону є застарілим, позаяк до законів можна віднести, поряд із класичним нормативно-правовим актом, і судовий прецедент. Звідси поняття закону можна визначити як нормативно-правовий акт чи рішення суду, прийняті органом законодавчої влади, або всенародним референдумом, або Верховним судом, або Європейським судом з прав людини, що регулює найважливіші відносини у суспільстві, виражає волю та інтереси більшості населення, має найвищу юридичну силу стосовно всіх інших нормативно-правових актів й особливий порядок ухвалення (щодо прецеденту – ухвалений Верховним судом України або Європейським судом з прав людини).

#### **Висновки**

Роблячи висновок, можемо сформулювати загальну дефініцію кримінально-правового виду протидії злочинності – це сукупність юридичних норм, інститутів кримінального права, кримінального процесу, кримінально-виконавчого права, інших галузей права (у випадку бланкетних норм кримінального

права), міжнародно-правових угод, галузевих підзаконних нормативно-правових актів, галузевих наказів Генерального прокурора України, що знаходять своє вираження у Кримінальному кодексі України, Кримінальному процесуальному кодексі України, Кримінально-виконавчому кодексі України, інших галузевих кодифікованих нормативно-правових актах, Міжнародних конвенціях тощо. Суб'єктами застосування означених норм є органи кримінальної юстиції.

Кримінально-правове забезпечення протидії злочинності є основним матеріальним підґрунтям, технічним засобом у механізмі спеціального виду протидії злочинності. Саме за допомогою та на підставі кримінально-правового забезпечення протидії злочинності здійснюється реагування держави на вчинене суспільно-небезпечне діяння. Таке реагування може проявлятися як у формі застосування будь-якої з форм кримінальної відповідальності до винного, відмови від її застосування, так і інших засобів кримінально-правового впливу (примусових заходів медичного характеру або примусових заходів виховного характеру)

#### **Література**

1. Дюркгейм Э. Самоубийство: Социологический этюд. Пер. с фр. с сокр.; Под ред. В. А. Базарова. Москва: Мысль, 1994. 399 с.
2. Горшенков А. Г., Горшенков Г. Г., Горшенков Г. Н. Преступность как объектуправленческого воздействия. Сыктывкар: Коми респ. академия госслужбы и упр., 1999. 92 с.
3. Бандурка А. А., Давиденко Л. М. Противодействие преступности: теория, практика, проблемы. Харьков: Национальный университет внут-ренних дел. 2005. 302 с.
4. Закалюк А. П. Курс сучасної української криминології: теорія і практика: у 3 кн. Кн..1. Теоретичні засади та історія української криминологічної науки. Київ: «Видавничий дім «Ін Юре», 2007. 424 с.
5. Криминология: учебник. Под общ. Ред. А. И. Долговой. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма: Инфра-М. 2010. 1008 с.

6. Зеленецький В. С. Общая теория борьбы с преступностью. Концептуальные основы. Харьков: Основа, 1994. 321с.

7. Проблеми протидії злочинності: підруч. / Кальман О. Г., Козьяков І. М., Куц В. М., Лизогуб Б. В., Мірошніченко С. С., Подільчак О. М., Толочко А. М., Туркот М. С. За заг. ред. проф. О. Г. Кальмана. Харків: Вид-во ТОВ фірма «Новасофт», 2010. 352 с.

8. Литвак О. М. Держава і злочинність. Київ: Атіка, 2004. 304 с.

9. Давиденко Л. М., Давиденко М. Л., Литвинов А. Н. Противодействие преступности: вопросы теории и практики: курс лекций. Харьков: Тимченко, 2009. 152 с.

10. Куц В., Міщенко С. Понятійний апарат правового механізму спеціальної протидії злочинній корупції. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2011. № 4 (24). С. 46–51.

11. Кримінальний кодекс України. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 10.09.2018 р.).

**SUMMARY**

*The article is devoted to the component of the mechanism of counteraction to crime - criminal-legal maintenance of counteraction to crime. A definition of this concept is given. The significance of this component in the mechanism of special counteraction to crime is analyzed. The definition of criminal law type of crime prevention is defined as a set of legal norms, institutions of criminal law, criminal procedure, criminal executive law, other branches of law (in case of blanket norms of criminal law), international legal agreements, branch by-laws, branch orders of the Prosecutor General of Ukraine, which are expressed in the Criminal Code of Ukraine, the Criminal Procedure Code of Ukraine, the Criminal Executive Code of Ukraine, other sectoral codified regulations, international conventions, etc. The subjects of application of these norms are the bodies of criminal justice.*

*Keywords: crime, crime prevention mechanism, legal support, criminal law regulation, criminal acts, Criminal Code of Ukraine, legal norms.*

12. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text> (дата звернення: 10.09.2018 р.).



## **КРИМІНАЛІЗАЦІЯ ЕКОНОМІКИ ЯК ЗАГРОЗА НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ**

**ЄВДОКІМЕНКО Сергій Анатолійович - кандидат юридичних наук, доцент  
кафедри кримінально-правових дисциплін та адміністративного права ТОВ  
«Харківський університет»**

**ORCID: 0000-0003-4700-9777**

---

*У статті розглядаються чинники, що сприяють організованій економічній злочинній діяльності, дається її криміналістичний аналіз, який сприятиме єдиному підходу до її поняття, обліку і своєчасному виявленню, розкриттю і розслідуванню.*

*Ключові слова: економічна безпека, економічна злочинна діяльність, криміналізація економіки, латентність, фінансово-економічна і бюджетна сфера, криміналістичні ознаки.*

В умовах формування ринку в країнах з перехідною економікою відбувається зрощування законної і кримінальної економічної діяльності. Функціонування економіки є сполученням здорових продуктивних органів і елементів економічної системи і паразитуючих на кожному з них формоутворень кримінального середовища. Криміналізація охоплює всі сфери діяльності і напрямку реформування економіки, а також управління нею. Криза економіки в цілому і його кримінальні прояви взаємно підсилюють і збільшують негативні наслідки і загрози для економічної безпеки і національної безпеки в цілому [1]

Різним аспектам економічної безпеки присвячено праці багатьох видатних зарубіжних та вітчизняних учених різних галузей науки: В.М. Аніщенко, В.І. Авдійського, В.І. Василичука, В.О. Глушкова, І.І. Кучерова, С.В. Карамзіна, В.А. Ліпкана, Г.О. Пономаренко, В.А. Предборського, В.І. Шакуна та ін.; дослідженню економічної зло-

чинності приділяли велику увагу Б.В. Волженкін, А.Ф. Волобуєв, Е.Е. Дементьєва, О.Г. Кальман, А.Г. Корчагін, В.Д. Ларичев, А.Н. Ларьков, В.В. Лунєєв, Г.А. Матусовський, Р.С. Сатуєв, Е.Л. Стрельцов та інші. Однак, незважаючи на інтенсивність та широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам цієї проблематики, у тому числі злочинності, багато питань у цій сфері залишаються ще дискусійними [1].

Здатність економічної злочинності до швидких трансформаційних змін і адаптації до нових умов і правил господарювання (економіко-правових новацій і ін.), яка проявляється в її динамічності (рухливості). Наприклад, про це також свідчить те, що вона переміщується в нові сфери, такі, як банківську справу і страхування, а також переходить від традиційних форм злочинної діяльності, як крадіжка майна і посадові правопорушення, до нових, потребуючих професійних навичок і відповідних організаційних структур. Про це свідчить досить різноманітна та зростаюча кількість способів вчинення тих чи інших злочинів. Так, до загальних способів ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів відносять: неподання або подання в невстановлені строки органам податкової служби документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків, зборів та інших обов'язкових платежів, наприклад, декларації про прибуток, по податку на додану вартість, чи розрахунків по сплаті акцизного збору; приховування об'єктів оподаткуван-

ня; заниження сум податків, зборів, інших обов'язкових платежів; заниження об'єктів оподаткування; неутримання чи неперерахування до бюджету сум прибуткового податку з громадян, яким виплачувались доходи; приховування (неповідомлення) про втрату підстав на пільги з оподаткування, тобто незаконне користування податковими пільгами [2].

Хоча з кожним роком вони доповнюються. Цілком ймовірно в найближчому майбутньому очікувати і появи невідомих до сьогодні "модифікацій" злочинів у сфері економічної діяльності, обумовлених прагненням кримінального світу пристосуватися до нових правил її кримінально-правового регулювання [1].

Системний підхід до дослідження проблеми розслідування злочинів економічної спрямованості дозволяє визначити ряд спеціальних криміналістичних ознак економічних злочинів. Такими є:

– спеціальний суб'єкт або суб'єктивний склад злочину, який безпосередньо пов'язаний з предметом злочинного посягання та сферою економічних відносин. Суб'єктами економічних злочинів є: керівники підприємств, підрозділів, відділів, секцій, матеріально відповідальні особи, фінансово – бухгалтерські працівники, державні службовці центральних, регіональних органів управління; приватні підприємці, власники, співвласники підприємств або особи, які внаслідок виконання покладених на них повноважень, у тому числі і суто матеріально – технічного чи виробничого характеру, вчинили злочин у складі злочинної чи організованої групи або сприяли вчиненню злочину, прихованню його слідів, легалізації злочинних доходів, використанню легального, тіньового бізнесу, корупційних схем у злочинній діяльності;

– спеціальний предмет злочинного посягання – це майно, майнові права та обов'язки підприємств, установ, організацій. Предметом злочинного посягання може бути рухоме майно (гроші, цінні папери, валютні цінності, майнові права та зобов'язання) або нерухоме – земельні та інші природні угіддя, будь-яке майно, розміщене на землі, пов'язане з нею (будівлі, споруди тощо);

– кримінальна технологія економічного злочину – це сукупність дій, операцій, прийомів, методів впливу і корупційних схем, спрямованих на вибір організатором злочинної діяльності об'єктів злочинного посягання, способу вчинення злочину, який включає кілька способів самостійних складів злочинів; підготовку злочинних дій, вчинення злочину та приховання його слідів, забезпечення легалізації злочинних прибутків; використання корупційних схем за участі посадових осіб владно-управлінських, правоохоронних органів;

– закономірна мета злочинної діяльності – одержання кримінальних доходів та їх легалізація. Організатори злочинного бізнесу використовують понад 50 способів легалізації кримінальних доходів через банківські, фінансові установи, підприємницьку чи інші види економічної діяльності;

– негативні наслідки злочинного посягання – це спричинення матеріальної шкоди підприємствам, установам, організаціям, істотної шкоди галузі, сфері економіки, а також доведення їх до банкрутства з метою незаконної приватизації та інші наслідки [3].

Організована економічна злочинність досягла нині таких масштабів, що перетворилася в реальну загрозу економічної безпеки України, змусила нас говорити про лінію, яка відокремлює економіку і суспільство від того, що ми називаємо кримінальною економікою[1].

З урахуванням спеціального суб'єкта та спеціального об'єкта, а саме: підприємств, установ, організацій, які віднесені до пріоритетних напрямів економіки, злочини економічної спрямованості поділяються на 3 групи. Перша група включає злочини у сфері власності, які вчиняються керівниками підприємств, структурних підрозділів, матеріально відповідальними особами або особами, які виконують повноваження матеріально-технічного чи виробничого характеру, приватними підприємцями та співвласниками, іншими особами у складі злочинної або організованої групи при здійсненні виробництва, розподілу, обміну і споживання матеріальних благ та послуг на підприємствах, в установах, організаціях пріоритетних напрямів економіки.

До другої групи відносять злочини у сфері фінансово-економічних відносин, які вчиняються службовими особами фінансових, банківських установ, підприємств, приватними підприємцями, фермерами, іншими суб'єктами господарювання, корумпованими державними службовцями у складі групи або організованої групи, при здійсненні виробничої, посередницької, фінансової, банківської, інвестиційної, страхової діяльності на підприємства, в установах, організаціях пріоритетних напрямів економіки.

Третя група включає злочини у сфері службової діяльності, вчинені службовими особами при здійсненні управлінського, фінансового, бухгалтерського, податкового контролю на підприємствах, в установах, організаціях пріоритетних напрямів економіки у сфері виробництва, розподілу, обміну, споживання матеріальних благ та послуг, фінансування, кредитування, інвестування, страхування тощо [2].

Винятково висока латентність економічних злочинів пояснюється цілим рядом причин. Зокрема, виявлення і попередження цілого ряду злочинів у зовнішньоекономічній діяльності, у сфері комп'ютерної інформації, у фінансово-банківській системі представляють велику складність [1].

Потрібно зазначити, що у фінансово-кредитній сфері посадові особи безпосередньо або у змові зі спеціалістами структурних підрозділів установ (у тому числі банківських), підприємств, організацій вчиняють злочини, пов'язані з порушенням встановленого законодавством порядку обігу грошових коштів, валюти, цінних паперів та порядку надання і використання кредитів при здійсненні:

- страхування, у тому числі державного;
- пенсійного забезпечення, у тому числі державного та недержавного (крім злочинів, пов'язаних з безпосередніми виплатами);
- банківських операцій з фондовими цінностями;
- у банківській діяльності;
- фінансово-кредитних операцій [3].

У сфері зовнішньоекономічної діяльності спеціальним суб'єктом злочинного посягання є посадовці, матеріально відповідаль-

ні та інші особи, які виконують на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції, а також особи, які мають доступ до предмета злочинного посягання (грошових коштів, майна) у зв'язку з виконанням трудових обов'язків, або особи, які виконують обов'язки щодо охорони майна чи об'єкта, на якому воно зберігається, без матеріальної відповідальності. Вони одноосібно або у складі організованої групи вчиняють злочини на спеціальних об'єктах зазначеної сфери економіки. Такими об'єктами є:

- експортні та імпортні об'єднання та контори Міністерства зовнішньоекономічних зв'язків, інших державних структур, які пов'язані із зовнішньою державною торгівлею;
- недержавні організації, що здійснюють експортно-імпортні угоди і виконують лізингові та інші послуги зовнішньої торгівлі;
- термінали, склади, сховища вантажів, розмитнених автомобілів, обладнання, агрегатів до них тощо [3].

Серед пріоритетних напрямів економіки слід виділити паливно-енергетичний комплекс. На підприємствах, в установах, організаціях паливно-енергетичного комплексу посадові особи, спеціалісти, керівники структурних підрозділів, приватні підприємці, власники, співвласники, інші особи (з управлінських, контрольних органів) у складі злочинних, організованих злочинних груп вчиняють злочини проти власності, у сфері господарської діяльності, у сфері службової діяльності. Зазначені суб'єкти вчиняють ці злочини на підприємствах:

- електроенергетики, у тому числі на теплових, атомних електростанціях, гідроелектростанціях, електричних та теплових мережах, самостійних котельнях;
- паливної промисловості, у тому числі нафтодобувної, нафтопереробної, газової промисловості (видобуток, переробка природного газу, сукупного нафтового газу);
- вугільної промисловості, у тому числі при видобутку вугілля як відкритим, так і підземним способом, збагачення вугілля, виробництва вугільних брикетів;
- сланцевої промисловості;

- торф'яної промисловості ;
- газопостачання, організації з експлуатації газових розподільних мереж, самостійних електромереж (лінії електропередач та електропідстанції районних енергосистем);
- теплових мереж, самостійних тепломереж (що перебувають на самостійному балансі);
- зовнішнього освітлення, експлуатації зовнішнього освітлення;
- трубопровідного транспорту загальногo користування; вантажопроводів та відводів від них: трубопроводи для транспортування нафти, нафтопродуктів, газового конденсату, насосні, компресорні та розподільні станції тощо [3].

Потрібно зазначити, що економічні злочини характеризує високий ступінь латентності. Такі злочини, як правило, вчиняють корумповані посадовці державних органів управління, керівники підприємств, матеріально відповідальні особи, тобто «білокомірцеві» злочинці. Вони обіймають високі посади в управлінсько-владних органах і користуються партійною або депутатською недоторканістю [1].

Пріоритетним напрямом економіки є бюджетна система. Предметом злочинного посягання є кошти державні, адміністративно-територіальних одиниць, підприємств, установ, які фінансуються за бюджетні кошти повністю або частково. Необхідно виділити такі злочини, де предметом посягання є бюджетні кошти:

- порушення законодавства про бюджетну систему України;
- видання нормативно-правових або розпорядчих актів, які змінюють доходи і видатки бюджету всупереч встановленому законом порядку;
- привласнення бюджетних коштів або заволодіння ними шляхом зловживання службовим становищем на бюджетних підприємствах, в установах та організаціях, зокрема охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, науки і наукового обслуговування, освіти, соціального забезпечення, фонду цінних паперів, державної та комунальної власності, фонду державного майна, в інших організаціях та установах міністерств, відомств, комітетів, управлінських органів усіх гілок влади;

- зловживання владою або службовим становищем, перевищення влади або службових повноважень;

- привласнення бюджетних коштів, фінансове шахрайство, зловживання владою або службовим становищем, хабарництво та інші злочини, пов'язані зі сферою соціальних витрат, зокрема при оплаті, нормуванні та стимулюванні праці, професійному навчанні, страхуванні, охороні праці, пенсійному забезпеченні та обслуговуванні населення, соціальній допомозі малозабезпеченим громадянам та безробітним [3].

Потрібно зазначити, що вищевикладений криміналістичний аналіз злочинів, вчинених в умовах ринкових засад господарювання, має певне наукове значення для удосконалення криміналістичної кваліфікації економічних злочинів, розробки криміналістичної характеристики окремих видів і груп злочинів економічної спрямованості та методів їх розслідування. Водночас розроблені автором наукові рекомендації мають певне практичне значення для органів слідства, дізнання, СБУ, ДПА, прокуратури та Мін'юсту і дозволяють вирішити проблеми: єдиного підходу до визначення поняття злочину, вчиненого у сфері економічної діяльності; визначення пріоритетів напрямів у сфері економіки; встановлення єдиного порядку обліку злочинів економічної спрямованості; забезпечення достовірності та об'єктивності статистичних даних про результати розслідування злочинів, викритих на визначених пріоритетних напрямках економіки; своєчасного виявлення, розкриття та розслідування злочинів економічної спрямованості; оперативного викриття організованої злочинної діяльності у сфері економіки [3].

Потрібно зазначити, що економічні злочини характеризує високий ступінь латентності. Такі злочини, як правило, вчиняють корумповані посадовці державних органів управління, керівники підприємств, матеріально відповідальні особи, тобто «білокомірцеві» злочинці. Вони обіймають високі посади в управлінсько-владних органах і користуються партійною або депутатською недоторканістю [3].

Зрощування загальнокримінальної й економічної злочинності. Продовжує зміцнюватися зв'язок між злочинними формуваннями і легітимними економічними структурами, йде встановлення контактів, а то й об'єднання організаторів і лідерів злочинних груп і угруповань, а також комерційних, виробничих і інших підприємств. Незмірно зросли і доходи злочинців, що дозволяють їм не тільки використовувати їх на відтворення власне злочинності, але і впливати на соціально-політичні процеси в державі. Сьогодні на службі в кримінальних підприємств перебувають могутні юридичні особи, значна частина корумпованих службовців державного апарату, що дозволяють їм лобіювати свої інтереси в різних державних структурах і на всіх без винятку рівнях [1].

#### **Висновки**

Таким чином, можна сказати, що картина реально існуючої злочинності і результатів боротьби з нею настільки перекручена, що в дійсності ми маємо справу з якісно іншим соціально-правовим явищем, ніж звичайна злочинність економічної спрямованості. Проблема набуває принципово іншого, вже суспільно-політичного забарвлення, і постає питання про економічну безпеку та винайдення нових шляхів її забезпечення.

#### **Література**

1. Мамочка Р. В. Економічна злочинність як загроза економічній безпеці України, /

#### **SUMMARY**

*In the article have been examined the factors that contribute to economic organized criminal activity, given its forensic analysis that contribute to a unified approach to its concept, recording and timely reporting, disclosure and investigation.*

*Key words: economic security, economic criminal activity, criminalization of economy, latency, financial-economic and budgetary sphere, forensic signs.*

Р. В. Мамочка // Національний університет біоресурсів і природокористування України, 2008.

2. Гутник А. Е. Предупреждение налоговой милицией уклонений от уплаты налогов / А.Е. Гутник. - К., 2001. - 267 с.].

3. Корж В. П. Збірник наукових праць Ірпінської фінансово-юридичної академії (економіка, право). Вип. 2. 2013

4. Гончарук Я. А. Вплив тіньового сектору корупції на економічні системи /- Я. А. Гончарук, М. І. Флейчук // Економіка і прогнозування. – 2009. – № 2. – С. 7.

5. Стрельцов Е. Л. Экономическая преступность в Украине: Курс лекций /- Е. Л. Стрельцов.– Одесса, 1997. – С. 113–114; Давиденко Л. М. Кримінологічна класифікація економічних злочинів і її практичне значення / Л. М. Давиденко // Проблеми боротьби зі злочинністю у сфері економічної діяльності. – Харків, 1999. — С. 131; Корж В. П. Новий підхід до визначення поняття злочинів у сфері економічної діяльності / В. П. Корж // Вісник прокуратури. – 2007. – №4. – С. 78–82.

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ВЧИНЕННЯ ДОМАШНЬОГО НАСИЛЬСТВА ДО ОСІБ ПОХИЛОГО ВІКУ

**МАЛИНОВСЬКА Тетяна Миколаївна** - кандидат юридичних наук, доцент провідний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності Харківського національного університету внутрішніх справ  
<https://orcid.org/0000-0002-7713-7617>  
УДК 364.63-027.553-053.9: [342.92+343.85] (477)

*Рассмотрены общие положения относительно совершения домашнего насилия. Проанализированы формы насилия к лицам пожилого возраста. Акцентировано внимание на профилактике и предотвращению домашнего насилия как органами Национальной полиции, так и территориальными центрами социального обслуживания. Наведены общие статистические данные пострадавших от домашнего насилия. Предложено внедрение информационно-аналитической базы (учет статистических данных) потерпевших от домашнего насилия.*

*Ключевые слова:* домашнее насилие, человек преклонного возраста, здоровье и жизнь человека, профилактика.

### Постановка проблеми

Останніми роками в Україні приділяється значна увага проблемам запобігання та протидії домашньому насильству, яке призводить не тільки до втрати найдорожчого для людини – життя та здоров'я, а також завдає великої соціальної та моральної шкоди суспільству.

Люди похилого віку, пенсіонери, інваліди, самотні літні люди залишаються найменш захищеною верствою населення, що обумовлює необхідність виявлення причин і умов, які сприяють вчиненню цього протиправного діяння, а також вжиття відповідних заходів реагування щодо захисту прав особи, яка постраждала від домашнього насильства. Разом з тим, аналіз випадків домашнього насильства відносно осіб похилого віку є проблематичним, у зв'язку з

тим, що не існує об'єктивної та достовірної інформації про масштаби цього соціального явища, оскільки в більшості випадків воно залишається латентним.

Профілактика є ключовим елементом комплексу координаційних та стратегічних заходів, які здійснюються державою з метою припинення насильства до людей похилого віку, а система допомоги має бути спрощеною та максимально доступною для потенційних жертв чи тих, хто вже постраждав від насильства.

### Стан дослідження проблеми

Окремі аспекти у сфері домашнього попередження насильства у значній мірі досліджувалися Н. Аніщук, В. Вітвицькою, Дашковською, Л. Завадською, Л. Кормич, Л. Крижною, Н. Лавриненко, І. Лавринчук, К. Левченко, Л. Леонтьєвою, Л. Левицькою, О. Матвієнко, Т. Мельник. Вивченню проблем, пов'язаних з особливостями осіб похилого віку, приділяли увагу фахівці з різних галузей науки, зокрема: А. Капська, О. Холостова, П. Павленок, Л. Москвичева, Н. Шахматова та інші, однак попри широке коло наукових досліджень у сфері захисту прав людини від насильницьких злочинів, питання профілактики та захисту осіб похилого віку від домашнього насильства залишається малодослідженими та потребують теоретичного уточнення та обґрунтування.

**Метою та завданням статті** є визначення причин виникнення домашнього насиль-

ства стосовно людей похилого віку. Завданням дослідження є визначення проблемних питань та умов, що сприяють вчиненню домашнього насильства.

**Наукова новизна дослідження** полягає в обґрунтуванні проблеми домашнього насильства до осіб похилого віку; уточненні форми, види домашнього насильства стосовно осіб цієї категорії; удосконаленні заходи щодо захисту прав та інтересів осіб похилого віку.

#### **Виклад основного матеріалу**

Насильство залишається однією з розповсюджених форм порушення прав людини. Його причини пов'язані з економічною ситуацією, суспільними нормами та ставленням до насильства. Від домашнього насильства можуть потерпати всі члени родини, проте найчастіше воно торкається слабких, нездатних до самозахисту та залежних членів сім'ї: дітей, людей похилого віку, осіб з обмеженими фізичними чи психічними можливостями [1, с.4].

Необхідність ефективного забезпечення протидії та запобігання домашньому насильству зумовлена тим, що сьогодні випадки вчинення цього протиправного діяння все більше набувають в Україні широкого масштабу.

За даними Міністерства соціальної політики, кількість звернень з приводу домашнього насильства у 2016 року – 96 143; у 2017 – 96 245. У перші три місяці 2018 року – 26 715, це на 7,2% більше у порівнянні з аналогічним періодом минулого року [2]. Зазначимо, що окремої статистики щодо осіб похилого віку, які постраждали від домашнього насильства в Україні не ведеться, у статистичних звітах зазначається лише загальна кількість вчинених злочинів до осіб похилого віку (пенсіонерів), проте за чинним законодавством України пенсіонерами також вважають осіб, які не досягли чоловіки – 60 років, жінки – 55 років, але мають право на різні державні пенсії (наприклад, військовослужбовці). Крім того, статистичні відомості про конкретних жертв домашнього насильства та винних у його вчиненні мають велике значення не лише

для інформування відповідальних структур і громадян про серйозність цієї проблеми, а також можуть заохочувати потерпілих чи свідків повідомляти про випадки насильства.

Відповідно до класифікації Всесвітньої організації охорони здоров'я до людей похилого віку належить населення віком від 60 до 74 років, до старого

– від 75 до 89, до довгожителів – 90 років і старше [3]. Законом України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», визначаються громадяни похилого віку, особи, які досягли пенсійного віку, встановленого ст. 26 Закону України

«Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», а також особи, яким до досягнення зазначеного пенсійного віку залишилося не більш як півтора року [4].

У цей час не існує єдиної думки ні серед учених, ні серед експертів, практиків про причини домашнього насильства. Швидше за все, це явище пов'язане зі складним комплексом психологічних, соціальних, моральних і економічних чинників. Але необхідно визначити, що які б фактори та проблеми не сприяли вчиненню домашнього насильства, всі вони мають негативну дію, включають різні форми що порушують права та інтереси особи похилого віку.

Згідно із Всесвітньою організацією охорони здоров'я, насильство відносно осіб похилого віку – це здійснення яких-небудь разових або таких, що повторюються, актів або відсутність належних дій у рамках якої-небудь сім'ї, де передбачається наявність довірчих стосунків, що завдає шкоди літній людині або викликає у нього стрес. Такий тип насильства є порушенням прав людини і включає фізичне, сексуальне, психологічне, емоційне, фінансове і матеріальне жорстоке поводження; залишення без турботи; зневажливе відношення; а також зневага гідності і неповага [3].

Закон України «Про запобігання та протидії домашньому насильству» визначає домашнє насильство як діяння (дії або бездіяльність) фізичного, сексуального, психологічного або економічного насильства, що вчиняються всім чи в межах місця прожи-

вання або між родичами, або між колишнім чи теперішнім подружжям, або між іншими особами, які спільно проживають (проживали) однією сім'єю, але не перебувають (не перебували) у родинних відносинах чи у шлюбі між собою, незалежно від того, чи проживає (проживала) особа, яка вчинила домашнє насильство, у тому самому місці, що й постраждала особа, а також погрози вчинення таких діянь. За спрямованістю дій Закон виділяє наступні форми насилля: фізичне, психологічне, економічне, сексуальне [5].

У науковій літературі форми домашнього насильства до осіб похилого віку є дещо розширеними, окрім чотирьох категорій фізичного, психологічного, економічного, сексуального, виділяють ще медичне насильство, нехтування, пасивна зневага. Відповідно до класифікації, запропонованої О. Холостової, до осіб похилого віку можуть застосовувати наступні види насильства: фізичне насильство – заподіяння фізичного болю, пошкоджень, або навіть вбивство, насильницького примусу до чого-небудь, а також введення щодо особи похилого віку різного роду заборон, обмежень його прав і свободи; сексуальне насильство – будь-який вид домагання, виражається як у формі нав'язаних сексуальних торкань, сексуального приниження, так і зґвалтування; медичне насильство – недбалість і несвоечасність при видачі ліків, навмисне передозування препарату або, навпаки, відмова хворому в отриманні необхідних ліків; нехтування – безвідповідальність і невиконання опікуном своїх обов'язків щодо особи похилого віку, наслідком чого стають різного роду ушкодження і порушення його прав; пасивна зневага до особи похилого віку – ізоляція, залишення особи на самоті або ігнорування її існування. Активне нехтування до осіб похилого віку може проявлятися тоді, коли людину навмисно позбавляють речей, життєво необхідних для нормально існування (їжі, медикаментів, купання, спілкування тощо) або коли фізично залежну людину не забезпечують у належній мірі відповідним доглядом і турботою; психологічне (емоційне) насильство – заподіяння людині душевних страждань, лайка і образи

на її адресу, погрози, а також формування і розвиток у неї почуття страху; економічне насильство – виражається у формі присвоєння іншими членами сім'ї власності або коштів особи похилого віку без її згоди, незаконного або здійснюваного поза відповідності з бажанням особи використання її заощаджень [6, с.17].

Велике значення протидії та запобігання домашнього насильства має профілактична діяльність, яка, перш за все, повинна бути спрямована на попередження аморальної, протиправної поведінки, виявлення будь-якого негативного впливу на життя і здоров'я людей похилого віку та запобігання такому явищу.

Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» визначає органи та установи, на які покладається обов'язок здійснення заходів щодо запобігання та протидії домашньому насильству, серед яких важливе місце посідають підрозділи Національної поліції.

Законом визначено повноваження органів Національної поліції щодо попередження, виявлення, припинення фактів учинення домашнього насильства, а також притягнення кривдників до відповідальності. Цей нормативний акт також передбачає, що особа, винна у вчиненні означеного правопорушення, може бути притягнута до адміністративної, кримінальної та цивільно-правової відповідальності. Закон передбачає спеціальні заходи із запобігання домашньому насильству, які уповноважені підрозділи органів Національної поліції можуть застосовувати у межах, спосіб та випадках, передбачених законодавством [5]. Між тим, необхідно зазначити, що особи похилого віку не завжди повідомляють чи не мають можливості самостійно звернутися за допомогою до органів Національної поліції, із різних причин, це і суспільні та/або релігійні норми, побоювання помсти з боку кривдника або інших членів родини, економічну та психологічну залежність від кривдника, недостатню поінформованість органів, які надають допомогу у випадках вчинення домашнього насильства. Багато жертв також остерігаються психологічних або економічних репресій – повторення побоїв, загрозу



втрачає доходи тощо. Крім того, насильство не обмежується поодинокими випадками – дії кривдника дуже швидко набувають системного характеру [7, с. 10], замовчування потерпілими вчинення до них домашнього насильства призводить до того, що довести винуватість кривдників та притягнути їх до відповідальності, встановленої законом, потім вже проблематично, а майже і неможливо. Враховуючи, що жорстоке поводження з особами похилого віку проходить «непоміченим», не надається розголосу, то важливу роль у сфері профілактики також відіграють територіальні центри соціального обслуговування, які відвідують на дому інвалідів, хворих, самотніх осіб похилого віку, надають їм соціальні послуги й тим самим забезпечують процес їх підтримки в суспільстві. Ці спеціальні державні установи здійснюють надання соціально-побутових, психологічних, соціально-медичних, соціально-економічних, юридичних послуг з професійної реабілітації осіб з обмеженими фізичними можливостями, інформаційних, інших соціальних послуг.

Особливо актуально це питання стосується осіб похилого віку, які мешкають у сільській місцевості. Більшість сільських жителів України мають обмежений доступ до таких соціальних послуг, як юридичні, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, психіатрична допомога тощо.

Територіальні центри соціального обслуговування, як правило, розташовані у містах і райцентрах. Багато сільських жителів взагалі не отримують ніякої соціальної допомоги через брак професійно підготовлених кадрів, бездоріжжя, відсутності транспортних засобів. Часто соціальною роботою займаються люди недостатньо кваліфіковані чи мало підготовлені для роботи з особами похилого віку. Послуги соціальних педагогів, спеціалістів з соціальної роботи, психологів, психіатрів, юристів є недосяжними для сільських жителів.

Для підвищення ефективності соціальної роботи у вирішенні проблем сімейного неблагополуччя в цілому і насильства зокрема необхідно запровадити на постійній основі організацію курсів, тренінгів з удосконалення знань і навичок соціальних

працівників, з обов'язковим залученням висококваліфікованих місцевих міжнародних фахівців: юристів, психологів, педагогів, медиків, практиків.

### **Висновки**

На сьогодні насильство стосовно людей похилого віку, інвалідів, особливо тих, хто не може самостійно себе обслуговувати, є досить поширеним явищем, заходи щодо профілактики повинні бути спрямовані на попередження випадків різних видів насильства та зменшення негативних факторів і обставин, через які може трапитися таке насильство.

Для попередження насильства, що вчиняється щодо осіб похилого віку, пропонується створення інформаційної бази (обліку статистичних даних) про потерпілих осіб. Головною функцією запровадження інформаційної бази стане забезпечення безперешкодного доступу працівників органів Національної поліції, територіальних центрів соціального обслуговування, медичних установ до відомостей про потерпілих осіб. Запити та звіти дадуть можливість швидко й ефективно оновляти дані та вести диференційований статистичний облік осіб, які постраждали від домашнього насильства.

Враховуючи, що вікова категорія визначення поняття «особа похилого віку» варіюється від 55 до 74 – річного віку, і впливає на можливість неточних оцінок розповсюдження домашнього насильства, виникають певні труднощі із ефективною оцінкою реальної кількості скоєних правопорушень щодо осіб похилого віку.

Дослідження не вичерпує всіх проблемних питань, пов'язаних із захистом прав та інтересів осіб похилого віку. Перспектива подальшого вивчення профілактичних заходів передбачає, що система профілактики домашнього насильства щодо осіб похилого віку вимагає вирішення комплексу завдань психологічного, правового, соціального характеру, спрямованих на розвиток практичних заходів щодо запобігання домашнього насильства та реабілітації постраждалих осіб цієї категорії.

**АНОТАЦІЯ**

Розглянуто загальні положення щодо здійснення домашнього насильства. Проаналізовані форми насильства до осіб похилого віку. Акцентовано увагу на профілактиці та запобіганню домашньому насильству як органами Національної поліції так і територіальними центрами соціального обслуговування. Наведено загальні статистичні дані постраждалих осіб від домашнього насильства. Запропоновано створення інформаційної бази (обліку статистичних даних) потерпілих осіб.

Ключові слова: домашнє насильство, особа похилого віку, здоров'я та життя особи, профілактика.

**SUMMARY**

The general provisions on domestic violence are considered. Forms of violence against the elderly are analyzed. Emphasis is placed on the prevention and prevention of domestic violence by both the National Police and territorial centers of social services. General statistics on victims of domestic violence are presented. It is proposed to create an information database (accounting for statistical data) of victims.

Key words: domestic violence, elderly person, health and life of a person, prevention.

**Література**

1. Запобігання насильству в сім'ї у діяльності фахівців соціальної сфери: навчально-методичний посібник / Авт. кол.: Бондаровська В.М., Бордіян Я.І., Булах Л.В., Журавель Т.В. та ін. / За заг. ред. Бондаровська В.М., Журавель Т.В., Пилипас Ю.В. – Київ: ТОВ «Видавничий дім «КАЛИТА». 2014. 282 с.

2. 60% жертв мовчать. Де і хто в Україні найбільше скаржиться на домашнє насильство – інфографіка. URL: <https://tsn.ua/ukrayina/60-zhertv-movchat-de-i-hto-v-ukrayini-naybilshe-skarzhitsya-na-domashnyenasilstvo-infografika-1242831.html>

3. Всесвітня організація охорони здоров'я: електронна бібліотека URL: <http://www.who.int/publications/ru/>

4. Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян

похилого віку в Україні : Закон України від 16.12.1993 № 3721-XII.URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3721-12>

5. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-19>

6. Холостова, Е.И. Социальнаягеронтология: уч.-метод.пособие для студентов и вузов / Е.И Холостова. – М.: Просвещение, 2009. 106 с

7. Моніторинг національної судової практики розгляду судами кримінальних, цивільних справ і справ про адміністративні порушення, пов'язаних із вчиненням насильства в сім'ї // Дослідження здійснювалося за експертної підтримки Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Національної школи суддів України. Автор: О. Шаповалова, Координаційна команда: М. Дігтяр, Л.Кобелянська, В.Романюк, А.Філіпішина, А.Хмільовська, Ю.Щербініна // Програма розвитку ООН в Україні, 2014 - 77с.

## **МЕХАНІЗМ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ СВІТОГЛЯДУ ТА ВІРОСПОВІДАННЯ**

**БРИНЧАК Маріанна Петрівна - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ**

*В данной статье проанализированы и освещены определения механизма осуществления гражданских прав, а именно в общем понимании юридическим механизмом обеспечения свободы мировоззрения и вероисповедания человека считается система эффективных юридических средств реализации, охраны и защиты. Определено, что свобода мировоззрения и вероисповедания, как и другие гражданские личные неимущественные права? требуют практического обеспечения, соблюдения и реализации этого права, так как потребность в правозащитном механизме растет, когда права нарушаются.*

*Гарантии права касаются трех направлений деятельности по обеспечению права на свободу мировоззрения и вероисповедания, а именно - их реализации, охраны и защиты.*

*Обособлено, что кроме государственных гарантий осуществления права свободы мировоззрения и вероисповедания, существуют еще гарантии судебной защиты и самозащиты прав. Ключевой гарантией права свободы мировоззрения и вероисповедания является именно право на самозащиту.*

*Ключевые слова: неимущественные права, механизм осуществления, правовые гарантии, мировоззрение и вероисповедание, свобода совести, гражданское право.*

### **Стан наукової дослідженості теми**

Проблематика механізму здійснення права на свободу світогляду та віросповідання, як цивільного права, досліджувалась в юридичній літературі такими вченими,

як Стефанчуком Р.О., Синегубовим О.В., Вовк Д.О., Лупаревим Г.П., Ковлером А.І., Сліпченком С.О., Красицькою Л.В., Єрмоловою О.Н., Трофименком А.В., Алексєєвим С.С., Красавчиковою Л.О., Кузнєцовою Н.С., Іоффе О.С. та ін. Вказані вчені зробили значний внесок у дослідженні проблеми прав і свобод людини і громадянина, зокрема право на свободу світогляду та віросповідання, але в сучасних умовах це право потребує додаткового аналізу.

**Метою статі є** дослідження та визначення механізму здійснення свободи світогляду та віросповідання в Україні.

### **Виклад основного матеріалу**

У загальному розумінні юридичним механізмом забезпечення свободи світогляду та віросповідання людини вважається система ефективних юридичних засобів реалізації, охорони та захисту свободи світогляду та віросповідання, свободи совісті в цілому та окремих елементів, закріплених у національних юридичних актах.

Свобода світогляду та віросповідання, як і інші цивільні особисті немайнові права потребують практичного забезпечення, дотримання і реалізації цього права.

Механізм реалізації символізує рух, у цьому випадку процес перетворення прав і свобод, юридичних можливостей у дієве їх здійснення [1 с. 35].

Реалізація прав і свобод і результат їх здійснення нерозривно пов'язані, але між

ними необхідний певний механізм, здатний забезпечити ефективний перехід від одного до іншого. Це відбувається або в процесі дотримання громадянами встановленого правопорядку, або при здійсненні правохоронної діяльності держави [2].

Хоча права і свободи діють безпосередньо, не можна говорити про те, що не потрібно створювати механізм для їх реалізації та захисту. Потреба в правозахисному механізмі зростає, коли права порушуються. Крім діяльності органів держави щодо захисту прав громадян, правозахисний механізм включає в себе боротьбу самих громадян за втілення в життя наданих їм законодавством прав та свобод [3].

Гарантії стосуються трьох напрямів діяльності по забезпеченню права на свободу світогляду та віросповідання, а саме - їх реалізації, охорони та захисту.

Правовими державними гарантіями можна вважати ті, коли держава захищає права і законні інтереси релігійних організацій; сприяє встановленню відносин взаємної релігійної і світоглядної терпимості й поваги між громадянами, які сповідують релігію або не сповідують її, між віряними різних віросповідань та їх релігійними організаціями; бере до відома і поважає традиції та внутрішні настанови релігійних організацій, якщо вони не суперечать чинному законодавству. Здійснення права на свободу світогляду повинно базуватися на таких принципах: рівноправність громадян незалежно від їх ставлення до релігії, жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова, усі релігії, віросповідання є рівними перед законом, відокремлення церкви і релігійних організацій від держави. Дотримання принципів права свободи світогляду та віросповідання в Україні, є гарантіями з боку держави щодо дотримання та захисту прав і свобод людини.

Крім державних гарантій здійснення права свободи світогляду та віросповідання, існують ще гарантії судового захисту та самозахисту прав.

Конституція України [6] не містить поняття «право на самозахист», але наука цивільного права використовує це поняття та в Цивільному Кодексі України [5] присвя-

чена стаття 19, у якій зазначено, що особа має право на самозахист свого цивільного права та права іншої особи від порушень і протиправних посягань. Також у цьому положенні визначено, що способи самозахисту мають відповідати змісту права, що порушене, характеру дій, якими воно порушене, а також наслідкам, що спричинені цим порушенням.

Способи самозахисту можуть обиратися самою особою чи встановлюватися договором або актами цивільного законодавства.

Самозахист прав людиною включає в себе:

- безперешкодно здійснювати будь-яку дозволена державою правомірну діяльність із самозахисту порушених прав, свобод;
- вимагати від усіх інших осіб припинення актів поведінки, що перешкоджають законній діяльності суб'єкта;
- звернення в державні органи та органи місцевого самоврядування;
- оскарження дій (бездіяльності) посадових осіб, що порушують права громадян;
- звернення в засоби масової інформації та правозахисні організації, громадські об'єднання;
- публічні виступи громадян на захист своїх прав;
- отримання інформації про дії, що порушують права і свободи, об'єднання з метою захисту своїх прав;
- звернення в міжнародні органи із захисту прав людини.

Самозахист допускається за таких умов: а) має місце порушення цивільного права або небезпека його порушення; б) існує необхідність припинення (попередження) порушення власними силами; в) заходи самозахисту адекватні ступеню небезпеки правопорушення, тобто заподіяння шкоди порушнику чи іншій особі має бути санкціонованим законом, не виходити за межі дозволеного.

Зважаючи на можливість заподіяння шкоди цивільним правам інших осіб при застосуванні самозахисту (заподіяння шкоди майну, немайновим благам), він допускається за дотримання таких умов: а) заподіяна шкода має бути менш значною; б) реальна небезпека, яка загрожувала ци-

вільним правам особи за цих обставин, не могла бути усунена іншими засобами. Застосування цього способу у вказаних межах звільняє від відповідальності особу за шкоду, заподіяну третій особі, яка порушила або порушує права та інтереси того, хто захищається [4].

У правовій державі одним з найбільш ефективних і поширених засобів захисту прав і свобод є судовий захист.

Судові гарантії щодо здійснення свободи світогляду та віросповідання полягають у зверненні до суду в разі порушення іншими особами права особи на свободу світогляду та віросповідання. Судові органи України при розгляді справ щодо захисту прав людини, зокрема свободи світогляду та віросповідання, застосовують положення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а також практику Європейського суду як джерело права. Це ще раз підтверджує те, що необхідно допрацювати національне законодавство, для повноцінного захисту громадянами своїх особистих прав. Необхідно встановити межі та обмеження для повноцінного судового розгляду та у подальшому якщо є порушення права свободи світогляду та віросповідання, ефективно здійснювати його судовий захист.

Кожна людина повинна мати можливість вільно обрати спосіб захисту своїх порушених прав. При цьому він повинен бути впевнений у тому, що держава гарантує рівну можливість для будь-якого, незалежно від віри, раси, місця проживання, віку і статі, скористатися цими способами захисту. В іншому випадку прагнення сучасної держави до демократії, законності, свободи, рівності, гуманізму, правової держави, виражене в конституційних нормах і принципах, залишиться лише декларацією про наміри [3].

Право кожної людини на свободу світогляду та віросповідання є системоутворюючим у системі прав людини. Без його реалізації інші права людини втрачають більшу частину реального змісту, залишаючись декларацією. Реалізуючи це право, людина усвідомлює себе, знаходить сенс і визначає своє місце в житті. Свобода світогляду та ві-

росповідання як суб'єктивне право кожної людини є виміром свободи світоглядного вибору і включає в себе право формувати, обирати, мати, змінювати, відстоювати і поширювати переконання, право дотримуватися переконань і право відмовлятися від них, а також право діяти (не діяти) відповідно до переконань за умови правомірної поведінки.

### **Висновки**

Морально-ціннісна зумовленість правового регулювання свободи світогляду та віросповідання базується на необхідності створення правових гарантій задоволення морально-ціннісних потреб особи, коли право на вільне відправлення релігійних культів та задоволення в духовних потребах повинно бути забезпечене. Соціальна зумовленість юридичної природи цього правового феномену відображає наявність природнього права на забезпечення вільного волевиявлення свободи совісті, що напряду кореспондується з вільним виявленням віросповідання. У правовому забезпеченні перспективою вдосконалення цих правових гарантій вбачається формування правових основ механізму відповідальності за порушення цього комплексу прав і гарантій.

### **Література**

1. Синегубов О.В. Здійснення особистих немайнових прав малолітніх та неповнолітніх осіб // Монографія // Харків: Золота миля. 2015. – 528 с.
2. Стефанчук Р.О. Цивільне право України Навчальний посібник Київ Прецедент, 2005. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.ebk.net.ua/Book/law/stefanchuk\\_tsivpu/zmist.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/law/stefanchuk_tsivpu/zmist.htm)
3. Способи захисту прав та свобод людини і громадянина. [https://studme.com.ua/195704114400/pravo/sposoby\\_zaschity\\_prav\\_svobod\\_cheloveka\\_grazhdanina.htm](https://studme.com.ua/195704114400/pravo/sposoby_zaschity_prav_svobod_cheloveka_grazhdanina.htm)
4. Харитонов Є.О., Старцев О.В. Цивільне право України: 2007. Самозахист цивільних прав та інтересів. [https://pidruchniki.com/1029022846174/pravo/samozahist\\_tsivilnih\\_prav\\_interesiv](https://pidruchniki.com/1029022846174/pravo/samozahist_tsivilnih_prav_interesiv)

**АНОТАЦІЯ**

*У цій статті проаналізовано та висвітлено визначення механізму здійснення цивільних прав, а саме у загальному розумінні юридичним механізмом забезпечення свободи світогляду та віросповідання людини вважається система ефективних юридичних засобів реалізації, охорони та захисту. Визначено, що свобода світогляду та віросповідання, як і інші цивільні особисті немайнові права, потребують практичного забезпечення, дотримання і реалізації цього права. Потреба в правозахисному механізмі зростає, коли права порушуються.*

*Висвітлено, що гарантії права стосуються трьох напрямів діяльності по забезпеченню права на свободу світогляду та віросповідання, а саме - їх реалізації, охорони та захисту.*

*Видокремлено, що крім, державних гарантій здійснення права свободи світогляду та віросповідання, існують ще гарантії судового захисту та самозахисту прав. Ключовою гарантією права свободи світогляду та віросповідання є саме право на самозахист.*

*Ключові слова: немайнові права, механізм здійснення, правові гарантії, світогляд та віросповідання, свобода совісті, цивільне право.*

**MECHANISM OF EXERCISE OF THE RIGHT OF FREEDOM OF WORLDVIEW AND RELIGION**

This article analyzes and highlights the definition of the mechanism of civil rights, namely in the general sense of the legal mechanism of ensuring freedom of thought and religion as a system of effective remedies, protection and defense. It is determined that freedom of worldview and religion, as well as other civil personal inalienable rights, require practical provision, observance and implementation of this right. The need for a mechanism of human rights increases when rights are violated.

It is highlighted that the guarantees of law relate to three areas of activity to ensure the right of freedom of thought and religion, namely - their implementation, protection and defense.

It is emphasized that in addition to state guarantees of the exercise of the right of freedom of thought and religion, there are also guarantees of judicial protection and self-defense of rights.

The key guarantee of the right of freedom of thought and religion is the right to self-defense.

**Key words:** non-property rights, implementation mechanism, legal guarantees, worldview and religion, freedom of conscience, civil law.

5. Цивільний Кодекс України, 2505-VIII / [Електронний ресурс] / - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15/>

6. Конституція України. - К.:2016.

## **ПРОБЛЕМА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ ДІЯЛЬНОСТІ РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ**

**ЧОРНОПИСЬКА Вікторія Зіновіївна - кандидат історичних наук, старший викладач кафедри цивільного права та процесу Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»)**

**ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3230-5971>  
УДК 342.95**

*У статті здійснено системно-структурну характеристику адміністративно-правових гарантій діяльності релігійних організацій в Україні. Відзначено, що адміністративно-правові гарантії діяльності релігійних організацій в Україні – багатогранне явище, яке охопити єдиним визначенням доволі важко. Адже позначені гарантії стосуються різноманітних сфер реалізації прав релігійних організацій, різної спрямованості адміністративних правовідносин, в які вони вступають, мають різне наповнення та зміст. З'ясовано, що система адміністративно-правових гарантій діяльності релігійних організацій в Україні в найзагальнішому вигляді може бути представлена спеціальними правовими умовами, засобами і способами забезпечення діяльності та охорони правових можливостей релігійних організацій. Тобто за правовою природою ці гарантії поділяються на адміністративно-правові гарантій-умови, адміністративно-правові гарантій-засоби і адміністративно-правові гарантій-способи забезпечення діяльності релігійних організацій.*

*Ключові слова: адміністративно-правові гарантії, релігійні організації, адміністративно-правовий статус релігійних організацій, правосуб'єктність релігійних організацій, нормативно-правові гарантії діяльності релігійних організацій, організаційно-правові гарантії діяльності релігійних організацій, адміністративно-процесуальні гарантії діяльності релігійних організацій.*

### **Постановка проблеми**

Сучасні умови розбудови української держави вимагають ефективного правового регулювання відносин у сфері діяльності релігійних організацій, формування дієвих адміністративно-правових гарантій їхнього функціонування. Незважаючи на здійснюваний упродовж останніх десятиліть процес оновлення нормативно-правових гарантій діяльності релігійних організацій у нашій державі, все ще не вирішеними залишаються питання адміністративно-правового забезпечення їх функціонування. Відтак, на часі дослідження сучасного стану адміністративно-правового гарантування діяльності релігійних організацій, чинників, які впливають на них, нових викликів, що стоять перед державною щодо гарантування діяльності релігійних організацій, визначення змісту та елементів системи адміністративно-правових гарантій діяльності релігійних організацій та здійснення їх системно-структурної характеристики, напрямів удосконалення гарантій діяльності релігійних організацій у нашій державі.

### **Стан дослідження проблеми**

Серед дослідників аналізу правових засад діяльності релігійних організацій слід відмітити таких вітчизняних авторів, як І. Пристінський, І. Рябко, А. Радченко, Г. Сергієнко, М. Червенкова, В. Фучеджі. Важливі теоретичні аспекти проблеми адміністративно-правового гарантування діяльності релігійних організацій в Україні були представлені в низці праць таких вітчизняних авторів, як

І. Андрухів, А. Арістова, Д. Вовк, І. Компанієць, М. Кравцова, П. Мінка, Д. Миронович, Р. Небожук, В. Петрик, В. Піддубна, С. Сливка, Н. Стоколос, Д. Шумунова. Не зважаючи на широкий доробок вітчизняних авторів у досліджуваній сфері, поза їхньою увагою залишилося багато актуальних питань функціонування релігійних організацій, проблем адміністративно-правового гарантування їх діяльності.

#### **Мета дослідження**

Авторка поставила за мету здійснити системно-структурну характеристику адміністративно-правових гарантій діяльності релігійних організацій в Україні.

#### **Вклад основного матеріалу**

Системність та поліструктурність категорії адміністративно-правових гарантій діяльності релігійних організацій в Україні є беззаперечним фактом, позаяк самі гарантії є різнорідними за своєю природою, суб'єктами застосування, безпосередніми цілями, інструментами забезпечення належного функціонування цих інституцій у громадянському суспільстві.

Учені визначають різні критерії щодо класифікації адміністративно-правових гарантій. Цікавою є пропозиція Л. Веселової адміністративно-правові гарантії в загальному вигляді поділити за функціональним принципом на наступні види: зобов'язальні – зобов'язують інших суб'єктів адміністративно-правових відносин реалізувати законослухняну поведінку; заборонні – визначають систему обмежень та заборон для суб'єктів адміністративно-правових відносин; такі, що уповноважують, та рекомендаційні – визначають бажану, з точки зору органів управління, поведінку задля уникнення потенційних загроз для функціонування певних суб'єктів [1, с. 115].

Як правило, гарантії ототожнюють з певною діяльністю суб'єктів, що володіють державно-владними повноваженнями. Приміром, О. Альохін до адміністративно-правових гарантій прав особи зараховує заслуховування органами державного управління й місцевого самоврядування звітів органів і посадових осіб, які уповноважені застосовувати адміністративні стягнення; здійснення контролю;

розгляд подань і протестів органів прокуратури; проведення перевірок щодо опублікованих у засобах масової інформації відомостях, які інформують про порушення прав і свобод, тощо [2, с. 45].

Або ж розглядають винятково як складову механізму охорони, водночас виокремлюючи такі групи юридичних гарантій, як гарантії охорони та гарантії захисту. Зокрема, під гарантіями охорони О. Скакун розуміє встановлення меж здійснення прав і свобод, їх конкретизацію в законодавстві; встановлення процедур, засобів заохочення, стимулювання, пільг для ініціативної реалізації прав; встановлення засобів профілактики та запобігання правопорушень. Гарантіями захисту, згідно з позицією О. Скакун, є конституційний нагляд, контроль, відповідальність правопорушника; встановлення заходів відповідальності винних за порушення прав і свобод громадян; встановлення заходів захисту прав, відновлення порушеного права [3, с. 189].

У продовження до цього К. Волинка відзначає, що до юридичних гарантій належать спеціальні засоби виявлення правопорушень (прокуратура, органи розслідування тощо); засоби попередження правопорушень (приміром, митний огляд); засоби припинення правопорушень (затримання, арешт); заходи по захисту та відновленню порушених прав; юридична відповідальність; процесуальні гарантії; правосуддя [4, с. 179]. У цьому контексті автор розглядає юридичні гарантії як певні інструменти і як суб'єкти їх застосування, що, на нашу думку, є доволі сумнівним підходом до висвітлення змісту цієї категорії.

Окремі вчені до таких гарантій відносять правові норми чи процедури реалізації або захисту прав. М. Березін, Б. Свірський стверджують, що систему адміністративно-правових гарантій можна виокремити в три групи. До першої належить група гарантій (правових норм) щодо загального правового статусу особи. Друга група правових гарантій прав і свобод пов'язана з відповідними адміністративно-правовими процедурами, у яких реалізуються ті чи інші права. Така, наприклад, процедура розгляду скарг та заяв громадян [5, с. 140]. Третю групу складають адміністративно-процесуальні гарантії, що реалізуються



в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення [6].

Адміністративно-правові способи в системі гарантування діяльності релігійних організацій відіграють роль своєрідних моделей можливої, дозволеної, легалізованої державою поведінки. Отже, засоби гарантування діяльності релігійних організацій є інструментами реалізації передбачених у законодавстві способів їх можливої, дозволеної, легалізованої державою поведінки [7, с. 286].

До цього переліку слід додати адміністративно-правові умови діяльності релігійних організацій: адміністративно-правова забезпеченість реалізації принципів соціальної свободи, демократизму, верховенства права в державі, наявність у суб'єкта гарантування необхідного обсягу дієздатності; об'єктивно вираженого волевиявлення та його адекватність внутрішній волі; відповідність форми засобу та способу гарантування вимогам закону; спрямованість волі суб'єкта гарантування на реальне досягнення обумовленого ним результату, тобто легалізації релігійної організації, безперешкодного здійснення нею юридично-значущої діяльності; припинення незаконної діяльності щодо релігійної організації, її захисту, відновлення порушеного права чи реалізації закріплених у законодавстві правових можливостей.

Отже, адміністративно-правові гарантії діяльності релігійних організацій в Україні – багатогранне явище, яке охопити єдиним визначенням доволі важко. Адже позначені гарантії стосуються різноманітних сфер реалізації прав релігійних організацій, різної спрямованості адміністративних правовідносин, у які вони вступають, мають різне наповнення та зміст.

Система адміністративно-правових гарантій діяльності релігійних організацій в Україні в найзагальнішому вигляді може бути представлена спеціальними правовими умовами, засобами і способами забезпечення діяльності та охорони правових можливостей релігійних організацій. Тобто за правовою природою ці гарантії поділяються на адміністративно-правові гарантії-умови, адміністративно-правові гарантії-засоби і адміністративно-правові гарантії-способи забезпечення діяльності релігійних організацій.

Цілком слушним є віднесення до правових засобів систему юридичних інструментів (норм права, правозастосовної діяльності, індивідуальних юридичних актів), що дають можливість самостійно або за сприяння органів публічного управління чи громадських формувань забезпечити реалізацію потреб, здійснити протидію правопорушенням, відновити правові можливості, відшкодувати заподіяну шкоду [7, с. 329].

Визначення поняття «правові засоби» в контексті інструментальної теорії права здійснено О. Онуфрієнком та Т. Пашуком. Правові засоби – це система субстанційних та діяльнісних правових явищ, за допомогою яких конкретні суб'єкти правовідносин, що поступово набувають характеру інструментальної гри, досягають приватних й публічних цілей [8, с. 15]. Т. Пашук визначає правові засоби як будь-які юридичні явища, за допомогою яких може бути досягнута певна ціль, зафіксована прямо або опосередковано у законодавстві. Він вважає, що загальне поняття юридичного засобу має формуватися та інтерпретуватися на основі інструментального підходу щодо дослідження всіх видів юридичних явищ: субстанціональних (юридичних норм, нормативних юридичних актів), діяльнісних (юридичних дій) і явищ правосвідомості (а саме легалізованих юридичних понять) [9, с. 167].

До правових засобів науковці відносять правові регулятори (норми права, різні засоби правового регулювання (дозволи, заборони, позитивні зобов'язання), юридичну відповідальність); явища правової форми (правові акти, інтерпретаційні акти офіційного нормативного тлумачення, положення судової практики, нормативні договори); юридичну діяльність, що розглядається як система дій та операцій суб'єктів з використання правових установлень тощо [10, с. 68].

Проте цю систему гарантій слід доповнити способами реалізації зазначених засобів. Зокрема, О. Пабат зазначає, що поняття гарантій прав та свобод громадян містить категорії «засобів», що розглядаються як знаряддя досягнення мети провадження, та «способів», які визначено як шляхи реалізації засобів. Автор слушно відзначив, що система способів й засобів, які забезпечують необхідний порядок реалізації всіх основних прав осіб у їх взаємо-

відносинах з адміністративними органами визначається гарантіями їх правових можливостей [11, с. 9–10].

З цього приводу слід погодитися, що норми права, правозастосовна діяльність та індивідуальні юридичні акти набувають значення гарантій реалізації прав та законних інтересів громадян та засобів їх захисту (охорони) [12, с. 68].

Найбільш вдалим слід визнати підхід до класифікації правових гарантій діяльності особи О. Навроцького [13, с. 98]. Усі ці автори прийшли до висновку, що гарантії сформовані з кількох блоків, що стосуються нормативного визнання певних правових та організацій їхньої реалізації та захисту. При цьому ці блоки визначаються цими авторами не однаково.

Зокрема, О.О. Навроцький стверджує, що всі гарантії об'єднує єдине призначення, яке полягає в забезпеченні чіткої реалізації прав особи. При цьому автор вирізняє нормативно-правові адміністративні гарантії та організаційно-правові адміністративні гарантії. Перші, він вважає, закріплені в нормативних актах адміністративного законодавства України, тобто це сукупність адміністративно-правових норм, за допомогою яких забезпечуються права особи. Організаційно-правові адміністративні гарантії виступають як комплекс (система) засобів реалізації діяльності органів публічного адміністрування, що спрямована на створення сприятливих умов для реального користування правами. Через такі гарантії відбувається усунення й недопущення можливих причин та ускладнень неповного чи неналежного здійснення прав й захист таких прав від порушень. У контексті організаційно-правових адміністративних гарантій необхідно розглядати засоби (механізм, який забезпечує можливість користуватися правами), що забезпечують фактичну реалізацію та всебічну охорону прав особи в діяльності органів публічного адміністрування [13, с. 71].

Проте, підхід О. Навроцького не є цілісним. Значно чіткіше та системніше поділ гарантій запропонував І. Личенко [7, с. 98]. Пріоритетним критерієм розмежування досліджуваних вченою адміністративно-правових гарантій було обрано форму реалізації таких гарантій. Цей критерій дозволяє виокремити

нормативно-правові, організаційно-правові, процесуальні гарантії.

Пріоритетність цього критерію зумовлена сприйнятою науковцями європейських держав теорією поділу адміністративного права на матеріальне, процесуальне та структурно-організаційне право. Автор посилається на дослідження А. Школика, який стверджував про важливість перегляду системи адміністративного права, зважаючи на усталену в Європі традицію умовного поділу адміністративного права на три частини: право «устроєве» (структурно-організаційне), право матеріальне і право процесуальне. Такий поділ має відповідати на запитання: хто робить, що робить, як робить? [14, с. 59].

Тому поділ адміністративного права на матеріальну, процесуальну та структурно-організаційну частину може цілком вдало відобразити й систему правових гарантій прав особи, що сформовані в рамках цієї галузі права. Саме тому слід підтримати запропонований поділ [7, с. 98] залежно від форми реалізації гарантій діяльності особи на нормативно-правові, організаційно-правові, процесуальні гарантії.

Значення гарантій-засобів набувають нормативно-правові акти, норми права, які визначають основи виникнення адміністративних прав релігійних організацій, порядок реалізації цих прав, процесуальний порядок відновлення прав. Ці норми можуть стосуватися процедури припинення незаконної діяльності щодо релігійної організації (наприклад в порядку ст. 31 Закону України «Про національну поліцію» від 02.07.2015-№ 580-VIII, припинення незаконної діяльності посадових органів публічного управління, притягнення до адміністративної відповідальності фізичних осіб чи посадових осіб за незаконну діяльність щодо релігійних організацій (наприклад, прийняття рішень, що порушують права релігійних організацій); обов'язку органу публічного управління відновити порушені права релігійної організації, відшкодувати шкоду.

Матеріальні адміністративно-правові норми, які стають адміністративно-правовими гарантіями діяльності релігійних організацій, деталізують самі права, обов'язки релігійних організацій, порядок їх реалізації, приписи та

заборони стосовно інших суб'єктів правовідносин щодо релігійних організацій.

Адміністративно-процесуальні норми визначають порядок, процедуру реалізації правових можливостей (процесуальні форми, способи і методи здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності у сфері публічного управління, порядок реалізації компетенції адміністративних органів щодо релігійних організацій) і відповідають на запитання «як, яким чином робити?» [15, с. 42-43].

Організаційно-правовими гарантіями є система закріплених нормами права специфічних організаційних умов, адміністративно-правових способів, організаційно-правових засобів, спрямованих на забезпечення нормального функціонування релігійних організацій, нейтралізації можливих загроз, протидії порушенню їх права.

Ці умови дають змогу зреалізувати закріплені в законодавстві механізми захисту прав, перешкоджають деструктивному розвитку відносин, усувають причини та умови вчинення правопорушень та стосуються організації функціонування суб'єктів захисту прав особи [7, с. 116–117].

Адміністративно-процесуальними гарантіями, що забезпечують динаміку адміністративного процесу відносно реалізації прав, є: гарантований правовий захист з боку суб'єктів, наділених контрольними повноваженнями (т.зв. адміністративно-процесуальний контроль); процедура внутрішнього розгляду скарг та апеляція в інстанційному порядку; процесуальна діяльність суб'єктів, що представляють інтереси (адвокат, законний представник); визначений порядок реалізації відповідальності посадових осіб адміністративних органів; процесуальні строки; комплекс процесуальних прав (активна діяльність щодо здійснення своїх прав). Наведені гарантії становлять окрему самостійну гарантію прав та свобод громадян – наявність достатньої адміністративної процедури [11, с. 11].

### **Висновки**

Таким чином, гарантії можуть класифікуватися й за іншими критеріями. Вони можуть стосуватися різних видів діяльності самих релігійних організацій (звернення до уповноважених державних органів щодо

проведення реєстраційних та інших адміністративних процедур, отримання адміністративних послуг на рівні з іншими юридичними особами, створення власних освітніх установ відповідно до своїх внутрішніх настанов, для релігійної освіти дітей і дорослих, отримання і оформлення права власника на майно культурного призначення тощо).

Також гарантії можуть стосуватися різних проявів реалізації релігійними організаціями адміністративно-правових норм (використання, дотримання, виконання, застосування правових норм релігійними організаціями) або дій інших суб'єктів щодо нейтралізації загроз щодо діяльності релігійних організацій (попередження, припинення правопорушень щодо релігійних організацій, притягнення винних осіб за такі протиправні дії до адміністративної відповідальності).

За цільовою спрямованістю їх слід розділити на адміністративно-правові гарантії реалізації прав релігійних організацій та адміністративно-правові гарантії їх охорони та захисту. Перші стосуються належної регламентації та визначеності процедури реалізації діяльності релігійних організацій, а другі – можливості оскарження рішень, дій, бездіяльності органів публічного управління, покарання посадових осіб за незаконну діяльність та порушення прав релігійних організацій, притягнення винних до адміністративної відповідальності за діяльність у сфері функціонування релігійних організацій тощо.

Гарантії різняться за правовим статусом суб'єктів їх реалізації (адміністративно-правові гарантії органів публічного управління (застосовуються Державною службою України з етнополітики та свободи совісті, правоохоронними, судовими органами, органами місцевого самоврядування), іншими учасниками публічно-правових відносин (застосовуються Всеукраїнською Радою Церков і релігійних організацій, самими релігійними організаціями тощо).

Отже, система адміністративно-правових гарантій діяльності релігійних організацій – поліструктурна категорія адміністративного права, що представлена спеціальними правовими умовами, засобами і способами забезпечення діяльності та охорони правових можливостей релігійних організацій, охоплює

різні за формою реалізації, цільовою, правовим статусом суб'єктів їх реалізації та іншими характеристиками інструменти забезпечення втілення в життя прав релігійних організацій та їхньої адміністративно-правової охорони та захисту.

#### Література

1. Веселова Л. Ю. Ознаки та види адміністративно-правових гарантій безпеки дорожнього руху. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 2. С. 113–116.
2. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Москва : ЗЕРЦАЛО, 1997. 672 с.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Пер. з рос. Харків: Консум. 2001. 656 с.
4. Волинка К. Г. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: МАУП, 2003. 240 с.
5. Свірський Б. М. Джерела нормативно-правового забезпечення прав і свобод людини у правоохоронній діяльності. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія : Право. 2018. Вип. 16. С. 139–144.
6. Березін М. Ю. Система адміністративно-правових гарантій прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1511> (дата звернення: 04.09.2018 р.).
7. Личенко І. О. Захист законних інтересів громадян України у сфері власності засобами адміністративного права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 495 с.
8. Онуфрієнко О. В. Правові засоби у контексті інструментальної теорії права : автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Харків, 2004. 18 с.
9. Пашук Т. І. Право людини на ефективний державний захист її прав та свобод: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2006. 210 с.
10. Сапун В. А. Турбова Я. В. Инструментальная теория права и правовые средства как элементы юридической техники. *Ученые записки юридического факультета*. Вып. 18 (28). 2010. С. 65–71.
11. Пабат О. В. Адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2008. 20 с.

#### SUMMARY

*The article provides a system-structural description of the administrative and legal guarantees of religious organizations in Ukraine. It is noted that the administrative and legal guarantees of the activities of religious organizations in Ukraine are a multifaceted phenomenon, which is quite difficult to cover with a single definition. After all, these guarantees relate to different areas of realization of the rights of religious organizations, different directions of administrative legal relations in which they enter, have different content and content. It was found that the system of administrative and legal guarantees of religious organizations in Ukraine in the most general form can be represented by special legal conditions, means and methods of ensuring the activities and protection of legal opportunities of religious organizations. That is, by their legal nature, these guarantees are divided into administrative-legal guarantees-conditions, administrative-legal guarantees-means and administrative-legal guarantees-ways of ensuring the activities of religious organizations.*

*Key words: administrative-legal guarantees, religious organizations, administrative-legal status of religious organizations, legal personality of religious organizations, normative-legal guarantees of activity of religious organizations, organizational-legal guarantees of activity of religious organizations, administrative-procedural guarantees of activity of religious organizations.*

12. Рудинский Ф. М. Гарантии конституционной свободы совести и атеистическое воспитание. *Советское государство и право*. 1983. № 7. С. 40–47.

13. Навроцький О. О. Види адміністративно-правових гарантій забезпечення прав дитини в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2017. № 1. С. 69–74.

14. Школик, А. М. Можливості використання зарубіжної адміністративно-правової доктрини в українському адміністративному праві. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. Одеська нац. юрид. акад. Одеса : Юрид. л-ра, 2007. Вип. 35. С. 58-61.

15. Пабат О. В. Адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2008. 194 с.

## ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ РЕЄСТРАТОРІВ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЗАКОНОДАВСТВА ТА НЕОБХІДНІСТЬ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДОБРОЧЕСНОСТІ ЯК ДОДАТКОВОГО КРИТЕРІЮ, ЩО МАЄ ВИСУВАТИСЬ ДО ОСІБ, ЯКІ ОБІЙМАЮТЬ ЦЮ ПОСАДУ

БІНЬКО Ігор Ігорович - здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

УДК 340.12:347.214.23

*Добропорядочность, как принцип деятельности, становящаяся присущей работе государственного аппарата, государственных служащих и вообще должностных лиц публичного права, является чрезвычайно сложной оценочной категорией. Однако без введения такой категории и с продолжением классического формального соблюдения правовых норм исчезает и нивелируется сама суть работы государственного аппарата, опускается к выполнению формальных правил, которые можно легко обойти, использовав несогласованность норм и в результате придерживаясь законности, однако утратив реализацию прав как основную сущность таких установок. В работе исследуется роль и место понятия добропорядочности в системе позитивной ответственности государственного регистратора и делается вывод в пользу введения такого требования.*

*Ключевые слова: административная ответственность, добропорядочность, государственный регистратор*

### Актуальність дослідження

На якість економічних, соціальних, політичних, правових, інформаційних й інших процесів, що відбуваються повсякденно в нашій країні та від яких напряду залежить наша інтеграція у Європейське співтовариство, а також становлення як демократичної, соціальної, правової держави, негативний вплив створюють незаконні прояви у діяльності представників державної влади та її виконавчих органів.

### Наукові публікації

Питанням відповідності стандартів поведінки службових осіб та юридичної відповідальності в різний час приділяли увагу такі науковці, як В. Галунько [1], Р. Ігонін [2], Ю. Кунєв [3] та інші вчені в галузі адміністративного права. Проте питанням доброчесності державного реєстратора належна увага ще тільки має бути приділена.

### Мета статті

Це дослідження виходить з гіпотези про те, що органи державної влади та їх посадові особи діють з метою реалізації та гарантування прав людини та громадян загалом, відповідно, вони мають діяти доброчесно в основі своєї діяльності, не обмежуючись лише дотриманням формальних законодавчих критеріїв, що дозволяють зняти з себе юридичну відповідальність у разі їх дотримання, проте не слугують встановленню верховенства права.

### Основний зміст дослідження

Доброчесність виступає одним із принципів, відповідно до якого, згідно з положеннями Закону України «Про державну службу», здійснюється державна служба в Україні:

- верховенства права - забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України [4], що визначають зміст та спрямованість діяльності

ті державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

- доброчесності - спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [5, ст.4].

Тобто доброчесність повинна мати обов'язкове місце при здійсненні своїх посадових обов'язків суб'єктами публічного адміністрування, на яких поширюється дія вищевказаного закону, у сфері охорони прав власності на об'єкти нерухомого майна.

Соціальні перетворення та їх якісний етичний вимір не можливі без доброчесності у правовідносинах, які відбуваються в країні на всіх рівнях суспільного життя.

Фактично, доброчесність є моральною засадою поведінки людей, тому закріплення її як обов'язкової умови щодо діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері охорони прав власності на об'єкти нерухомого майна, все ж видається більш ідеологічним спонуканням, ніж практично можливим до зобов'язання її дотримуватися.

З іншого боку, важливим є питання, що вважається «недоброчесністю» в роботі відповідних суб'єктів та яка настає за неї відповідальність. У законодавстві такий термін юридично майже ніде не використовується, лише в Законі України «Про прокуратуру» є згадка про «недоброчесність» [6, ст. 32], але її визначення там теж не надається.

Іншими словами, держава через застосування примусу зобов'язує державних службовців бути доброчесними. Щодо регулювання питань цієї сфери відносин, раніше діяв Закон України «Про правила етичної поведінки», який передбачав за порушення таких правил усі види юридичної відповідальності [7].

У різного роду законодавчих актах можна зустріти такі застосування досліджуваного терміна, як:

- доброчесність як принцип діяльності; доброчесність установи; перевірка на доброчесність, що застосовуються стосовно державних органів.

Перевірка на доброчесність як поняття розкривається при висвітленні принципів

організації роботи з повідомленнями про корупцію - поведінка працівників апарату Міністерства розвитку громад та територій України [8] відповідно до вимог Закону України «Про запобігання корупції» [9], Закону України «Про державну службу» [5] та Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [11].

Здійснення перевірки на доброчесність суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбачено, зокрема, у Плані першочергових заходів з подолання корупції [12], що на практиці полягає у запровадженні декларацій доброчесності та їх вибіркового перевірках.

Подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є формою контролю держави за доброчесністю осіб, які виконують певні функції держави або місцевого самоврядування.

- доброчесний громадянин; критерії доброчесності; декларація доброчесності - такі терміни можна зустріти у законодавстві, що стосується сфери судочинства.

Як превентивний метод протидії корупції, Законом України «Про судоустрій і статус суддів» впроваджено процедуру подання декларації доброчесності: кандидата на посаду судді та судді.

Суддя зобов'язаний щорічно до першого лютого подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [13] декларацію доброчесності за формою, що визначається Комісією. Декларація доброчесності судді складається з переліку тверджень, правдивість яких суддя повинен задекларувати шляхом їх підтвердження або не підтвердження [14, ст. 62].

У декларації доброчесності судді зазначаються відомості про діяльність судді, проходження перевірки суддів відповідно до Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» [15] та її результати; відсутність заборон, визначених Законом України «Про очищення влади» [16].

З вище наведеної інформації можна узагальнити, що зміст декларації доброчесності

полягає в самоперевірці та висвітленні відповідних якостей зацікавленої у такій процедурі особи, про себе, перед громадськістю, для її, так би мовити, схвалення.

Також добросовісність присутня у законодавстві як один із критеріїв відповідності суддівській посаді: на посаду судді може бути призначений громадянин України, не молодший тридцяти та не старший шістдесят п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентним, добросовісним та володіє державною мовою [1, ст.127].

Працівники системи Міністерства юстиції України під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані керуватися такими принципами: служіння державі і суспільству; пріоритетність інтересів; субординація; толерантність; гідна поведінка; добросовісність; політична нейтральність; прозорість і підзвітність; сумлінність [17].

Такого ж роду принципи, включаючи добросовісність, поширюються на діяльність інших міністерств, які, у свою чергу, можуть виступати суб'єктами, які відповідальні за здійснення реєстраційних дій.

Особами, які відповідальні за здійснення реєстраційних дій, є державні реєстратори органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, а також нотаріуси (державні та приватні).

Суб'єкти державної реєстрації прав за порушення законодавства у сфері державної реєстрації прав несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність у порядку, встановленому законодавством.

Шкода, завдана державним реєстратором фізичній чи юридичній особі під час виконання своїх обов'язків, підлягає відшкодуванню на підставі судового рішення, що набрало законної сили, у порядку, встановленому законом [18, ст.38].

Дисциплінарна відповідальність державного реєстратора регулюється Законом України «Про державну службу» [5], Кодексом законів про працю України [19].

У разі, якщо державний реєстратор є державним службовцем і він за невиконання або неналежне виконання посадових

обов'язків, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни притягається до дисциплінарної відповідальності [5, ст.64], то до нього можуть бути застосовані наступні види дисциплінарних стягнень: зауваження, догана, попередження про неповну службову відповідність, звільнення з посади державної служби.

Цивільно-правова відповідальність осіб, які здійснюють реєстраційні дії, настає тоді, коли ними було вчинено цивільне правопорушення - протиправна дія або бездіяльність особи, яка порушує норми цивільного законодавства або умови договору [20]. І полягає у невігідних наслідках майнового характеру, які покладені на особу, що не виконала або неналежно виконала зобов'язання або посягнула на абсолютні майнові чи особисті немайнові права чи блага інших осіб.

При цьому, відповідальність держави за шкоду, яка виникла через незаконні реєстраційні дії, закріплена на конституційному рівні, та полягає в тому, що кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень [1, ст.56].

Так, як на осіб, які відповідальні за здійснення реєстраційних дій у більшій мірі, поширюється дія Закону України «Про державну службу» [5], то, відповідно, до Цивільного кодексу України, у якому передбачено, що юридична або фізична особа відшкодує шкоду, завдану їхнім працівником під час виконання ним своїх трудових (службових) обов'язків [20, ст.1172 ч.1], держава за їх дії, як уповноважений на їх здійснення суб'єкт, також має нести відповідальність.

Адміністративна відповідальність осіб, які відповідальні за здійснення реєстраційних дій, настає при вчиненні ними адміністративних правопорушень у цій сфері.

Ними є протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений

порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [21, ст.9].

Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачена адміністративна відповідальність за правопорушення, у сфері державної реєстрації, вчинені:

-державними реєстраторами, що перебувають у трудових відносинах з виконавчими органами сільських, селищних та міських рад, Київською та Севастопольською міськими, районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями [22], акредитованими суб'єктами;

-державними виконавцями, приватними виконавцями, які є державними реєстраторами у разі державної реєстрації обтяжень, накладених під час примусового виконання рішень відповідно до закону, а також у разі державної реєстрації припинення іпотеки у зв'язку з придбанням (передачею) за результатом прилюдних торгів (аукціонів) нерухомого майна, що є предметом іпотеки,

-як державними, так і приватними нотаріусами [21, ст.166].

Повноваження щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення мають: Міністерство юстиції України [23] та територіальні органи Міністерства юстиції України, залежно від специфіки правопорушення та суб'єкта-порушника.

Тому, якщо під час розгляду скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта державної реєстрації в межах повноважень, визначених Порядком розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Міністерства юстиції [24], було виявлено правопорушення у сфері державної реєстрації прав, відповідальність за вчинення якого передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення [21, ст. 166/23], суб'єкт розгляду скарги складає протокол про адміністративне правопорушення, вимоги якого визначені Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері державної реєстрації [25].

При цьому державний реєстратор, уповноважена особа суб'єкта державної реєстрації у строк, що не перевищує п'ятнадцять

днів з дня отримання суб'єктом державної реєстрації, нотаріусом засвідченої в установленому законодавством порядку копії рішення Міністерства юстиції України чи його територіального органу, зобов'язана прибути до Міністерства юстиції України чи відповідного територіального органу для складення протоколу про адміністративне правопорушення.

Порушення порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень - тягне за собою накладення штрафу від чотирьохсот до шестисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Таке ж повторне протягом року вчинення порушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, - тягне за собою накладення штрафу від п'ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [21, ст.166/23].

### Висновки

Фактично, особи, які відповідальні за здійснення реєстраційних дій, перевіряючи документи, які подаються для державної реєстрації прав, виявивши факти використання підроблених документів, керуються лише власною доброчесністю при їх подальших діях.

Міністерство юстиції України та його територіальні органи, як найвищий суб'єкт у цій сфері правовідносин, не може напряму впливати на цей процес. Однозначно, зазначене Міністерство має право проводити перевірки діяльності нотаріусів та інших суб'єктів реєстраційних дій, але порядок проведення таких перевірок досить жорстко регламентований і офіційні можливості для впливу на недобросовісних реєстраторів з боку міністерства є досить обмеженими.

Отже, характерні риси доброчесності осіб, які відповідальні за здійснення реєстраційних дій, можна охарактеризувати як націленість на унеможливлення конфліктів між публічними та приватними інтересами; неприпустимість використання державного майна в особистих цілях; спрямованість дій на захист публічних інтересів; пріоритет загального блага громадян над особистими, приватними або корпоративними інтересами; нерозголошення та невикористан-



ня інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням працівниками своїх обов'язків, у тому числі після припинення своєї діяльності; недопущення надання будь-яких переваг і виявлення прихильності до окремих фізичних та юридичних осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій при здійсненні відповідних реєстраційних процедур.

### **Література**

1. Галуцько В. В. Предмет сучасного адміністративного права України / В. В. Галуцько // Форум права - 2010. - № 2. // URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10gvvcru.> (.

2. Ігонін Р. В. До питання предмета адміністративного права / Р. В. Ігонін // Вісник Академії митної служби України - 2010. -- № 1 (4). - С. 47. - (Серія «Право»).

3. Кунєв Ю. Д. Проблеми теорії та методології адміністративно-правової науки / Ю. Д. Кунєв // Вісник Академії митної служби України [Текст]. - 2012. - № 1 (8). - С. 33.

4. Конституція України від 28.06.1996-№ 254к/96 ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254> .

5. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст.43.

6. Про прокуратуру. Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 2-3, ст.12.

7. Про правила етичної поведінки. Закон України від 15.05.2012 № 4722-VI. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 14, ст.94. Втрапив чинність.

8. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197.

9. Про запобігання корупції. Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст.2056.

10. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст.43.

11. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Наказ Національного агентства України з

питань державної служби від 05.08.2016-№ 158. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203>.

12. Про затвердження плану першочергових заходів з подолання корупції. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 647-р. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647>.

13. Офіційний сайт Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. // URL: <https://www.vkksu.gov.ua/ua>.

14. Про судоустрій і статус суддів. Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 31, ст.545.

15. Про відновлення довіри до судової влади в Україні. Закон України від 08.04.2014. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 23, ст.870

16. Про очищення влади. Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 44, ст.2041.

17. Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів. Наказ Міністерства юстиції України від 21.09.2017 № 2952/5. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1164-17>.

18. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 51, ст.553.

19. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>.

20. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №№ 40-44, ст.356.

21. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до № 51, ст.1122.

22. Про столицю України - місто-герой Київ. Закон України від 15.09.1999 № 401-XIV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 11, ст. 79.

23. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України. Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014

**АНОТАЦІЯ**

*Доброчесність як принцип діяльності, що поступово стає властивим роботі державного апарату, державних службовців і взагалі посадових осіб публічного права є надзвичайно складною оціночною категорією. Проте без введення такої категорії і з продовженням класичного формального дотримання правових норм зникає та нівелюється сама сутність роботи державного апарату, зводячись до виконання формальних правил, які можливо легко обійти, використавши неузгодженість норм і в результаті дотримавшись законності, проте втративши реалізацію прав як основну сутність таких настанов. В роботі досліджується роль і місце поняття доброчесності в системі позитивної відповідальності державного реєстратора і робиться висновок на користь введення такої вимоги.*

*Ключові слова: адміністративна відповідальність, доброчесність, державний реєстратор*

№ 228. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

24. Про затвердження Порядку розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Міністерства юстиції. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р.- № 1128. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>.

25. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері державної реєстрації. Наказ міністерства юстиції України від 12.08.2016 № 2473/5. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

*Binko Ihor*

*degree seeker of Scientific Institute of Public Law*

**LEGAL LIABILITY OF STATE  
REGISTRY OFFICERS FOR VIOLATION  
OF LEGAL REQUIREMENTS AND THE  
NEED TO IMPLEMENT INTEGRITY AS  
AN ADDITIONAL CRITERION TO BE  
PUT FORWARD TO PERSONS HOLDING  
THIS POSITION**

Integrity as a principle of activity that is gradually becoming inherent in the work of the state apparatus, civil servants and public officials in general is an extremely difficult category of evaluation. However, without the introduction of such a category and with the continuation of the classic formal observance of legal norms, the very essence of the state apparatus disappears and is leveled, reduced to the implementation of formal rules that can be easily circumvented by using inconsistencies and as a result guidelines. The paper examines the role and place of the concept of integrity in the system of positive responsibility of the state registrar and concludes in favor of the introduction of such a requirement.

**Key words:** administrative responsibility, integrity, state registry officer

## ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМ ОСОБАМ (ЗА МАТЕРІАЛАМИ ПРАКТИКИ НАЦІОНАЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ)

**КНИШ Зоряна Ігорівна - здобувач кафедри цивільного права і процесу  
Західноукраїнського національного університету (м. Тернопіль)  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-6548-3301>  
УДК 347.121.2 (477)**

*В статті в'яяснена сутність поняття «внутрішні переміщені особи», досліджені проблеми возмещення матеріального ушкодження внутрішніми переміщеними особами, проаналізовані матеріали національного судочинства та Європейського суду з прав людини. Визначено особливості возмещення морального шкоди внутрішніми переміщеними особами. Обґрунтовано необхідність удосконалення законодавчої бази з метою захисту прав і свобод внутрішніми переміщеними особами та впровадження механізму возмещення шкоди таким особам.*

*Ключові слова: внутрішні переміщені особи, права внутрішніми переміщеними особами, шкода, возмещення шкоди, реалізація права, судові практики*

### Постановка проблеми

Одним із пріоритетних напрямів державної політики України на сучасному етапі продовжує залишатись вимушене переміщення осіб у країні, спричинене тимчасовою окупацією Автономної Республіки Крим та дестабілізацією ситуації на сході України. Водночас, першочерговим завданням української держави є пошук шляхів подолання негативних наслідків внутрішнього переміщення та забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Незважаючи на сформованість законодавчої та нормативної баз, що забезпечують здійснення захисту прав внутрішньо переміщених осіб, усе ж існують проблеми, які потребують подальшого вирішення, зокре-

ма щодо визначення механізму компенсації відшкодування шкоди таким особам.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми

Характеризуючи стан наукового опрацювання проблеми, зазначимо, що політико-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні є об'єктом дослідження М. Кобець, Т. Кульчицького, М. Малиха, Н. Титаренко, Н. Тищенко, Б. Піроцького та інших науковців. Над з'ясуванням проблем захисту внутрішньо переміщених осіб працювали такі вчені, як О. Бандурка, В. Борисова, Н. Бортник, Є. Герасименко, О. Гончаренко, Н. Грабар, І. Жилінкова, С. Закірова, І. Ковалишин, О. Мацегорін, Є. Микитенко, Т. Подоляка, О. Рогач, І. Хомишина, Д. Цвігун. Крім того, проблемам охорони майнових прав внутрішньо переміщених осіб присвячені праці О. Соколова, який з'ясував сутність юрисдикційного захисту майнових прав таких осіб та дослідив механізми юрисдикційної форми захисту їх майнових прав [1]. В іншій своїй публікації у співавторстві з В. Теремецьким учені розглянули питання щодо захисту прав внутрішньо переміщених осіб та охарактеризували загальні і спеціальні способи захисту їх майнових прав [2]. У роботах Д. Бобрової, Т. Ківалової, Є. Харитонова основним предметом дослідження є аналіз зобов'язань із відшкодування шкоди [3; 4].

Однак, тематиці відшкодування шкоди внутрішньо переміщеним особам наразі присвячені лише поодинокі наукові публікації. Отже, цей напрям у вітчизняній юридичній науці перебуває ще на стадії розвитку.

**Мета статті** полягає у з'ясуванні сутності поняття «внутрішньо переміщені особи», дослідженні проблем відшкодування шкоди внутрішньо переміщеним особам, а також аналізі матеріалів національного судочинства та Європейського суду з прав людини (далі – Європейського суду).

#### **Виклад основного матеріалу**

Визначення поняття «внутрішньо переміщені особи» як у юридичній науці, так і у вітчизняному законодавстві є досить важливим. Адже від правильності його трактування залежить коло осіб, які будуть мати додаткові права і гарантії, зумовлені особливостями їх потреб та обставинами переміщення. Водночас міжнародно-правові зобов'язання України вимагають дотримання національним законодавством міжнародних стандартів у цій сфері, зокрема щодо формулювання поняття внутрішньо переміщених осіб.

У результаті історичного розвитку склалось так, що поняття «внутрішньо переміщені особи» виникло у галузі міжнародного права, а вже в подальшому було запозичено національним правом. Окреслене поняття є міжнародно-правовим терміном, оскільки воно виникло й удосконалювалося завдяки низці нормативно-правових актів, прийнятих на міжнародному рівні [5, с. 84], а лише згодом було впроваджено в національну правову систему України, з метою виконання державою міжнародних зобов'язань.

Вперше досліджуване поняття було нормативно закріплено лише в Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 № 1706-VII (далі – Закон) [6]. За короткий час існування цього Закону до нього вносилися зміни задля приведення визначення поняття «внутрішньо переміщені особи» у відповідність до міжнародних стандартів.

Відповідно до ст. 1 Закону внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [6]. Принагідно зауважимо, що у чинному законодавстві України поряд із терміном «внутрішньо переміщена особа» одночасно функціонує синонімічне поняття «переселенці». Вважаємо, що з метою забезпечення єдності термінології, вони потребують уніфікованого вживання у всіх нормативно-правових актах України шляхом заміни на єдиний, визначений Законом термін «внутрішньо переміщені особи».

У складних умовах вимушеного внутрішнього переміщення, яке і досі триває в Україні, на державу покладені зобов'язання щодо захисту прав людини та забезпечення відшкодування шкоди внутрішньо переміщеним особам.

Для визначення поняття зобов'язань із відшкодування шкоди насамперед варто з'ясувати характерні риси цих зобов'язань. Відтак, на думку Д. Бобрової, специфіка зобов'язань із відшкодування шкоди проявляється в такому: по-перше, юридичними фактами, у результаті яких виникає зобов'язання, є порушення абсолютного пасивного обов'язку зокрема, та абсолютного права загалом; по-друге, заподіювач зобов'язаний відшкодувати заподіяну ним шкоду шляхом відшкодування її в натурі або відшкодування заподіяних збитків; по-третє, суб'єктний склад зобов'язання визначається таким чином: якщо уповноважена особа в ньому збігається з уповноваженою особою в абсолютних правовідносинах, тобто носієм абсолютного права щодо зобов'язаної особи, то нею стає будь-яка зобов'язана особа в абсолютних правовідносинах, яка порушила абсолютне право [7, с. 805–806].

Виокремивши характерні риси зобов'язань із відшкодування шкоди, варто зосередити увагу на безпосередньому визначенні цього поняття. О. Красавчиков пропонує розуміти цей термін як цивільно-правові зобов'язання, в силу яких одна особа має право вимагати від іншої повного відшкодування протиправно заподіяної шкоди шляхом надання певного майна в натурі або відшкодування збитків [8, с. 323–324]. У формулюванні не йде мова про підстави виникнення зобов'язань, а також про норми, якими варто керуватися для захисту порушених прав.

На наш погляд, ширшим є поняття зобов'язань із відшкодування шкоди, запропоноване М. Єгоровим. Науковець вказані зобов'язання визначає як такі, що виникають внаслідок порушення майнових та особистих немайнових прав потерпілого, які носять абсолютний характер, покликані забезпечити найбільш повне відновлення цих прав за рахунок заподіювача шкоди або осіб, на яких законом покладено обов'язок відшкодувати шкоду [9, с. 495]. У такому розумінні передбачається, що ці зобов'язання виникають лише внаслідок порушення майнових та особистих немайнових прав потерпілого, у результаті складається враження, що порушення майнових прав потерпілого завжди спричиняє порушення його особистих немайнових прав.

Слушною та обґрунтованою є позиція Д. Бобрової, яка визначила зобов'язання із відшкодування шкоди як зобов'язання, в якому особа, що протиправно і винно завдала шкоди особистості громадянина або його майну чи майну організації, зобов'язана її відшкодувати, а потерпілий має право на відшкодування заподіяної шкоди в повному обсязі [7, с. 807]. Наведене поняття повною мірою відображає основну специфіку зобов'язань із відшкодування шкоди.

На жаль, у ЦК України законодавець не визначає цього зобов'язання, але у ст. 1166 закріплює основну ідею, за якою майнова шкода, завдана неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю особистим немайновим правам фізичної або юридичної особи, а також шкода, завдана майну фізичної або юридичної особи, відшкодовується в повному обсязі особою, яка її завдала [10].

Дослідивши та проаналізувавши проблеми відшкодування шкоди внутрішньо переміщеним особам, варто зауважити, що дотепер в Україні відсутній нормативно-правовий акт, який би регулював питання щодо захисту права власності внутрішньо переміщеним особам, а також містив механізм відшкодування матеріальної та моральної шкоди таким суб'єктам.

Питання щодо майна, яке знаходиться на територіях, де триває збройний конфлікт, тимчасова окупація або інші об'єктивні обставини, в результаті яких власники такого майна змушені були покинути місця свого постійного проживання, потребує невідкладного вирішення. Досить часто на окупованих територіях мають місце неправомірне самовільне захоплення чужого житла, транспортних засобів тощо. У разі порушення чи знищення майна єдиним способом судового захисту права власності для відновлення порушеного права внутрішньо переміщених осіб є позов про відшкодування завданої шкоди. Проте на практиці стосовно таких позовів виникає багато труднощів, оскільки в умовах збройного конфлікту та окупації майже неможливо встановити суб'єкта, який виступає безпосереднім заподіювачем шкоди [11, с. 124-130]. Однак варто зазначити, що забезпечення належного захисту майнових прав внутрішньо переміщених осіб має покладатися на державу і на законодавчому рівні повинні бути закріплені ефективні механізми забезпечення повернення майна або відшкодування його вартості у разі пошкодження чи знищення. Як свідчить досвід країн Європи, найбільш ефективним засобом захисту права власності є реституція, на жаль, такий правовий механізм в аналогічному форматі не віднайшов свого відображення в чинному українському законодавстві. Держава повинна бути гарантом дотримання права власності внутрішньо переміщених осіб. Однак законодавчі та/або судові акти зазвичай неможливо виконати тому, що проблеми вирішення вимагають не лише правового, а й політичного трактування.

Спеціальне правове регулювання майнових прав внутрішньо переміщених осіб здійснюється законами України «Про тим-

часові заходи на період проведення антитерористичної операції» та «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Водночас до Верховної Ради України було внесено проєкт Закону від 24.03.2016 № 4301 про відшкодування збитків за зруйноване (знищене) або пошкоджене приватне житло особам, приватне житло або приватні домогосподарства яких були пошкоджені (зруйновані) під час проведення антитерористичної операції (далі – законопроект) [12]. Вказаний законопроект мав на меті врегулювання порядку визначення обсягів та відшкодування майнових збитків фізичним особам за пошкодження (знищення) об'єктів приватного житлового фонду та господарських споруд під час проведення антитерористичної операції в Донецькій та Луганській областях [12]. Згідно з проєктом Закону передбачалася компенсація часткової вартості зруйнованого чи пошкодженого житла для його ремонту, придбання, будівництва нового. Утім вказаний законопроект, який би врегулював таку компенсацію, було відхилено. Вітчизняним законотворцям потрібно чітко усвідомити значущість порушеної проблематики, адже питання відшкодування втраченого чи зруйнованого житла (майна) через конфлікт на сході України порушується у позовних заявах, зокрема, й через його належну правову регламентацію.

**Внутрішньодержавне судове провадження.** Національні суди відіграють значущу роль у забезпеченні прав і свобод людини та громадянина, а судова практика свідчить про застосування органами судової влади підходів, що відповідають міжнародним стандартам загалом та практиці Європейського суду, зокрема.

Однак Міністерством юстиції України видано лист, у якому зазначалося, що цей орган виконавчої влади станом на грудень 2017 року здійснював представництво держави в 90 судових справах щодо випадків внутрішньодержавної компенсації: за моральну та матеріальну шкоду, пов'язану з пошкодженням та/або знищенням майна в рамках проведення Антитерористичної операції. Згідно з даними Норвезької ради у справах біженців (далі – NRC) станом на

жовтень 2018 року було визначено 146 цивільних справ щодо вирішення питання відшкодування шкоди за пошкоджене або знищене майно, які розглядалися в судах України [13]. Проте у зв'язку із невиконанням рішень у жодній із зазначених 146 справ компенсацію за пошкоджене або знищене майно на Сході України так і не було виплачено. Вказана ситуація може змінитися, якщо Верховний Суд України винесе рішення в типовій справі стосовно відшкодування/компенсації шкоди внутрішньо переміщеним особам за пошкоджене або знищене майно внаслідок конфлікту на Сході України.

У судовому рішенні Апеляційного суду Донецької області (справа № 265/6582/16-ц) на підтвердження своєї позиції щодо відшкодування позивачці шкоди, завданої терористичним актом, вказано: «... факт вчинення терористичного акту (обстрілу військовою зброєю) на території мікрорайону «Східний» м. Маріуполя 24 січня 2015 року, у результаті якого загинули люди та було зруйноване майно, в тому числі житлові та нежитлові будівлі, транспортні засоби є загальновідомим фактом, що також висвітлювався в центральних засобах масової інформації Наказом Першого заступника Голови Служби безпеки України – керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України від 7 жовтня 2014 року № 33/6/а «Про визначення районів проведення антитерористичної операції та термінів її проведення» визначено такі райони проведення антитерористичної операції та терміни її проведення, зокрема, Донецька область, у тому числі і м. Маріуполь – з 07 квітня 2014 року» [14].

Рішенням суду апеляційної інстанції у справі № 423/450/16-ц вказано на факт проведення АТО на території Донецької і Луганської областей як на загальновідому обставину, яка не потребує доведення: «Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України» від 02 грудня 2015 року Попаснянський район

та м. Попасна Луганської області, на території якої розташований будинок позивачки, належить до населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція. Загальновідомим є факт, що в період проведення антитерористичної операції на території Донецької і Луганської областей пошкоджені (зруйновані) об'єкти соціальної та транспортної інфраструктури, житлового фонду та систем забезпечення життєдіяльності» [15].

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про боротьбу із тероризмом» відшкодування шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, провадиться за рахунок коштів Державного бюджету України [16]. Враховуючи те, що у наведених справах судовими рішеннями встановлено факт проведення АТО, відшкодування заподіяної шкоди має здійснюватися за рахунок Держбюджету. Проте правова база та механізм виплати компенсацій з державного бюджету України залишаються нерозробленими.

Іншою проблемою є відшкодування моральної шкоди внутрішньо переміщеним особам. Верховним Судом України (далі – ВСУ) узагальнено практику щодо розгляду справ про відшкодування моральної шкоди та відображено у постанові Пленуму ВСУ «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» від 31 березня 1995 року [17]. Проте вона є застарілою і не повною мірою відповідає умовам сьогодення. Досліджуючи особливості відшкодування моральної шкоди внутрішньо переміщеним особам, зауважимо, що чинне законодавство не містить методики чи способів обчислення моральної шкоди, а визначення розміру моральної шкоди покладається на розсуд суду.

Так, у справі № 757/54168/17-ц позивач звернувся із позовом до Держави Україна в особі Кабінету міністрів України та Державної казначейської служби України про стягнення матеріальної шкоди в сумі 4 844 035,50 грн., заподіяну внаслідок руйнування будинку та моральної шкоди в сумі 50 000,00 грн. В обґрунтуванні позову зазначив, що йому за правом власності належить будинок, який під час проведення антитерористичної операції було зруйнова-

но, результатом чого слугувало потрапляння декількох артилерійських снарядів, які спричинили загоряння, що стало причиною його подальшого руйнування та завдало позивачу матеріальну і моральну шкоду. Дослідивши матеріали провадження, суд вирішив позовні вимоги до держави Україна в особі Кабінету міністрів України та Державної казначейської служби України про стягнення матеріальної та моральної шкоди задовольнити частково. Суд стягнув солідарно з Кабінету Міністрів України та Державної казначейської служби України на користь позивача матеріальну шкоду в сумі 4 590 328,00 грн., заподіяну внаслідок руйнування будинку, а також стягнув солідарно з Кабінету Міністрів України та Державної казначейської служби України на користь позивача моральну шкоду в сумі 20 000,00 грн. [18].

**Міжнародний судовий розгляд.** У період з 2014 року до Європейського суду було подано значну кількість заяв щодо відшкодування вартості зруйнованого, пошкодженого чи втраченого майна внутрішньо переміщеним особам. Тому практика Європейського суду з вказаного питання є досить широкою та різноманітною.

Так, питання компенсації за втрачене та/або зруйноване житло було детально розглянуто Європейським судом у справі «Доган та інші проти Туреччини» [19]. У цій справі заявниками були мешканці турецького селища, змушені покинути свої домівки внаслідок активізації терористичної діяльності. Органи державної влади близько 10 років перешкоджали поверненню заявників до свого житла і землі. Упродовж тривалого періоду заявники зверталися до адміністративних органів зі скаргами щодо надання дозволу на повернення до свого села і забезпечення доступу до власності (майна). Після скасування надзвичайного стану було з'ясовано, що фактичне повернення та проживання у селі є неможливим через відсутність будинків або їх пошкодження, доріг, електрики, водопостачання тощо. Уряд Туреччини вказував на відсутність у заявників правовстановлюючих документів, що перешкоджало отриманню такими особами статусу жертви або потерпі-

лого. Проте Європейський суд підтвердив застосування гнучкого, без надмірного формалізму, підходу до аналізу доказів володіння заявниками майном. Судом було визнано, що хоча заявники у справі не мали зареєстрованої власності, у них були свої власні домівки, побудовані на землі їхніх предків [19]. Варто зазначити, що основним критерієм, яким у подальших справах керувався Суд, було врахування факту володіння особи майном на момент, коли це майно особа була змушена залишити.

В іншій справі – «Луїзиду проти Туреччини» – заявниця, внаслідок турецького військового втручання на Кіпрі, була фактично позбавлена доступу та можливості користуватися своєю землею, на якій планувала побудувати будинок. Із цього приводу Європейський суд вказав, що тривала заборона доступу до власності, втрата контролю над землею та можливості користування дає підстави для розгляду ситуації, що склалась, як фактичної експропріації та порушення прав, передбачених ст. 1 Протоколу 1 до Конвенції. Тому Європейський суд визнав фактичну неможливість користуватися землею як таке ж саме порушення, що і перешкоди юридичного характеру, та зобов'язав виплатити справедливую компенсацію [20].

Розглядаючи таку категорію справ, Європейський суд поступово почав формулювати обов'язок держав впроваджувати механізми компенсації за втрачене та зруйноване житло під час конфліктів, а зрештою, встановив необхідність створення національного механізму вирішення майнових претензій. Так, рішенням Європейського суду у справі «Ксенідес-Арестіс проти Туреччини» було встановлено тримісячний строк для впровадження механізмів компенсації [21]. Також у рішенні чітко визначені зобов'язання держави-відповідача сприяли створенню в Туреччині Комісії з питань нерухоності, до складу якої увійшли колишні високопосадовці Ради Європи. Надалі при розгляді аналогічних справ функціонування Комісії визначалося Судом як ефективний засіб правового захисту, доступна та ефективна система відшкодування завданої шкоди. Зауважимо, що наявність

такого національного механізму позбавила можливості багатьох заявників на позитивний розгляд їх справи в Європейському суді, який почав відхиляти аналогічні заяви проти Туреччини. Зокрема, робота Комісії вплинула на визнання Великою палатою відсутності порушення права власності у рішенні у справі «Демопулос та інші проти Туреччини» [22].

Отже, очевидною та необхідною є тенденція встановлення Європейським судом обов'язку держав щодо запровадження механізмів відшкодування шкоди за втрачене та/або зруйноване житло за наявності воєнних конфліктів у державі.

### **Висновки**

Представлений аналіз практики Європейського суду щодо надання державами компенсації внутрішньо переміщеним особам за зруйноване, пошкоджене чи втрачене житло дає можливість виокремити чітку позицію Суду щодо необхідності впровадження державами механізмів компенсації вартості майна, житла, землі у випадку неспроможності забезпечення можливості повернення до нього або у разі його знищення чи пошкодження. Відтак, відшкодування шкоди внутрішньо переміщеним особам є одним із найбільших викликів, що постав перед Україною. Першочерговим завданням, що потребує нагального вирішення, є удосконалення законодавчої бази із забезпечення прав і свобод переселених громадян та запровадження дієвого механізму відшкодування шкоди таким особам.

Слід констатувати, що відшкодування шкоди внутрішньо переміщеним особам представляє як науковий, так і практичний інтерес для подальшого дослідження та удосконалення законодавства у зазначеній сфері.

### **Література**

1. Соколов О. М. Юрисдикційний захист майнових прав внутрішньо переміщених осіб. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 6 (1). С. 112–115.
2. Теремецький В. І., Соколов О. М. Способи захисту майнових прав внутрішньо переміщених осіб. *Вісник Маріупольсько-*



го державного університету. Серія: Право. 36. наук. пр. Маріуполь: МДУ, 2018. Вип. 16. С. 30–39.

3. Боброва Д. В. Права граждан на возмещение ущерба. К., 1990. 120 с.

4. Ківалова Т. С. Відшкодування шкоди у системі способів захисту прав власника. *Вісник прокуратури*. 2008. № 4. С. 97–103.

5. Дзюбановський Ю. Еволюція концепції біженців. Міграція і толерантність в Україні: зб. статей / за ред. Я. Пилинського. Київ: Стилос, 2007. С. 83–92.

6. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>

7. Зобов'язальне право: теорія і практика: навч. посібн. для студентів юрид. вузів і фак. ун-тів / за ред. О. В. Дзери. К.: Юрінком Інтер, 1998. С. 805–807.

8. Советское гражданское право: в 2-х т. / под ред. О. К. Красавчикова. М.: Высшая школа. 1973. Т. 2. С. 323–324.

9. Гражданское право: учебник. Ч. 2 / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М.: Проспект. 1997. 778 с.

10. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

11. Рогач О. Я., Паніна Ю. С. Актуальні проблеми захисту майнових прав внутрішньо переміщеними особами. Здійснення та захист прав внутрішньо переміщених осіб: матер. II Міжнар. наук.-прак. конф. (м. Ужгород, 20 квітня 2018 р.) / УНУ; за заг. ред. О. Я. Рогача, Я. В. Лазура, М. В. Менджул. Ужгород, 2018. 168 с.

12. Про відшкодування збитків за зруйноване (знищене) або пошкоджене приватне житло особам, приватне житло або приватні домогосподарства яких були пошкоджені (зруйновані) під час проведення антитерористичної операції: Проект Закону України від 24.03.2016 № 4301. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58524](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58524)

13. Доповіді NRC «Права на житло, землю та власність переміщених та постраждалих від конфлікту громад на Сході України», січень 2016 року; Інформаційна

записка «Люди на Сході України: без житла і компенсації», липень 2017 року; «Вирішення питань обмеження житлових, земельних та майнових прав внутрішньо переміщених та постраждалих від збройного конфлікту осіб на Сході України: кроки до реституції/компенсації», листопад 2018 року. 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](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)

14. Рішення Апеляційного суду Донецької області від 16.08.2017 у справі № 265/6582/16-ц. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68396251>

15. Рішення Луганського апеляційного суду від 29.11.2017 у справі № 423/450/16-ц. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78311121>

16. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 № 638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text>

17. Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди: постанова Верховного суду України від 31.03.1995 № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004700-95#Text>

18. Рішення Печерського районного суду м. Києва від 11.09.2016 у справі № 757/54168/17-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76960708>

19. Doğan and Others v. Turkey від 29 червня 2004 року. URL: <http://www.eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=630>

20. Loizidou v. Turkey від 18.12.1996. URL: [http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/e03f84d554419c19c22580eb002428a1/\\$FILE/CASE%20OF%20LOIZIDOU%20v.%20TURKEY.pdf](http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/e03f84d554419c19c22580eb002428a1/$FILE/CASE%20OF%20LOIZIDOU%20v.%20TURKEY.pdf)

21. Xenides-Arestis v. Turkey від 22.12.2005. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fr/e#%22itemid%22:\[%22001-71800%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fr/e#%22itemid%22:[%22001-71800%22]})

22. Demopoulos and others v Turkey 01.03.2010. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fr/e#%22itemid%22:\[%22001-97649%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fr/e#%22itemid%22:[%22001-97649%22]})

**АНОТАЦІЯ**

У статті з'ясовано сутність поняття «внутрішньо переміщені особи», досліджено проблеми відшкодування матеріальної шкоди внутрішньо переміщеним особам, проаналізовано матеріали національного судочинства та Європейського суду з прав людини. Визначено особливості відшкодування моральної шкоди внутрішньо переміщеним особам. Обґрунтовано необхідність удосконалення законодавчої бази із забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб та запровадження механізму відшкодування шкоди таким особам.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, права внутрішньо переміщених осіб, шкода, відшкодування шкоди, реалізація права, судова практика

*Zoryana Knysh,*

*Postgraduate student of Civil Law and*

*Procedure*

*Department of West Ukrainian National*

*University, Ternopil, Ukraine*

**COMPENSATION TO INTERNALLY  
DISPLACED PERSONS (BASED ON THE  
CASE LAW OF THE NATIONAL JUDICIAL  
SYSTEM AND THE EUROPEAN COURT  
OF HUMAN RIGHTS)**

The author of the article has clarified the essence of the concept of “internally displaced persons”; has studied the problems of compensation for material damage to internally displaced persons; has analyzed the materials of national proceedings and the materials of the European Court of Human Rights. Specific features of compensation for moral damage to internally displaced persons have been determined. The author has substantiated the need to improve the legal base for ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons and the introduction of the mechanism for compensation of damage to such persons.

**Key words:** internally displaced persons, rights of internally displaced persons, damage, compensation, realization of the right, case law

## УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ КОСМЕТОЛОГІЧНИХ ПОСЛУГ

**САДОВЕНКО Артем Іванович** - старший оперуповноважений з особливо важливих справ відділу організації викриття економічних злочинів міжрегіонального оперативного управління **Офісу великих платників податків Державної фіскальної служби**

**УДК 342.95:614.253**

*Рассмотрены различные взгляды ученых о необходимости отнесения отдельных видов услуг к сфере правового регулирования косметологической деятельности. Отмечена необходимость четкого законодательного определения видов деятельности, которые должны относиться к косметологическим услугам. Предложено для упорядочения различных видов косметологической деятельности разработать национальные стандарты в этой сфере, определив в них перечень услуг, относящихся к косметологическим, их содержание, процедуры осуществления, функции и ожидаемые последствия. Указано, что основой для правового регулирования рынка косметологических услуг в Украине должен стать Закон Украины «О косметологической деятельности в Украине».*

*Ключевые слова: косметологические услуги, косметологическая деятельность, стандартизация, сертификация, косметолог, добровольная сертификация.*

### Постановка проблеми

Відсутність сучасного законодавства, яке регулює косметологічні послуги в Україні, сьогодні гальмує розвиток цієї сфери. Нині правовою основою для регулювання косметологічних послуг в Україні є Наказ Міністерства охорони здоров'я СРСР від 28.12.1982 № 1290 «Про заходи щодо поліпшення косметологічної допомоги населенню» [1]. Цей нормативно-правовий акт регулює відносно, що виникають з приводу діяльності лікувально-профілактичних закладів, які на-

дають косметологічну допомогу населенню, з метою усунення різних захворювань і косметичних дефектів. Застарілість цього нормативно-правового акта та його невідповідність сучасним реаліям існування і розвитку вітчизняної сфери косметологічних послуг не викликає жодних сумнівів. Так, суб'єктом, який здійснює косметологічну діяльність згідно з Положенням про косметологічну лікарню, затвердженим цим Наказом, є лікувально-профілактичний заклад, покликаний здійснювати надання косметологічної допомоги населенню і який організовується в республіканських, крайових, обласних центрах та інших містах з населенням не менше 200 тис. осіб. Означене положення не відповідає умовам сучасної дійсності, адже зараз косметологічні послуги надаються у салонах краси та косметологічних кабінетах. Отже, належне правове регулювання діяльності вказаних суб'єктів в Україні наразі відсутнє.

### Аналіз останніх досліджень та публікацій

На недосконалість сучасного стану правового регулювання косметологічної діяльності неодноразово вказувалося у юридичній літературі. Зокрема, А. Берзіна справедливо підкреслює, що ні поняття «косметологічна допомога», ні «косметологічна послуга» законодавчо не визначені. Це становить складність для клієнтів таких косметологічних кабінетів у разі завдання шкоди їх життю чи здоров'ю [2, с. 27-28]. Т. Котуранова та О. Семенова пов'язують відсутність чіткого регулювання

косметологічної діяльності з неякісним та зазвичай непрофесійним наданням косметологічних послуг [3, с. 84]. Схожої думки дотримуються й інші автори, зокрема О. Кран, О. Посилкіна, О. Башура, І. Пересадько [4, с. 55]. Водночас залишається недостатньо опрацьованим питання системного врегулювання косметологічної діяльності в Україні.

#### **Мета та завдання**

Метою статті є визначення шляхів комплексної правової регламентації косметологічної діяльності, що відповідатиме сучасним умовам, фактичній дійсності надання косметологічних послуг в Україні. Завданнями є окреслення прогалин чинного законодавства задля визначення тих питань, що мають бути нормативно врегульовані, зокрема у сфері окреслення кола видів діяльності, що можна віднести до косметологічних послуг, кадрового забезпечення, стандартизації та сертифікації.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження**

У зв'язку з відсутністю чіткого нормативно-правового визначення змісту поняття «косметологічна послуга» у науковій літературі висловлюються різні точки зору з приводу змісту цього поняття. А. Берзіна наголошує на тому, що відсутність у законодавстві таких понять, як «косметологічна допомога» та «косметологічна послуга», може мати негативний вплив насамперед для осіб, які отримують таку допомогу чи послугу у разі незадовільного результату (зокрема, при завданні матеріальної чи моральної шкоди). Вбачається, що саме термін «послуга», а не «допомога» містить вказівку на характер правовідносин – це, передусім, цивільно-правовий характер, оскільки підставою виникнення таких відносин є цивільно-правовий договір про надання послуг. Під косметологічною послугою А. Берзіна розуміє комплекс дій, які виконуються на замовлення та направлені на покращення фізичного стану людини з метою задоволення її естетичних потреб. За договором про надання косметологічних послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується виконати на користь іншої сторони (замовника) комплекс дій, направле-

ний на покращення фізичного стану людини з метою задоволення її естетичних потреб відповідно до завдання замовника та згідно з вимогами, встановленими чинним законодавством України, а замовник зобов'язується оплатити таку послугу [2, с. 29].

У правовій літературі висловлюються різні погляди стосовно необхідності віднесення тих чи інших видів послуг до сфери правового регулювання косметологічної діяльності. Зокрема, А. Мограбян вважає за доцільне сферу, яка безпосередньо пов'язана з поліпшенням, зміною або відновленням зовнішності людини, відносити до косметології загалом і ділити її на терапевтичну (медичні процедури без порушення цілісності шкірного покриву) та хірургічну (пластична і щелепно-лицьова хірургія). При цьому хірургічну пропонується поділяти на реконструктивну, відновну, обов'язкову (наприклад, при вроджених вадах розвитку) і за бажанням пацієнта (в цілях поліпшення або зміни зовнішності). Також вчена зауважує, що косметичні послуги не належать до медичних, тому їх не слід відносити до сфери косметології [5]. Утім, порівнюючи запропоноване А. Берзіною поняття косметологічної послуги з висловленою думкою А. Мограбян, слід вказати, що при прийнятті такого поняття за основу до косметологічних послуг цілковито можливо віднести і косметичні послуги. Тому слід чітко визначити на законодавчому рівні види діяльності, що відносяться до косметологічних послуг.

Для впорядкування видів діяльності, що належать до косметологічних, доцільно розробити національні стандарти у сфері косметологічної діяльності. У цих стандартах необхідно вказати перелік послуг, які відносяться до косметологічних, їх зміст, процедури їх здійснення, функції та очікувані наслідки.

Стандарти здійснення косметологічних послуг мають включати градацію за рівнем складності їх проведення та, відповідно, вимоги до суб'єктів надання таких послуг. Такі стандарти сприятимуть більш чіткій визначеності щодо кола суб'єктів здійснення відповідних різновидів косметологічних послуг. На основі відповідних стандартів до суб'єктів слід розробити критерії до знань, вмінь та навиків осіб, які надають відповідні космето-

логічні послуги, що сприятиме формуванню єдиних державних стандартів підготовки спеціалістів у сфері відповідних різновидів косметологічних послуг.

Стандартизація має охоплювати й забезпечення застосування якісної косметичної продукції, яка застосовується при наданні косметологічних послуг.

Відсутність сучасного законодавчого акта, що регулює ринок косметологічних послуг в Україні, негативно впливає і на якість косметологічних послуг, що надаються. Сьогодні в Україні косметологами часом працюють особи, які не мають середньої медичної освіти, а лише дво- чи тримісячні курси косметолога [3, с. 84]. У літературі зазначається, що існує як кількісний, так і якісний дефіцит кадрового забезпечення косметологічних закладів України. Незважаючи на велику кількість різноманітних курсів з підготовки косметологів, кваліфіковані фахівці в Україні практично відсутні, а роботодавці не орієнтуються в сучасних професіях і кваліфікаційних характеристиках у сфері своєї професійної діяльності. Сьогодні відсутні чіткі вимоги професійного та освітнього характеру до кандидатів на вакантні посади косметологічних закладів. Усе зазначене є наслідком браку єдиних стандартів освіти для фахівців косметологічних закладів та стандартів діяльності косметологічних закладів. Сучасний ринок косметологічних послуг активно зростає, а професійна підготовка більшості практикуючих фахівців не відповідає вимогам часу, що становить певну загрозу для здоров'я клієнтів косметологічних закладів [4, с. 55].

З метою подолання зазначених кваліфікаційних та кадрових проблем слід приділити увагу приведенню стану Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників, затверджених Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 29.03.2002 р. № 117, до сучасних потреб ринку косметологічних послуг. Наразі цей Довідник передбачає професію «провізор-косметолог», до завдань і обов'язків якого окрім діяльності, пов'язаної з виробництвом та обігом парфумерно-косметичних засобів, входить надання косметологічної допомоги населенню, визначення та впровадження раціональної технології декоративного, гігієнічного та лі-

кувально-косметичного догляду за шкірою та її додатками згідно з індивідуальними особливостями клієнта, здійснення фармацевтичної опіки з метою визначення патологічного стану шкіри та її додатків [6]. При цьому не зрозуміло, яку саме косметологічну допомогу населення може здійснювати провізор-косметолог. Адже у Наказі Міністерства охорони здоров'я СРСР від 28.12.1982 р. № 1290 «Про заходи щодо поліпшення косметологічної допомоги населенню» йдеться про такі дії, як: надання висококваліфікованої спеціалізованої допомоги населенню з приводу захворювань шкіри та інших органів, які супроводжуються косметичними дефектами, проведення профілактичної роботи щодо попередження захворювань шкіри, її передчасного старіння, пропаганда санітарно-гігієнічних знань серед населення по догляду за шкірою тіла, здорового способу життя, що розкривають завдання косметологічних лікарень, а не окремих спеціалістів у цій галузі. До того ж названий Наказ встановлює, що лікарський прийом з питань профілактики і лікування захворювань шкіри і косметичних дефектів здійснюють лікарі-дерматовенерологи та лікарі-хірурги, які пройшли спеціальну підготовку по косметології, також передбачені вимоги до медичних сестер та сферу їх діяльності при здійсненні косметологічної допомоги населенню. Відповідно до класифікатора професій ДК 003: 2005 в Україні є така професія, як «косметик» (№ 5141.2), що означає фахівець, який займається штучним доданням краси особі, тілу, підтриманням їх здорового стану, свіжості. Однак ця професія не вказується у зазначеному вище Наказі серед осіб, які можуть здійснювати діяльність у сфері косметології. Також нормативно не визначено, які саме процедури може здійснювати косметик.

Відсутність в Україні обов'язкової сертифікації косметологічних послуг, особливо тих, що не пов'язані з медичною практикою, не може позитивно відобразитися на їх якості.

Основними напрямками вдосконалення нормативно-правового забезпечення якості косметологічних послуг може бути: по-перше, запровадження обов'язкової державної сертифікації всіх суб'єктів, які надають косметологічні послуги в Україні. Утім такий

варіант адміністративно-правового забезпечення якості косметологічної діяльності сьогодні є недоцільним. Якщо косметологічна медицина вимагає отримання ліцензії для її впровадження як певного різновиду спеціалізованої медичної практики, то послуги естетичної косметології надаються зазвичай без отримання спеціальних дозволів, що підтверджують компетентність суб'єктів їх надання. По-друге, встановлення обов'язкової державної сертифікації суб'єктів надання косметологічних немедичних послуг (послуг естетичної косметології) може суттєво обмежити кількість суб'єктів, які надають послуги естетичної медицини за рахунок виведення з цього ринку певного кола осіб, зокрема тих, які здійснюють послуги без спеціальної освіти, керуючись насамперед власним досвідом у цій сфері. У разі запровадження обов'язкової державної сертифікації з наступним періодичним інспектуванням суб'єктів надання косметологічних послуг шляхом здійснення як планових, так і позапланових перевірок рівень якості таких послуг має підвищитися. Разом із цим можливі також і негативні наслідки, а саме: скорочення зайнятості через вихід окремих підприємців із сфери косметологічних послуг, а також подорожчання вартості таких послуг та їх недоступність для певних прошарків населення. По-третє, запровадження добровільної державної сертифікації косметологічних послуг, такий варіант можна вважати найбільш прийнятним з огляду на відсутність негативних наслідків, які може викликати попередній варіант державної сертифікації косметологічної діяльності. Суб'єкти надання косметологічних послуг, які мають бажання отримати державне підтвердження якості своєї діяльності, підвищать свій статус фахівців у цій сфері, стимулюючи при цьому зростання конкуренції, тоді як не сертифіковані суб'єкти надання косметологічних послуг продовжать свою діяльність у сфері обслуговування невибагливих споживачів. Наразі практика йде саме по шляху добровільної сертифікації. Добровільна сертифікація косметологічних послуг має здійснюватися на підтвердження її відповідності сучасним державним стандартам, а також іншим обов'язковим вимогам, зокрема: Правилам пожежної безпеки в Україні

[7]; Інструкції щодо надання перукарських, манікюрних та педикюрних послуг [8] тощо. Також, як наголошує Н. Ткаченко, оцінювання виконавця послуг, тобто персоналу, включає перевірку документів, які підтверджують його професійну підготовку (наявність дипломів, свідоцтв про підвищення кваліфікації, участь у різноманітних конкурсах, фестивалях тощо). Перевіряють знання законодавчих актів, інструкцій, правил, технологій, рівень майстерності та професіоналізму. Під час оцінювання процесу надання послуг розглядають усі його етапи, починаючи з моменту, коли споживач зайшов до перукарні. Перевірка результату послуг проводиться шляхом експертного оцінювання майстерності виконавця і результату послуги компетентними спеціалістами. При цьому враховують і соціологічні дослідження, які проводить орган з сертифікації, результати аналізування актів перевірок, висновки органів виконавчої влади, наявність претензій і скарг від споживачів тощо [9, с. 64-65].

Зараз добровільну сертифікацію продукції та послуг, зокрема й косметологічних, здійснюють відповідні обласні науково-виробничі центри стандартизації, метрології та сертифікації. Водночас слід зауважити, що сертифікацію бажано було б здійснювати спеціалізованим органом державної влади, до складу якого мають входити суб'єкти, які мають відповідну освіту, а також позитивний досвід роботи у сфері надання косметологічних послуг.

### **Висновки**

Косметологічні послуги в Україні, незважаючи на їх активне поширення, залишаються недостатньо розвинутою галуззю підприємницької діяльності, що обумовлено відсутністю відповідного сучасним вимогам нормативно-правового забезпечення їх здійснення. Найважливішим та найпершим заходом удосконалення адміністративно-правового регулювання ринку косметологічних послуг є прийняття Закону України «Про косметологічну діяльність в Україні», який має стати основою для правового регулювання ринку косметологічних послуг в Україні та замінити застаріле, але й досі чинне законодавство, що регулює цю сферу. У законі має

бути чітко визначено зміст ключових понять, які розкривають сутність та характеристику косметологічної діяльності, доцільно передбачити в ньому такі основні підрозділи:

1. «Загальні засади косметологічної діяльності». У ньому слід закріпити поняття косметологічної діяльності, її цілі, завдання, основи правового регулювання. Необхідно окреслити коло нормативно-правових актів, які регулюють цю сферу діяльності, зокрема встановити, що косметологічна діяльність в Україні регулюється Конституцією України, Законом України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності», Законом України «Про захист прав споживачів», Цивільним Кодексом України, Постановою Кабінету міністрів «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики» та іншими нормативно-правовими актами. Визначити інші поняття, які розкривають зміст косметологічної діяльності, серед яких: косметологічна послуга, косметологічна процедура, суб'єкт надання косметологічних послуг та інші.

2. «Косметологічні послуги». У цьому підрозділі варто визначити види косметологічних послуг; початок та припинення косметологічної процедури; споживачів косметологічних послуг (необхідно чітко врегулювання питань щодо умов та віку, з яких можуть бути доступні ті чи інші різновиди косметологічних послуг); заклади з надання косметологічних послуг (косметологічні лікувальні заклади, косметологічні кабінети, косметологічні салони та ін.), визначити умови для відкриття таких закладів; коло суб'єктів, які можуть надавати косметологічні послуги, з урахуванням їх змісту та складності (зокрема, визначення змісту таких понять, як: косметолог, лікар-косметолог тощо); вимоги, що пред'являють до освіти таких суб'єктів, та інші умови, які дозволяють суб'єктам здійснювати ті чи інші різновиди косметологічних послуг.

3. «Договір на надання косметологічних послуг», у якому необхідно розкрити його істотні умови, зокрема, права й обов'язки сторін, відповідальність тощо. Доцільно вказати право суб'єкта з надання косметологічних послуг на обґрунтовану відмову від надання

косметологічної послуги до початку її реалізації, наприклад, у зв'язку з невпевненістю лікаря-косметолога щодо настання бажаних для замовника наслідків косметологічної процедури або в разі, якщо бажана для замовника косметологічна процедура призведе до спричинення негативних наслідків для здоров'я замовника, а також при підозрі наявності в особи, яка звертається за отриманням косметологічної послуги, інфекційної хвороби без підтвердження кваліфікованого лікаря про її відсутність. Необхідно встановити обов'язковість попередження про можливу невідповідність наслідків косметологічної процедури очікуваному клієнтом результату, а також причини виникнення такої невідповідності з точки зору фахівця, який надаватиме таку косметологічну послугу. За умови погодження клієнта з такою можливістю, обґрунтованої косметологом, слід передбачити звільнення від подальшої відповідальності суб'єкта надання косметологічних послуг від відповідних претензій клієнта-споживача послуги. Також необхідно встановити звільнення суб'єктів надання косметологічних послуг від відповідальності за результати надання косметологічних послуг, які були бажаними для замовника згідно з умовами укладеного між ними договору, навіть якщо такі результати призвели до пошкодження його здоров'я, та інші умови, а саме: розірвання договору, оцінка діяльності суб'єктів, які надають косметологічні послуги, відповідальність суб'єкта надання косметологічних послуг за неякісне чи несвоєчасне їх надання тощо.

4. «Контроль за косметологічною діяльністю». Йдеться про суб'єктів повноважних здійснювати такий контроль, форми контролю, їх періодичність, наслідки виявлених порушень, суб'єкти добровільної державної сертифікації суб'єктів надання косметологічних послуг, умови та наслідки такої сертифікації тощо.

Прийняття Закону України «Про косметологічну діяльність в Україні» має бути поєднане з упорядкуванням інших документів (нормативів) у цій сфері. Запровадження стандартів косметологічних послуг має призвести до визначення державних стандартів підготовки фахівців у цій сфері. Формування стандартів підготовки фахівців залежить від

**АНОТАЦІЯ**

Розглянуто різні погляди щодо необхідності віднесення окремих видів послуг до сфери правового регулювання косметологічної діяльності. Наголошено на необхідності чіткого законодавчого визначення видів діяльності, які мають відноситися до косметологічних послуг. Запропоновано для впорядкування різних видів косметологічної діяльності розробити національні стандарти у цій сфері, визначивши в них перелік послуг, що відносяться до косметологічних, їх зміст, процедури здійснення, функції та очікувані наслідки. Вказано, що основою для правового регулювання ринку косметологічних послуг в Україні має стати Закон України «Про косметологічну діяльність в Україні».

*Ключові слова:* косметологічні послуги, косметологічна діяльність, стандартизація, сертифікація, косметолог, добровільна сертифікація.

складності та змісту косметологічних процедур.

У подальшому перспективним є дослідження і визначення інших напрямів вдосконалення адміністративно-правового забезпечення косметологічної галузі, зокрема у сфері контролю за відповідністю косметологічних послуг встановленим вимогам, а також щодо їх оподаткування.

**Література**

1. О мерах по улучшению косметологической помощи населению. Приказ Министерства здравоохранения СССР от 28.12.1982 № 1290. URI: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1290400-82#Text>
2. Берзіна А. Б. Правовий статус провізора-косметолога в Україні. Актуальні питання публічного та приватного права. 2017. № 1 (15). С. 27-30.
3. Котуранова Т.В., Семенова О.О. Проблеми та перспективи розвитку косметологічних послуг в Україні. Економічний простір. 2017. № 119. С. 77-85.
4. Кран О.С., Посилкіна О.В., Башура О.Г., Пересадько І.Г. Моніторинг ринку праці в галузі практичної косметології в Україні. Управління, економіка та забезпечення якості в фармації. 2009. № 3 (5). С. 49-57.

5. Морграбян А.С. Гражданско-правовые аспекты регулирования косметологических услуг. *Advances in Law Studies*. 2018. Т. 6 № 1. URI: <https://riorgpub.com/ru/nauka/article/19683/view>

6. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників. Вип. 78. Охорона здоров'я: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 29.03.2002 № 117. URI: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va117282-02/conv#n2369>

7. Правила пожежної безпеки в Україні: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 30.12.2014 № 1417. Офіційний вісник України. 2015. № 26. Ст. 767.

8. Інструкція щодо надання перукарських, манікюрних та педикюрних послуг: Наказ Українського союзу об'єднань, підприємств і організацій побутового обслуговування населення від 27.08.2000 № 20. Офіційний вісник України. 2000. № 47. Ст. 2053.

9. Ткаченко Н. Добровільна сертифікація перукарських та косметичних послуг – гарантоване підтвердження їхньої високої якості. Стандартизація сертифікація якості. 2012. № 4. С. 63-65.

*Sadovenko Artem*

**IMPROVEMENT OF NORMATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE COSMETOLOGICAL SERVICES MARKET**

Different points of view on the need to include certain types of services in the field of legal regulation of cosmetological activities have been studied. The emphasis has been placed on the need for a clear legislative definition of the activities that should relate to cosmetological services. The author has offered to develop national standards in the field of cosmetology to streamline the activities related to cosmetology, defining a list of services related to cosmetology, their content, implementation procedures, functions and expected consequences. It has been stated that the basis for legal regulation of the cosmetological services market in Ukraine should be the Law of Ukraine "On Cosmetology in Ukraine".

**Key words:** cosmetological services, cosmetological activity, standartization, certification, a cosmetologist, voluntary certification.



## **ПОРІВНЯЛЬНИЙ ОГЛЯД МОДЕЛЕЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ЗЕМЛЮ У МІСТАХ ЄВРОПИ**

**ЧЕПОВ Олексій Олексійович - здобувач Науково-дослідного інституту публічного права**

**УДК 342.9:353.1:342:7**

---

*Современный этап развития законодательства в Европе характеризуется сближением и заимствованием правовых инструментов реализации прав и законных интересов граждан. Это можно в полной мере отнести и к административно-правовым средствам реализации земельных прав. Здесь мы наблюдаем правовые инструменты, которые позволяют защитить интересы местной общины и одновременно обеспечить рыночные механизмы управления землями без чрезмерных административных ограничений.*

*Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, право на землю, государственная регистрация прав на землю.*

### **Актуальність**

Ефективне та якісне правове регулювання земельних відносин забезпечує оптимальне досягнення цілі земельної політики розвиненої держави.

Норми закордонного земельного законодавства, метою правового регулювання земельних відносин визначають забезпечення раціонального використання та охорони земель, відтворення родючості ґрунтів, збереження і поліпшення природного середовища.

Тобто від якісних земельних відносин у суспільстві залежить рівень та благополуччя країни, стан навколишнього природного середовища та процес раціональності буття. В Україні така мета полягає у забезпеченні права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та

держави, раціонального використання та охорони земель.

Тобто законодавство нашої країни загалом, ставить високі цілі та стандарти до земельної сфери діяльності в країні, які нічим не поступаються закордонним стандартам та націлені на благо усього суспільства в цілому та конкретного громадянина зокрема.

### **Наукові публікації**

До теми адміністративно-правового забезпечення прав на землю звертались такі науковці, як О. Бабченко, К. Баранов, С. Бородин, Н. Гринчук, О. Лебединська, С. Сівков, О. Скороход, В. Таболін та інші автори. Проте в розрізі адміністративних засобів, як особливого середовища, яке дає змогу розгортатись земельно-правовим відносинам, відповідних досліджень компаративістського характеру цілком недостатньо.

**Метою статті** є узагальнення європейського досвіду адміністративно-правового забезпечення земельних прав у містах та оцінка можливостей його застосування в нашій країні.

### **Виклад основного матеріалу дослідження**

Досвід, стандарти та принципи належного функціонування місцевого самоврядування, як правило, лежать в основі ефективного здійснення права на землю в столицях країн Європи та знаходять своє відобра-

ження у таких міжнародно-правових документах, як Європейська Хартія місцевого самоврядування [1], Всесвітня Декларація місцевого самоврядування [2], Європейська Конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади [3], Європейська Хартія міст [4] та Європейська Хартія міст II - Маніфест нової урбаністики [5], Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права участі у справах місцевої влади [6].

Говорячи про правове забезпечення прав на землю у європейських столицях, варто розглянути детальніше їх правові характеристики як особливих міст.

Міста з особливим статусом різняться за функціональними ознаками: міста-столиці та адміністративні центри територій; промислові та агропромислові міста; транспортні вузли й порти; курортні міста; закриті адміністративно-територіальні одиниці [7].

Для столиць країн Європи є характерними такі ознаки, як: значна кількість населення та велика густота, постійна міська та приміська міграція, статус найвагоміших систем життєзабезпечення на регіональних рівнях, розміщення на їх теренах значної кількості об'єктів державної власності, іноземних посольств та представництв тощо.

Зазвичай, міста-столиці є центрами загальнодержавних, політичних, громадських, соціальних і культурних структур. Фактичні центри політичного життя та загальнодержавного адміністративного управління, міста-столиці, займають нішу внутрішніх та зовнішніх комунікаційних вузлів [8].

Такі притаманні риси призводять до надання зазначеним містам на загальнодержавних рівнях країн, спеціальних правових статусів.

У європейських країнах процес отримання містами особливого правового статусу, розпочинався зі столиць та міст - центрів адміністративно-територіальних одиниць, які отримали повноваження рівня земель, регіонів чи провінцій. Згодом така практика поширилася на інші дуже великі або важливі міста.

Ватро виокремити, що правова система Німеччини передбачає особливу адміністративну категорію міст, які автономні від округів, у яких вони розташовані та містять у повноваженнях елементи прав комун, округів та земель [9].

Схожа ситуація і з найбільшими містами Франції: Парижі, Марселі та Ліоні, які також характеризуються спеціальним правовим статусом, що виокремлює їх серед інших міст [10]. У їх управлінні рівні самоврядування поділяються на: рівень комуни та рівень міського району, очолює кожен із цих рівнів власний мер та рада. Статус та повноваження вказаних органів та контроль за їхньою діяльністю загалом такий, як і для інших комун, але є властиві відмінності.

Виділяють такі основні аспекти організації публічної влади у містах із особливим статусом: відмова від створення органів державної влади і делегування їх повноважень органам місцевого самоврядування, тотожність територіальних кордонів муніципального утворення і регіону, наявність багаторівневої системи місцевого самоврядування у великих містах [11].

Усі ці підходи до розподілу повноважень відповідних керуючих органів у столицях країн Європи напряду впливають на сферу земельних правовідносин, що можуть виникати на їх території між зацікавленими суб'єктами.

За кордоном існує практика, що муніципальними утвореннями є як місто загалом, так і його окремі частини (райони), тому тут створюються спеціальні правові передумови збереження єдності міського господарства за умов дублювання управлінських повноважень муніципалітету з державними і районними юрисдикціями.

Європейський досвід засвідчує, що поряд із розподілом повноважень державних і муніципальних органів, повинен також відбуватися конкретний розподіл між внутрішніми міськими рівнями, в іншому випадку виокремлення внутрішніх міських муніципалітетів буде нелогічним.

Як приклад, можна розглянути ситуацію, що склалася у столиці Німеччини. З одного боку, у Берліні присутня складна

адміністративно-територіальна структура, при якій і саме місто, і його райони володіють правом на самоврядність, однак ситуація, яку науковці визначають як історичний компроміс, на практиці значно ускладнює процес прийняття рішень та управління містом [12].

Загалом, правовий режим забезпечення права на землю в столицях країн Європи залежить від форм та методів правового регулювання земельних відносин у тій чи іншій країні.

Наука земельного права зарубіжних країн містить власні бачення визначення інституту регулювання земельних відносин.

Існують зарубіжні наукові підходи, згідно з якими регулювання земельних відносин - це сукупність правових, економічних і організаційних заходів, спрямованих на раціональне використання земельного фонду [13]; державне регулювання земельних відносин - це об'єктивна необхідність, яка зумовлена особливою багатофункціональною роллю землі та її незамінністю [14]; державне регулювання земельних відносин - це цілеспрямована діяльність державних органів щодо організації раціонального використання земель та їх охорони шляхом застосування економіко-правових заходів [15; 16; 17].

Як впливає з наведених суджень, всі ці визначення є близькими за змістом та вказують на важливість цих відносин для населення та благополуччя країни і є націленими на раціональність та бережливість використання такого природного ресурсу, як земля.

Представники правових наук надають такі визначення землі: це верхній ґрунтовий шар, який використовується для сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, дно морів (у межах державного кордону) і інших водойм, а також інша поверхня земної кори в межах відповідних територіальних меж [18, с. 29].

Тобто землю охарактеризовують як верхній родючий шар у межах відповідної території, яку використовують для визначених потреб.

Також існує науковий підхід, згідно якого земля, як частина довкілля - це нерухома частина земної кори, яка характеризується певним простором і рельєфом, виступає

основою ландшафту, розташована над надрами, покрита ґрунтовим шаром, рослинністю і водами [19, с. 9].

Просторовість та рельєфність є не менш важливими ознаками, які дають чіткіше визначення землі як об'єкта навколишнього середовища.

Деякі учені вважають, що логічно під поняттям землі, як об'єкта правового регулювання, слід розуміти тільки ті її елементи, стосовно яких встановлений певний правовий режим, тобто особливий порядок правового регулювання, що виражається в поєднанні юридичних засобів і створює бажаний соціальний стан і конкретну міру «сприятливості або несприятливості» для задоволення інтересів суб'єктів права [20].

Згідно з характеристиками правового режиму земель, усі землі переважної більшості країн поділяються на категорії, які передбачають певні групи властивостей, характерні особливості для окремих категорій земель.

Кодекс Республіки Білорусь про землю закріплює положення, відповідно до якого землі та земельні ділянки розподіляються по категоріях земель, залежно від їх основного цільового призначення і визначеного відповідно до законодавства правового режиму їх використання і охорони [21, ст.8].

### **Висновки**

У цілому, слід зазначити, що у містах і столицях переважної більшості країн Європи державне регулювання земель забезпечується за допомогою державного контролю за їх використанням. Такий контроль полягає у тому, що під час укладення угод із землею, землевласники повинні отримати дозвіл компетентних державних органів на їх вчинення. Важливу роль разом з тим відіграють багаторівневі структури місцевого самоврядування, чого на нашу думку, бракує у Києві, адже районні ради, а ще краще – окружні, поділивши Київ на 50 округів, могли б ефективніше справлятися із земельними питаннями.

Державна реєстрація прав на землю є тим державним інститутом, який забезпечує та гарантує достовірність ринкових відно-

син щодо землі, тим самим гарантуючи захист майнових прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Суперечки щодо якості системи реєстрації прав на землю, присутні не тільки в українській науці, де відбувається, фактично, лише її процес зародження, але і в європейських країнах, де система реєстрації є вже виробленою та ефективно працює, фактично, без значних змін протягом довгого періоду часу.

Розглядаючи вітчизняні нормативно-правові акти щодо реєстрації прав на землю та стан їх реалізації, а також практичну модель реєстрації прав на землю, можна узагальнити, що Україна перебуває на етапі становлення та розвитку такого інституту. Це важко не помітити, провівши порівняльний аналіз реєстрації прав на землю в Україні із європейськими системами реєстрації та земельним ринком, зокрема.

Доволі непростим залишається завдання пошуку доступної моделі правового регулювання ринку землі, яка була б однаково ефективною для всіх країн з урахуванням національних особливостей кожної з них.

Отже, враховуючи наведені судження, слід наголосити, що механічне повторення механізмів правового регулювання земельних відносин тієї чи іншої країни є непрактичним та бажаного ефекту не надасть.

Однак, пошук власної національної якісної моделі забезпечення права на землю обов'язково передбачає дослідження досвіду інших країн, аналіз практики втілення тих чи інших правових механізмів, а також перспектив їх запровадження в національному законодавстві.

### Література

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. Дата ратифікації Україною 15.07.1997. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

2. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні [Текст]. - К. : [б. в.], 1995. - Вип. 1/2 (6/7). - с. 65-69.

3. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями. Між-

народний документ від 21.05.1980 // URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106/card2#Card](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106/card2#Card)

4. Европейская Хартия городов // Постоянная конференция местных и региональных органов власти Европы [Текст] (27 сес., 17 - 19 марта 1992 г., г. Страсбург). - Страсбург : [б. и.], 1992. - 59 с.

5. Європейська хартія міст (Маніфест нової урбаністики) (27 - 29 травня 2008 р., м. Страсбург). Матеріал з Вікіпедії - вільної енциклопедії. // URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>

6. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади. Міжнародний документ від 16.11.2009. // URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946/card2#Card](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946/card2#Card) (дата звернення: 12.12.2020).

7. Система муниципального управления [Текст]: учеб. [для вуз.] / под ред. В. Б. Зотова. - СПб.: Лидер, 2005. - 493 с.

8. Скороход О. П. Правові засади самоврядування у містах з особливим статусом (на прикладі країн ЄС) / О. П. Скороход // Стратегічні пріоритети [Текст]. - № 4(13). - 2009. - с. 166-172.

9. Таболин В. В. Муниципальное городское право / В. В. Таболин // Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления [Текст] / В. В. Таболин, А. В. Корнеев. - М.: Формула права, 2000. - с. 304.

10. Місцеве самоврядування у Франції. Матеріал з Вікіпедії - вільної енциклопедії. // URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>

11. Лебединська О., Гринчук Н., Сівков С. Здійснення самоврядування у містах з особливим статусом: правові засади та механізми Науковий вісник. - 2010. - Вип. 5 «Демократичне врядування». // URL: <http://webcache.googleusercontent>.

12. Баранов К. К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии [Текст] / К. К. Баранов. - М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2000. - С. 240.

13. Словарь терминов КЗРиЗ. // URL: <http://bishelp.ru/business/pomeshhenie> (дата звернення: 12.12.2020).

**АНОТАЦІЯ**

Сучасний етап розвитку законодавства в Європі характеризується зближенням і запозиченням правових інструментів реалізації прав і законних інтересів громадян. Це можна в повній мірі віднести і до адміністративно-правових засобів реалізації земельних прав. Тут ми спостерігаємо правові інструменти, які дозволяють захистити інтереси місцевої громади і водночас забезпечити ринкові механізми управління землями без надмірних адміністративних обмежень.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, право на землю, державна реєстрація прав на землю.

14. Дамдын О. С. Земельное право: понятие, предмет и метод правового регулирования/ О. С. Дамдын // Молодой ученый. - 2014. - №1.- с. 211-213.

15. Земельное право России. // URL: <http://www.bibliotekar.ru/zemelnoe-pravo-1/index.htm>

16. Бородин С. С. Земельное право. Общая часть: Курс лекций / С. С. Бородин. - СПб.: СПбГУАП., 2000. - 215 с.

17. Краткий курс лекций по дисциплине «Экономика недвижимости». // URL: [http://studme.org/44555/ekonomika/ekonomika\\_nedvizhimosti](http://studme.org/44555/ekonomika/ekonomika_nedvizhimosti) (.

18. Мунтян В. Л. Правовая охрана грунтов Украинской РСР/ В. Л. Мунтян. - К.: Научная мысль, 1965. - с.29-33.

19. Зайцев О. Л. Право наследования земли в Украине: Автореф. дис...канд. юр. наук:12.00.03 / О.Л. Зайцев. МВС Украины. Университет внутренних дел - Харьков, 2000. - с. 9.

20. Комаров С. А., Малько А. В. Теория государства и права. Учебно - методическое пособие. Краткий учебник для вузов./ С. А. Комаров, А. В. Малько - М.: Издательская группа Норма- Инфра-М - 448 с. 38.

21. Кодекс республіки Білорусь про землю від 23.06 2008 г. № 425. // URL: <http://www.etalonline.by>.

*Chepov Oleksii*

*degree seeker of Scientific Institute of Public Law*

**COMPARATIVE OVERVIEW OF MODELS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT FOR LAND RIGHTS IN EUROPEAN CITIES ABSTRACT**

The current stage of development of legislation in Europe is characterized by convergence and borrowing of legal instruments for the realization of the rights and legitimate interests of citizens. This can be fully attributed to the administrative and legal means of exercising land rights. Here we see legal instruments that protect the interests of the local community and at the same time provide market mechanisms for land management without excessive administrative restrictions.

**Key words:** administrative and legal support, land law, state registration of land rights.

## СПАДКОВИЙ ДОГОВІР ЯК ПІДСТАВА ВИНИКНЕННЯ КОРПОРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН

**КУРІНСЬКИЙ Олександр Георгійович** - аспірант Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого Міжрегіональної академії управління персоналом

УДК 346.54

*В даній статті досліджується питання про можливість віднесення спадкового договору до договорів, які дозволено законодавством укладати для врегулювання окремих спадкових правовідносин. Також визначається місце спадкового договору в системі основних способів набуття корпоративних прав згідно з чинним законодавством України.*

*Ключові слова: спадковий договір, корпоративні права, спадкування, правонаступництво, договірні правовідносини між наслідниками, перехід корпоративних прав.*

### Постановка проблеми у загальному вигляді

Зі зміною господарського законодавства, що регулює питання діяльності товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю, спостерігається зміна статусу правонаступника (спадкоємця) корпоративних прав. Якщо раніше правонаступник не розглядався як учасник корпоративних правовідносин, то наразі ми можемо стверджувати про зміну цього статусу. Із прийняттям нового господарського законодавства правонаступник наділений обмеженим обсягом корпоративних прав, які він здатен реалізувати або не реалізувати самостійно та на власний розсуд. Зазначений обсяг корпоративних прав правонаступника дозволяє нам розглядати його як специфічного суб'єкта корпоративних правовідносин.

У цьому контексті дослідження підстав набуття корпоративних прав обумовлює необхідність дослідити договори між спадкоємцями як підставу набуття корпоративних прав.

Але перш за все необхідно визначитись із можливістю віднесення спадкового договору до групи зазначених договорів та його правовою природою як підстави набуття корпоративних прав.

### Формулювання цілей статті (постановка завдання)

**Метою** цієї статті є дослідити правову природу спадкового договору як підстави набуття корпоративних прав та визначитись чи слід його віднести до системи договірних спадкових правовідносин. Також необхідно дослідити, чи є спадковий договір підставою правонаступництва майнових корпоративних прав.

Таке дослідження надасть змогу зрозуміти роль та місце спадкового договору в системі договірних правовідносин у спадковому праві України та його значення при набутті корпоративних прав.

**Об'єктом** дослідження є договірні правовідносини у спадковому праві України, корпоративні права, правова природа спадкового договору, спадкоємці як специфічні суб'єкти корпоративних правовідносин та господарське законодавство, яким врегульоване питання правонаступництва корпоративних прав.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми**

Дослідженню правової природи спадкового договору приділено чимало уваги науковців у юридичній літературі. До них, зокрема, можна віднести праці таких учених, як: Майданик Р.А., Чуйкова В., Баранник Н. М., Синельник А. П., Коваленко Т. П., Дзера О. В., Харитонов Є. О., Калітенко О. М., Мазуренко С., Васильченко В. В., Заїка Ю.О..

У зазначених працях аналізуються правова природа та особливості спадкового договору.

Однак спадковий договір не досліджувався в аспекті його як підстави набуття корпоративних прав або правонаступництва корпоративних прав.

**Виклад основного матеріалу дослідження і обґрунтування отриманих наукових результатів**

Відповідно до частини 3 статті 167 Господарського кодексу України [1] (далі – ГК України) під корпоративними відносинами маються на увазі відносини, що виникають, змінюються та припиняються щодо корпоративних прав.

Однією із підстав набуття корпоративних прав є правонаступництво, а однією з підстав для правонаступництва фізичних та юридичних осіб є спадкування.

У судовій практиці склалась стійка практика, що факт одержання статусу спадкоємця учасника товариства лише засвідчує перехід до спадкоємця майнових прав померлого (частка у статутному капіталі, яка належала померлому учаснику товариства) та дає спадкоємцю право на вступ до господарського товариства. Право ж безпосередньої участі в управлінні господарським товариством (корпоративні права) спадкоємці набувають тільки з моменту вступу до господарського товариства, що має бути підтверджено відповідним рішенням загальних зборів товариства. [2].

Такий підхід був обумовлений попередньою нормативно-правовою регламентацією правонаступництва товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю.

Однак із розвитком господарського законодавства та прийняттям Закону України “Про товариство з обмеженою та додатковою відповідальністю” [3] змінився підхід до правового регулювання правонаступництва корпоративних. Наразі правонаступник самостійно реалізує право на участь у товаристві з обмеженою або з додатковою відповідальністю.

Таким чином, зі зміною господарського законодавства та підходу регламентації правонаступництва учасника товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю статус спадкоємця, як правонаступника, змінюється і він стає, якщо так можна висловитись, специфічним суб'єктом корпоративних правовідносин, який набуває майнові корпоративні права, але не у повному (усіченому обсязі обсязі).

У зв'язку з цим обґрунтованим є очікування зміни правозастосовної практики.

Звертає на себе увагу, що нормативно-правова регламентація різних господарських організацій по-різному вирішує питання правонаступництва. Щодо командитного та повного товариства питання правонаступництва вирішуються за попереднім законодавством. А щодо інших господарських організацій питання нормативної регламентації правонаступництва залишається невизначеним взагалі. Тому залишається лише констатувати, що в цьому аспекті господарське законодавство є неуніфікованим. Але його уніфікація, на нашу думку, є лише питанням часу.

У контексті викладеного ми хочемо розглянути статус спадкоємця по-новому в контексті господарського законодавства як специфічного суб'єкта корпоративних правовідносин.

Відомо, що підставою для набуття корпоративних прав фізичними та юридичними особами є: 1) заснування господарської організації (первинне набуття корпоративних прав); 2) перехід корпоративних прав на підставі договору або правочину (вторинне набуття корпоративних прав); 3) правонаступництво.

Аналіз окремих норм цивільного законодавства (про які буде зазначено далі), які регулюють спадкові правовідносини, свідчить

про застосування законодавцем в окремих випадках диспозитивного метода правового регулювання, який є нетиповим для спадкового права. Вперше суб'єктам спадкових правовідносин надано право встановлювати, змінювати або припиняти взаємні права та обов'язки на власний розсуд шляхом укладення відповідних договорів (правочинів).

Так, чинним спадковим законодавством дозволено змінити черговість одержання права на спадкування нотаріально посвідченим договором (ч. 1 ст. 1259 Цивільного кодексу України [4] (далі – ЦК України)), змінити розмір частки у спадщині когось із них за усною або письмовою угодою між собою, посвідченою нотаріусом (ч. 1 та 2-ст. 1267 ЦК України), поділити спадщину шляхом виділення своєї частки в натурі (ч. 2 ст. 1278 ЦК України); визначити порядок задоволення вимог кредитора спадкодавця шляхом досягнення відповідних домовленостей (ч. 2 ст. 1282 ЦК України), визначити розмір плати виконавця заповіту, якщо він не визначений спадкодавцем (ч. 2 ст. 1291 ЦК України), обрати виконавця заповіту з числа спадкоємців або призначити виконавцем заповіту іншу особу, якщо заповідач не призначив виконавця заповіту або якщо особа, яка була ним призначена, відмовилася від виконання заповіту або була усунена від виконання заповіту (ч. 2 ст. 1287 ЦК України).

Зазначені вище правовідносини, безумовно, є відповідною системою правовідносин у спадковому праві України, які не отримали у науці цивільного права України свого наукового визначення. На нашу думку, їх слід найменувати договірними правовідносинами у спадковому праві України.

Договірні правовідносини у спадковому праві України – це спадкові правовідносини, пов'язані із правом на спадкування або спадковими правами та обов'язками, які спадкове законодавство дозволяє врегулювати у договірному порядку, при цьому зміст договірних правовідносин визначається самими його учасниками (суб'єктами), а закон встановлює лише форму, суб'єктний склад та спрямованість відповідного договору [5, С. 157].

У зв'язку із викладеним, на нашу думку, є досить цікавим дослідити договори між спадкоємцями в контексті господарського законодавства як специфічну підставу до набуття корпоративних прав у порядку правонаступництва.

Однак, окрім зазначених договорів, у главі шостій Цивільного кодексу України передбачено можливість укладення спадкового договору (ст. 1302 ЦК України).

Тому у цій статті необхідно визначитись чи є спадковий договір підставою до правонаступництва корпоративних прав або він дає підстави набуття корпоративних прав як окремих видів договору.

Так, відповідно до частини 1 статті 1302 ЦК України за спадковим договором одна сторона (набувач) зобов'язується виконувати розпорядження другої сторони (відчужувача) і в разі його смерті набуває право власності на майно відчужувача.

У зв'язку із розміщенням норм, які регламентують спадковий договір, у главі шостій Цивільного кодексу України окремі науковці вважають за доцільне визнати спадковий договір як окремий самостійний вид спадкування [6, с. 35].

Відповідно до статті 1216 Цивільного кодексу України спадкуванням є перехід прав та обов'язків (спадщини) від фізичної особи, яка померла (спадкодавця), до інших осіб (спадкоємців).

Виходячи із наведеного визначення поняття спадкового договору, очевидним є те, що сам спадковий договір є підставою до набуття права власності на майно відчужувача в той час, як спадкування є переходом прав та обов'язків.

З огляду на те, що набувач набуває право власності на майно відчужувача не в порядку спадкування, а отримує його за договором, немає підстав розглядати його як правонаступника відчужувача. Тому, на відміну від спадкоємця, який прийняв спадщину і відповідає за боргами спадкодавця в межах дійсної вартості майна, яке до нього перейшло (ст. 1282 ЦК України), набувач за спадковим договором такої відповідальності не несе.

Натомість, у науковій літературі переважає думка про нелогічність розміщен-



ня спадкового договору в книзі шостій ЦК України, яка регулює відносини спадкування, та більш логічне його розміщення в книзі п'ятій «Зобов'язальне право» [7, С. 15; 8, С. 120].

Спадковий договір, зазначає Є. О. Харитонов, “за своєю суттю не є “договором про спадкування”, оскільки спрямований на встановлення, передусім, не спадкових, а зобов'язальних відносин” [9, с. 799].

Верховний Суд України, який у п. 28 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 30.05.2008 р. №7 «Про судову практику у справах про спадкування» зазначив, що перехід майна від відчужувача до набувача на підставі спадкового договору не є окремим видом спадкування, а тому на відносини сторін не поширюються відповідні правила про спадкування [10].

Отже, спадковий договір передбачає виникнення права власності на майно відчужувача тільки за умови настання випадкової обставини (відкладальної умови) – смерті сторони такого договору, що свідчить про його моделювання переважно на засадах договору ренти і доцільність його розуміння як зобов'язання періодичної боргової вимоги невизначеного і довготривалого характеру, обтяженого особистим розпорядженням відчужувача (як отримувача ренти), що передбачає виконання під передачу майна (рентного капіталу) відчужувача у власність набувача (як платника ренти) на випадок смерті відчужувача [11].

Спадковий договір, хоч і закріплений у Книзі шостій ЦК України «Спадкове право» та має тісний зв'язок з відносинами з приводу посмертного переходу майна, є договором на випадок смерті, а не договором про спадкування.

Незважаючи на набуття права власності на майно, відчужувач не успадковує його, а отримує за договором, і тому не може розглядатися правонаступником відчужувача.

Якщо щодо майна укладено спадковий договір, то таке майно не входить до складу спадщини. Спадковий договір не може розглядатися видом спадкування в силу закритого переліку останніх, позаяк ЦК України закріплює імперативну норму, згідно з якою спадкування може здійснюватися лише за

заповітом або за законом (ст. 1217 ЦК України).

Тому на сучасному етапі праворозуміння норми про спадковий договір доцільно закріпити після договорів довічного утримання (догляду) і ренти [11].

У науковій літературі зазначають, що до обов'язків відчужувача за договором спадкування належать обов'язки не відчужувати майно, визначене у спадковому договорі, не заповідати його [12, С. 631].

Однак, з такою думкою ми погодитись не можемо, зважаючи на наступне.

Глава 90 Цивільного кодексу України не містить жодної норми, яка визначає обов'язки відчужувача.

Відповідно до частини 1 статті 1307 ЦК України на майно, визначене у спадковому договорі, нотаріус, який посвідчив цей договір, накладає заборону відчуження.

Таким чином, відчужувач не має можливості розпорядитись майном, що є предметом спадкового договору.

Відповідно до частини 1 статті 1307 ЦК України заповіт, який відчужувач склав щодо майна, вказаного у спадковому договорі, є нікчемним.

Відповідно до пункту 1.10 Глави 3 Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 22.02.2012 року № 296/5 [13] нотаріус при посвідченні заповіту зобов'язаний роз'яснити заповідачу зміст статті 1241 Цивільного кодексу України про право на обов'язкову частку у спадщині та зміст статті 1307 Цивільного кодексу України щодо нікчемності заповіту на майно, яке є предметом спадкового договору.

У цьому випадку, на нашу думку, справедливо стверджувати про обов'язок відчужувача приймати належне виконання з боку набувача.

Зазначені вище норми свідчать, що майно, визначене спадковим договором, фактично відокремлюється із спадкової маси та спадкуванню не підлягає.

Майданик Р. А. відмічав, що визнання спадкового договору особливим, самостійним видом спадкування можливе в майбутньому з формуванням відповідних умов за

**АНОТАЦІЯ**

У цій статті досліджується питання можливості віднесення спадкового договору до договорів, які дозволено законодавством укладати для врегулювання окремих спадкових правовідносин. А також визначається місце спадкового договору в системі підстав набуття корпоративних прав відповідно до господарського законодавства України.

Ключові слова: спадковий договір, корпоративні права, спадкування, правонаступництво, договірні правовідносини між спадкоємцями, перехід корпоративних прав.

**SUMMARY**

This article examines the possibility of referring the inheritance contract to the agreements that are permitted by law to conclude certain inheritance relationships. And also the place of the hereditary contract in system of the bases of acquisition of corporate rights according to the economic legislation of Ukraine is defined.

Key words: inheritance contract, corporate rights, inheritance, legal succession, contractual legal relations between heirs, transfer of corporate rights.

результатами практики правозастосування цього інституту [11, с.103-104].

Таким чином, спадковий договір не входить до системи договірних правовідносин між спадкоємцями та не є підставою саме правонаступництва майнових корпоративних прав фізичними особами.

У цьому випадку можна стверджувати, що спадковий договір як окремий вид договору (правочину) є підставою для переходу корпоративних прав у договірному порядку.

**Література**

1. Господарський кодекс України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.

2. Постанова Верховного Суду від 14 лютого 2018 року у справі №740/2194/15-ц [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72489552>

3. Закон України "Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю" // Відомості Верховної Ради України від 30.03.2018 — 2018 р., № 13, стор. 5, стаття 69.

4. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#n1417>

5. Васильченко В. В. Спадковий договір: Деякі міркування з приводу нормативності / В.В. Васильченко В.В. // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – №12. – С. 34-37.

6. Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар (пояснення, тлу-

мачення, рекомендації з використанням позицій вищих судових інстанцій, Міністерства юстиції, науковців, фахівців) / [За ред. проф. І.В. Спасибо-Фатєєвої]. – Х.: ФО-П Колісник А.А., 2009. – 544 с. – Т. 12: Спадкове право. – Серія «Коментарі та аналітика».

7. Заїка Ю.О. Спадкове право України: навч. посібник / Заїка Ю.О. – К.: Істина, 2006. – 216 с.

8. Харитонов Є.О. Цивільне право України / Є.О. Харитонов, О.В. Старцев. – К.: Істина, 2007. – 816 с.

9. Постанова Пленум Верховного Суду України від 30.05.2008 року №7 «Про судову практику у справах про спадкування» // Вісник Верховного суду України від 06.2008 — 2008 р., № 6, стор. 17.

10. Майданик Р.А. Елементи і виконання спадкового договору за цивільним законодавством України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pro-zakon.com/node/148>

11. Майданик Р. А. Спадковий договір у цивільному праві України // Університетські наукові записки. – 2007. – № 2 (22) — С. 90–105.

12. Коваленко Т. П. Спадковий договір // Цивільне право України (книга друга) / За ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 617–643.

13. Порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 22.02.2012 року № 296/5 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0282-12#Text>

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СКЛАДАННЯ ДЕРЖАВНОЮ ПРИКОРДОННОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ ПРОТОКОЛУ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ

**ФРАНЧУК Тетяна Анатоліївна - аспірант Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова**

**УДК 342.9**

*Розкрито особливості складання протоколу про адміністративне правопорушення військовослужбовцями та посадовими особами ДПС України. Визначені основні функції цього виду протоколу в адміністративному провадженні. Досліджено адміністративно-правовий зміст та природу протоколу про адміністративне правопорушення. Встановлені особливості законодавчого забезпечення процесу його складання та вимог до його оформлення. Розкрито основні недоліки адміністративно-правового забезпечення вказаних процесів та запропоновані відповідні зміни до законодавства*

*Ключові слова: Державна прикордонна служба України, протокол про адміністративне правопорушення, адміністративна відповідальність, протиправне діяння, правовий режим державного кордону.*

### **Актуальність теми**

Державна прикордонна служба України (далі – ДПС України) є спеціальним правоохоронним органом, на який покладаються завдання захисту державного кордону України. Специфіка правового режиму державного кордону, а також особливості формування особистого складу ДПС України, який складається одночасно і з військовослужбовців Збройних сил України, і посадових осіб, які виконують цивільні функції – все це обумовлює особливості здійснення ДПС України повноважень у сфері провадження у справах про адміністративні правопорушення. Правопорушення, пов'язані

із недотриманням правил перетину державного кордону, порушеннями правового режиму кордону та прикордонної території, є тими правопорушеннями, які посягають на державний суверенітет України, оскільки сам по собі державний кордон є елементом атрибуту не залежності держави, цілісності її території, повноти реалізації суверенних прав. Саме тому постійно актуалізується питання підвищення ефективності засобів протидії протиправним посяганням на правовий режим проходження державного кордону України, перетину його особами, транспортними засобами, переміщенням вантажів та товарів тощо. У таких умовах функції ДПС України у сфері притягнення до адміністративної відповідальності вимагають максимальної визначеності, оскільки від цього залежить авторитет держави, органів державної влади та безпековий стан самого кордону. Тому адміністративно-правове забезпечення складання протоколу при виявленні таких правопорушень є важливим для подальшого процесу притягнення до відповідальності, вирішення питання про можливу криміналізацію вчиненого діяння, а для цих цілей необхідно дотримуватися всіх вимог до складання відповідних процесуальних документів, що і обумовлює науковий та практичний інтерес до цієї проблематики.

### **Ступінь наукової розробки теми**

На рівні доктрини адміністративно-деліктного та адміністративного права

проблема складання протоколу про адміністративне правопорушення піднімалася в працях таких вчених як Адамчик М., Єсімов С., Кравчук О.О., Крижановський А., Лук'янець Д.М., Марченко Б.М., Пархоменко П.І., Петреченко С. А., Ткач А., Ярмак О. М. та ін.

#### **Мета статті**

Метою цієї статті є визначення особливостей адміністративно-правового забезпечення складання ДПС України протоколу про адміністративне правопорушення та можливих недоліків цього процесу з їх подальшим виправленням.

#### **Виклад матеріалу**

Реалізація військовослужбовцями та посадовими особами ДПС України функцій у сфері адміністративного провадження є одним із напрямків їх діяльності з охорони державного кордону. Тому складання ними протоколу та власне і всіх інших процесуальних документів у процесі реалізації покладених на них завдань передбачає необхідність дотримуватися вимог до процесуальних документів та акцентувати увагу не на санкції (оскільки вони відповідно до КУпАП є недостатніми), а на самому процесі – притягненні до відповідальності, застосовуючи примус держави. Основна суть полягає в тому, що навіть за незначне порушення правового режиму перетину державного кордону держава застосовує комплекс примусових заходів, а сам правовий режим є непохитним, діяльність ДПС України пильна та всеохоплююча, ефективна з точки зору недопущення будь-якого правопорушення.

Безумовно, санкції за порушення правового режиму перетину державного кордону а також лінії розмежування із тимчасово окупованими територіями повинні бути значно жорсткішими, а склади правопорушень детерміновані в більшій мірі, щоб можна було охоплювати новими складами правопорушень ті діяння осіб, які межують із законними процедурами. Однак, навіть у сучасних умовах слабких адміністративних санкцій складання протоколу про адміністративне правопорушення військовослужбовцями та посадовими особами ДПС України є важли-

вим кроком на шляху реалізації механізму державного примусу та імперативу невідворотності покарання.

У цьому контексті нам уявляється, що аналізований протокол представляє собою не стільки навіть процесуальний документ, скільки елемент фіксації протиправної поведінки, у тому числі і з метою її більш пильного вивчення детального аналізу на предмет наявності ознак кримінально караного діяння. Насправді визначити на місці під час складання протоколу тих обставин, які можуть стати в подальшому кваліфікуючими ознаками злочину досить складно. Необхідно враховувати той факт, що частіше за все складання протоколу відбувається особами, які хоча і повинні знати та мати відповідні навички в цій сфері, але частіше за все вони допускають помилки через домінування іншого профілю в їх діяльності над складанням процесуальних документів.

У цьому контексті, до речі, цікавим є припущення щодо розділення функцій зі складання процесуальних документів та виявлення, переривання протиправної поведінки і доставлення осіб до відповідних підрозділів органів ДПС України або до службових осіб для подальшого вирішення питань у сфері притягнення до адміністративної відповідальності. У такий спосіб дотримуватимуться всі без виключення процесуальні вимоги та аспекти складання протоколу, а також забезпечуватиметься максимальний рівень законності під час реалізації ДПС України функцій в аналізованій сфері.

Через це ми можемо стверджувати, що найголовнішою особливістю при складанні протоколу про адміністративне правопорушення військовослужбовцями ДПС України під час затримання правопорушника полягає в точній фіксації обставин правопорушення. Необхідно усвідомлювати, що від точності викладених даних та зафіксованих фактів у подальшому будуть прийматися відповідні рішення вже на етапі розгляду справи або вирішення питання про її передачу до правоохоронних органів з метою відкриття кримінального провадження за ознаками злочину у сфері перетину державного кордону.

Особливість протоколу про адміністративні правопорушення, на думку П. Бурлаки, обумовлюються тим, що цей процесуальний документ є елементом захисту державного кордону від несанкціонованого проникнення та порушення його цілісності, а його складання та повнота викладення фактів, яка не допускає можливостей уникнення від відповідальності – елементом системи превентивного захисту правопорядку у сфері охорони державного кордону [Ошибка! Источник ссылки не найден.]. О.О. Кравчук, розвиваючи цю тезу, приходять до висновку про те, що протокол про адміністративне правопорушення є елементом презюмування вини особи, що порушила правила перетину державного кордону чи скоїла інше правопорушення на прикордонній території, пов'язане із порушенням законності процедур з його проходження [с. 19-21]. Ця теза цілком укладається в сучасний концепт розвитку адміністративно-деліктного права, а тому при складанні протоколу слід виходити із необхідності чіткої всебічної та детальної фіксації обставин вчиненого правопорушення.

Загалом, «оформлення процесуальних документів – це складова адміністративної та юрисдикційної діяльності ДПС України. Адміністративна діяльність ДПС України – це особливий вид діяльності щодо здійснення виконавчої влади у сфері забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її винятковій (морській) економічній зоні, який відрізняється від діяльності інших правоохоронних органів, законодавчої й судової влади своїм змістом, формою, методами та ознаками» [с. 38-39]. Виходячи із такого визначення, логічно робимо висновок про те, що саме протокол про адміністративне правопорушення посідає центральне місце в системі відносин з реалізації ДПС України адміністративної діяльності, а тому його складання повинно відбуватися у вкрай професійний спосіб.

На думку О. Ярмака, «протокол про адміністративне правопорушення – це основний процесуальний документ у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, який містить узагальнені відомості про

факти, які є доказами в цій справі, остаточну юридичну кваліфікацію дій (бездіяльності) особи, щодо якої порушено провадження у справі, на підставі чого здійснюється розгляд зазначеної справи по суті» [с. 16-17]. Це визначення є цілком логічним, виходячи із аналізу положень КУпАП щодо вимог до складання протоколу, його форми та змісту.

Натомість слушно зауважують С. Єсімов та А. Крижановський стосовно того, що «єдина форма протоколу сприятиме удосконаленню методів аналізу баз даних про адміністративні правопорушення за рахунок self-describing та багатовимірної моделі даних, що необхідно для визначення ефективності форм і методів профілактичної діяльності» [с. 110]. На нашу ж думку, уніфікована форма протоколу повинна існувати, але методичне забезпечення його складання для різних суб'єктів притягнення до адміністративної відповідальності повинно суттєво відрізнятися, що обумовлюється, у першу чергу, особливостями адміністративно-правової правосуб'єктності тих чи інших органів та їх посадових осіб, а також правовим режимом, який порушує особа.

Таким чином, ми можемо зробити висновок, що протокол про адміністративне правопорушення, який складається військовослужбовцями та посадовими особами ДПС України виконує перш за все функцію фіксації протиправного діяння. Ця функція походить від самої природи та змісту протоколу, оскільки він містить ті дані, які визначають обставини протиправного вчинку, його спосіб, зміст та інші елементи, які приводять у кінцевому результаті до висновку про протиправність діяння. Тому дані про обставини протиправної поведінки повинні заноситися до протоколу з максимальною точністю, висвітлюючи всі без виключення обставини, викладаючи всі факти, в тому числі пояснення особи, яка притягається до відповідальності, а також міститися дані стосовно можливих способів перевірки всіх викладених у протоколі обставин.

Функція фіксації напряму межує із інформативною функцією, яка реалізується в тому, що протокол про адміністративне правопорушення містить у собі дані, які мають визначальне значення для вирішення

питання про притягнення особи до адміністративної відповідальності. інформація яка міститься в протоколі стосується самої особи правопорушника, місця скоєння протиправного діяння, обставин та способу його скоєння (у тому числі опис знарядь та предметів, за допомогою яких особа вчинила ті чи інші дії). Важливим масивом інформації є пояснення самої особи та можливих свідків, які по-різному будуть викладати обставини зафіксованого правопорушення, але інформація яких доповнюватиме та підтверджуватиме або заперечуватиме викладені інші обставини і факти.

Функція фіксації та інформаційна функція у своїй сукупності обумовлюють і таку функцію протоколу про адміністративне правопорушення, як функція доказу в справі. Насправді сучасна доктрина адміністративно-деліктного права ґрунтується на тому, що частіше за все розгляд справи відбувається особою, яка не складала протокол та не могла бачити, знати чи в інший спосіб бути обізнаною про обставини і характер діяння, окрім як через дані що містяться в протоколі. Таким чином, для особи, яка приймає рішення по справі, протокол перетворюється чи не на найважливіше джерело доказу протиправності поведінки особи. Це підвищує рівень вимог до складання протоколу про адміністративне правопорушення, оскільки на підставі викладених фактів та зафіксованих даних уповноважена особа повинна прийняти рішення або щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності, або щодо закриття провадження по справі. Ще одним рішенням може бути рішення про передачу матеріалів відповідним правоохоронним органом з метою порушення кримінального провадження, оскільки в протоколі містяться дані, які дають можливість кваліфікувати діяння особи не як правопорушення, а як злочин. У такому випадку вже для цілей кримінального провадження протокол виступає основним джерелом доказу вини особи, що підтверджує наш висновок стосовно функцій протоколу про адміністративне правопорушення.

Оформлення протоколу про адміністративне правопорушення військовослужбовцями та посадовими особами ДПС України

регулюється положеннями Глави 19 КУпАП та Наказом МВС України «Про затвердження Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення» від 18.09.2013 № 898.

Системний аналіз положень Інструкції та КУпАП звертає увагу на існування низки суттєвих недоліків, які потребують виправлення. Зокрема, мова йде про ч. 2 ст. 254 КУпАП, відповідно до якої «протокол про адміністративне правопорушення, у разі його оформлення, складається не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту виявлення особи, яка вчинила правопорушення, у двох примірниках, один із яких під розписку вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності». Натомість відповідно до п. 1 Розділу III Інструкції протокол про адміністративне правопорушення складається щодо кожного факту вчинення адміністративного правопорушення, протидію якому віднесено до компетенції ДПС України, невідкладно, але не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту виявлення в пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон України, або контрольному пункті в'їзду-виїзду, або контрольованому прикордонному районі особи, яка вчинила правопорушення []. Таким чином, п. 1 починається з коректного формулювання стосовно того, що протокол про адміністративне правопорушення дійсно складається щодо кожного адміністративного правопорушення при його виявленні. Але кореспондуючись із ст. 254 КУпАП видається певна неузгодженість щодо можливості складання протоколу за скоєне правопорушення у випадку відсутності особи або неможливості її затримання, наприклад, коли особа, скоївши правопорушення, втекла за кордон. Строки складання протоколу у відповідності до ст. 254 КУпАП обчислюються з моменту виявлення особи, але логічнішим є обчислення строку з моменту виявлення правопорушення, його фіксації або встановлення факту його скоєння і результатів проведення відповідних заходів перевірки. Наприклад, при перетині особою державного кордону України може мати місце ситуація, коли такою особою ви-

користано підроблені документи чи недостовірні дані, виявлення підроблення чи недостовірності яких, однак, відбулося після того, коли особа вибула з території України. Логічно в такому випадку скласти протокол при виявленні правопорушення, оскільки виявлення особи ускладнюється, а процесуальні строки вкрай малі.

Цікавою думкою в цьому контексті вважаємо позицію Б.М. Марченко стосовно того, що у питаннях виявлення, фіксації та кваліфікації протиправного діяння необхідно керуватися, в першу чергу, питаннями суспільного інтересу та захисту правопорядку, а тому виявлення особи може бути наслідком виявлення правопорушення та встановлення особи правопорушника як окремої процесуальної дії, яка має ефект обтяження при вирішенні питання про притягнення такої особи до адміністративної відповідальності [ , с. 15-16]. На нашу думку, протокол про адміністративне правопорушення є засобом фіксації правопорушення, а тому у випадку його виявлення без можливості встановити особу, яка його скоїла, або без можливості її фактичного виявлення протягом 24 годин протокол про адміністративне правопорушення повинен складатися за відсутності такої особи, а обов'язкові елементи, такі як: дані про особу, пояснення особи тощо – повинні заповнюватися в якості додатку до такого протоколу вже після розшуку такої особи.

Враховуючи викладене ми пропонуємо викласти в уточнювальній редакції пункт перший розділу III Інструкції наступним чином:

«Протокол про адміністративне правопорушення (далі - протокол) (додаток 1), складається щодо кожного факту вчинення адміністративного правопорушення, протидію якому віднесено до компетенції Держприкордонслужби, невідкладно, але не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту його виявлення, у тому числі у випадку неможливості встановити або виявити особу, що скоїла таке правопорушення в пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон України, або контрольному пункті в'їзду-виїзду, або контрольному прикордонному районі. У випадку

відсутності такої особи, яка вчинила правопорушення, її показання та її персональні дані вносяться додатком до протоколу із зазначенням обставин неможливості виявити таку особу, в тому числі у випадку переховування нею або втечі».

Щоправда, дії, спрямовані на уникнення адміністративної відповідальності, ми можемо розглядати як спробу скоїти злочин, а суспільна небезпека протиправного діяння автоматично зростає, що призводить на дилемі розмежування ознак кримінально караного діяння та адміністративного проступку за характером дії особи, що вчинила відповідну дію. Такий висновок означає, що адміністративний проступок – це та протиправна дія, яка була скоєна особою та викрита, зафіксована, перервана правоохоронними органами або іншими особами, які мають право виступати як суб'єкт складання протоколу про адміністративне правопорушення. Якщо ж адміністративне правопорушення виявлене згодом, тобто факт вчинення особою протиправної діяльності було цією особою укрито, то чи може це виступати кваліфікуючою ознакою саме злочину, а не проступку.

З цього приводу видається необхідним звернутися до висновків Д.М. Лук'янця в частині трансформації концепції адміністративно-деліктних відносин у бік унеможливлення декриміналізації протиправного діяння шляхом застосування положень КУпАП, замість положень КК України, у випадку, якщо існують конкуруючі норми, якими регламентуються і проступок, і злочин [с. 24-26]. Але слід звернути увагу і на той факт, що сам по собі протокол про адміністративне правопорушення не несе в собі жодних зобов'язань до особи, щодо якої він складається. Він є засобом фіксації факту протиправної поведінки та є лише підставою для розгляду справи про притягнення до адміністративної відповідальності а не підставою для відповідальності.

Це підтверджується, зокрема, позицією П.І. Пархоменко щодо того, що «протокол про адміністративне правопорушення не містить обов'язкових для особи приписів, вказівок, вимог, зобов'язань тощо та безпосередньо не впливає на його права та інте-

реси, в подальшому, за умови звернення такої особи до суду та розгляду й вирішення справ про скасування протоколів про адміністративні правопорушення. Більше того, такі справи, на думку дослідника, взагалі не належать до юрисдикції судів, бо правильність їх складання зобов'язаний перевіряти орган, до компетенції якого належить розгляд справи про адміністративне правопорушення» [с. 54-55]. Таким чином, викладене вище звертає нашу увагу на важливість ідентифікації функції фіксації та функції доказу, які притаманні протоколу про адміністративне правопорушення, а тому можемо підтвердити власний висновок стосовно того, що він може і повинен складатися навіть за умови неможливості виявити особу протягом 24 годин після моменту виявлення самого правопорушення.

До того ж ми повинні враховувати і ту обставину, що переховування такої особи від відповідальності може і повинно кваліфікуватися як обставина, що якщо і не підтверджує провину особи, але може вважатися фактором обтяження її. Тому ми приходимо до висновку, що протокол про адміністративне правопорушення, який складається військовослужбовцями та посадовими особами ДПС України, виконує і функцію кваліфікації протиправного діяння. Саме по собі складання протоколу є лише актом фіксації протиправної поведінки. Ті обставини, які в ньому викладаються, а також обсяг інформації, який міститься, свідчить лише про те, хто, в який спосіб, як і коли скоїв правопорушення. Натомість висновки стосовно наявності вини, вирішення питання щодо допустимості або можливості притягнення особи до відповідальності чи перекваліфікації протиправного діяння на злочин – усе це є результатами мислинневої роботи, оцінки сукупності доказів та обставин особою, яка виносить відповідне рішення. Важливо зауважити, що особливність правового режиму державного кордону не дозволяє підходити зневажливо до вирішення питання про зміст кримінально караного діяння у тих діях, що вчинені особою під час перетину державного кордону або переміщення через нього вантажів, товарів тощо.

Це підводить нас до необхідності порушення питання про дихотомну природу протоколу про адміністративну відповідальність: як процесуального документа у сфері адміністративного провадження та як доказу або підстави відкриття кримінального провадження. У будь-якому випадку ефективність системи заходів державного примусу в частині притягнення винних осіб до відповідальності за порушення правового режиму державного кордону України обумовлюється повнотою відображення фактів та обставин такого правопорушення, викладених у протоколі.

### **Висновки**

Підводячи підсумки, слід зауважити на тому, що адміністративно-правовий режим протоколу про адміністративну відповідальність, який уповноважені складати військовослужбовці та посадові особи ДПС України, визначається положеннями Глави 19 КУпАП та Наказом МВС України «Про затвердження Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення» від 18.09.2013 № 898. Такий протокол є особливим і визначальним видом процесуального документа, оскільки виконує низку функцій як у системі самого адміністративного провадження, так і виконує правозахисну функцію в частині дотримання законності правового режиму державного кордону. Сутність адміністративно-правового забезпечення вказаного протоколу проявляється в тому, що нормами КУпАП та Інструкції за ним закріплюються такі основні функції: функція фіксації протиправного діяння із викладенням усіх обставин та фактів його скоєння; інформаційна функція, яка розкривається через сукупність інформації, яка міститься в протоколі; функція кваліфікації, яка головним чином проявляється в реальності оцінки наявності кримінально караного діяння в протиправних діях особи; функція доказу як у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, так і в кримінальному провадженні. Тому для цілей обов'язковості притягнення до адміністративної відповідальності пропонується



внести зміни в КУпАП в частині фіксації протоколом самого діяння навіть у випадку відсутності чи неможливості встановити особу правопорушника. Це обумовлюється підвищеним рівнем законодавчого захисту та значущості правового режиму державного кордону України для цілей національної безпеки.

### **Література**

1. Адамчик М., Ткач А. Пограничная охрана Республики Польша: Современная Европейская Пограничная Служба. Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ. – Варшава, 2004. 98 с.

2. Єсімов С., Крижановський А., Крижановська В. Електронний протокол у справі про адміністративні правопорушення: теоретичні та практичні аспекти. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. №6. С. 108-113.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-Х. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#n57>.

4. Кравчук О.О. Сучасні тенденції розвитку адміністративно-деліктного права (на прикладі відповідальності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху). *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2015.- № 4. С.15-23.

5. Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації : дис. ... д. юрид. наук. – Київ, 2010. 405 с.

6. Марченко Б.М. Адміністративна діяльність Державної прикордонної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спеціальність 12.00.07. – Дніпропетровськ, 2009. 20 с.

7. Пархоменко П.І. Особливості протоколу про адміністративне правопорушення у справах про адміністративну відповідальність за керування транспортними засобами. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. № 52 Ч 2(27). С. 51-57.

8. Петреченко С. А. Порядок оформлення процесуальних документів посадовими особами Державної прикордонної служби України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. 2015. Вип. 5(3). С. 36-40.

9. Про затвердження Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення: Наказ МВС України від 18.09.2013 № 898. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1729-13>.

10. Ярмак О. М. Протокол про адміністративне правопорушення як джерело доказів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спеціальність. – Харків, НЮАУ Ім. Я. Мудрого. 2014. 20 с.

*Franchuk Tatyana, postgraduate  
Khmelnitsky University of Management  
and rights named after Leonid Yuzkova*

### **ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT FOR DRAWING UP A PROTOCOL ON AN ADMINISTRATIVE OFFENSE BY THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE**

It was disclosed the peculiarities of drawing up a report on an administrative offense by the State Border Guard Service of Ukraine. There were also determined the main functions of this type of protocol in administrative proceedings. There were investigated the administrative-legal content and nature of the protocol on administrative offense. The peculiarities of the legislative adjusting of the process of its compilation and the requirements for its registration were established dbring the analysis of legislation. After what there were disclosed the main shortcomings of the administrative and legal adjusting of these processes and the changes to the legislation were proposed.

**Key words:** State Border Guard Service of Ukraine, protocol on administrative offense, administrative liability, illegal act, legal regime of the state border.

## ДОСЛІДЖЕННЯ СПЕЦИФІКИ ОСОБЛИВОСТЕЙ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

**БАНАХ Сергій** - кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права та процесу, декан юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету

УДК 342.9: 347.454 (477)

*Исследованы теоретико-прикладные аспекты публичного администрирования в органах прокуратуры; обоснованы основные признаки, функции и принципы административного управления данных органов государственной власти в современных условиях структурных преобразований; выделены факторы влияния на публичное администрирование; проанализированы особенности нормативно-правового обеспечения организации работы в прокуратуре Украины.*

*Ключевые слова: публичное администрирование, прокуратура, публичное администрирование в органах прокуратуры, функции управления в органах прокуратуры, факторы публичного администрирования.*

### Постановка проблеми

В сучасних умовах структурних трансформацій формулювання концептуалізації публічного адміністрування в органах прокуратури, яке б у повній мірі відображало його правову природу, залишається одним із найактуальніших питань в системі адміністративно-правового забезпечення. Слід відзначити, що сучасні теорія і практика адміністративного права базуються на категорійних положеннях публічного адміністрування як форми реалізації публічної влади, що характеризується зовнішнім вираженням реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, адміністративною діяльністю публічної адміністрації, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу; негатив-

ним відмежуванням від законодавчої діяльності; здійсненням правосуддя; політичною діяльністю виконавчої влади; діяльністю, спрямованою на задоволення приватних інтересів.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженню та аналізу сутності публічного адміністрування державних органів присвячено велику кількість наукових праць. Серед вчених, які займалися розробкою цього питання, слід відзначити В. Авер'янова, О. Бандурку, Ю. Битяка, І. Бородіна, В. Гаращука, І. Голосніченка, М. Іншина, К. Колесникова, О. Копиленка, О. Кузьменка, В. Мартиненка, М. Міненка, В. Опришка, С. Стеценка, О. Смирнова, М. Якимчука та ін. Тим часом сучасні особливості публічного адміністрування в органах прокуратури залишилися поза полем зору згаданих учених.

### Постановка завдання

Метою роботи є власне дослідження сучасної специфіки особливостей публічного адміністрування в органах прокуратури, обґрунтування основних ознак, функцій, принципів адміністративного управління в органах прокуратури, розкриття розподілу форм управлінської діяльності в системі даних органів, а також аналізування нормативно-правового забезпечення організації роботи в прокуратурі України.

### **Виклад основного матеріалу**

На основі проведених досліджень встановлено, що дефініція “публічне адміністрування”, досить часто ототожнюється із державним управлінням та не розмежовується його сутність. Оскільки, адміністрування характеризується, як управлінська діяльність, з латинське слово “administratio” означає “служіння”, “допомога”, “управління”. Відзначаємо, що адміністрування – це прерогатива виконавчих органів влади або чиновника (державний службовець). У вузькому розумінні публічне адміністрування розглядається як професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду, як міждисциплінарна академічна сфера, що базується на теорії та концепціях економіки, політичних наук, соціології, адміністративного права, менеджменту. У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють всю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Згідно з енциклопедією державного управління, публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку [3, с. 489].

Так, професор М. Міненко зазначає, що у державному секторі “бюрократична модель” перетворилася у “ринкову модель” – акценти змістилися з виконання роботи згідно з інструкціями і чіткими правилами на роботу, що спрямована на надання якісних публічних послуг та досягнення ефективних результатів, що, в свою чергу, спонукало до того, що відбулася трансформація “державного управління” в “публічне адміністрування”, а з часом і у “публічне управління” [8].

У своїх наукових працях В. Мартиненко відзначає, що публічне адміністрування є формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури [7, с. 20-21].

На думку К. Колесникова публічне адміністрування необхідно розглядати як складову публічного управління (врядування), метою якого постає розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління та направлених на забезпечення громадян на рівні світових стандартів [5]. Отже, публічне адміністрування поєднує державне та публічне управління, складає сукупність інституцій та органів виконавчої влади, які реалізують рішення уряду [20].

В результаті проведеного дослідження виокремлено наступні види публічного адміністрування: за змістом – надання публічною адміністрацією адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності; за спрямуванням владного впливу публічної адміністрації – зовнішня адміністративна діяльність публічної адміністрації; внутрішньоорганізаційна діяльність публічної адміністрації; за юридичними наслідками для об’єктів адміністративного впливу – втручальне публічне адміністрування та сприятливе публічне адміністрування, що має на меті сприяння приватним особам у реалізації наданих їм прав, свобод або законних інтересів; забезпечувальне адміністративне провадження, пов’язане із забезпеченням нормального існування приватних осіб.

Разом із тим слід зазначити, що у публічному адмініструванні в органах прокуратури України варто ідентифікувати наступні концепти щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України:

1) за своєю сутністю прокурор – це державний чиновник, який здійснює обвинувачення відповідачів у кримінальних справах від імені держави й деякі інші виключно публічні функції з метою захисту держави і громадян;

2) прокуратура в Україні є конституційним органом, який належить до судової гілки влади і здійснює підтримання публічного обвинувачення в суді, організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням і вирішення відповідно до закону деяких інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними й інши-

ми слідчими та розшуковими діями органів правопорядку з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства й держави;

3) норми адміністративного права, які зосереджені в органічних законах про прокуратуру, судоустрій, кодексах та інших нормативно-правових актах, забезпечують діяльність прокуратури заради якісного і своєчасного підтримання прокурорами публічного обвинувачення в суді, організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, представництво інтересів громадянина або держави в суді, нагляд за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, іншими словами, норми адміністративного права є вторинними забезпечувальними в діяльності прокуратури порівняно з кримінально-процесуальними нормами та нормами кримінального права, які є первинними (основними);

4) основою адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України є адміністративно-правовий статус прокурорів та органів прокуратури;

5) невід'ємним складником в аналізованій сфері є адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури; питання забезпечення незалежності й деполітизації прокуратури; надання прокурорами своєрідних адміністративних послуг шляхом участі органів прокуратури у провадженні зі звернень громадян і представництво органами прокуратури інтересів держави та громадянина в адміністративному суді; здійснення розпорядчої діяльності шляхом видання Генеральним прокурором, прокурорами регіональних прокуратур нормативних актів; здійснення виконавчої діяльності шляхом участі органів прокуратури у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, прокурорський нагляд у сфері дисциплінарної відповідальності, управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю; реалізація контрольних

і наглядових повноважень; засади юридичної відповідальності працівників прокуратури; внутрішньоорганізаційна діяльність органів прокуратури, а саме робота з кадрами в органах прокуратури, засади та методологія оцінювання професійної діяльності прокурорів;

6) змістом адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури є система норм адміністративного права, основоположні засади (концепції, доктрини і принципи правового регулювання), адміністративно-правові відносини й адміністративний інструментарій (форми та методи адміністративної діяльності й адміністративні процедури), які в сукупності формують комплексний інститут адміністративного права, що наповнений численними вертикальними й горизонтальними зв'язками, поєднує однорідні суспільні відносини [21, с. 137-138].

Водночас слід наголосити, що метою управління органів прокуратури є задоволення суб'єктивного права та законного інтересу особи, яка звернулася із зверненням. Управлінські відносини, що виникають за ініціативою органу прокуратури зумовлені виконанням обов'язків, які на них покладені, або впливають із доручень інших органів чи посадових осіб. В даному контексті регулювання цих відносин, які виникають за ініціативою органу прокуратури має особливу цінність для захисту прав та законних інтересів особи. Адже, коли особа сама звертається до органів прокуратури, то вона, звичайно, очікує на прийняття певного рішення. Проте якщо, управлінські відносини починаються з ініціативи органу прокуратури, то прийняте рішення базується на фактах, здобутих саме органом прокуратури, вплив на прийняття рішення іншої особи (заявника) в цьому випадку є обмеженим [16].

Дотримуючись логіки нашого дослідження варто зазначити, що основними принципами адміністративного управління в органах прокуратури є закріплені у Конституції та інших законах основні положення, керівні, основоположні ідеї, закономірності, на яких ґрунтуються організація та діяльність прокуратури, здійснення проку-

рорами повноважень відповідно до функцій прокуратури. Хотілося б відзначити, що система принципів організації та діяльності прокуратури містить: 1) загальні принципи, що визначають як організацію, так і діяльність прокуратури (принципи верховенства права, законності, демократизму та гуманізму); 2) принципи організації прокуратури (принцип системності побудови органів прокуратури, принцип конкурсного заміщення посад прокурорів, принцип прокурорського самоврядування та принцип прозорості організації прокуратури); 3) принципи діяльності прокуратури.

Звертаємо увагу на те, що публічне адміністрування являє собою підсистему, до якої належать загальні принципи діяльності прокуратури (принципи здійснення функцій прокуратури виключно прокурором, незалежності прокурора при здійсненні функцій прокуратури, політичної нейтральності прокурорів при здійсненні ними функцій прокуратури, недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади, неухильного дотримання прокурором вимог професійної етики та поведінки), принципи діяльності прокуратури у сфері кримінально-процесуальних правовідносин (принципи презумпції невинуватості та незмінюваності прокурора у сфері кримінального провадження) та принципи діяльності прокуратури у позакримінальному судочинстві (принципи обґрунтованості звернення прокурора до суду з позовом в інтересах держави та процесуальної рівноправності прокурора у позакримінальному судочинстві з іншими учасниками процесу, їх рівності перед судом) [2, с. 8-9].

Залежно від того, як будуть сформовані принципи організації та діяльності прокуратури, роботи її органів та працівників залежить ефективність здійснення функцій, покладених на єдину систему прокуратури. Неможливо залишити поза увагою те, що організація роботи в органах прокуратури не визначена законом, адже нормативно це визначити практично неможливо, оскільки організація роботи відрізняється в залежності від регіонів прокуратур, їх кадрового забезпечення та конкретних завдань, що

ними виконуються. Так, дуже різняться в плані організації роботи прокуратури великих міст із прокуратурами сільської місцевості, курортних зон тощо.

Детальне вивчення даної наукової проблематики дозволяє сформувати основні завдання публічного адміністрування в органах прокуратури, що базується на актуальності ситуації взаємовідносин між прокуратурою та іншими суб'єктами соціально-політичної дійсності і полягають сьогодні у зміцненні авторитету органів прокуратури. До завдань управління органами прокуратури необхідно віднести:

- підвищення прозорості у діяльності прокуратури, доведення до широких верств населення інформації про соціальне призначення, правовий статус та особливості діяльності прокуратури в Україні;

- залучення представників громадськості до обговорення напрямків реформування органів прокуратури, шляхів вирішення актуальних проблем, що постають перед її працівниками під час виконання покладених на них повноважень;

- прогнозування можливості виникнення соціальної напруженості в окремих соціальних групах у сфері інтересів діяльності прокуратури та вжиття заходів щодо їх попередження;

- підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури, насамперед оволодіння ними навичками якісного та ефективного спілкування;

- удосконалення відомчої нормативно-правової бази;

- організації постійних соціологічних досліджень громадської думки щодо діяльності органів прокуратури [23, с. 94].

На основі опрацьованих літературних джерел встановлено, що публічне адміністрування в органах прокуратури відіграє важливу роль у процесі реалізації нею основної функції. Слід звернути увагу, що зміст адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури в Україні полягає у здійсненні нормативно-організаційного, цілеспрямованого та результативного впливу із застосуванням відповідного арсеналу адміністративно-правових засобів на ті суспільні відносини, що виникають під час

виконання прокуратурою покладених на неї завдань. Водночас слід відзначити, що належне адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури в Україні як складової частини правового регулювання її діяльності є необхідною передумовою підвищення результативності діяльності вказаних органів в Україні. Основні засади організації та діяльності прокуратури закріплені у ст. 122 Конституції України та ст. 3 Закону України “Про прокуратуру”, якими є:

- верховенство права та визнання людини, її життя і здоров’я, честі і гідності як найвищі соціальні цінності;
- законність, справедливість, неупередженість та об’єктивність;
- презумпція невинуватості;
- політична нейтральність прокуратури;
- недопустимість незаконного втручання прокуратури в діяльність органів державної влади;
- відкритість діяльності прокуратури, що забезпечується конкурсним зайняттям посади прокурора, повноцінним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання;
- неухильне дотримання вимог професійної етики та поведінки [22, с. 138].

У контексті досліджуваної проблематики можна ідентифікувати ознаки, що можуть бути покладені в основу класифікації функцій управління прокуратурою України. Аналіз запропонованих ознак класифікацій функцій управління органами прокуратури наводить на думку, що найбільш конструктивним, а тому і перспективним є спосіб багатоаспектної класифікації. Найбільш поширена є класифікація функцій управління органами прокуратури за змістом виконуваних робіт. За цією ознакою розрізняються:

- 1) загальні функції управління, властиві всій системі управління в цілому й окремим її ланкам;
- 2) спеціальні функції управління, які забезпечують організуючий вплив на окремі сфери соціальної діяльності, що сприяє виконанню різних видів робіт у цих сферах;
- 3) забезпечуючі (допоміжні) функції управління, що обслуговують процеси реалізації загальних і спеціальних функцій.

Загальні функції управління – універсальні види (напрями) діяльності суб’єктів соціального управління. Це більш-менш відокремлені групи певних видів управлінської діяльності, котрі закріплюються за суб’єктами управління, напрямів їхньої роботи, що характеризуються спільністю властивих їм ознак, які здійснюються на всіх рівнях системи управління та розрізняються лише за обсягом і межами свого здійснення відповідно до управлінської ієрархії. Без них не може здійснюватися сам процес управління. Вони об’єктивно властиві будь-якому процесові адміністративного управління і є такою діяльністю, що визначається загальними закономірностями управління як соціальної категорії в цілому. У їхніх межах обмірковуються і розв’язуються найбільш загальні, що мають відношення до всіх суб’єктів і об’єктів, завдання управлінської діяльності. Зважаючи на наведені характерні ознаки, вони позначаються як функції управління, що мають наскрізний характер [6].

Щодо спеціальних функцій управління в органах прокуратури, то, як зазначив О. Ф. Смирнов, у науковій літературі питання про спеціальні функції управління не розглядається. Цей факт не свідчить, однак, що таких у системі управління органами прокуратури немає. Просто рівень досліджень функцій управління залишається дуже низьким.

Незважаючи на безперечність існування і виконання в практичній роботі названих функцій управління, проблема полягає в тому, що в законодавстві про прокуратуру й у теоретичних дослідженнях фактично не розкривається зміст названих функцій, а також умови їхнього використання для вирішення завдань ефективного функціонування всієї системи органів прокуратури. В результаті дані функції здійснюються найчастіше на розсуд конкретного керівника, що нерідко призводить до неузгодженості конкретних цілей і завдань організації та діяльності централізованої системи органів прокуратури.

До забезпечуючих (допоміжних) функцій управління належать: кадрова, матеріально-технічна (господарська), фінансово-

господарська, систематизації законодавства, статистики, діловодства і матеріально-технічного забезпечення.

Як правило, виконання даних функцій в органах прокуратури покладено на спеціальні підрозділи, зокрема, функція систематизації – на відділ систематизації законодавства та зв'язків із засобами масової інформації Генеральної прокуратури України; кадрова – на Управління кадрів Генеральної прокуратури України, відділи кадрів, атестаційні комісії прокуратур; фінансово-господарська функція та функція матеріально-технічного забезпечення – на Управління матеріально-побутового забезпечення та соціально-побутових потреб та Бухгалтерію Генеральної прокуратури України; функція статистики – на керівників структурних підрозділів щодо її ведення та перших помічників прокурорів з питань статистики та контролю за веденням первинного обліку і статистики; функція діловодства здійснюються відповідно до інструкції з діловодства в органах прокуратури України секретаріатом, Відділом прийому громадян, розгляду звернень і депутатських запитів. Але контроль організації та виконання даних функцій лежить на керівниках прокуратур.

Загальні, спеціальні та забезпечуючі функції існують поряд і у взаємодії одна з одною. Зважаючи на це, недооцінка тієї чи іншої функції, несумлінне її виконання неминуче негативно відображаються на всій системі функцій і результатах управління. Розвиток і вдосконалювання всіх функцій управління сприяють поліпшенню роботи людей, пов'язаних з управлінням.

У зв'язку з викладеним, функції управління як елемент процесу публічного адміністрування органами прокуратури необхідно розглядати не лише як допоміжні щодо конституційних функцій прокуратури, а й як структуроутворюючий елемент системи, що потребує належного правового закріплення в Законі України "Про прокуратуру" та у відомчих нормативно-правових актах статусу органів прокуратури різних рівнів та управлінських повноважень їх керівників. Це сприятиме запобіганню перевищенню ними і вищестоящим керівництвом повноважень, а також гарантуватиме додержання

принципу законності в організації та діяльності прокуратури [15, с. 212].

Потрібно зазначити, що в сучасних постконфліктних умовах в органах прокуратури поєднують ознаки державного органу виконавчої влади як правоохоронного органу з характеристиками і спрямованістю діяльності щодо забезпечення правосуддя. Таке поєднання є закономірним, когерентність повноважень прокуратури, їх змістовна сутність дозволяють виокремити прокуратуру в самостійний, незалежний від гілок влади державний орган, який рівновіддалений від виконавчої та судової гілок влади та, водночас, наближений до них у своєму функціональному призначенні [18, с. 66].

Звертаємо увагу також на те, що методологія стосується як управлінської діяльності прокуратури, так і здійснення нею конституційних функцій. При цьому зазначається, що всередині прокурорської системи та її органів у процесі управління поступово змінюється співвідношення між примусом і переконанням на користь останнього, хоча і спостерігаються залишки авторитарного впливу. Переконавання включає в себе різні форми виховної роботи: надання працівникам практичної допомоги, захист від посягань на їх незалежність, комплекс засобів заохочення. Заходи примусу спрямовані на те, щоб спонукати недосить сумлінних працівників до належного виконання ними службових обов'язків або усунути допущені ними порушення закону. Частково засобами примусу можна вважати накладення дисциплінарних стягнень, за винятком звільнення і звільнення з позбавленням класного чину.

Так, методи впливу прокурорів на інші органи та посадових осіб залежать від характеру прокурорських повноважень. Метод переконання найповніше застосовується при здійсненні нагляду за додержанням і застосування законів. При здійсненні нагляду у сферах розслідування і виконання покарань значно відчутнішим є застосування примусу, хоча не виключено використання методу переконання і пов'язаного з ним заохочення підозрюваних та обвинувачених до співробітництва зі слідством [19, с. 19]. Неможна залишити поза увагою те, що функції

управління органами прокуратури на різних етапах розвитку державності не залишаються незмінними. Їхній зміст і обсяг залежать від багатьох соціально-економічних, політичних, історичних факторів.

Отже, нами встановлено, що органи прокуратури становлять складну соціальну систему, виконують покладені на них функції, мають відповідну компетенцію і являють собою поєднання людських, фінансових, технічно-матеріальних та інформаційних ресурсів, що створюють своєрідні елементи цієї системи. Результативність публічного адміністрування органів прокуратури залежить від злагодженості дій служб і підрозділів, дотримання ними загальних принципів і вимог. Отже, на нашу думку, функції публічного адміністрування в органах прокуратури – це основні напрями цілеспрямованої діяльності, що здійснюється в органах прокуратури посадовими особами реалізуються в управлінському процесі через визначені законом процедури [16].

Щодо організаційно-управлінських форм діяльності прокуратури то слід відзначити, що основними формами діяльності прокуратури є її зовнішні прояви, пов'язані з реалізацією організаційно-управлінських і конституційних функцій та відповідних повноважень. На форми і методи її здійснення впливає дія принципу єдності і централізації прокуратури і пов'язана з цим єдиначальність у процесі прийняття управлінських рішень. Контроль в органах прокуратури, з одного боку, посідає самостійне місце, а з другого – є складовою частиною управління.

Управлінські правовідносини тісно пов'язані з конституційними функціями прокуратури, а управлінські рішення часто виступають підставою для реалізації наглядових та інших конституційних функцій. Формами управлінської діяльності слід вважати способи реалізації функцій управління і управлінських повноважень органів і посадових осіб всередині прокурорської системи, передбачені законодавством і нормативними актами Генерального прокурора України.

На думку, М. Якимчука щодо розподілу форм управлінської діяльності на пра-

вові і організаційні (неправові). Правові форми управління впливають з офіційних управлінських актів і оформляються документально. До правових форм управління слід віднести діяльність колегіальних структур: Всеукраїнської конференції працівників прокуратури, колегій прокуратур, оперативних нарад. Організаційні форми пов'язані з вільним пошуком оптимальних варіантів визначення організаційно-управлінських проблем.

Нормативно-правові управлінські акти Генерального прокурора України є багатоплановими документами, які, з одного боку, регламентують певні аспекти управлінської діяльності, а з другого конкретизують окремі норми законодавства про прокуратуру. Нормативний характер мають вказівки Генерального прокурора про застосування норм кримінально-процесуального закону при розслідуванні злочинів. Юридичну силу положенням та інструкціям, розробленим в апараті Генеральної прокуратури України, надають юридичні акти затвердження (накази), видані Генеральним прокурором України. У підпорядкованих прокуратурах також видаються організаційно-управлінські акти у межах їх компетенції: накази, розпорядження, вказівки, інформаційні листи, листи зауваження тощо [19, с. 17].

Варто вказати, що за допомогою функцій досягається поєднання всіх компонент, забезпечується цілісність організаційної системи органів прокуратури. Так, М. І. Іншина вважає, що організацію будь-якої діяльності насамперед необхідно розглядати як її забезпечення. Так, з практичної точки зору, до організаційних форм публічного адміністрування в органах прокуратури доцільно віднести:

- 1) роботу аналітичного спрямування;
- 2) планування робочого процесу;
- 3) проведення нарад, зборів трудового колективу, інших заходів внутрішньо-організаційного спрямування;
- 4) діловодство;
- 5) забезпечення управління, у тому числі інформаційне, кадрове, матеріально-технічне;
- 6) надання допомоги методичної характеру підпорядкованим підрозділам.



Публічне адміністрування має різноплановий характер: внутрішньо-управлінське, внутрішньо-апаратне значення, і, крім організаційної роботи, що спрямована на виконання визначених завдань і може вважатися адміністративною, діяльність прокуратури покликана здійснювати управлінські функції. Однак слід відзначити, що органи прокуратури здійснюють адміністративну діяльність у межах своєї компетенції щодо різних суб'єктів правовідносин.

В таких умовах функціонування суб'єкти адміністративно-правових відносин за участю органів прокуратури можна поділити на чотири групи за особливостями адміністративно-правового статусу: органи прокуратури всіх рівнів, прокурори всіх рівнів та органи прокурорського самоврядування разом із Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів, а також суб'єкти державно-владних повноважень і громадяни, фізичні та юридичні особи [4, с. 10]. Слід акцентувати увагу на тому, що в адміністративних правовідносинах із суб'єктами владних повноважень представники органів прокуратури, як правило, займають подвійне становище, будучи підпорядкованим суб'єктом у відносинах зовнішнього характеру. Адміністративно-правове регулювання забезпечення діяльності прокуратури здійснюється за двома напрямками, а саме щодо суспільних відносин, які складаються в системі органів прокуратури, а також відносин, які формуються у зовнішній сфері. У свою чергу, внутрішньо-організаційна діяльність забезпечує функціонування органів прокуратури, включаючи визначення їх організаційної структури, підбір, навчання кадрів, матеріально-технічне забезпечення, постановку поточних завдань і здійснення нагляду за їх виконанням. Якщо говорити про здійснення зовнішнього забезпечення, то органи прокуратури створюють умови для виконання своїх основних завдань. Таким чином, до особливостей правового забезпечення публічного адміністрування в органах прокуратури слід віднести норми, у яких закріплюються як зовнішні, так і внутрішньо-організаційні відносини з управління та контролю у сфері прокуратури. Адміністративно-правове регулювання ви-

значає повноваження прокурорів, форми та гарантії їх реалізації, а також норми, що містяться в нормативних актах. Діяльність прокуратури полягає у створенні сприятливих умов для виконання цієї діяльності, тобто під забезпечення підпадають охорона, захист і реалізація, що робить забезпечення певним об'єднувальним фактором [22, с. 138].

Слід зазначити, що свою діяльність органи прокуратури мають здійснювати гласно, систематично інформуючи органи державної влади та громадськість про стан законності та правопорядку в державі та її окремих регіонах, заходи, що вживаються з метою його зміцнення. Гласність у діяльності прокуратур усіх рівнів розглядається як важливий засіб запобігання злочинності, зміцнення законності та формування в суспільстві об'єктивної думки щодо виконання органами прокуратури покладених на них завдань і функцій, особисто організовувати роботу на зазначеному напрямі. Особлива увага в контексті дотримання принципу гласності під час реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави має приділятися подіям, які набули великого суспільного резонансу або широкого розголосу. У такому випадку на запити засобів масової інформації або з власної ініціативи органи прокуратури уповноважені надавати у межах компетенції офіційні коментарі, в яких мають бути доведені до населення встановлені обставини з конкретної справи, основні вимоги національного законодавства та вжиті органами прокуратури заходи [1].

Наявність принципів організації і діяльності прокуратури, а також принципів організації роботи її органів зумовлюють сутність, зміст, структуру організації діяльності тих чи інших органів прокуратури. Від того, як буде організована робота, залежить ефективність здійснення функцій, покладених на єдину систему прокуратури, а також виконання завдань прокурорського нагляду за додержанням законів. Конкретна організація роботи в органах прокуратури, її структура законом не визначається. Слід відзначити, що у Законі України "Про прокуратуру", у ст. 3, визначаються засади

діяльності прокуратури, тому що організаційні заходи, управління всією системою органів прокуратури України – це загалом діяльність, спрямована на оптимізацію роботи з виконання завдань і функцій прокурорської системи, покладених на неї Конституцією України і Законом України “Про прокуратуру” [12]. Неможливо залишити поза увагою те, що особливу роль в організації роботи органів прокуратури відіграють нормативні акти Генерального прокурора України, що видаються на підставі статті 15 Закону України “Про прокуратуру”.

В умовах сьогодення повноваження Генерального прокурора України закріплені в Законі України “Про прокуратуру”, в статті 9, де визначається, що він організовує діяльність органів прокуратури України..., затверджує акти з питань щодо організації діяльності органів прокуратури..., видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень, на основі та на виконання Конституції і законів України. Галузеві накази Генерального прокурора, Регламент Генеральної прокуратури України, положення, інструкції, вказівки та інші нормативні документи Генерального прокурора України охоплюють усю багатогранну практичну діяльність органів прокуратури і конкретизують порядок її здійснення на різних напрямках.

Також, у Законі України “Про прокуратуру”, у статті 17 про підпорядкування прокурорів та виконання наказів і вказівок, зазначається: “Прокурори здійснюють свої повноваження у межах, визначених законом, і підпорядковуються керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов’язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури.

Крім внутрішньовідомчих, суто прокурорських організаційних питань, законодавець окремо визначає, що органи прокуратури України “...координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності, координаційні повноваження прокуратури здійснюють шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також

проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності”.

Порядок організації роботи з координації діяльності правоохоронних органів, взаємодії органів прокуратури із суб’єктами протидії злочинності визначається положенням, що затверджується спільним наказом Генерального прокурора України, керівників інших правоохоронних органів і підлягає реєстрації у Міністерстві юстиції України (п. 2 ст. 25 Закону України “Про прокуратуру”).

Усі ці комплексні заходи вимагають потужної нормативно-правової і практичної діяльності від прокуратури, спрямованої на реалізацію завдань і функцій, покладених на прокуратуру України згідно з новим Законом України “Про прокуратуру”. До речі, згідно зі структурою Генеральної прокуратури та регіональних прокуратур у них діють відповідні спеціальні підрозділи, які призначені безпосередньо займатися організацією роботи в прокуратурі та контролем виконання (організаційно-контрольні підрозділи).

Разом із тим аналіз масиву чинних підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на організацію роботи в прокуратурі України, показує, що один із провідних наказів Генерального прокурора України “Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України” № 1гн діє з 26 грудня 2011 року [11] (з деякими змінами ГПУ від 05.04. 2012, від 12.07.2012, від 05.07.2013, та від 13.11.2013) й донині. Іншого, сучасного, такого, що відповідає Закону України “Про прокуратуру”, так і не видано.

Регламент Генеральної прокуратури України затверджений Наказом Генерального прокурора України 12.04.2012 № 35 [14] (зі змінами ГПУ 22.03.2013, 12.04.2013, 13.11.2013, 18.11.2014). Наказ Генерального прокурора України від 16.01.2013 № 1/1гн “Про координацію діяльності правоохоронних органів в сфері протидії злочинності та корупції” [9] та Положення про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції, затверджений спільним наказом Генерального прокурора України та керівниками

правоохоронних органів від 11.02.2013 № 5/132/21/4/82/ОД-13/10, на сайті Міністерства юстиції України не значиться як зареєстрований.

Відсутність таких сучасних нормативно-правових актів, що регламентують організацію роботи в прокуратурі, зареєстрованих на сайті Міністерства юстиції України згідно з вимогами Закону України “Про прокуратуру” викликає запитання щодо реалізації належного сучасного рівня організації цієї важливої роботи. Аналіз організації діяльності Генеральної прокуратури за період 2016-2018 років показує, що цей напрям роботи значно активізувався. Так, загальна кількість наказів Генерального прокурора з різних напрямів організаційної діяльності збільшилась. Загальна кількість таких актів вже більше двох десятків. До того ж, на особливу увагу заслуговує наказ Генерального прокурора № 15 від 19.07.2017 “Про основні засади організаційної роботи в органах прокуратури України”. У цьому наказі відзначається необхідність забезпечення належної організації діяльності підпорядкованих органів прокуратури та працівників, спрямування її на ефективне виконання покладених на прокуратуру функцій. Першочергова увага надається удосконаленню організації роботи, управління та контролю виконання, впровадженню новітніх форм і методів у тому числі з використанням сучасних інформаційних технологій. Звертається увага на застосування таких організаційних форм, як надання вказівок прокурору нижчого рівня, погодження прийняття ним певних рішень.

Робота органів прокуратури має організовуватися за територіальним та функціональним (предметним) принципами. Розмежування повноважень між органами прокуратури щодо виконання покладених на них функцій повинно здійснюватися відповідно до наказів Генерального прокурора, а також наказів керівників регіональних прокуратур, які також забезпечують організацію діяльності прокуратур нижчого рівня. Розподіл обов'язків між керівниками регіональних та місцевих прокуратур визначається наказами генерального прокурора. Важливі процедурні питання організації та

порядку роботи Генеральної прокуратури і регіональних прокуратур визначаються регламентами.

У регламентах встановлюються основні засади, порядок і методи управлінської діяльності, зокрема, з питань розподілу повноважень між керівниками різного рівня, роботи структурних підрозділів та їх взаємодії, підготовки і розгляду документів, прийняття організаційно-розпорядчих актів, планування роботи, виїздів до прокуратур, виклику керівників та працівників прокуратури до прокуратури вищого рівня, підготовки та проведення нарад, контролю виконання, аналітичної та методичної роботи.

Доручається керівникам прокуратур у межах наданих законом повноважень координувати діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності.

У вказаному наказі Генерального прокурора визначається, що “основними критеріями оцінки ефективності діяльності органів прокуратури вважати: додержання Конституції та законів України при здійсненні прокурорських повноважень відповідно до визначених засад діяльності прокуратури. забезпечення належної організації роботи і управління, повноти та своєчасності вжиття заходів до усунення порушень закону, реальний захист та поновлення порушених прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, відшкодування завданих збитків [13].

Виходячи з цього наказу можна зробити висновок, що стосовно організації діяльності органів прокуратури зберігається ключовий принцип єдності та централізації прокурорської системи України, а також використання повного переліку складників щодо організаційної діяльності. Але, на наш погляд, спостерігається відсутність такої важливої складової частини організації діяльності органів прокуратури, як функціонування колегій Генеральної та регіональних прокуратур. Замість цього використовується формат оперативної наради [17, с. 158].

На основі проведених наукових досліджень встановлено, що публічне адміністрування органів прокуратури залежить від

низки чинників: по-перше від умов в яких вона відбувається та принципів на яких базується; по-друге від змісту та узгодженості роботи суб'єктів її організації; по-третє від правильної (методологічно) побудови структури Закону України "Про прокуратуру" та дотримання правил законодавчої техніки при викладенні норм, їх чіткості і ясності; зрозумілості змісту правових понять і категорій; чіткого розмежування компетенції прокуратури з компетенцією інших правоохоронних контролюючих органів і правозахисних суб'єктів; по четверте від правильно побудованої організаційної структури прокурорської системи та апаратів прокуратур. Наведеними чинниками перелік не обмежується адже організація прокуратури залежить і від рівня фінансування, крім того, враховуючи, що компетенцію органу реалізують конкретні працівники – від їх чисельності та рівня професіоналізму [10, с. 455].

#### **Висновки**

Прорезюмувавши вище описане, слід відзначити, що особливостями публічного адміністрування в органах прокуратури свідчить про важливість та одночасно складність виконання покладених на цей орган державою обов'язків. Публічне адміністрування має проводитися з обґрунтуванням вимог до науково-методичного забезпечення діяльності органів прокуратури України, що сприятиме дотриманню принципу законності в роботі самої прокуратури та адаптації її діяльності до законодавства зарубіжних країн і рахуватиметься із потребами суспільного розвитку. Тож на основі проведених досліджень варто зазначити, що всі елементи мають бути взаємопов'язані для утворення повноцінної системи організаційних заходів, що будуть спрямовані на якісне виконання завдань, поставлених перед прокуратурою, та вдосконалення прокурорської діяльності в досліджуваній сфері.

#### **Література**

1. Безпалова О. І. Пріоритетні напрямки діяльності органів прокуратури України як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави. *Право і безпека*. 2013. 2(49). С.70-76.

2. Д'ячков Д. С. Принципи організації та діяльності прокуратури України в умовах її реформування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 : спец. "Судоустрій; прокуратура та адвокатура". Одеса, 2018. 20 с.

3. Енциклопедія державного управління. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський [та ін.]. Львів : ЛРІДУ, НАДУ. 2011. 712 с.

4. Кобилянський О. М. Адміністративно-правові відносини, що виникають за участю органів прокуратури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 : спец. "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право". Державний НДІ МВС України. К. 2015. 20 с.

5. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 3. С. 41-45. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf>

6. Кулинич С. А. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 : спец. "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право". Харків, 2007. 20 с.

7. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. *Публічне управління: теорія та практика: Зб.наук. праць*. Х.: Вид-во "ДокНаукаДержУпр". 2010. № 1. С. 16-22.

8. Міненко М. А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 6. С. 1-4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581>

9. Наказ Генерального прокурора України від 16.01 2013 № 1/1 гн "Про координацію діяльності правоохоронних органів в сфері протидії злочинності та корупції". URL: [http://www.naiu.kiev.ua/books/prokurorski\\_naglyad/npa/coord\\_corr\\_16.01.2013.htm](http://www.naiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/npa/coord_corr_16.01.2013.htm).

10. Подкопаєв С. В. Організація прокуратури України. *Форум права*. 2013. № 2. С. 447-458. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2013\\_2\\_70](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_2_70)

11. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України № 1гн від 26 грудня 2011 року. URL: <http://document.ua/prg-organizaciyu-roboti-i-upravlinnja-vorganah-prokuraturi--doc82202.html>.

12. Про прокуратуру: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12.

13. Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 19.01.17 № 15.

14. Регламент Генеральної прокуратури України, затверджений Наказом Генерального прокурора України № 35 від 12.04.2012 URL: <http://document.ua/prozatverdzhennja-reglamentu-generalnoyi-prokuraturiukrayi--doc96882.html>.

15. Рибалка Н. О. Мета, завдання та функції управління органами прокуратури України. *Зовнішня торгівля: право, економіка, фінанси*. 2013. №2. С.211-215

16. Рибалка Н. О. Особливості визначення системи та структури органів прокуратури України. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 284–288.

17. Селезньов В., Курганський О. Організація роботи сучасної прокуратури України – вимоги сьогодення. *Підприємництво, господарство, право*. 2017. №7. С.157-160.

18. Соколовий В. П., Тодошак О. В. Актуальні питання реформування органів прокуратури у трансформаційних умовах євроінтеграції України. *Наше право*. 2014. № 7. С.65-70.

19. Сухонос В. В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.10 : спец. “Судоустрій; прокуратура та адвокатура”.Одеса, 2009. 33 с.

20. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять “державне управління”, “публічне адміністрування”, “публічне управління” в системі суспільно-політичної трансформації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 6, 2015. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865>

21. Циганок С. Поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України. *Підприємництво,*

*господарство і право*. 11/2018. С. 135-139. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/11/27.pdf>

22. Шаганенко П. Адміністративно-правове регулювання організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2015. 5/1. С. 138-143.

23. Якимчук М. К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 : спец. “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”.Чернівці, 2002. 396 с.

### References

1. Bezpalova, O. I. (2013) Priorytetni napriamky diialnosti orhaniv prokuratury Ukrainy yak sub'iektiv realizatsii pravookhoronnoi funktsii derzhavy [The Priority Areas of the Activities of the Prosecution Authorities of Ukraine as Subjects of the Implementation of the Law Enforcement Function of the State]. *Pravo i bezpeka – Law and Security*, 2(49), 70-76 [in Ukrainian].

2. D'iachkov, D. S. (2018) Pryntsypy orhanizatsii ta diialnosti prokuratury Ukrainy v umovakh yii reformuvannia [Principles of Organization and Activity of the Prosecutor's Office of Ukraine in the Conditions of Its Reforming]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Odesa [in Ukrainian].

3. Zahorskyi, V. S. (2011) *Entsyklopediia derzhavnogo upravlinnia [Encyclopedia of Public Administration [Publichne vriaduvannia – Public administration]. (Vols. 8). Lviv [in Ukrainian].*

4. Kobylanskyi, O. M. (2015) Administratyvno-pravovi vidnosyny, shcho vynykaiut za uchastiu orhaniv prokuratury [Administrative and Legal Relations Arising with the Participation of the Prosecutor's Office]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

5. Kolesnykova, K. (2013) Spivvidnoshennia derzhavnogo upravlinnia ta publichnogo administruvannia u protsesi suspilnoi transformatsii [Relationship Between State Management and Public Administration in the Process of Social Transformation]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Public Administration: Theory and Practice*, 3, 41-45. Retrieved

from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf> [in Ukrainian].

6. Kulynych, S. A. (2007) Upravlinski protsedury v diialnosti orhaniv prokuratury Ukrainy [Management Procedures in the Activity of the Prosecutor's Office of Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].

7. Martynenko, V. M. (2010) Demokratychne vriaduvannia: problemy teorii ta praktyky [Democratic Governance: Problems of Theory and Practice]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Public Management: Theory and Practice: Proceedings*. Zb.nauk.prats. Kharkiv, 1, 16-22 [in Ukrainian].

8. Minenko, M. A. (2013) Transformatsiia systemy derzhavnoho upravlinnia v suchasni modeli rehuliuвання suspilstva [Transformation of the State Management System into Modern Models of Society Regulation]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – State Management: Improvement and Development*, 6. 1-4. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581> [in Ukrainian].

9. Nakaz Heneralnoho prokurora Ukrainy vid 16.01 2013 № 1/1 hn “Pro koordynatsiiu diialnosti pravookhoronnykh orhaniv v sferi protyidii zlochynnosti ta koruptsii” [Order of the Prosecutor General of Ukraine dated 16.01.2013 № 1/1 gn “On Coordination of Law Enforcement Activities in the Field of Combating Crime and Corruption”]. Retrieved from [http://www.naiu.kiev.ua/books/prokurorski\\_naglyad/npa/coor\\_corr\\_16.01.2013.htm](http://www.naiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/npa/coor_corr_16.01.2013.htm). [in Ukrainian].

10. Podkopaiev, S. V. (2013) Orhanizatsiia prokuratury Ukrainy [Organization of the Prosecutor's Office of Ukraine]. *Forum prava – Forum of Law*, 2, 447–458. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2013\\_2\\_70](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_2_70) [in Ukrainian].

11. Pro orhanizatsiiu roboty i upravlinnia v orhanakh prokuratury Ukrainy: nakaz Heneralnoho prokurora Ukrainy № 1hn vid 26 hrudnia 2011 roku [On the Work Organization and Management in the Prosecution authorities of Ukraine: Order of the Prosecutor General of Ukraine No. 1gn Dated 26 December 2011. Retrieved from <http://document.ua/proorganizaciyu-roboti-i-upravlinnja-vorganah-prokuraturi--doc82202.html>. [in Ukrainian].

12. Pro prokuraturu: Zakon Ukrainy (2015) [On Prosecutor's Office: Law of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information of the Supreme Council of Ukraine*, 2-3, 12 [in Ukrainian].

13. Pro osnovni zasady orhanizatsii roboty v orhanakh prokuratury Ukrainy: nakaz Heneralnoho prokurora Ukrainy vid 19.01.17 № 15 [On the Basic Principles of the Work Organization in the Prosecutor General's Office of Ukraine: Order No. 15 of 19/01/17 [in Ukrainian].

14. Rehlament Heneralnoi prokuratury Ukrainy, zatverdhenyi Nakazom Heneralnoho prokurora Ukrainy № 35 vid 12.04.2012 [Regulations of the Prosecutor General's Office of Ukraine, approved by Order of the Prosecutor General of Ukraine No. 35 of April 12, 2012. Retrieved from <http://document.ua/prozatverdzhennja-reglamentu-generalnoyi-prokuraturiukrayi-doc96882.html>. [in Ukrainian].

15. Rybalka, N. O. (2013) Meta, zavdannia ta funktsii upravlinnia orhanamy prokuratury Ukrainy [The Purpose, Tasks and Functions of Management of the Prosecution Authorities of Ukraine]. *Zovnishnia torhivlia: pravo, ekonomika, finansy – Foreign Trade: Law, Economy, Finance*, 2, 211-215 [in Ukrainian].

16. Rybalka, N. O. (2013) Osoblyvosti vyznachennia systemy ta struktury orhaniv prokuratury Ukrainy [Peculiarities of Determining the System and Structure of Prosecution Authorities in Ukraine]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava – Journal of Kiev University of Law*, 1, 284–288 [in Ukrainian].

17. Seleznov, V., & Kurhanskyi, O. (2017) Orhanizatsiia roboty suchasnoi prokuratury Ukrainy – vymohy sohodennia [The Work Organization of the Modern Prosecutor's Office of Ukraine is a Requirement of the Present]. *Pidpriemnytstvo, gospodarstvo, pravo – Entrepreneurship, Economy, Law*, 7, 157-160 [in Ukrainian].

18. Sokolovyi, V. P., & Todoshchak, O. V. (2014) Aktualni pytannia reformuvannia orhaniv prokuratury u transformatsiinykh umovakh yevrointehratsii Ukrainy [Actual Issues of Reforming Prosecution Authorities in the Transformational Conditions of European

**АНОТАЦІЯ**

*Досліджено теоретико-прикладні аспекти публічного адміністрування в органах прокуратури; обґрунтовано основні ознаки, функції та принципи адміністративного управління даних органів державної влади в сучасних умовах структурних трансформацій; виокремлено чинники впливу на публічне адміністрування; проаналізовано особливості нормативно-правового забезпечення організації роботи в прокуратурі України.*

*Ключові слова: публічне адміністрування, прокуратура, публічне адміністрування в органах прокуратури, функції управління в органах прокуратури, чинники публічного адміністрування.*

Integration of Ukraine]. *Nashe pravo – Our Law*, 7, 65-70 [in Ukrainian].

19. Sukhonos, V. V. (2009) Prokuratura v mekhanizmi ukrainskoi derzhavy: problemy teorii ta praktyky [Prosecutor's Office in the Mechanism of the Ukrainian State: Problems of Theory and Practice]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Odesa [in Ukrainian].

20. Filipova, N. V. (2015) Zmina spivvidnoshennia poniat "derzhavne upravlinnia", "publichne administruvannia", "publichne upravlinnia" v systemi suspilno-politychnoi transformatsii [Changing the Concept Ratio of "State Management", "Public Administration", "Public Management" in the System of Socio-Political Transformation.]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – State Management: Improvement and Development*. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865> [in Ukrainian].

21. Tsyhanok, S. (2018) Poniattia i zmist administratyvno-pravovoho zabezpechennia diialnosti prokuratury Ukrainy [The Concept

and Content of Administrative and Legal Support for the Activities of the Prosecutor's Office of Ukraine]. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, Economy and Law*, 11, 135-139. Retrieved from <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/11/27.pdf> [in Ukrainian].

22. Shahanenko, P. (2015) Administratyvno-pravove rehuliuвання orhanizatsiinoho zabezpechennia diialnosti orhaniv prokuratury [Administrative and Legal Regulation of Organizational Support for the Activity of Prosecutor's Office]. *Visegrad Journal on Human Rights – Visegrad Journal on Human Rights*, 5/1, 138-143 [in Ukrainian].

23. Yakymchuk, M. K. (2002) Orhanizatsiino-pravovi osnovy upravlinnia v orhanakh prokuratury [Organizational and Legal Basis of Management in the Prosecutor's Office of Ukraine]. Doctor's thesis. Chernivtsi [in Ukrainian].

**Banakh S.**

**STUDIES OF THE SPECIFIC FEATURES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE PROSECUTION AUTHORITIES**

*Theoretical and applied aspects of public administration in prosecution bodies have been studied; the main features, functions and principles of administrative management of these public authorities in modern conditions of structural transformations have been substantiated; factors of influence on public administration have been singled out; peculiarities of normative and legal support of work organization in prosecution bodies of Ukraine have been analyzed.*

**Keywords:** public administration, prosecutor's office, public administration in prosecutor's offices, management functions in public prosecutor's offices, factors of public administration.

## ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ: ЗМІСТ ТА ВИДИ

**ВАСИЛЕНКО Віктор Михайлович** - кандидат юридичних наук, доцент, заступник декана факультету № 5 Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.98(477)

*Стаття присвячена системному аналізу правових гарантій реалізації громадського контролю за діяльністю Національної поліції. Надано характеристику категорій «гарантій» та «юридичні гарантій». Досліджено положення основних нормативно-правових актів, які окреслюють перелік та розкривають зміст основних гарантій реалізації громадського контролю за діяльністю поліції.*

*В результаті автор приходить висновку, що незважаючи на подібний зміст правових гарантій реалізації громадського контролю за діяльністю поліції, кожна з них має власну специфіку як нормативного закріплення, так і їх втілення. В свою чергу їх спільна сутність дозволила провести класифікацію таких гарантій з метою висвітлення їх загального змісту. Зокрема, запропоновано виокремити чотири види правових гарантій реалізації громадського контролю за діяльністю Національної поліції: 1) декларативні; 2) забезпечувальні; 3) матеріально-технічні; 4) деліктні.*

*Ключові слова: громадський контроль, правові гарантій, юридичні гарантій, громадськість, засоби масової інформації, журналіст, юридична відповідальність.*

### Постановка проблеми

Завдання Національної поліції, задекларовані в титульному законодавчому акті, наскрізь пронизані основними ідеями концепції людиноцентризму, відповідно до яких уся діяльність поліції, перш за все, орієнтована на охорону та утвердження прав,

свобод та інтересів людини і громадянина. Навіть, забезпечення публічної безпеки та охорона публічного порядку являється необхідною умовою оптимального розвитку суспільства, створення таких умов, за наявності яких, громадяни систематично та безперешкодно можуть задовольняти власні потреби. Тому, цілком природно, що суспільно-орієнтована діяльність підлягає контролю з боку тих осіб, задля яких вона реалізується. Такий підхід дає змогу забезпечити раціональний баланс між очікуваними та реальними результатами, а також сприяє проведенню конструктивного діалогу між поліцією та громадянами, адже останні в змозі самостійно приймати участь у правоохоронній діяльності, спрямовуючи її у бік власних потреб. У цьому контексті важливе значення відіграє правова основа здійснення контрольної діяльності громадянами, що насамперед пов'язана з правами, котрі надаються таким особам для здійснення вказаного виду діяльності. Саме вони становлять основу так званих гарантій, які дають можливість громадянам самостійно контролювати роботу поліції.

В той же час, національний інститут громадського контролю навряд чи можна назвати досконалим через те, що він не має усталеної правової основи – належного нормативного забезпечення. Так, в Законі України «Про Національну поліцію» [1] здійсненню громадського контролю за діяльністю поліції присвячений розділ VIII, але і він містить ряд юридичних помилок



і неточностей. Наприклад законодавець відносить до громадського контролю процедуру прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції, яка визначена ст. 87 даного законодавчого акту. Між тим, вона реалізується не громадськими інституціями (громадськістю), а органами місцевого самоврядування, тому, враховуючи суб'єктний склад, її навряд чи можна відносити до контрольної діяльності, що здійснюється інституціями громадянського суспільства. Окрім того, даний розділ не містить основних правових засад, на підставі яких громадяни здійснюють контроль за діяльністю органів поліції, зокрема не визначені їх права, обов'язки, засади та межі контролю тощо.

Окреслена проблематика потребує загального вирішення, а тому вбачається актуальною для проведення ґрунтованих правових досліджень. У протилежному випадку, відсутність оперативного реагування на удосконалення механізму громадського контролю за діяльністю поліції призведе до консервації та занепаду останнього.

#### **Стан дослідження**

Гарантії в юриспруденції є не менш важливою категорією, а ніж права та обов'язки, оскільки саме за допомогою перших стає можливою реалізація таких прав, тому дослідженню змісту юридичних гарантії як і їх видам у правовій науці приділено достатньо багато уваги. Так, О.Ф. Нікітін, А.Ю. Олійник, В.Ф. Погорілко, О.Л. Слюсаренко, розглядали загальну сутність юридичних гарантії. Більшість вчених досліджували гарантії в контексті прав і свобод людини та громадянина, серед них: В.В. Головченко, І.С. Загоруй, Г.П. Клімова, В.М. Корнуков, Я.П. Кузьменко, М.С. Лопата, В.Ф. Погорілко, М.І. Сірій та інші. Разом із тим тема гарантії суб'єктів здійснення громадського контролю за діяльністю органів поліції залишається прогалиною сучасної адміністративно-правової науки, яка потребує усунення.

**Мета** статті полягає у розкритті змісту та визначенні конкретних видів правових

гарантії реалізації громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції.

#### **Виклад основного матеріалу**

Дослідження гарантії реалізації громадського контролю за діяльністю Національної поліції доцільно почати з окреслення змісту таких категорій як «гарантії» та «юридичні гарантії», що дасть змогу надати вичерпну характеристику першим.

Етимологія слова гарантії є ширшою за, умовно кажучи, «забезпечення прав і свобод», і пов'язана з порукою чи умовами призначеними для забезпечення чогось [2, с. 144]. У свою чергу під «порукою» необхідно розуміти «запевнення, гарантію в чому-небудь; взяту на себе відповідальність за когось [3, с. 887], а під умовами – «1) необхідні обставини, які уможливають здійснення, створення, утворення чого-небудь або сприяють чомусь; 2) обставини, особливості реальної дійсності, за яких відбувається або здійснюється що-небудь; 3) правила, які існують або встановлені в тій чи іншій галузі життя, діяльності, які забезпечують нормальну роботу чого-небудь» [4, с. 1295]. Якщо вести мову про «забезпечення» [5, с. 281] поруки чи умови, останні два терміни необхідно інтерпретувати наступним чином: утворення таких стабільних обставин, умов і правил, завдяки яким здійснюється якась конкретна діяльність, а також виключаються та/або мінімізуються будь-які протиправні втручання в цей процес. Зазначене, за своїм змістовним наповненням, певним чином співпадає з тлумаченням гарантії у сучасній українській мові як «законодавчо закріплених засобів охорони прав і свобод громадян, способи їх реалізації, а також засоби охорони правопорядку, інтересів суспільства і держави» [3, с. 173]. Таке розуміння гарантії стало основою для формулювання ідентичного терміну в юриспруденції, як і терміну «юридичні гарантії», тобто фактично в теорії права використовуються обидві категорії «гарантії» та «юридичні гарантії», які набувають власного специфічного забарвлення.

В загальній теорії права гарантії розглядаються як «відповідні умови і засоби, що сприяють перетворенню в життя про-

голошених прав, свобод та обов'язків» [6, с. 156], а також «система взаємопов'язаних форм і способів (нормативних, інституціональних і процесуальних), що забезпечують належне визнання, захист і реалізацію певних прав і таких, що їм відповідають, обов'язків» [7, с. 192]. Ф.П. Погорілко визначає юридичні гарантії як «передбачені законом спеціальні засоби практичного забезпечення прав і свобод людини і громадянина» [8, с. 40]. На думку Я.П. Кузьменко гарантії не тільки забезпечують можливість безперешкодного користування громадянами правами та свободами, вони охороняють останні від можливих посягань [9, с. 28-29]. Від наведених наукових поглядів значно відрізняється думка А.Ф. Нікітіна, основна ідея якої відображається в тому, що гарантії прав і свобод є «обов'язком держави захищати людину, створювати правові, соціальні і культурні умови для реалізації її прав і свобод, а також діяльність міжнародних і державних організацій по захисту прав людини [10, с. 76].

Визначаючи сутність гарантій прав і свобод людини та громадянина Н.Г. Шукліна розглядає їх як систему «норм, принципів, умов і вимог, які забезпечують у сукупності додержання прав, свобод і законних інтересів особи. Система гарантій прав і свобод людини включає передумови економічного, політичного, організаційного та правового характеру, а також захисту прав і свобод. Система гарантій – це умови, засоби й методи, які забезпечують фактичну реалізацію та всебічну охорону прав і свобод особи» [11, с. 206-207]. Такий підхід свідчить про множинність існуючих гарантій, котрі відрізняються одна від одної за змістом і дією. В той же час «постійним логічним супутником» категорії системи та логічної операції поділу є і інша операція – класифікація, котра дозволяє деталізувати сутність об'єкту, в тих випадках коли він є вкрай широким. Зазначене, можна застосувати до поняття «юридичні гарантії», оскільки вони характеризуються множинністю та неоднорідністю.

Конкретизуючи гарантії реалізації громадського контролю за діяльністю Національної поліції, вважаємо за необхідне

детальніше зупинитись на таких їх видах як нормативні та організаційні, оскільки останні не тільки відображають безпосередній зміст таких гарантій, а також кореспондуються з формами їх втілення. Зважаючи на те, що всі юридичні гарантії містяться в чинному законодавстві, з метою їх виокремлення, вважаємо за доцільне проаналізувати основні правові акти, котрі регламентують права громадян у сфері контрольно-наглядової діяльності, зокрема за роботою органів поліції. При чому під час такого аналізу раціонально враховувати поділ юридичних гарантій на правові та організаційні.

Очевидно, що провідним нормативно-правовим актом, який регламентує досліджувану нами діяльність є Конституція України [12], котра закріплює в: ч. 2 ст. 3 – обов'язок держави нести відповідальність перед народом за власну діяльність; ч. 2 ст. 5 – статус народу держави як джерела влади; ч. 2 ст. 34 – право кожної особи на користування інформацією, тобто її безперешкодне збирання, зберігання, використання та поширення будь-яким способом; ч.ч. 1, 3 ст. 36 – право громадян на вільне об'єднання в громадські організації, політичні партії, професійні спілки з метою задоволення соціальних і інших інтересів; ч. 1 ст. 38 – право громадян на управління державними справами шляхом обрання до органів державної влади та місцевого самоврядування, а також безпосередньо через референдуми; ч. 1 ст. 39 – право громадян на мирні збори, мітинги, походи і демонстрації; ст. 40 – право кожного на звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, їх персоналу, в тому числі посадових осіб.

Вказані вище конституційні приписи як і закріплення конкретних принципів здійснення громадського контролю слід визначати як правові гарантії декларативного характеру, тобто по-суті самі пособи вони не здатні забезпечити (гарантувати) громадянам можливість здійснювати контроль за діяльністю органів поліції, натомість вони створюють певне підґрунтя та умови для подібного роду діяльності, а тому потребують деталізації в спеціалізованих нормативно-правових актах.

Основним нормативно-правовим актом, що регламентує досліджувану нами діяльність є Закон України «Про національну безпеку України» [13], де у ст. 10 закріплено право легальних громадських об'єднань на здійснення громадського контролю. Розглядаючи вказаний припис в контексті гарантування громадянам права на здійснення громадського контролю, зокрема за діяльністю Національної поліції, необхідно акцентувати увагу на специфіці даного законодавчого акту, який закріплює право на здійснення громадського контролю виключно тих громадян, котрі входять до складу громадських об'єднань, у той час, коли права на здійснення такої діяльності громадянами та засобами масової інформації (ЗМІ) фактично залишається без належних правових гарантій, і ґрунтується лише на так званих декларативних гарантіях.

Вказана нами вище конституційна норма закріплена в ст. 40 Основного закону держави, яка закріплює декларативну правову гарантію, деталізована в Законі України «Про звернення громадян», в якому визначено абсолютне право осіб на подання пропозицій, зауважень, заяв, клопотань, скарг до ряду суб'єктів, серед яких органи державної влади, зокрема органи поліції, з питань, які стосуються їх діяльності, для «реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення» [14]. При чому такі звернення, згідно зі ст. 21 зазначеного закону розглядаються безоплатно, іншими словами держава гарантує своїм громадянам реалізацію цього права без будь-яких матеріальних обтяжень.

До гарантій прав громадян у сфері здійснення контрольної діяльності за роботою органів державної влади, в тому числі органів поліції, а також механізму забезпечення перших, необхідно віднести правові положення, котрі встановлюють юридичну відповідальність (кримінальну, адміністративну та/або цивільну) за порушення законодавства про звернення громадян (Розділ III Закону України «Про звернення громадян»). Важливо, що норми чинного законодавства зобов'язують винну особу відшкодувати не тільки, матеріальні збитки, а і

моральну шкоду, в разі встановлення факту її існування. Адміністративна відповідальність у формі штрафу за порушення посадовими особами законодавства про звернення громадян передбачена ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення [15].

Своєрідним «видом» звернень громадян є їх право на доступ до публічної інформації, в тому числі шляхом подання запиту на публічну інформацію. Окрім того Законом України «Про доступ до публічної інформації» передбачено:

– право кожної особи на: доступ до інформації про неї, котра збирається чи зберігається (п.п. 1,2 ч. 1 ст. 10); «ознайомлення за рішенням суду з інформацією про інших осіб, якщо це необхідно для реалізації та захисту прав та законних інтересів» (п. 4 ч. 1 ст. 10); «відшкодування шкоди у разі розкриття інформації про цю особу з порушенням вимог, визначених законом» [16] (п. 5 ч. 1 ст. 10); оскарження відмови в доступі до інформації про особу, нецільове та незаконне використання останньої (ч. 5 ст. 10);

– обов'язки розпорядників інформації щодо особи стосовно: безперешкодного безоплатного надання інформації про особу за її запитом (п. 1 ч. 3 ст. 10); легального використання інформації про особу способами визначеними чинним законодавством (п. 2 ч. 3 ст. 10); попередження отримання неправомірного доступу до інформації про особу (п. 3 ч. 3 ст. 10); підтримання такої інформації в актуальному стані, внесення до неї змін та виправлення помилок та/або неточностей (п. 4 ч. 3 ст. 10).

Законом України «Про публічну інформацію» також передбачена відповідальність за порушення норм законодавства в зазначеній сфері, але на відміну від Закону України «Про звернення громадян», у першому міститься конкретний перелік дій за умови настання яких особу може бути притягнуто до адміністративної відповідальності, а саме: «1) ненадання відповіді на запит; 2) ненадання інформації на запит; 3) безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію; 4) неоприлюднення інформації відповідно до статті 15 цього Закону;

5) надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації; 6) несвоєчасне надання інформації; 7) необгрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом; 8) нездійснення реєстрації документів; 9) навмисне приховування або знищення інформації чи документів» [16] (ст. 24).

Не менш важливим правовим актом, який містить гарантії реалізації громадського контролю за діяльністю Національної поліції є Закон України «Про громадські об'єднання», котрий встановлює коло прав «класичного виду» громадських інституцій (громадські об'єднання), серед яких право на вільне використання інформації, пропаганду власної мети, подання звернень, доступ до публічної інформації, а також право «брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя» [17] (ч. 1 ст. 21). Зауважимо, що майже всі з перелічених прав кореспондуються з наведеними вище правами громадян, зокрема конституційними, тобто кожна особа в складі громадського об'єднання користується загальними правами громадянина.

Як нами наголошувалось раніше, до суб'єктів реалізації громадського контролю за діяльністю Національної поліції доцільно відносити ЗМІ, для визначення гарантій діяльності яких, необхідно спиратись на права журналістів. Так, журналісти, що працюють у засобах масової інформації мають право на: вільне зберігання та користування інформацією; безперешкодний доступ до закладів, установ і організацій органів державної влади та місцевого самоврядування; публічний запис за допомогою різноманітних технічних засобів; вільний доступ до статистичних і архівних даних; перебування на територіях зі специфічним адміністративним режимом (при пред'явленні документа, що підтверджує професійну діяльність); звернення

до спеціалістів з метою перевірки тих чи інших відомостей; поширення підготовлених матеріалів чи відмови від їх публікації; збереження конфіденційності інформації про автора чи джерела її отримання (ст. 26 Закону України «Про друковані ЗМІ (пресу) в Україні» [18], ст. 30 Закону України «Про пресу та інші засоби масової інформації» [19]).

В контексті гарантій діяльності ЗМІ, зокрема в сфері здійснення громадського контролю за діяльністю органів поліції, необхідно відзначити Закон України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» [20], норми якого по-суті гарантують засобам масової інформації та журналістам вільне та безпечне здійснення власної професійної діяльності. Значна частина положень вказаного закону стосуються матеріально-технічної підтримки державою ЗМІ, зокрема: державна підтримка засобів масової інформації здійснюється шляхом протекціоністської політики «зниження споживчої вартості інформаційної продукції, включаючи податкове, тарифне, митне, валютне та господарське регулювання, відшкодування збитків, подання фінансової допомоги» [20] (ст. 4); пільгове податкове та митне регулювання (ст. 5); надання можливості оренди приміщень безстроково (ст. 6); рівноправність ЗМІ та недопущення монополізації (ст. 10); встановлення обмежень щодо приватизації засобів масової інформації (ст. 11).

У Законі України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» передбачені соціально-трудова гарантії журналістів – працівників ЗМІ. Останні стосуються: гарантування права на охорону праці, її соціально-економічний, організаційно-технічний, санітарно-гігієнічний, лікувально-профілактичний аспекти, адже в певному сенсі здійснення громадського контролю за діяльністю поліції може бути одним із напрямів професійної діяльності (ст.ст. 12-16, 18 описуваного закону [20]).

Варто акцентувати увагу, що правові гарантії діяльності журналістів також забезпечені інститутом юридичної відпо-

відальності: по-перше у ст. 17 вказаного вище закону закріплено норми, котрі встановлюють наступне правило: «відповідальність за вчинення кримінального правопорушення проти журналіста у зв'язку з виконанням ним професійних обов'язків або перешкоджання його службовій діяльності прирівнюється до відповідальності за скоєння таких же дій проти працівника правоохоронного органу» [20]. З викладеного випливає, що особа може бути притягнута до кримінальної відповідальності, за умови вчинення щодо журналіста кримінальних діянь передбачених ст.ст. 342, 347, 348, 349, а також ч. 2 ст. 353 Кримінального кодексу України [21]. В межах інституту юридичної відповідальності в сфері громадського контролю, зокрема такого, що здійснюється журналістами за роботою Національної поліції України, містяться приписи, які гарантують належну реалізацію приписів Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів». Зокрема, загальною підставою для притягнення до юридичної відповідальності є втручання посадової особи органу державної влади в професійну діяльність журналіста чи ЗМІ, внаслідок чого вказана особа може бути притягнута до кримінальної, адміністративної, цивільної, дисциплінарної відповідальності.

Більше того, журналісти не можуть бути затримані чи заарештовані у зв'язку з виконанням ними власної професійної діяльності, як не може бути вилучено майно, що перебуває у їх власності або в праві користування. Не менш важливою правовою гарантією діяльності журналістів є їх звільнення «від відповідальності за поширення інформації, що не відповідає дійсності, якщо суд встановить, що журналіст діяв добросовісно та здійснював її перевірку» [20].

На увагу заслуговує той факт, що гарантії реалізації громадського контролю за діяльністю Національної поліції переважно мають форму обов'язків, передбачених Законом України «Про Національну поліцію», які покладають на органи поліції в сфері взаємодії з громадськістю. До таких можна віднести: підготовку та оприлюднення керівниками територіальних органів поліції

щорічних звітів про роботу поліції (ч.ч. 1, 2 ст. 86); регулярне оприлюднення статистичних і аналітичних даних про діяльність поліції та вжитих заходів, спрямованих на виконання поставлених завдань (ч.ч. 3 ст. 86); взаємодія з громадськістю шляхом «підготовки та виконання спільних проєктів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань» [1] (ч. 1 ст. 89); «надання підтримки програмам правового виховання, пропагування правових знань в освітніх закладах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності» [1] (ч. 3 ст. 89). Окрім того у ст. 90 вказаного закону закріплена можливість залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських як форма контрольної діяльності.

Як було вказано вище правові гарантії здійснення громадського контролю взагалі, а також за діяльністю поліції зокрема, забезпечуються за допомогою інституту юридичної відповідальності, тобто притягнення особи, котра порушує гарантовані законом права громадян в сфері здійснення громадського контролю, до адміністративної, цивільної та кримінальної відповідальності. Конкретні приклади адміністративної відповідальності було розглянуто вище, цивільна відповідальність буде мати місце за умови нанесення особи матеріальної та моральної шкоди. В свою чергу нормами кримінальної відповідальності охоплена найбільш широкий перелік неправомірних дій, котрі можуть здійснюватись об'єктом контролю, тобто працівниками органів поліції та третіми особами, та порушити права громадян в окресленій сфері, наприклад ст.ст. 364, 366 Кримінального кодексу України [21].

### **Висновки**

Підсумовуючи проведений вище аналіз правових гарантій реалізації громадського контролю за діяльністю Національної поліції, зауважимо, що незважаючи на їх подібний зміст, кожна з них має власну специфіку як нормативного закріплення, так і їх втілення, котра залежить від суб'єкта, до сфери діяльності якого належить та чи інша

гарантія. Одночасно їх спільна сутність, дозволяє провести класифікацію таких гарантій з метою висвітлення їх загального змісту. Як наслідок, пропонуємо виокремити наступні види правових гарантій реалізації громадського контролю за діяльністю Національної поліції:

а) декларативні, під якими необхідно розуміти неконкретизовані правові гарантії загального змісту: закріплені в Основному законі держави основні права та свободи громадян;

б) забезпечувальні – гарантії, що закріплюють права на здійснення конкретних заходів і діяльності суб'єктів контролю (наприклад, право кожної особи на доступ до публічної інформації (ст. 10 Закону України «Про публічну інформацію»), покладення на органи поліції обов'язку щодо організації та втілення спільних проектів з громадськістю (ч. 1 ст. 89 Закону України «Про Національну поліцію»));

в) матеріально-технічні – передбачають забезпечення матеріальних і технічних умов для ефективної реалізації громадського контролю за роботою органів поліції зокрема шляхом встановлення безоплатної процедури розгляду та вирішення звернень громадян, недопущення монополізації ЗМІ, надання податкових або митних пільг засобам масової інформації тощо;

г) деліктні – стосуються одної з ключових правових гарантій реалізації громадського контролю за діяльністю Національної поліції – інституту юридичної відповідальності. Мова йде про ті нормативні приписи, що встановлюють юридичну, зокрема адміністративну відповідальність за порушення прав суб'єктів контрольної діяльності. Також до цього виду правових гарантій можна віднести права таких суб'єктів щодо оскарження дій або бездіяльності інших осіб, котрі беруть участь у правовідносинах, що виникають з приводу вказаного виду діяльності.

Наведений вище перелік видів правових гарантій реалізації громадського контролю за діяльністю Національної поліції не претендує на вичерпність, але в той же час об'єктивно відображає зміст кожної з груп гарантій. У той же час, поряд з пра-

вовими гарантіями існують й інші – організаційні, які доцільно дослідити надалі в розрізі реалізації громадського контролю за діяльністю Національної поліції.

### Література

1. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

2. Словарь иностранных слов / И.В. Лехин, С.М. Локшина [и др.]. М., 1964. 784 с.

3. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. К., 2005. 1728 с.

4. Корнуков В.М. Теоретические и правовые основы положения личности в уголовном судопроизводстве: дисс. ... док. юрид. наук: 12.00.09. Х., 1988. 410 с.

5. Загоруй И.С. Система конституционных гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина в Украине. *Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України*. 1998. № 6. С. 57-64.

6. Олійник А.Ю., Гусарев С.Д., Слюсаренко О.Л. Теорія держави і права: навчальний посібник. К.: Юрінком Інтер, 2001. 176 с.

7. Клімова Г.П. Права і свободи людини в Україні: класифікація, гарантії реалізації. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2006. Вип. 11. С. 184-193.

8. Права та свободи людини і громадянина в Україні / В.Ф. Погорілко, В.В. Головченко, М.І. Сірий; за заг. ред. М.С. Лопати. Київ: Ін Юре, 1997. 52 с.

9. Кузьменко Я.П. Загальна характеристика юридичних гарантій права людини на життя. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 29. С. 27-32.

10. Никитин А.Ф. Словарь-справочник по праву. М.: «Акалис», 1995. 140 с.

11. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підручник. К.: Наукова думка, 2000. 732 с.

12. Конституція України 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

13. Про національну безпеку України: закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

14. Про звернення громадян: закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

15. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток № 51. Ст. 1122.

16. Про доступ до публічної інформації: закон України 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

17. Про громадські об'єднання: закон України 22.03.2012 № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.

18. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: закон України від 16.11.1992 № 2782-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 1. Ст. 1.

19. Про пресу та інші засоби масової інформації: закон України від 12.06.1990 № 1552-I. *Відомості Верховної Ради України*. 1990. № 26. Ст. 492.

20. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів: закон України від 23.09.1997 № 540/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 50. Ст. 302.

21. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

*Viktor Vasylenko*

**LEGAL SAFEGUARDS OF  
IMPLEMENTING PUBLIC CONTROL  
OVER THE ACTIVITIES OF THE  
NATIONAL POLICE: CONTENT AND  
TYPES**

The article is focused on the systematic analysis of legal safeguards for implementing public control over the activities of the National Police. The author has provided characteristics of the categories of “guarantees” and “legal guarantees”. The author has studied provisions of the main regulatory acts, which outline the list and reveal the content of the basic guarantees for implementing public control over the police activities.

As a result, the author has concluded that each of legal safeguards has its own specifics of both regulatory consolidation and their implementation, despite the similar content of legal safeguards for the implementation of public control over police activities. In turn, their common essence allowed us to carry out the classification of such safeguards in order to highlight their general content. In particular, the author has offered to distinguish four types of legal safeguards for the implementation of public control over the activities of the National Police: 1) declarative; 2) securing; 3) logistical; 4) tortious.

**Key words:** public control, legal safeguards, legal guarantees, public, mass media, a journalist, legal liability.

## ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ КАТЕГОРІЇ «АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ»

**МАРИНЯК Наталія Михайлівна - здобувач кафедри адміністративного права та процесу, фінансового та інформаційного права ПВНЗ «Львівський університет бізнесу та права»**

**УДК 342:92.54**

*Стаття присвячена дослідженню змісту та сутності поняття «адміністративна послуга» та визначення характерних особливостей, що їх відрізняють від інших категорій, зокрема таких як: «публічні послуги», «державні послуги», «муниципальні послуги», «управлінські послуги», «адміністративні послуги», «громадські послуги» та «платні послуги». Проаналізовано підходи українських вчених до трактування категорії «адміністративні послуги» та розмежування її з іншими суміжними поняттями.*

*Зазначено, що адміністративні послуги – це дія органу чи його апарату із забезпечення інтересів і свобод фізичних та юридичних осіб у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку.*

*Для повного розуміння та науково обґрунтованого визначення поняття «адміністративні послуги» визначено основні ознаки, притаманні цим послугам.*

*Ключові слова: послуги, адміністративні послуги, публічні послуги, державні послуги, муниципальні послуги, управлінські послуги, громадські послуги, платні послуги.*

### **Постановка проблеми**

У процесі європейської інтеграції і виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами, однією з найактуальніших проблем українського суспільства є правове регулювання про-

цедурних відносин органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з фізичними і юридичними особами. Одна зі складових цих правовідносин, зокрема, надання адміністративних послуг, досі залишається малодослідженим та дискусійним в юридичній науці.

Передусім слід звернути увагу на те, що під час формування вітчизняної теорії публічних послуг все ще не розроблений загальноприйнятій понятійно-категоріальний апарат, який надалі б використовувався і у фаховій літературі, і у правотворчій та правозастосовній практиці.

### **Стан дослідження проблеми**

Адміністративні послуги як новий інститут адміністративного права був предметом розгляду таких вчених як В. Авер'янов, О. Андрийко, К. Афанасьєв, В. Гаращук, Н. Гнидюк, І. Голосніченко, Я. Гонцяж, Д. Дубов, В. Євдокименко, Р. Калюжний, В. Кампо, Т. Коломоєць, І. Коліушко, Р. Куйбіда, Н. Нижник, Н. Хлібороб, А. Школик, Х. Ярмакі та інших.

**Метою статті** є науково-теоретичне визначення основних ознак адміністративних послуг, узагальнення поняття «адміністративні послуги» та його співвідношення із суміжними поняттями.

### **Виклад основного матеріалу**

Як відомо, сфера послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, є надзвичайно широкою. Для визначення «послуг з боку органів



виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян (реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін.)» [1], у чинному законодавстві вживаються як синоніми різні терміни: «публічні послуги», «державні послуги», «муніципальні послуги», «управлінські послуги», «адміністративні послуги», «громадські послуги» та «платні послуги».

Так, наприклад, у Концепції адміністративної реформи в Україні (далі – Концепція) вживаються терміни «публічні послуги» та «управлінські послуги», причому вони використовуються поряд і значної межі між ними не проводиться. Щодо цього чітко та справедливо зазначають вчені:

«...якщо ми не знаємо, що таке адміністративна послуга, як вона відрізняється взагалі від державної послуги, від соціальної послуги, від інших послуг, то ми потрапляємо в дуже небезпечну ситуацію» [2, с. 63]. Враховуючи таку неоднозначність, доцільно розглянути питання співвідношення цих категорій.

Для відокремлення поняття «публічні послуги» від суміжних, О. Григораш виділяє декілька підходів до визначення цього поняття:

1) поняття «публічна послуга» використовується для характеристики управлінської діяльності органів публічної влади (а також державних і місцевих службовців), пов'язаної з їх роботою із громадянами, підприємствами, установами, організаціями;

2) за допомогою публічних послуг визначаються дії публічних суб'єктів з організації обслуговування населення, підприємств, установ, організацій, надання їм життєво необхідних благ. Ця управлінська діяльність має дещо інший характер, аніж у попередньому випадку: йдеться про організацію діяльності тих господарюючих суб'єктів, які займаються наданням послуг населенню;

3) публічні послуги, що надаються населенню у режимі цивільно-правового регулювання, але мають масовий характер, відповідальність за організацію яких несе орган публічної влади [3, с. 74].

Варто зазначити, що публічні послуги в першому й другому випадках врегульовані переважно нормами публічного права, третій вид послуг надається громадянам у режимі цивільно-правових відносин, а це є принци-

пово іншим видом організаційної діяльності публічних суб'єктів.

Натомість Л. Міцкевич пропонує поняття «публічні послуги» розуміти як: 1) діяльність державного апарату, що служить платникам податків; 2) послуги, що характеризують лише ту сферу діяльності держави, в якій організовується життєзабезпечення населення (містобудування, транспортне сполучення, каналізація, водопостачання, освіта, охорона здоров'я тощо); 3) послуги, що уособлюють позитивне державне управління. У цьому випадку будуть важливі наслідки, на досягнення яких спрямований адресат надання послуги – суб'єкт, що отримує поліпшення власного становища після споживання очікуваної послуги, а не той, хто звертається за послугою; 4) функції державних органів. Суб'єктом надання цих послуг є лише органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та муніципальні установи; 5) спосіб обслуговування громадян (мається на увазі безпосередня взаємодія з громадянами при їх зверненні та прийомі) [4, с. 32].

Група вчених-адміністративістів (І. Коліушко, В. Тимошук, Б. Савченко, В. Сорока, О. Григораш) вважають, що публічними є всі послуги, які надаються публічним сектором, за рахунок публічних коштів та за надання яких відповідальність несе публічна влада [5, с. 117]. Вони повинні виступати загальним поняттям та розрізняються за ознакою суб'єктності на:

– державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади та державними підприємствами, установами та організаціями. До державних послуг також належать послуги, які надаються недержавними організаціями в порядку виконання делегованих повноважень. У цьому випадку на перше місце для визначення природи послуги ставиться не безпосередній суб'єкт її надання, а суб'єкт, який несе відповідальність за надання цієї послуги, та джерело фінансування надання цього виду послуг, тобто вид бюджету;

– управлінські послуги – зміст функціональної діяльності державного органу стосовно вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя;

– муніципальні послуги – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами та організаціями [5, с. 118]. І хоча термін «муніципальні» не вживається у вітчизняному законодавстві (в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» для характеристики діяльності самоврядних інституцій використовується термін «комунальні»), він є більш вдалим, оскільки охоплює не лише сферу «комунальних послуг», що асоціюються з послугами водо- та теплозабезпечення, але й стосується таких аспектів діяльності органів місцевого самоврядування, як розгляд звернень громадян, управління об'єктами комунальної власності та інфраструктури тощо.

– соціальні послуги – комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих ситуаціях та потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя;

– адміністративні послуги – дія органу чи його апарату із забезпечення інтересів і свобод фізичних та юридичних осіб у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку.

Повертаючись до предмета дослідження проблеми, визначення поняття адміністративної послуги, доцільно звернути увагу на підхід І. Котюка, який за результатами узагальнення наукової думки щодо визначення адміністративної послуги вирізняє декілька підходів: 1) як характеристика діяльності органів державної влади щодо громадян, підприємств, організацій; 2) як діяльність органів державної влади щодо обслуговування населення, підприємств, організацій; 3) як послуги, що регулюються цивільним правом, а відповідальність за належну організацію несе орган виконавчої влади. Дослідник також обґрунтовує необхідність уведення «інтегрального» поняття «публічні послуги», що надаються державними структурами, органами місцевого самоврядування або інши-

ми суб'єктами на рахунок публічних коштів. При цьому адміністративні послуги розглядаються як різновид публічних послуг, поряд із державними, муніципальними (комунальними) та управлінськими. Зміст адміністративних послуг запропоновано розглядати в контексті Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг та обмежитись у визначенні суб'єктного складу органами виконавчої влади. Так, І. Котюк формулює поняття адміністративної послуги як категорію адміністративного права, що породжує адміністративні правовідносини в реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи(за їхньою заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [6, с. 106–107]. Однак, зміст сформульованого визначення не дозволяє вказати на те, що певна діяльність є адміністративною послугою.

З огляду на викладене вище, зосередимось на понятті «адміністративні послуги», вживання якого, на нашу думку, є більш доцільним і коректним. Це зумовлено тим, що при використанні цього терміна вказують на суб'єкта, який надає такі послуги, – на адміністрацію (адміністративні органи) та владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг.

На думку К. Афанасьєва, адміністративними послугами є публічні(тобто державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування й іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [7, с. 28].

Своєю чергою, Е. Демський пропонує таке визначення: адміністративна послуга – це визначена на законодавчому рівні діяльність органів(посадових осіб) владних повноважень щодо створення умов для реалізації і захисту прав і законних інтересів або виконання обов'язків фізичними чи юридичними особами за їх зверненням з метою отримання визначеного законом корисного ефекту [8, с. 84].

У Законі України «Про адміністративні послуги» [9] (далі – Закон) адміністративні послуги визначено як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання ад-

міністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [10] зазначено, що адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо). Уповноваженим суб'єктом у таких правовідносинах є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, державне підприємство, установа, організація, що на виконання закону надає адміністративну послугу.

Такі концептуальні положення знаходять своє продовження також у низці нормативно-правових актів, що регулюють відносини між органами публічної влади та суб'єктами звернення до них з різного роду заявами. Так, у Законі України «Про доступ до публічної інформації» встановлено порядок надання інформаційних послуг і визначено, що розпорядником інформації є суб'єкти владних повноважень: органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання [11]. Цей самий Закон урегулює відносини між розпорядником інформації та суб'єктом звернення до нього, яким може бути і фізична, і юридична особа, на запит якої розпорядник інформації зобов'язаний визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо. Подібні норми містяться і в інших нормативно-правових актах, що свідчить про розвиток та удосконалення системи адміністративно-правових відносин між органами публічної влади та підвладними суб'єктами.

Для повного розуміння та науково обґрунтованого визначення поняття «адміні-

стративні послуги» вважаємо за доцільне визначити основні ознаки, притаманні цим послугам:

1) адміністративна послуга надається за заявою(зверненням) фізичної або юридичної особи;

2) надання адміністративних послуг пов'язано із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;

3) адміністративні послуги надаються адміністративними органами і обов'язково через реалізацію владних повноважень. Тобто отримати конкретну адміністративну послугу можна лише у відповідному (як правило, тільки одному) адміністративному органі. Органом також буде вважатися будь-який суб'єкт(у т.ч. установа, організація, підприємство незалежно від форми власності), який на виконання закону чи в порядку делегування здійснює функції державного управління або місцевого самоврядування;

4) для отримання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом(тобто має бути дотриманий встановлений порядок одержання відповідної послуги);

5) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має бути безпосередньо передбачено чинним законодавством;

6) результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт, що має індивідуальний характер(дозвіл, ліцензія, сертифікат та ін. рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється заява особи) та має конкретного адресата – одержувача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за цією послугою.

В. Тимощук зазначає, що поряд з обов'язковими ознаками адміністративних послуг існує і другорядна ознака, проте не менш назріла – типовість або ординарність. Ця ознака особливо актуальна для адміністративних послуг, які можуть надаватися через «універсами послуг», де спілкування між адміністративним органом і особою фактично є «документальним» і, як правило, не вимагає особистого контакту з особою [5, с. 84].

Висновки

Підсумовуючи викладене вище, можемо зробити висновок про те, що поняття адміністративної послуги з їх ознаками та підходами до розуміння – надзвичайно складні та багатогранні категорії. Дослідження проблематики адміністративних послуг має бути спрямоване на вироблення єдиного теоретичного поняття, яке б вдало підтверджувалось практичною діяльністю державних виконавчих органів з реалізації владних повноважень, здійснюваних ними за вимогою підвладного суб'єкта. Саме тому, враховуючи наукові та законодавчі підходи визначення адміністративних послуг, можна стверджувати, що під поняттям «адміністративні послуги» варто розуміти публічні послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень щодо ухвалення згідно з нормативно-правовими актами на звернення юридичної або фізичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрації тощо.

Література

1. Концепція адміністративної реформи в Україні від 17 вересня 2004 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
2. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспектива. Упор. В. П. Тимошук. К.: Факт, 2002. 100 с.
3. Григораш О. І. Публічні послуги у сфері державного управління: поняття та зміст. *Науковий вісник Чернівецького університету: Правознавство*. 2007. № 385.
4. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник. Под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер, 2007. с. 32.
5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. І. Б. Коліушко (відп.

SUMMARY

*The article is devoted to the study of the content and essence of the concept of «administrative service» and the definition of characteristics that distinguish them from other categories, in particular such as: «public services», «municipal services», «management services», «administrative services» and «paid services». The approaches of Ukrainian scientists to the interpretation of the category «administrative services» and its distinction with other related concepts are analyzed.*

*It is noted that administrative services are the action of a body or its staff to ensure the interests and freedoms of individuals and legal entities in the context of legally defined procedures for exercising their powers, specified by regulations registered in the legally defined manner.*

*For a full understanding and scientifically sound definition of the concept of «administrative services», the main features inherent in these services are identified.*

*Key words: services, administrative services, public services, municipal services, management services, paid services.*

ред.), В. П. Тимошук (авт. – упоряд.). К. 2003. 496 с.

6. Котюк І. Адміністративні послуги як категорія адміністративного права. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2010. № 84. С. 104–107.

7. Афанасьєв К. К. Адміністративні послуги: навчальний посібник. Луганськ: РВВДУВС, 2010. 175 с.

8. Демський Е. Ф. Адміністративні послуги та їх юридична природа. *Юридична наука: наук. юрид. журн.* 2011. № 1(1) С. 79–86.

9. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

10. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>.

11. Про доступ до публічної інформації: Закон України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

## **КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ ТА АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ**

**СОДОМОРА Роман - суддя Бучацького районного суду Тернопільської області**

**УДК 342.6+342.95**

---

*В статье рассматривается проблема понимания термина «коррупционные риски», который стал активно использоваться в нормативных и методических актах, а также в научной литературе. Отсутствие единообразного подхода к пониманию этого срока сдерживает эффективность мер антикоррупционной политики государства. Автор отмечает, что в системе противодействия коррупции основополагающим является выявление и минимизация коррупционных рисков, условий и причин, которые сопровождают их возникновения. Оценка коррупционных рисков, уровня их распространенности в различных сферах общественных отношений, установление причин и условий, мотивов воспроизведения коррупционных отношений является непременной составляющей антикоррупционной политики государства.*

*Ключевые слова: коррупция, коррупционные риски, управление коррупционными рисками, антикоррупционная политика государства.*

### **Постановка проблеми**

На своєму шляху до утвердження засад демократичного суспільства та інтеграції в світове співтовариство Україна зіткнулася з багатьма проблемами, однією з яких є корупція, сучасні масштаби, різноманіття і висока організованість її форм (підкуп, лобізм, повальне хабарництво, олігополія, політична і транснаціональна корупція, завуальовані розкрадання і зловживання, що здійснюються чиновниками і т.п.) про-

сто вражають. Корупція є тим явищем, яке здатне розвиватися як в старих, так і в нових демократичних державах, деформуючи конкуренцію, сповільнюючи темпи економічного зростання, підриваючи довіру суспільства до політичної системи та державних установ. Вона здатна просто знівелювати ті демократичні здобутки, яких вдалося досягнути державі за роки незалежності.

Актуальність дослідження проблеми корупції в Україні обумовлена прагненням нашої держави зайняти гідне місце серед цивілізованих держав світової спільноти. Досягти цього можна лише за умови забезпечення належного порядку в системі державного управління, мінімізації проявів «тіньової економіки», дієвості державних і громадських інститутів, що відповідають принципам правової держави, розробки та впровадження ефективних засобів протидії корупції.

Водночас, корупція є суспільною проблемою, що на міжнародному рівні визнана актуальною не лише для окремо взятих країн, а й для світової спільноти в цілому. Необхідність «скоординованої політики протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності і непідкупності, прозорості та відповідальності» визнана міжнародним правом і закріплена в Конвенції ООН проти корупції [1]. Зокрема, у Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції наголо-

шено, що корупція вже не є локальною проблемою окремої держави, а перетворилася на транснаціональне явище, що зумовлює необхідність міжнародного співробітництва в сфері запобігання корупції та контролю за нею.

Успішність політики протидії корупції залежить від трьох наступних факторів:

- справжня прихильність і підтримка з боку ключових зацікавлених сторін (політична воля);
- рішення відповідних проблем конкретними діями (зміст);
- ефективна розробка і реалізація політики протидії (формальне управління).

Мета антикорупційної політики полягає в постійній та всебічній протидії корупції, в боротьбі за правову та ефективну державу, за ті інститути, які покликані служити суспільству, з найбільш повним забезпеченням прав і свобод людини і громадянина, зі зміцненням дисципліни, законності і правопорядку, з формуванням високого рівня правової культури суспільства і особистості. Все вищезазначене істотно впливає на стан правового життя нашої держави і суспільства, на впевненість громадян у завтрашньому дні; на гарантованості їх прав і свобод, на можливості планувати свою життєдіяльність на перспективу, на узгодженості і передбачуваності дій влади.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Науковий доробок із проблем корупції значний і включає наукові дослідження відомих українських та зарубіжних вчених, праці яких присвячені розгляду перш за все сутності корупції, визначенню факторів і причин її виникнення, характеристик основних напрямів антикорупційної політики держави. Варто відмітити, що Т. Ковальова, А. Михненко, Н. Підбережник, В. Побережний, В. Решота, С. Серьогін, А.Тіньков у своїх працях зосереджують увагу на причинах корупції в державних органах. Інші науковці, зокрема Ю.Дмитрієв та І. Гришова узагальнюють систему класифікації корупційних ризиків у сфері державного управління та прагнуть уніфікувати основні елементи та принципи управління

корупційними ризиками, запровадити зарубіжну методологію їх оцінювання у системі безпеки бізнесу. Заслужують на увагу дослідження К. Заїки, яка звертає увагу на проблему корупційних ризиків та акцентує увагу на відсутності єдиного механізму управління корупційними ризиками в Україні та на формальності процедури їх виявлення та оцінки [2, с. 35]. Окрім того, відсутня єдина методика оцінки корупційних ризиків. Законодавець приймає закони про запобігання корупції, але ненапряцьована практика розрахунку корупційних ризиків і механізмів їх мінімізації.

**Метою даної статті** є дослідження наукових підходів до поняття корупційного ризику, визначення основних шляхів щодо мінімізації корупційних ризиків та здійснення державою ефективної антикорупційної політики.

#### **Виклад основного матеріалу**

Антикорупційна політика має комплексний характер, і поєднує у цілісну систему правові, економічні, освітні, виховні, організаційні та інші заходи, спрямовані на створення системи запобігання і протидії корупції та усунення причин її виникнення. Правовою основою протидії корупції є Конституція України, Закони України «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про засади антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», «Про очищення влади», а також Укази Президента України: «Про Національну раду з питань антикорупційної політики», «Про утворення Національного антикорупційного бюро України», «Стратегія Національної безпеки України», Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією, Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, Стамбульський план дій боротьби з корупцією Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та інші акти.

Державна антикорупційна політика є особливим видом діяльності органів дер-

жавної влади, громадського самоврядування та громадян з регулювання відносин у сфері протидії корупції. Мета державної антикорупційної політики полягає у зниженні рівня корупції за допомогою реалізації інтересів особистості, суспільства і держави на основі дотримання прав і свобод людини і громадянина у вигляді попередження корупційних правопорушень, забезпечення відповідальності за корупційні прояви у всіх випадках, передбачених нормативно-правовими актами, моніторингу корупційних чинників та ефективності реалізованих заходів антикорупційної політики, формування антикорупційної громадської думки, забезпечення прав громадян на доступ до інформації про факти корупції, створення механізму проти підкупу громадян під час проведення референдумів і виборів в органи державної влади і місцевого самоврядування, формування умов для заміщення посад державної і муніципальної служб особами з високими моральними засадами [3].

Саме тому, одним із пріоритетних напрямів діяльності держави у сфері запобігання корупції є своєчасне виявлення корупційних ризиків, які виникають у діяльності державних службовців, а також усунення умов та причин цих ризиків.

Найбільш часто термін «корупційні ризики» вживається, коли мова йде про застосування заходів протидії наслідкам корупції на державній та муніципальній службі, а також в процесі нормотворчості при проведенні антикорупційної експертизи нормативних актів та проектів нормативних актів.

Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року №1700-VII до наукового обігу запроваджено поняття «корупційні ризики». Зокрема, у п. 2 статті 61 Закону визначено, що керівник, засновники (учасники) юридичної особи забезпечують регулярну оцінку корупційних ризиків у її діяльності і здійснюють відповідні антикорупційні заходи, а антикорупційні програми мають містити оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють [4]. Однак у самому тексті Закону не розкривається поняття ко-

рупційного ризику. Тому варто звернутися до теоретичних напрацювань сучасних науковців.

Варто відмітити, що деякі дослідники ототожнюють корупцію як явище і корупційні ризики, говорячи про Індекс сприйняття корупції, який складає організація «Transparency International», як про механізм оцінки корупційних ризиків. Інші, очевидно, розглядають цей термін як оцінку ймовірності виникнення корупції, згадуючи про «зниження корупційних ризиків». Для частини авторів «корупційні ризики» – це просто синонім проблеми корупції або загрози, яку вона представляє собою для нормального функціонування суспільства і держави [5]. У ряді робіт корупційні ризики розглядаються як «умови для корупційних проявів», «можливість здійснювати корупційні дії» або «обставини, фактори і явища, що виникають в процесі функціонування органів державної влади, здійснення службової діяльності державних службовців, що створюють ситуацію можливого здійснення корупційного правопорушення» [6, с. 40].

Отже, підкреслимо ще раз, що єдиного розуміння терміну «корупційні ризики» в науковому співтоваристві поки що не склалося. При цьому його застосування в нормативних та методичних актах, які встановлюють обов'язки в сфері протидії корупції та роз'яснюють їх зміст, переводить цю проблему в практичну площину.

К. Бугайчук розглядає корупційний ризик в якості відповідного факту (дія, стан), який створює умови для вчинення корупційних правопорушень особами, уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування [7, с. 39].

Російський науковець В. Астанін визначає корупційні ризики як ймовірність виникнення корупційної поведінки, яка може бути викликана недотриманням обов'язків, заборон і обмежень, встановлених для державних службовців у зв'язку з проходженням державної і муніципальної служби [8].

На думку О. Казаченкової, корупційні ризики варто розглядати як обставини, фактори і явища, що виникають в процесі функціонування органів державної влади і здійснення службової діяльності держав-

них службовців, що створюють ситуацію можливого вчинення корупційного правопорушення [6, с. 40]. Автор пов'язує корупційні ризики насамперед зі службовцями державного і муніципального апарату управління.

За твердженням Ю. Дмитрієва, корупційні ризики є сукупністю правових, організаційних та інших факторів і причин, які породжують, заохочують (стимулюють) осіб до скоєння корупційних правопорушень під час виконання ними функцій держави або місцевого самоврядування [9]. Одряду автор звертає увагу на специфіку державної служби, яка є особливим владним інститутом, діяльність якого спрямована на здійснення функцій державного управління щодо підготовки, прийняття та виконання управлінських рішень, за допомогою яких відбувається реалізація державної політики. Така особливість державної служби може породжувати зіткнення іноді протилежних інтересів – індивідів, різних соціальних груп, суспільства та самої держави, зумовлювати конфліктні ситуації та породжувати корупційні правопорушення. Звичайно корупційні ризики у першу чергу пов'язані з такими сферами державного управління як надання адміністративних послуг та здійснення контрольно-наглядової функції держави.

У Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, яку розроблено Національним агентством з питань запобігання корупції, корупційний ризик визначено як ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань [10].

На думку авторського колективу навчального посібника «Запобігання та протидія корупції», корупційні ризики є умовами, що сприяють виникненню, розвитку, реалізації та поширенню корупційних практик у службовій та професійній діяльності суб'єктів корупційних правопорушень, які склалися унаслідок застосування процедур, визначених відповідним процесуальним законодавством та іншими

регулятивними нормами, включаючи підзаконні нормативно-правові акти, відомчі накази уповноважених державних органів, внутрішні регулятивні документи юридичних осіб; унаслідок неналежного виконання або ігнорування окремих положень процесуального законодавства та регулятивних норм за умови відсутності контролю або неефективного контролю за діяльністю суб'єктів корупційних правопорушень [11, с. 214–233].

Узагальнюючи підходи, висловлені в юридичній літературі, під корупційним ризиком слід розуміти складну систему явищ і обставин, які виникають у процесі діяльності суб'єктів публічної адміністрації та створюють небезпеку вчинення корупційного або пов'язаного із корупцією правопорушення. Це також дозволяє нам досить широко визначити корупційні ризики як певну узагальнену оцінку ймовірності виникнення корупції та її загрози існуючим суспільним відносинам.

### **Висновки**

Проблема безпрецедентного розростання масштабів корупції на початку ХХІ ст. являє собою серйозну загрозу функціонуванню публічної влади, дієвості принципу верховенства права, утвердженню демократії і прав людини, ускладнює економічний розвиток країни. Корупція в сучасній Україні носить складний та системний характер і впливає практично на усі сторони життя суспільства і тим самим перетворюється на проблему, яка загрожує національній безпеці держави.

В системі протидії корупції основоположним є виявлення і мінімізація корупційних ризиків, умов і причин, що супроводжують їх виникнення. Оцінка корупційних ризиків, рівня їх поширеності в різних сферах суспільних відносин, встановлення причин і умов, мотивів відтворення корупційних відносин сприяє виявленню прогалин у законодавчому регулюванні протидії корупції, проблем, що виникають в практиці їх реалізації, а також недоліків в організаційному, ресурсному, ідеологічному забезпеченні цієї діяльності і відповідно вироблення заходів, адекватних існуючим



можливостям і потребам сучасного суспільства.

Гарантією успішного досягнення мети антикорупційної політики служить її забезпеченість необхідними правовими засобами, під якими розуміються такі способи протидії держави і суспільства неправомірним діям учасників корупційних відносин, які здійснюються в рамках встановлених правових приписів. До них слід відносити вдосконалення національної правової системи, використання в боротьбі з проявами корупції спеціальних правових обмежень, юридичної відповідальності і заходів правового захисту.

### Література

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Конвенцію ратифіковано із заявами Законом № 251-V (251-16) від 18.10.2006 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text)

2. Заїка К. Корупційні ризики: поняття та засоби їх мінімізації. Актуальні проблеми правознавства. Випуск 2 (14). 2018. С. 35-38.

3. Шишкарёв С. Н. Правовой порядок в сфере противодействия коррупции: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2010. URL: <https://www.dissercat.com/content/pravovoi-poryadok-v-sfere-prprotivodeistviya-korrupsii-i-teoretiko-pravovoe-issledovanie>

4. Про запобігання корупції. Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

5. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / Т. А. Едкова, О. А. Иванюк, Ю. А. Тихомиров и др.; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС»; 2013. 160 с.

6. Казаченкова О. В. Конфликтный потенциал государственной службы как фактор возникновения коррупционных рисков. *Административное и муниципальное право*. 2010. № 4. С. 36-42. URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=-11359](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=-11359)

7. Бугайчук К. Л. Корупційні ризики: поняття, класифікація, методологія оцінки, заходи усунення. Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції : збірник тез доповідей V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 31 березня 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; Кримінол. асоц. України. Харків: ХНУВС, 2017. С. 39-40.

8. Астанин В. В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009. URL: <https://www.dissercat.com/content/antikorrupsionnaya-politika-rossii-kriminologicheskie-aspekty>

9. Дмитрієв Ю. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави. *Право знати все про податки і збори*. 10.04.2015. № 14 (14). URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8207?issue=209>

10. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : рішення Національного агентства з питань запобігання корупції № 126 від 02.12.2016 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z171816>.

11. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / А. М. Михненко, О.В.Руснак, А. М. Мудрак, С. О. Кравченко [та ін.]; за ред. проф. А. М. Михненка [3-є вид., доп. і перероб. ]. К. : НАДУ, 2013. 625 с.

### References

1. Konventsiiia Orhanizatsii Obiednanykh Natsii proty koruptsii. (2006). Konventsiiu ratyfikovano iz zaiavamy Zakonom № 251-V (251-16) vid 18.10.2006 r. [United Nations Convention against Corruption. The Convention has been ratified by declarations of Law № 251-V (251-16) 18 October, 2006]. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text) [in Ukrainian].

2. Zaika, K. (2018). Koruptsiini ryzyky: poniattia ta zasoby yikh minimizatsii. [Corruption risks: concepts and means of their minimization]. *Aktualni problemy pravoznavstva – Actual problems of jurisprudence*, 2 (14), 35-38. [in Ukrainian].

3. Shyshkarov, S. N. (2010). Pravovyi poriadok v sferi protydiv koruptsii: teoretiko-pravove doslidzhennia [Legal order in the field of combating corruption: theoretical and legal research]. *Extended abstract of Doctor's thesis. Moskva*. Retrieved from <https://www.dissercat.com/content/pravovoi-poryadok-v-sfere-prprotivodeistviya-korruptsii-teoretiko-pravovoe-issledovanie> [in Russian].

4. Pro zapobihannia koruptsii. Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 № 1700-VII [On the prevention of corruption. Law of Ukraine of 14 October 2014, № 1700-VII]. (2014, 14 October). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [in Ukrainian].

5. Edkova, T. A., Ivaniuk, O. A., Tykhomirov, Yu. A. (2013). *Uchast instytutiv hromadianskoho suspilstva v borotbi z koruptsiieiu: naukovo-praktychnyi posibnyk [Participation of civil society institutions in the fight against corruption: a scientific and practical guide]. Moskva* [in Russian].

6. Kazachenkova, O. V. (2010). Konfliktnyi potentsial derzhavnoi sluzhby yak faktor vynyknennia koruptsiinykh ryzykiv [Conflict potential of the civil service as a factor in the emergence of corruption risks]. *Administratyvne ta munitsypalne pravo – Administrative and municipal law*, 4, 36-42. Retrieved from [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=-11359](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=-11359) [in Russian].

7. Buhachuk, K. L. (2017). Koruptsiini ryzyky: poniattia, klasyfikatsiia, metodolohiia otsinky, zakhody usunenunia [Corruption risks: concept, classification, assessment methodology, elimination measures]. *Kryminalno-pravovi ta kryminolohichni zasady protydiv koruptsii : zbirnyk tez dopovidei V Mizhmarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii – Criminal law and criminological principles of anti-corruption: a collection of abstracts of the V International Scientific and Practical Conference* (pp. 39-40). Kharkiv: KhNUVS [in Ukrainian].

8. Astanin, V. V. (2009). Antykoruptsiina polityka Rosii: kryminolohichni aspekty [Anti-corruption policy of Russia: criminological aspects]. *Extended abstract of Doctor's thesis. Moskva*. Retrieved from <https://www.dissercat.com/content/antikorrupsionnaya-politika-rossii-kryminologicheskie-aspekty> [in Russian].

9. Dmytriiev, Yu. (2015). Koruptsiini ryzyky u diialnosti osib, upovnovazhenykh na vykonannia funktsii derzhavy. [Corruption risks in the activities of persons authorized to perform state functions]. *Pravo znaty vse pro podatky i zbory – The right to know everything about taxes and fees*, 14. Retrieved from <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8207?issue=209> [in Ukrainian].

10. Pro zatverdzhennia Metodolohii otsiniuvannia koruptsiinykh ryzykiv u diialnosti orhaniv vlady : rishennia Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii № 126 vid 02.12.2016 r. [On approval of the Methodology for assessing corruption risks in the activities of public authorities: the decision of the National Agency for Prevention of Corruption № 126 of 02.12.2016 (2016, 2 December). Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z171816> [in Ukrainian].

11. Mykhnenko, A. M., Rusnak, O.V., Mudrak, A. M., Kravchenko, S. O. (2013). *Zapobihannia ta protydiv koruptsii [Prevention and counteraction to corruption]. Kyiv. : NADU* [in Ukrainian].

#### **CORRUPTION RISKS AND ANTI-CORRUPTION POLICY OF THE STATE**

The article considers the problem of understanding the term “corruption risks”, which has been actively used in regulations and methodological acts, as well as in the scientific literature. The lack of a uniform approach to the understanding of this term hinders the effectiveness of anti-corruption policy measures of the state. The author emphasizes that in the anti-corruption system it is fundamental to identify and minimize corruption risks, conditions and reasons that accompany their occurrence. One of the priority activities of the state in the field of corruption prevention is the timely detection of corruption risks that arise in the activities of civil servants, as well as the elimination of the conditions and causes of these risks. Assessment of corruption risks, the level of their prevalence in various spheres of public relations, establishing the causes and conditions, motives for the reproduction of corruption relations is an essential component of anti-corruption policy of the state.

**АНОТАЦІЯ**

*У статті розглядається проблема розуміння терміну «корупційні ризики», який став активно використовуватися в нормативних і методичних актах, а також в науковій літературі. Відсутність однакового підходу до розуміння цього терміну стримує ефективність заходів антикорупційної політики держави. Автор наголошує, що в системі протидії корупції основоположним є виявлення і мінімізація корупційних ризиків, умов і причин, що супроводжують їх виникнення. Оцінка корупційних ризиків, рівня їх поширеності в різних сферах суспільних відносин, встановлення причин і умов, мотивів відтворення корупційних відносин є неодмінною складовою антикорупційної політики держави.*

*Ключові слова: корупція, корупційні ризики, управління корупційними ризиками, антикорупційна політика держави.*

**SUMMARY**

*The article considers the problem of understanding the term “corruption risks”, which has been actively used in regulations and methodological acts, as well as in the scientific literature. The lack of a uniform approach to the understanding of this term hinders the effectiveness of anti-corruption policy measures of the state. The author emphasizes that in the anti-corruption system it is fundamental to identify and minimize corruption risks, conditions and reasons that accompany their occurrence. Assessment of corruption risks, the level of their prevalence in various spheres of public relations, establishing the causes and conditions, motives for the reproduction of corruption relations is an essential component of anti-corruption policy of the state.*

*Keywords: corruption, corruption risks, corruption risk management, anti-corruption policy of the state.*

In the anti-corruption system, it is fundamental to identify and minimize corruption risks, conditions and reasons that accompany their occurrence. Assessment of corruption risks, the level of their prevalence in various spheres of public relations, establishing the causes and conditions, motives for the reproduction of corruption relations helps to identify gaps in the legal regulation of anti-corruption, problems arising in their implementation, as well as shortcomings in organizational, resource, ideological support this activity and, accordingly, the development of measures adequate to the existing capabilities and needs of modern society.

The guarantee of successful achievement of the goal of anti-corruption policy is its provision with the necessary legal means, which means such ways of counteracting the state and society to illegal actions of participants in corrupt relations, which are carried out within the established legal requirements. These should include the improvement of the national legal system, the use of special legal restrictions, legal liability and legal protection measures in the fight against corruption.

**Key words:** corruption, corruption risks, corruption risk management, anti-corruption policy of the state.

## ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПОНЯТТЯ «ЕЛЕКТРОННЕ ПРАВОСУДДЯ»

**КАНЮКА Наталія Валеріївна - секретар судового засідання Тернопільського окружного адміністративного суду**

**УДК 378.147:004.34.08**

*В научной статье рассмотрены теоретико-правовые аспекты феномена «электронного правосудия». Исследованы основные факторы, которые повлияли на его возникновение и развитие в нашем государстве. В частности, обращается внимание на ряд нормативно-правовых актов в сфере информационного обеспечения и осуществления правосудия, которые служат правовой основой осуществления электронного правосудия. Обосновывается целесообразность разграничения понятий «электронное правосудие» и «электронное судопроизводство», которые хотя и относятся к способам разрешения споров с использованием информационных технологий, вместе с тем имеют отличные критерии, лежащие в основе результатов указанных способов.*

*Ключевые слова: судопроизводство, правосудие, электронное судопроизводство, электронное правосудие, информационные технологии, суд, справедливость.*

### **Вступ**

Для забезпечення ефективної практики запровадження електронного правосуддя важливим є дослідження теоретико-правового підґрунтя здійснення правосуддя із застосуванням інформаційних технологій, наукове осмислення кола питань, пов'язаних з його реалізацією. Поглиблене вивчення нині недостатньо затребуваного українським суспільством, втім однозначно перспективного з огляду на інтенсивний розвиток інформаційно-комунікаційних технологій феномену «електронного

правосуддя» сприятиме досягненню його основної мети – відновленню справедливості.

Проблематика феномену «електронного правосуддя» ініціює необхідність дослідження процесів, які вплинули на його виникнення та розвиток в нашій державі, наукового аналізу понять, які є його складовими елементами і розкриття змісту яких сприяє розумінню правової природи електронного правосуддя. Серед науковців-правників, чії доробки є вагомими в розкритті феномену «електронного правосуддя»: Бігун С., Ібатов Е., Коршун А., Кушакова-Костицька Н., Логінова Н., Малишев Б., Михайліна Т., Решота В., Романенкова С., Сердюк Л. та ін.

Виникнення та розвиток електронного правосуддя є частиною природного процесу, який відбувається у сучасному світі масштабних глобалізаційних змін.

В нашій державі суспільні відносини у сфері здійснення правосуддя вирізняються поступальним розвитком, що обумовлено, перш за все, пошуком оптимальної моделі судової влади, яка, будучи разом із судовим захистом прав та свобод людини і громадянина важливою ознакою демократії, зможе забезпечити кожному право на справедливий суд. Крім того, інформаційний розвиток, який невинно набирає обертів і впливає на усі сфери життєдіяльності людини, призводить до активізації суспільства, надає можливість швидкої комунікації, доступу до інформації, що

розміщується у суді, спрощує взаємодію з владою, що, як результат, сприяє розвитку громадянського суспільства в Україні, яке є невід'ємною частиною демократії. У рекомендації Rec (2001) 2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо побудови та перебудови судових систем та правової інформації в економічний спосіб також звертається увага на зв'язок інформаційних технологій та правосуддя, їх значенні для демократії. Зокрема визнається, що сучасні інформаційні технології є незамінним засобом у сфері здійснення правосуддя і що вони таким чином сприяють ефективному управлінню державою, яке необхідне для нормального функціонування демократії [1].

Як підсумок, на фоні судових реформ, спрямованих на підвищення якості правосуддя, увідповіднення його міжнародним стандартам, зниження рівня корупції у зазначеній сфері, відбувся стрімкий розвиток ІТ-сфери, яка змогла запропонувати нові шляхи подолання проблем якості правосуддя і під впливом якої в українському суспільстві з'явився феномен «електронного правосуддя».

Важливим для теоретико-правового осмислення поняття «електронного правосуддя» є з'ясування трансформаційних процесів, під впливом яких у правовому полі України сформувався досліджуване нами правове явище, і які сьогодні визначають розвиток означеної сфери суспільного життя; його основних складових елементів, що дозволяють зазначеній системі узгоджено функціонувати.

Правовим підґрунтям для розвитку електронного правосуддя стало прийняття ряду нормативно-правових актів щодо регулювання правовідносин у сфері здійснення правосуддя та у сфері інформаційних технологій.

Положення Конституції України, Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 року № 1402-VIII встановлюють суд єдиним суб'єктом, який наділений повноваженнями щодо здійснення правосуддя в Україні. Правосуддя здійснюється судом на засадах верховенства права (ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суд-

дів») [2]. Основними засадами судочинства є рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості, гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами, розумні строки розгляду справи судом та ін. (ст. 129 Конституції України) [3]. Завдяки розвитку електронного правосуддя означені конституційні принципи отримали нову реальну можливість для їх забезпечення.

Одним із перших кроків на шляху до розвитку інформаційного суспільства, а, отже, і електронного правосуддя, стало прийняття Закону України «Про Національну програму інформатизації» від 04 лютого 1998 року № 74/98-ВР. Головною метою Програми було визначено створення за допомогою широкого використання інформаційних технологій необхідних умов, спрямованих на забезпечення громадян і суспільства своєчасною, достовірною та повною інформацією, а також на забезпечення інформаційної безпеки держави. До основних завдань, на які була спрямована Програма, і які сприяли розвитку електронного правосуддя в Україні, віднесено застосування та розвиток сучасних інформаційних технологій у відповідних сферах суспільного життя України, створення загальнодержавних систем інформаційно-аналітичної підтримки діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування (ст. 5) [4].

Законом України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства на 2007-2015 роки» від 09 січня 2007 року № 537-V до основних стратегічних цілей розвитку інформаційного суспільства в нашій державі віднесено прискорення розробки та впровадження новітніх конкурентноспроможних ІКТ в усі сфери життя, включно з діяльністю органів державної влади; забезпечення комп'ютерної та інформаційної грамотності населення, використання ІКТ для удосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, становлення електронних форм взаємодії між органами державної влади та фізичними і юридичними особами та ін. [5].

У 2015 році Указом Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» від 12 січня 2015 року № 5/2015 було затверджено Стратегію, якою, задля впровадження в нашій державі європейських стандартів життя та її виходу на провідні позиції у світі рух України уперед здійснюється за кількома векторами. Серед інших, вектором безпеки встановлено, що визначальною основою безпеки має стати забезпечення чесного і неупередженого правосуддя. Серед реформ та програм, передбачених Стратегією в рамках вектору безпеки, судова реформа та програма електронного урядування [6].

Значимим міжнародним документом, який також сприятиме становленню електронного правосуддя, є Угода Про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року № 984\_011. Зосередження співробітництва Сторін на важливих для підвищення якості правосуддя аспектах, таких як зміцнення та підвищення ефективності судової влади, гарантування її незалежності, неупередженості, боротьба з корупцією, має мету – утвердження верховенства права та повагу до прав людини і основоположних свобод (ст. 14) [7].

Електронне правосуддя є елементом електронного урядування. На перших етапах його становлення створювались веб-ресурси, на яких розміщувалась інформація про діяльність суду, його структуру, керівництво, режим роботи тощо, та інша, необхідна для учасників процесу та заінтересованих осіб інформація. Сьогодні електронне правосуддя забезпечує не лише інформування користувачів, але й їх обслуговування. Н. Кушакова-Костицька серед функцій, що пропонує електронне правосуддя, виділяє: автоматизацію окремих судових процедур, спрощення інформування заінтересованих осіб через засоби мережі Інтернет, мобільного зв'язку, засідання он-лайн, здійснення аудіозапису засідань, електронний внутрішній та зовнішній документообіг, забезпечення відкрито-

го доступу в мережі Інтернет до інформації на усіх стадіях судового процесу [8, с. 104].

Зазначені функції, сприяючи взаємодії між учасниками судового процесу, є частиною виконання завдань, передбачених Концепцією галузевої програми інформатизації судів загальної юрисдикції та інших установ судової системи. Зокрема, завданнями, передбаченими Програмою, є: скорочення термінів розгляду судових справ та підвищення доступу до правосуддя на основі комплексного використання новітніх інформаційних технологій (засоби відеоконференцзв'язку, інтернет-технології, технології електронного діловодства, технології обробки та зберігання електронних даних); повний перехід до електронного документообігу в судах, підвищення ефективності процесів судового діловодства, обробки даних судової статистики; швидкість та точність прийняття судових рішень; підвищення оперативності інформаційної взаємодії судів та державних органів і установ; комплексне забезпечення інформаційної безпеки та захисту інформації в єдиній судовій інформаційній системі; модернізація та розвиток інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури судів; підвищення кваліфікації суддів і працівників апарату із застосуванням новітніх інформаційних технологій дистанційного навчання [9].

Таким чином, нині в Україні створена міцна правова платформа для реалізації ідеї електронного правосуддя. Разом з тим, існує ряд теоретичних та практичних проблем, які гальмують означений процес. Однією із них є необхідність формування категоріального апарату у сфері здійснення електронного правосуддя, який максимальною мірою відобразить існуючі на певному етапі розвитку феномену наукові та практичні знання у досліджуваній сфері.

Наданням теоретико-правової характеристики поняття «електронне правосуддя», передуює здійснення аналізу терміну «правосуддя» як базової складової досліджуваного нами поняття.

Б. Малишев, розкриваючи поняття «правосуддя», слушно наголошує на необхідності розробки категоріального апара-

ту, оскільки категорії та поняття є відображенням у логічній формі накопичених знань про певне явище. Автор наголошує на постійному процесі розвитку системи категорій і понять, її узагальненні, виведенні її на вищий ступінь узгодженості, розширенні та уточненні в залежності від збільшення інформації про предмет дослідження. Після досягнення потрібного рівня категоріальний апарат науки починає виконувати важливі функції: фіксує у системі категорій і понять наявні знання про певний предмет, стаючи міцним фундаментом для подальших його досліджень; відіграє роль своєрідного критерію логічності, несуперечливості, раціональності нових знань про предмет дослідження і сам стає предметом вивчення з метою власного удосконалення [10, с. 238-239].

До процесу, пов'язаного із здійсненням судом своїх функцій із використанням інформаційних технологій, застосовуються терміни «електронне судочинство» та «електронне правосуддя». Звернемо увагу на базові для обох понять складові – «правосуддя» та «судочинство». У ряді наукових розвідок зазначені поняття ототожнюються, однак зазвичай науковцями окреслюються ознаки, які розрізняють ці поняття.

Б. Малишев зараховує і правосуддя, і судочинство до способів вирішення правових спорів. Водночас, науковець розрізняє досліджувані поняття за критерієм вимог, що лежать в основі результатів зазначених способів. Результат судочинства відповідає тільки формальним вимогам законодавства, а результат правосуддя крім зазначених формальних вимог, має відповідати також ціннісним принципам будь-якого розвинутого суспільства, які втілені у засадах справедливості, рівності, свободи та гуманізму [10, с. 244].

В. Решота також наголошує на необхідності розмежування понять «судочинство» та «правосуддя», хоча і вважає ідеальною ситуацію, якщо вони будуть поєднані. У цьому випадку у результаті вирішення судової справи у формі судочинства досягатимуться справедливість, реалізація правосуддя [11, с. 122].

Л. Сердюк правосуддям вважає особливий вид державної діяльності, що здійсню-

ється судом на підставі закону, зміст якої становить розгляд і вирішення судових справ із метою забезпечення гарантованих Конституцією України та законами прав і свобод людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства та держави, а результатом є постановлення судового рішення, що має загальнообов'язковий характер. Дослідниця також не ототожнює поняття «правосуддя» та «судочинство», ґрунтуючи власну позицію на таких самостійних аспектах, як можливість реалізації судової влади шляхом здійснення правосуддя; здійснення правосуддя у відповідних процесуальних формах (видах судочинства), встановлених законом; передбачення наявністю видів судочинства визначених процедурних правил, регламентованих відповідними процесуальними законами. Застосування такого підходу дозволяє не ототожнювати терміни «правосуддя» та «судочинство» за своїм правовим змістом, тому як судочинство є однією з форм здійснення правосуддя. Ця підстава дає можливість розглядати правосуддя як поняття більш широкого характеру у порівнянні із судочинством. Правосуддя стає шляхом реалізації судової влади, поєднуючи у собі декілька форм судочинства. На цій підставі воно є поняттям більш широкого характеру в порівнянні із судочинством і виступає як шлях реалізації судової влади, поєднуючи в собі декілька форм судочинства [12, с. 27].

Слід погодитись із висловленими позиціями науковців. До того ж досліджувані терміни «правосуддя» та «судочинство» можна тлумачити через відмінні за змістом смислові конструкції – «судити по праву» та «чинити суд». Перша конструкція «веде» до змістовного співвідношення понять «право» та «закон», їх нетотожності, а, отже, до необхідності їх розмежування. Право є набагато ширшим за змістом поняттям, не обмежуючись нормою, яка є лише однією із форм його вираження. Втілюючи у собі світовий досвід, воно, через правові принципи відображає основні цінності суспільства. Закон є втіленням права у життя. Разом з тим, він є продуктом діяльності конкретних суб'єктів і не позбавлений

суб'єктивізму, тому не завжди правовий. Прийняте суддею рішення лише тоді вважатиметься актом правосуддя, якщо воно відповідатиме не лише закону, але й принципам, які сповідує конкретне суспільство, буде правовим. На відміну від першої, друга смислова конструкція вказує на сам процес здійснення правосуддя. Необхідність неухильного виконання суб'єктами здійснення правосуддя встановлених норм (в тому числі й неправових) може призвести до надмірного формалізму і слугувати перешкодою для доступу до правосуддя.

Аналіз чинного законодавства також свідчить про розмежування понять «правосуддя» та «судочинство». Так, Законом України «Про судоустрій і статус суддів» встановлено здійснення правосуддя лише судами. Правосуддя має здійснюватися відповідно до визначених законом процедур судочинства (ч. 1 ст. 5); в процесі судочинства суди використовують державну мову (ч. 3 ст. 12) [2].

Таким чином, на основі вищенаведеного, можна стверджувати, що поняття «електронне правосуддя» та «електронне судочинство» не є тотожними поняттями. Їх спільною рисою є те, що у обох випадках їх здійснення пов'язане із використанням інформаційних технологій, вони належать до способів вирішення спорів, однак критерії, які лежать у результаті зазначених способів, різняться.

Окресленню феномену «електронного правосуддя» також сприятиме розкриття окремих аспектів, пов'язаних з його здійсненням. На рівні законодавства Європейського Союзу у сфері е-демократії поняття «електронне правосуддя» розкривається у рекомендації СМ/Рес (2009) 1 Комітету міністрів до держав-членів щодо електронної демократії (е-демократія). Згідно додатку до Рекомендації, у якому викладено принципи електронної демократії, е-правосуддя трактується як важливий аспект електронної демократії, оскільки е-правосуддя спрощує доступ до правосуддя, яке є одним із аспектів доступу до демократичних інститутів та процесів. Електронним правосуддям є використання ІКТ у здійсненні правосуддя всіма заінтересованими сторо-

нами судової системи з метою підвищення ефективності та якості надання державних послуг, зокрема, особам та підприємствам. Це включає електронне спілкування та обмін даними, а також доступ до судової інформації [13].

Н. Кушакова-Костицька електронне правосуддя розкриває як правосуддя, що виникло на базі інформаційних технологій [14, с. 104]. Н. Логінова акцентує, що електронне правосуддя передбачає використання в системі судочинства ІКТ не лише в якості засобів виробництва, а й як процесуальних засобів. Елементи електронного правосуддя (розсилка повідомлень електронною поштою, електронний цифровий підпис, відеокоференцзв'язок тощо) спрямовані на поліпшення роботи судових органів [15, с. 431]. А. Коршун, висловлюючи власну позицію щодо розрізнення поняття «електронне правосуддя» у вузькому та широкому сенсах, і, ґрунтуючись на позиції С. Романенкової, яка пропонує у широкому сенсі під даним поняттям розуміти сукупність різних автоматизованих інформаційних систем – сервісів, що надають засоби для публікації судових актів, ведення електронної справи і доступу сторін до матеріалів електронної справи, та вузькому сенсі – як можливість суду та інших учасників судового процесу здійснювати передбачені нормативно-правовими актами дії, що безпосередньо впливають на початок і хід судового процесу, наголошує на діалектичному зв'язку між ними і, у зв'язку із цим, відсутністю особливої потреби такого трактування поняття «електронне правосуддя» [16, с. 22-23].

Слід звернути увагу на ще одну, не менш важливу складову діяльності суду, а саме діловодство, яке нині також піддається автоматизації. Діловодством, відповідно до Інструкції з діловодства у місцевих загальних судах, апеляційних судах областей, апеляційних судах міст Києва та Севастополя, апеляційному суді Автономної Республіки Крим та вищому спеціалізованому суді України з розгляду цивільних і кримінальних справ, затвердженій наказом Державної судової адміністрації України від 17 грудня 2013 року № 173, є про-



цеси, покликані забезпечувати організацію роботи з документами в суді [17] і пов'язані як з документами, які надходять до суду, так і з документами, які безпосередньо створюються у суді.

Зберігання документів у суді до знищення у передбаченому нормативними актами порядку або передачі до державної архівної установи є чітко регламентованим. Наприклад, результатом розгляду та вирішення правового спору є постановлення відповідного рішення, яке обов'язково повинно бути зафіксоване на матеріальному носії. Відповідно до Інструкції, документом є створена або отримана судом у процесі діяльності інформація, зафіксована на матеріальному носії, основною функцією якого є зберігання та передача її у часі і просторі [17].

Застосування сучасних інформаційних технологій при здійсненні діловодства у судах змінило традиційне уявлення про документ як поєднання певної інформації та матеріального носія, на якому вона зберігається, і призвело до можливості застосування нового носія інформації – електронного. Така трансформація сприяла виникненню нового, електронного документа – документа, інформація в якому, відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 року № 851-IV зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа [18].

На значенні проекту «Електронний суд», який сприятиме автоматизації процесів судового діловодства, наголошують Е. Ібатов та Т. Михайліна. Автори його призначення вбачають у здійсненні процесуальної діяльності в електронній формі, звертаючи увагу на те, що він є прикладом підвищення ефективності судової системи за допомогою інформаційних технологій. Правники відмічають, що «основний принцип проекту «Електронний суд» полягає у налагодженні процесу оперативного обміну інформацією в електронному вигляді між судовими установами, учасниками судового процесу, а також іншими державними структурами з метою забезпечення

справедливого та неупередженого правосуддя в Україні» [19].

Усі вищезазначені позиції розкривають різнопланові аспекти, пов'язані із реалізацією ідеї електронного правосуддя. Здійснення судочинства із застосуванням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій відкриває шлях доступу особи до електронного правосуддя, тому від якості здійснення електронного судочинства залежить, чи буде у підсумку досягнуто мети електронного правосуддя.

На підставі вищевикладеного наукового дослідження можемо констатувати, що нині електронне правосуддя в Україні знаходиться на стадії свого становлення. Перелік послуг, які може отримати учасник судового процесу або інша заінтересована особа, поступово розширюється. Водночас, положення нормативних актів, які слугують правовою основою здійснення електронного правосуддя, потребують теоретичного осмислення, зокрема в контексті розрізнення феноменів електронного правосуддя та електронного судочинства, що значно полегшить практику його здійснення.

### **Література**

1. Рекомендація Рес (2001) 2 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо побудови та перебудови судових систем та правової інформації в економічний спосіб Ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 743 засіданні заступників міністрів 28 лютого 2001 року. // [http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/pd07072014\\_7.pdf](http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/pd07072014_7.pdf)
2. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
3. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Закон України «Про Національну програму інформатизації» від 04 лютого 1998 року № 74/98-ВР. // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства

на 2007-2015 роки» від 09 січня 2007 року № 537-V. // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16?find=1&text=суд#Text>

6. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» від 12 січня 2015 року № 5 / 2015. // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>

7. Угода Про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року № 984\_011. // [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011?find=1&text=суд#w1\\_97](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011?find=1&text=суд#w1_97)

8. Кушакова-Костицька Н.В. Електронне правосуддя: українські реалії та зарубіжний досвід / Н.В. Кушакова-Костицька // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 103-109.

9. Концепція галузевої програми інформатизації судів загальної юрисдикції та інших установ судової системи. // <https://court.gov.ua/userfiles/concept.pdf>

10. Правосуддя: філософське та теоретичне осмислення: колективна монографія / А. М. Бернюков, В. С. Бігун, Ю. П. Лобода, Б. В. Малишев, С. П. Погребняк, С. П. Рабінович, В. С. Смородинський, О. В. Стовба / (Відп. ред. В. С. Бігун). К., 2009. – 316 с.

11. Решота В. Проблеми визначення основних понять у сфері здійснення правосуддя / В. Решота // Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2016. – Випуск 62. – С. 119-127.

12. Сердюк Л.Р. Організаційно-правові основи впровадження електронного судочинства в Україні. Дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура. – Приватний вищий навчальний заклад «Львівський університет бізнесу та права», Львів, 2017. – 166 с.

13. Рекомендації CM/Rec (2009) 1 Комітету міністрів до держав-членів щодо електронної демократії (е-демократія). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/>

[Recommendation\\_CM\\_Rec2009\\_1\\_en\\_PDF.pdf](#)

14. Кушакова-Костицька Н. В. Електронне правосуддя: українські реалії та зарубіжний досвід / Н. В. Кушакова-Костицька // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 103-109. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs\\_2013\\_1\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2013_1_20).

15. Логінова Н. І. Упровадження електронного правосуддя в систему судочинства / Н. І. Логінова // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), В. М. Дрьомін (заст. голов. ред.) Ю. П. Аленін [та ін.] ; МОН України; НУ ОЮА. – Одеса : Юрид. л-ра, 2014. – Вип. 72. – С. 429-435.

16. Коршун А. Розвиток в Україні електронного правосуддя в контексті взаємодії суду та інститутів громадянського суспільства: теоретико-правова характеристика / А. Коршун // Jurnalul juridic național: teorie și practică. – 2017. – OCTOMBRIE. – P. 20-24.

17. Інструкція з діловодства у місцевих загальних судах, апеляційних судах областей, апеляційних судах міст Києва та Севастополя, апеляційному суді Автономної Республіки Крим та вищому спеціалізованому суді України з розгляду цивільних і кримінальних справ, затвердженої, затв. наказом Державної судової адміністрації України від 17 грудня 2013 року № 173. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0173750-13#n10>

18. Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 року № 851-IV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>

19. Ібатов Е.Т. Електронне правосуддя: перспективи та проблеми впровадження / Е.Т. Ібатов, Т.В. Михайліна. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [file:///D:/Users/User/Downloads/3871-D0%A2D0%B5D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-7779-1-10-20170609%20\(2\).pdf](file:///D:/Users/User/Downloads/3871-D0%A2D0%B5D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-7779-1-10-20170609%20(2).pdf)

**АНОТАЦІЯ**

*У науковій статті розглянуто теоретико-правові аспекти феномену «електронного правосуддя». Досліджено основні чинники, які мали вплив на його виникнення та розвиток в нашій державі. Зокрема, звертається увага на ряд нормативно-правових актів у сферах інформаційного забезпечення та здійснення правосуддя, які слугують правовою основою здійснення електронного правосуддя. Обґрунтовується доцільність розмежування понять «електронне правосуддя» та «електронне судочинство» які, хоч і належать до способів вирішення спорів із використанням інформаційних технологій, разом з тим, мають відмінні критерії, які лежать в основі результатів зазначених способів.*

*Ключові слова: судочинство, правосуддя, електронне судочинство, електронне правосуддя, інформаційні технології, суд, справедливність.*

**SUMMARY**

*The scientific article examines the theoretical and legal aspects of the «electronic justice» phenomenon. The main factors that had an impact on its emergence and development in our country were studied. In particular, attention is drawn to a number of normative legal acts in the fields of information provisions and administrations of justice, which serve as the legal basis for the implementations of electronic justice. The expediency of distinguishing between the concepts of «electronic justice» is substantiated, which, although they belong to the methods of resolving disputes using information technologies, at the same time, have different criteria that underlie the results of these methods.*

*Key words: juridical proceedings, justice, electronic juridical proceedings, electronic justice, electronic justice, information technologies, court, justice.*

# ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТА СУБ'ЄКТАМИ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**ІНЯХІН Володимир Євгенійович** - здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

<https://orcid.org/0009-0003-1126-0510>

УДК 342.9

*У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів щодо розуміння сутності поняття «взаємодія», виокремлено характерні ознаки даної категорії та запропоновано авторське визначення терміну «взаємодія між органами публічного адміністрування та суб'єктами підприємницької діяльності». Виокремлено та надано характеристику ключовим особливостям даної наукової категорії.*

*Ключові слова: взаємодія, органи публічного адміністрування, суб'єкти, підприємницька діяльність.*

## Постановка проблеми

Забезпечення ефективного функціонування держави, реалізація її функцій фактично у всіх сферах суспільного життя є фактично неможливим без створення всіх необхідних умов для функціонування органів публічного адміністрування. Ефективна діяльність останніх залежить від багатьох чинників, зокрема: правового, фінансового, економічного, організаційного, управлінського характеру, тощо. Окремим, важливим фактором є те, наскільки органи публічного адміністрування якісно та результативно взаємодіють із суб'єктами підприємницької діяльності. Вказана взаємодія є важливим інструментом, за допомогою якого реалізується державна політика у сфері економічної діяльності, а також знаходять свій прояв основні настанови стимулювання підприємництва, як основи економічного розвитку та, відповідно, економічної стабільності держави.

## Стан дослідження проблеми

Окремі проблемні питання, пов'язані із взаємодією між органами публічного адміністрування та суб'єктами підприємницької діяльності, у своїх наукових працях розглядали: Ю.О. Безуса, Ю.В. Боковинова, В.В. Галунько, Т.В. Гончарук, Н.Ю. Задирака, С.В. Матяж, О.Ю. Саркісова, О.В. Серєда, Ф.В. Узунов та багато інших. Втім, незважаючи на суттєвий теоретичний доробок, в науковій літературі відсутній обґрунтований підхід щодо визначення поняття та особливостей взаємодії між органами публічного адміністрування та суб'єктами підприємницької діяльності.

## Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, визначити поняття взаємодії між органами публічного адміністрування та суб'єктами підприємницької діяльності та розкрити особливості такої взаємодії. Задля досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: здійснити аналіз наукових поглядів вчених щодо сутності поняття «взаємодія»; узагальнити теоретичні підходи стосовно особливостей взаємодії між органами публічного адміністрування та суб'єктами підприємницької діяльності.

## Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає у тому, що в роботі дістав подальшого обґрунту-

вання теоретичний підхід щодо визначення поняття та особливостей взаємодії між органами публічного адміністрування та суб'єктами підприємницької діяльності.

#### **Виклад основного матеріалу**

Глумачний словник української мови визначає взаємодію як взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь [1, с.346]. С. Тищенко відмічає, що з огляду на етимологію терміну «взаємодія» його необхідно розуміти як «взаємний зв'язок між суб'єктами з приводу того, що стосується їх обох». Однак таке визначення не містить вказівки на те, якою саме є мета взаємодії: загальні завдання чи спеціальні. А з погляду філософії права взаємодія властива кожній системі та являє собою рух суб'єктів у її межах, забезпечуючи при цьому її функціонування, подальший розвиток та застосування в практичному житті. Такий рух (взаємодія) суб'єктів у межах права, зокрема, прямо визначається як правореалізація, центральною фігурою якої виступає суб'єкт, що реалізує свої повноваження стосовно інших людей [2, с. 103-104]. Автор акцентує увагу на активності як основній ознаці взаємодії, яка завжди припускає активні вольові дії її суб'єктів. О.Ю. Саркісова називає такі компоненти групової взаємодії: 1) особистісно-суб'єктний – учасники взаємодії (індивіди та їх угруповання) з їх індивідуально- та соціально-психологічними властивостями, що виступають суб'єктами та об'єктами взаємодії; 2) мотиваційний – потреби, інтереси, мотиви, установки та цілі учасників взаємодії; 3) організаційно-діяльнісний – взаємоспрямовані дії, що здійснюються у певній спосіб, з використанням певних методів, форм та засобів; 4) ситуативний – зовнішнє оточення діючих осіб, соціальна ситуація взаємодії, що включає ролі, правила і норми взаємодії; 5) результативний – взаємні реакції та подальші зміни в суб'єктах взаємодії. Основними механізмами формування групової взаємодії, на погляд авторки, є взаєморозуміння, координація та узгодження між її учасниками, які співвідносяться з основними, відносно самостійними сферами спілкування: когнітивною (її

зміст складають знання-відомості партнерів один про одного); інструментальною (яка включає в себе вміння та навички, якими оволодівають партнери, використовувати ними стратегії і стилі здійснення діяльності) і мотиваційно-потребнісною (цікавість партнерів один до одного) [3]. Ю.О. Безуса розглядає взаємодію як застосовану на нормативних актах, взаємозалежну, погоджену за місцем і часом діяльність декількох його суб'єктів, яка спрямована на виконання загальної задачі зміцнення законності і правопорядку і боротьбу зі злочинністю [4]. Підсумовуючи наведені бачення, слід зазначити, що взаємодія проявляється насамперед у погодженому між суб'єктами зв'язку їх дій. Такий зв'язок дій, безумовно, має характеризуватися не однобічністю, взаємодія проходить у впливі таких суб'єктів один на одного, що представляє необхідність прояву у врахуванні інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для більш ефективної роботи суб'єктів публічного адміністрування.

Варто відзначити, що у сучасному політичному просторі діють дві принципово відмінні моделі взаємодії бізнесу та органів державного адміністрування: плюралістична і неокорпоративістська. Вони відображають основні підходи до просування інтересів великого бізнесу, де головною розмежувальною ознакою виступає роль держави. В дійсності жодна з них не функціонує в чистому вигляді. Наявні в світі конкретні приклади частіше за все є переплетенням та поєднанням обох моделей. В плюралістичній моделі держава визначається як зовнішня сила, значення якої полягає у розробці спільно з представниками бізнесу єдиних правил регулювання, вирішенні конфліктних ситуацій, з якими не може впоратися ділове співтовариство, та забезпеченні підтримки національного бізнесу на міжнародних ринках. Взаємини між окремими корпораціями та бізнес-асоціаціями складаються за принципом відносин «клієнт-клієнт». У більш структурованих і організованих моделях взаємин «бізнес-держава» значення окремих корпорацій знижено, що, у свою чергу, підвищує роль асоціацій. Держава в неокорпоративістській моделі є

важливим економічним агентом, що забезпечує розробку та дотримання загальних правил гри, а також розглядається як сила, що несе великі соціальні зобов'язання перед суспільством загалом, тому має право висувати відповідні вимоги до бізнесу [5, с. 15-16]. Такі моделі можуть бути поєднані у окремих елементах взаємодії між органами публічного адміністрування та суб'єктами підприємницької діяльності.

На думку Ф.В. Узунова, взаємодія бізнесу та держави є проявом їх партнерства, найбільш важливими формами з яких є економічна, правова та організаційна. Економічне партнерство передбачає здійснення спільної підприємницької діяльності державними органами та підприємницькими структурами, спрямованої на отримання неподаткового бюджетного доходу шляхом використання ресурсів підприємницького сектора. При цьому взаємодія включає: державні унітарні підприємства; державні корпорації; корпорації за державною участю; державно-приватне партнерство; ринкові взаємовідносини (закупівлі, тендери, інвестиційні контракти). Правове партнерство полягає у спільній організації процесу регулювання підприємницької діяльності з боку держави. Для цього підприємницькі структури можуть брати участь в робочих групах з розробки законодавства, створювати саморегульовані організації із залученням фахівців з органів державної влади, а також використовувати інші форми і методи державного впливу на розвиток бізнесу. Правова взаємодія включає: державне регулювання підприємницької діяльності; державне регулювання конкуренції; державне регулювання взаємодії державних і підприємницьких структур. Організаційне партнерство являє собою різні форми участі представників однієї із сторін у структурних підрозділах іншого суб'єкта взаємодії. Наприклад, це може бути, з одного боку, участь представників держави в органах корпоративного управління підприємницької структури, а з іншого – участь представників бізнесу в органах, що впливають на прийняття державних рішень. Організаційна взаємодія передбачає: взаємну участь представників сторін у діяльності ін-

ших сторін; державне замовлення [6]. Взаємодія органів публічного державного адміністрування з суб'єктами підприємницької діяльності відбувається на засадах реалізації завдань та функцій, що відповідають загальнодержавним інтересам забезпечення сталого розвитку економіки країни.

Забезпечення інформаційної єдності в сфері здійснення підприємницької діяльності відбувається у тому числі й шляхом реалізації публічного адміністрування в сфері державної реєстрації. Останнє являє собою адміністративну діяльність суб'єктів публічної адміністрації із внесення вагомої для держави і суспільства інформації у певний державний реєстр з метою обліку та надання йому законної чинності (легітимності), що здійснюється на основі реалізації норм адміністративного права в процесі надання публічною адміністрацією адміністративних послуг, здійснення виконавчорозпорядчої (управлінської) та контрольної діяльності [7, с.108].

Державна реєстрація юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців – офіційне визнання шляхом засвідчення державою факту створення або припинення юридичної особи, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, засвідчення факту наявності відповідного статусу громадського об'єднання, професійної спілки, її організації або об'єднання, політичної партії, організації роботодавців, об'єднань організацій роботодавців та їхньої символіки, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, зміни відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, про юридичну особу та фізичну особу-підприємця, а також проведення інших реєстраційних дій [8]. При цьому ініціатором взаємодії в сфері публічного адміністрування щодо державної реєстрації зазвичай виступають саме особи, зацікавлені в здійсненні підприємницької діяльності.

Таким чином, ініціативна активність суб'єктів підприємницької діяльності у взаємодії з органами публічного адміністру-

вання може бути визнана однією з її особливостей.

Важливою ознакою взаємодії між органами публічного адміністрування та суб'єктами підприємницької діяльності є її цілеспрямованість, тобто досягнення визначених результатів. Останні мають двостороннє походження: з одного боку вони обумовлені потребами суб'єктів підприємницької діяльності, а з іншого – повноваженнями конкретного органу публічного адміністрування. Наприклад, органи місцевої влади, як зазначає О.В. Серета, повинні виступати в якості лідера забезпечення сталого розвитку, у тому числі підприємництва, у відповідному регіоні. Вони мають формувати місцеву політику, спрямовану на забезпечення збалансованого соціо-еколого-економічного розвитку міста, встановлювати в межах територіальних громад принципи соціальної справедливості; забезпечувати ефективно та екологічно безпечно функціонування економіки; створювати, нарощувати та ефективно реалізовувати конкурентні переваги міст тощо. Зокрема, за допомогою адміністративних методів органи місцевої влади можуть удосконалювати місцеву нормативно-правову базу, що регламентуватиме розвиток міста за принципами сталого розвитку (наприклад, розробку та прийняття нових актів локального характеру, спрямованих на регулювання питань планування і забудови міст, землекористування, реформування соціальної політики, охорони довкілля, діяльності органів місцевої влади у сфері забезпечення сталого розвитку міст тощо) [9]. Виходячи з наведеного, можна сказати, що однією з вагомих цілей взаємодії суб'єктів підприємницької діяльності з місцевими органами влади є забезпечення, в межах компетенції цих органів, належних умов для функціонування суб'єктів підприємницької діяльності.

Важливим аспектом розглядуваної взаємодії є її відповідність динаміці об'єктивної реальності актуальним вимогам часу. Зокрема, мова йде про врахування потреб підприємців та органів публічного адміністрування, обумовлених повномасштабним вторгненням та тривалими воєнними ді-

ями на значній території України. Цікавим в цій сфері є досвід взаємодії Львівської міської ради як суб'єкта публічного адміністрування з підприємцями. Так були прийняті заявки від підприємців на ваучерну допомогу, консультації щодо оформлення якої можна отримати у Центрі підтримання підприємництва за попереднім записом. За умовами міської програми, бізнес може отримати до 300 тисяч гривень на підтримку чи розвиток власної справи. Зокрема, можна отримати компенсацію на придбання обладнання, будівельних чи інших матеріалів, оновлення матеріально-технічної бази, купівлю чи оренду нерухомого майна. Ваучерами може скористатись не лише місцевий, але й релокований бізнес. Місто надає компенсацію коштів підприємцям, які перевозили устаткування, або орендували приміщення для виробництва та мають підтверджуючі документи про оплату відповідних послуг. Відбуваються тренінгові програми. Серед іншого було продовжено проведення навчального курсу «Вчимося бізнесу» для охочих отримати відповідні навички з підприємництва [10]. Перелічені заходи являють собою приклад активної взаємодії, спрямованої на розвиток вітчизняного підприємництва, недопущення виїзду людського капіталу країни за кордон.

Доцільно підкреслити, що взаємодія органів публічного адміністрування на місцевому рівні щодо підтримки підприємців не є односторонніми взаємовідносинами. Можливий і зворотній процес у вигляді підтримання суб'єктами підприємницької діяльності соціальних державних чи регіональних програм. Діяльність підприємців, які здійснювали підтримку соціальної сфери, пояснюється С.В. Матяж прагненням отримати соціальні і податкові пільги з метою покращання свого матеріального положення і закріплення позицій в суспільстві. Разом із цим, як підкреслює авторка, підтримка державних соціальних програм з боку бізнесу, підприємців не може підміняти собою соціальну політику, яка провадиться на державному, регіональному та місцевому рівнях відповідними державними органами. Держава покликана активно взаємодіяти з бізнесом у вирішенні завдань

соціально-культурного характеру, що, в свою чергу, впливає на зміцнення довіри громадян і реалізацію своєї ролі як регулятора соціальної системи [11, с. 105].

### Висновки

Проведене наукове дослідження дає змогу констатувати, що основними характеристиками взаємодії є: 1) як мінімум двосторонність суб'єктів взаємодії; 2) активний характер, що проявляється у свідомій та добровільній участі суб'єктів у взаємодії; 3) цілеспрямований характер взаємодії, націленість на певний результат; 4) визначене коло завдань на вирішення яких вона (взаємодія) спрямована; 5) наявність зв'язку та взаємного впливу суб'єктів взаємодії одна на одного. Тож, з огляду на наведений перелік характерних ознак, взаємодію між органами публічного адміністрування та суб'єктами підприємницької діяльності слід розглядати як урегульовану адміністративно-правовими нормами спільну взаємоузгоджену діяльність, що проявляється у реалізації правомочностей вказаних суб'єктів, спрямованих на створення сприятливих умов для сталого економічного розвитку країни за рахунок забезпечення додержання прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності. А відтак, основною метою цієї взаємодії є розвиток підприємництва, забезпечення ефективності державного регулювання у економічній сфері та досягнення балансу між інтересами держави та бізнесу.

Таким чином, особливостями взаємодії між органами публічного адміністрування та суб'єктами підприємницької діяльності є: по-перше, така взаємодія регулюється, насамперед, адміністративно-правовими нормами (оскільки мова йде про правовідносини, в яких одна із сторін має владні повноваження); по-друге, її рівні та межі залежать від компетенції органу публічного адміністрування, з яким взаємодіє суб'єкт підприємницької діяльності; по-третє, метою такої взаємодії є не тільки забезпечення та захист прав та законних прав, свобод та інтересів суб'єктів підприємницької діяльності, а й стабільність економічної системи держави; по-четверте, динамічність,

що передбачає залежність змісту взаємодії від багатьох факторів об'єктивної реальності, що характеризуються постійними змінами, зокрема: прискореною цифровізацією; посиленням боротьби з корупцією, як однією з ключових вимог надання Україні кредитної допомоги від світових фінансових структур; значними економічними, соціальними, екологічними та іншими втратами, обумовленими військовим тероризмом з боку держави-агресора тощо.

### Література

1. Словник української мови : [в 11 т.] / [АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні] ; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. – Київ : Наук. думка, 1970 – 1980. Т. 1 : А-В / ред. тому: П. Й. Горещкий [та ін.]. 1970. XXVII, 799 с.
2. Тищенко С. Дефініція поняття взаємодії в кримінальному провадженні. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. № 3. 2014. С. 101-106
3. Саркісова О.Ю. Сутність поняття «групова взаємодія» як соціальної, психологічної та педагогічної категорії. URL: <https://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/13593/Sarkisova.pdf?sequence=1>
4. Безуса Ю.О. Поняття та сутність взаємодії в діяльності поліції (міліції) країн СНД. Науковий вісник Публічного та приватного права. № 6. 2016. URL: <https://univd.edu.ua/science-issue/issue/975>
5. Москальов М.А., Москальов А.А. Моделі взаємодії бізнесу і держави в умовах сучасних трансформацій. Економіка і суспільство. № 5. 2016 . С. 14-18
6. Узунов Ф. В. Види взаємодії бізнесу з органами державної влади та управління. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 8. 2013. URL: <http://www.dynayka.com.ua/?op=1&z=611>
7. Котяз Л. Поняття публічного адміністрування у сфері державної реєстрації в Україні. Підприємство, господарство і право. № 11. 2018. С. 105-109.
8. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань. Закон України від 15 травня 2003 року № 755-IV. URL:



<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15/conv#n467>

9. Серета О. В. Взаємодія органів місцевої влади, бізнесу та громадськості в процесі стратегічного управління розвитком міста. Ефективна економіка. № 12. 2012. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1670>

10. Зозуля. А. Бізнес – громаді, громада – бізнесу. Львівський досвід взаємодії в умовах війни. Сайт Громадський простір. URL: <https://www.prostir.ua/?news=biznes-hromadi-hromada-biznesu-lvivskuj-dosvid-vzajemodiji-v-umovah-vijny>

11. Матяж С. В. Особливості взаємодії держави і бізнесу у сфері вирішення соці-

**SUMMARY**

*In the article, based on the analysis of scientific views on understanding the essence of the concept of "interaction", the characteristic features of this category are singled out and the author's definition of the term "interaction between public administration bodies and subjects of entrepreneurial activity" is proposed. The key features of this scientific category are singled out and characterized.*

*Keywords: interaction, public administration bodies, subjects, entrepreneurial activity.*

ально-економічних проблем в Україні. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2014. Вип. 2(106). С. 104-111

## СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ ПИТАНЬ ЗАТРИМАННЯ ОСОБИ БЕЗ УХВАЛИ СЛІДЧОГО СУДДІ

**МАНИК Олексій Володимирович** - здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

<https://orcid.org/0000-0002-4384-1219>

УДК 343.13

У статті підкреслено, що з'ясування стану наукової розробленості питань затримання особи без ухвали слідчого судді є однією з передумов розвитку вказаного інституту в кримінальному процесуальному праві. Наголошено, що інститут затримання особи без ухвали слідчого судді упродовж усього часу викликає зацікавленість як з боку теоретиків, так і практиків, адже він водночас є заходом забезпечення кримінального провадження, дозволяє припинити (попередити) кримінальну протиправну діяльність та зібрати доказову інформацію, пов'язаний із обмеженням прав і свобод людини в рамках кримінального провадження тощо. З'ясовано, що така багатоаспектність вказаного правового інституту безперечно призводить до виникнення низки труднощів як при його врегулюванні нормами кримінального процесуального законодавства та приведенні у відповідність до міжнародних і європейських правових стандартів, так і при його застосуванні. Констатовано, що при здійсненні затримання особи в кримінальному провадженні, зокрема без ухвали слідчого судді, допускається велика кількість порушень з боку уповноважених службових осіб, які посягають на права, свободи та законні інтереси учасників кримінального провадження, що, своєю чергою, є недопустимим у правовій і соціальній державі. З'ясовано, що, не дивлячись на розробленість окресленої наукової проблематики, чимало питань досі викликають зацікавленість і жваву дискусію як з боку науковців, так і практичних працівників, що, своєю чергою, тільки підкреслює важливість

здійснення подальших досліджень теоретичних і правових засад інституту затримання в кримінальному провадженні, підстав і процесуального порядку затримання особи, зокрема, без ухвали слідчого судді, забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів під час затримання особи. Встановлено, що проблематика затримання уповноваженою службовою особою без ухвали слідчого судді піднімається та вирішується не тільки в наукових працях, які присвячені тільки цій вузькій проблематиці, а і в наукових напрацюваннях, присвячених більш широкому предмету дослідження, а саме – застосуванню заходів забезпечення кримінального провадження та інституту затримання в кримінальному процесі.

Ключові слова: наукове дослідження, наукова розробленість, стан, напрям дослідження, наукові напрацювання, затримання, кримінальне провадження.

### Постановка проблеми

Інститут затримання особи без ухвали слідчого судді упродовж усього часу викликає зацікавленість як з боку теоретиків, так і практиків, адже він водночас є заходом забезпечення кримінального провадження, дозволяє припинити (попередити) кримінальну протиправну діяльність та зібрати доказову інформацію, пов'язаний із обмеженням прав і свобод людини в рамках кримінального провадження тощо. Така багатоаспектність вказаного правового інституту безперечно призводить до виникнення низки труднощів як при його врегулюванні нормами кримі-

нального процесуального законодавства та приведенні у відповідність до міжнародних і європейських правових стандартів, так і при його застосуванні. На превеликий жаль, доводиться констатувати, що при здійсненні затримання особи в кримінальному провадженні, зокрема без ухвали слідчого судді, допускається велика кількість порушень з боку уповноважених службових осіб, які посягають на права, свободи та законні інтереси учасників кримінального провадження, що, своєю чергою, є недопустимим у правовій і соціальній державі. Бо, як зазначено в ст. 3 Конституції України, «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1].

У контексті вищенаведеного повністю погоджуємося з актуальністю питань затримання особи в кримінальному провадженні, в тому числі без ухвали слідчого судді. Зокрема, як слушно відзначає з цього приводу В.І. Фаринник, «питання кримінального процесуального затримання у вітчизняному кримінальному судочинстві ставали предметом активних дискусій й відповідно – знайшли значне відображення в працях вітчизняних та зарубіжних вчених, в яких значну увагу приділено суті затримання підозрюваного, його порядку і умовам застосування, місцю в системі заходів кримінального процесуального примусу, значенню в доказуванні, зміцненню гарантій законності затримання» [2, с. 85–86]. Проте, не дивлячись на розробленість окресленої наукової проблематики, чимало питань досі викликають зацікавленість і жваву дискусію як з боку науковців, так і практичних працівників, що, своєю чергою, тільки підкреслює важливість здійснення подальших досліджень теоретичних і правових засад інституту затримання в кримінальному провадженні, підстав і процесуального порядку затримання особи, зокрема, без ухвали слідчого судді, забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів під час затримання особи.

З огляду на зазначені вище обставини важливим є з'ясування стану наукової розробленості питань затримання особи без ухвали слідчого судді як однієї з передумов розвитку вказаного інституту в кримінальному процесуальному праві. Адже, як відомо, визначення стану наукової розробленості окремої проблематики є одним із вихідних і обов'язкових етапів здійснення наукового дослідження. Якщо вести мову про дослідження стану наукової розробленості питань затримання особи без ухвали слідчого судді, то це є одним із напрямів удосконалення діяльності з протидії кримінальним правопорушенням, яка неможлива без «покращення її теоретичного забезпечення» [3, с. 66]. Бо наукове дослідження неможливо уявити без «грунтового аналізу наукового доробку вітчизняних та іноземних учених різних історичних періодів. Такий аналіз надасть можливість з'ясувати найвагоміші з-поміж них, що стали теоретичним підґрунтям предмета дослідження, з одного боку, й акцентувати на проблемних аспектах, що залишилися поза межами дослідження попередників, у контексті соціально-економічних, політичних, нормативно-правових, криміногенних та інших чинників – з іншого» [4, с. 107]. Більше того, без з'ясування стану і повноти розробленості в науковій літературі досліджуваних питань неможливо обґрунтувати актуальність обраної проблематики.

#### **Аналіз останніх досліджень**

Інститут кримінального процесуального затримання в кримінальному процесі України та окремі його аспекти неодноразово обиралися в якості предмета наукових досліджень. Зокрема, особливості нормативно-правового врегулювання, сутність, мету та значення, а також підстави та процесуальний порядок затримання особи в кримінальному провадженні в своїх напрацюваннях висвітлюють О.А. Банчук, І.В. Глобюк, І.Г. Голуб, Є.В. Дояр, В.А. Завтур, О.В. Капліна, Д.В. Лазарева, Л.М. Лобойко, Ю.В. Лук'яненко, А.М. Мельник, О.М. Миколенко, О.В. Михайлюк, В.В. Назаров, О.В. Плахотнік, В.В. Рогальська, О.І. Тищенко, Л.Д. Удалова, В.І. Фарин-

ник, Т.Г. Фоміна, О.Г. Шило, О.В. Шульга, О.О. Юхно, Ю.П. Янович і т. д. Однак багато аспектів окресленої проблематики досі залишаються дискусійними чи невирішеними.

Тому **метою** представленої праці є з'ясування стану наукової розробленості як одного із напрямів дослідження питань затримання особи без ухвали слідчого судді.

### **Виклад основного матеріалу**

Чимала кількість дискусійних питань щодо підстав, процесуального порядку і тактики застосування такого заходу забезпечення кримінального провадження як затримання і пов'язаних з ними проблем висвітлювалися та знаходили своє вирішення в наукових роботах, під час здійснення комплексних дисертаційних досліджень. При цьому, вважаємо, не доречним обмежувати з'ясування стану наукової розробленості питань затримання особи уповноваженою службовою особою без ухвали слідчого судді виключно дослідженням кількості та змісту дисертацій, присвячених окресленій і дотичній до неї проблематиці. Як відомо, велика кількість цінних з точки зору теорії (науки) та практики положень міститься в наукових працях інших видів. Мова йде про монографії, наукові статті, доповіді, очерки, науково-практичні коментарі тощо. Крім того, не варто «скидати з рахунків» і оминати увагою навчально-методичні роботи, адже в них досить часто можна знайти стислий виклад важливих і досліджуваних питань.

Окремо зазначимо, що, з'ясовуючи стан наукової розробленості проблематики затримання уповноваженою службовою особою без ухвали слідчого судді, необхідно не обмежуватися виключно науковими працями, які присвячені тільки цій вузькій проблематиці. Слід звернутися до наукових напрацювань, присвячених більш широкому предмету дослідження, а саме – застосуванню заходів забезпечення кримінального провадження та інституту затримання в кримінальному процесі. У такому разі вдасться в повному обсязі дослідити стан висвітленості питань затримання уповноваженою службовою особою без ухвали слідчого судді в науці кримінального процесу, виокремити дискусійні та малодосліджені положення в зазна-

ченій проблематиці, запропонувати шляхи вирішення поставлених наукових завдань.

Більш детально та системно досліджуються та розв'язуються окремі наукові (науково-прикладні) проблеми (завдання) на рівні дисертацій. Саме такий рівень наукового дослідження дає можливість розробити й отримати теоретичні положення, сукупність яких можна кваліфікувати як нове вагоме досягнення в розвитку перспективного напрямку у відповідній галузі наук. У зв'язку з чим розпочнемо висвітлення стану наукової розробленості питань затримання уповноваженою службовою особою без ухвали слідчого судді з наведення наукових праць дисертаційного та монографічного рівнів, предметом дослідження яких є наведена та суміжна проблематика.

На дисертаційному рівні окремі аспекти здійснення затримання в кримінальному процесі України досліджували Є.В. Дояр [5], Д.В. Лазарева [6], Ю.В. Лук'яненко [7], А.М. Мельник [8], В.І. Фаринник [9], О.В. Шульга [10] та інші.

Зокрема, В.І. Фаринник один із перших на монографічному рівні після прийняття в 2012 році Кримінального процесуального кодексу дослідив теоретичні, правові та праксеологічні проблеми застосування заходів забезпечення кримінального провадження в кримінальному процесі України. Зокрема, науковець формулює «концептуальне бачення шляхів подальшої оптимізації кримінальної процесуальної регламентації затримання особи», удосконалює «теоретичні напрацювання щодо оптимізації процесуального порядку затримання осіб у порядку ст. 208 КПК шляхом визначення чіткого строку, об'єктів і підстав його застосування» [9, с. 3, 6, 15–16, 24].

У 2015 році А.М. Мельник захистила дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Забезпечення прав затриманого у кримінальному провадженні», в якій вирішує важливе наукове завдання з розробки «теоретичних, правових та праксеологічних засад забезпечення прав затриманого у кримінальному провадженні» шляхом дослідження «генези розвитку кримінального процесуального затримання», визначення «сутності кримі-

нального процесуального затримання, поняття механізму забезпечення прав затриманого», «класифікації видів затримання у кримінальному провадженні за різними критеріями», формування «системи прав затриманого у кримінальному провадженні», встановлення «гарантій забезпечення права затриманого на свободу та особисту недоторканність» [8, с. 3–20].

У 2016 році О.В. Шульга захистив дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Затримання уповноваженою службовою особою у кримінальному провадженні», в якій виокремлює основні етапи становлення інституту затримання у кримінальному процесі України, з'ясовує місце затримання уповноваженою службовою особою в системі заходів забезпечення кримінального провадження, визначає поняття та юридичну природу затримання уповноваженою службовою особою, характеризує підстави, умови, мотиви та мета затримання уповноваженою службовою особою, з'ясовує порядок затримання уповноваженою службовою особою, визначає підстави та процесуальний порядок звільнення затриманої особи або звернення до суду з клопотанням про обрання стосовно неї запобіжного заходу, наводить систему засобів забезпечення прав і законних інтересів затриманого, визначає форми процесуального контролю за законністю та обґрунтованістю затримання уповноваженою службовою особою [10, с. 4–215].

Цього ж року була захищена дисертація Ю.В. Лук'яненком на тему «Затримання особи як захід забезпечення кримінального провадження», в якій комплексно досліджені «теоретичні, законодавчі та прикладні питання, пов'язані із затриманням особи, підозрюваної у вчиненні кримінального правопорушення», а саме: розглядаються «історичний розвиток правового інституту затримання особи в кримінальному процесі», висвітлюються «теоретико-правове розуміння поняття «затримання», визначають «мету, підстави та момент затримання особи», надано характеристику «видам затримання особи», визначаються «гарантії дотримання прав затриманої особи». Більше того, «на підставі проведеного дослідження

виявлено низку законодавчих прогалин і розбіжностей, які негативно впливають на практичне застосування положень КПК України з окреслених питань»; «внесено науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення кримінального процесуального законодавства та практики його застосування» [7, с. 1–16].

У 2018 році було захищено декілька дисертацій, предметом дослідження яких було кримінальне процесуальне затримання. А саме:

1. Є.В. Дояр «на основі вивчення законодавства, літературних джерел, результатів узагальнення слідчої та судової практики» провів «комплексне дослідження інституту затримання особи у кримінальному провадженні». Вчений здійснює «історико-правовий аналіз становлення та розвитку інституту затримання в кримінальному процесі», аналізує та проводить порівняльно-правове дослідження зарубіжного досвіду кримінального процесуального затримання, «за результатами вивчення доктринальних і нормативних джерел щодо сутності поняття «затримання» формує його визначення, розкриває «процесуальний порядок затримання особи у кримінальному провадженні», досліджує різновиди затримання залежно від «цільового призначення, суб'єктів їх здійснення, підстав та процесуального порядку застосування», аналізує «гарантії забезпечення прав затримання особи у кримінальному провадженні», досліджує «алгоритм дій захисника в разі отримання повідомлення чергового Центру безоплатної вторинної правової допомоги про затримання особи», з'ясовує «сутність прокурорського нагляду за законністю затримання особи», досліджує «механізм судового контролю за забезпеченням прав затриманого» [5, с. 2–191].

2. Д.В. Лазарева захистила дисертацію на тему «Затримання уповноваженою службовою особою», в якій здійснила спробу вирішити наукове завдання «з розроблення теоретико-правових та практично-прикладних положень, пов'язаних із здійсненням затримання уповноваженою службовою особою, та формулювання на цій основі науково обґрунтованих пропозицій із вдоско-

налення кримінального процесуального законодавства і правозастосовної практики за відповідним напрямком» [6, с. 2–3]. Вчена досліджує генезу наукових поглядів на правову природу затримання уповноваженою службовою особою, визначає поняття і процесуальну сутність затримання уповноваженою службовою особою, з'ясовує місце інституту затримання уповноваженою службовою особою в системі кримінального провадження, розкриває процесуальні підстави затримання уповноваженою службовою особою, окреслює процесуальний порядок затримання уповноваженою службовою особою, характеризує процесуальне оформлення затримання уповноваженою службовою особою, надає характеристику міжнародно-правовим стандартам забезпечення законності під час затримання уповноваженою службовою особою, визначає забезпеченість прав затриманого як основу законності затримання уповноваженою службовою особою, пропонує шляхи вдосконалення процесуальної форми затримання уповноваженою службовою особою в контексті забезпечення законності під час його застосування [6, с. 8–17].

Проте чи не найбільша частка наукових напрацювань у галузі вирішення проблематики кримінального процесуального затримання припадає на наукові статті та наукові доповіді, повідомлення. Зокрема, на рівні наукових статей і наукових доповідей велика увага приділяється різним аспектам реалізації інституту «затримання» в кримінальному провадженні. Зокрема, чимало напрацювань присвячено процесуальному порядку затримання в кримінальному процесі України, в тому числі затриманню уповноваженою службовою особою без ухвали слідчого судді, суду. Наприклад, М.Я. Николенко з'ясовує, які категорії осіб, варто вважати уповноваженими службовими особами, які вправі здійснити затримання у кримінальному процесі [11, с. 83–90]; Ю.П. Янович визначає та характеризує складові частини затримання особи без ухвали слідчого судді, суду в кримінальному процесі [12, с. 181–184]; М. Бортун визначає особливості затримання особи без ухвали слідчого судді [13, с. 102–106]; М. Даневич виокремлює

й характеризує «підстави затримання особи, яка підозрюється у скоєнні злочину» як одну з передумов «допустимості та законності застосування такого заходу кримінально-процесуального примусу» [14, с. 171–172]; В.В. Рогальська аналізує кримінальне процесуальне законодавство щодо регламентації, підстав, мети та процесуального порядку затримання осіб уповноваженою службовою особою без ухвали слідчого судді; розглядає особливості затримання народних депутатів України, осіб, які користуються дипломатичним імунітетом, суддів, консульських посадових осіб та неповнолітніх; висвітлює проблемність здійснення затримання до внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань [15, с. 198–201]; В.А. Завтур окреслює аспекти допустимості доказів, отриманих під час затримання уповноваженою службовою особою без ухвали слідчого судді [16, с. 347–350]; Є.С. Осетрова, М.А. Грига за допомогою аналізу «законодавчих актів, рішень Європейського суду з прав людини і правозастосовної практики» розкривають «зміст мети затримання уповноваженою службовою особою» та виокремлюють «умови, за яких затримання вважається законним» [17, с. 86–89].

Окрім вищезазначеного, чимала кількість наукових праць, присвячена дослідженню питань, пов'язаних із забезпеченням прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження під час затримання особи в кримінальному провадженні. Зокрема, серед напрацювань у галузі визначення, дотримання та вдосконалення механізму реалізації прав особи в кримінальному процесі під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження, в тому числі при затриманні уповноваженою службовою особою, варто відзначити наукові статті І.Г. Голуб «Дотримання прав людини при затриманні жінок у кримінальному процесі» [18], О.В. Винокурова «Актуальні проблеми захисту прав та законних інтересів підозрюваного при затриманні» [67, с. 160–164], О.І. Тищенко «Оскарження затримання у кримінальному провадженні: теоретичний та практичний аспект» [12, с. 49–50], а також методичні рекомендації для адвокатів щодо здійснення

захисту, гарантованого державою, «Дії захисника при затриманні особи за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення», в яких авторський колектив (І. Вань, А. Вишневський, Т. Сівак, Н. Стьопіна) наводить алгоритм першочергових дій захисника на стадії затримання, окреслює особливості конфіденційності побачення, подання скарг на незаконні дії працівників правоохоронних органів, пред'явлення підозри та обрання запобіжного заходу, правові підстави та строки затримання, вказує на вимоги до протоколу затримання, називає медичні питання, наводить особливості процедури відмови затриманої особи від адвоката, а також відмови адвоката від здійснення захисту затриманої особи, визначає вимоги до оформлення документів про надання правової допомоги затриманій особі [21, с. 6–57].

#### **Висновки**

Отже, з'ясування стану наукової розробленості питань затримання особи без ухвали слідчого судді є однією з передумов розвитку вказаного інституту в кримінальному процесуальному праві. Проблематика затримання уповноваженою службовою особою без ухвали слідчого судді піднімається та вирішується не тільки в наукових працях, які присвячені тільки цій вузькій проблематиці, а і в наукових напрацюваннях, присвячених більш широкому предмету дослідження, а саме – застосуванню заходів забезпечення кримінального провадження та інституту затримання в кримінальному процесі.

#### **Література**

1. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Фаринник В.І. Затримання особи: проблеми кримінальної процесуальної регламентації та шляхи їх вирішення. *Вісник кримінального судочинства*. 2015. № 2. С. 85–94.
3. Ганжа А.А. Науковий генезис проблеми протидії оперативними підрозділами ОВС України діяльності організованих злочинних груп, які готують вчинення кра-

діжок із квартир громадян. *Право і Безпека*. 2013. № 3 (50). С. 65–67.

4. Павленко О.О. Аналіз сучасного стану наукових досліджень проблем оперативно-розшукової тактики. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 2 (107). С. 105–122.

5. Доляр Є.В. Затримання особи у кримінальному провадженні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2018. 238 с.

6. Лазарева Д.В. Затримання уповноваженою службовою особою: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Дніпро, 2018. 20 с.

7. Лук'яненко Ю.В. Затримання особи як захід забезпечення кримінального провадження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Харків, 2016. 20 с.

8. Мельник А.М. Забезпечення прав затриманого у кримінальному провадженні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Київ, 2015. 22 с.

9. Фаринник В.І. Теоретичні, правові та праксеологічні проблеми застосування заходів забезпечення кримінального провадження в кримінальному процесі України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.09. Київ, 2018. 35 с.

10. Шульга О.В. Затримання уповноваженою службовою особою у кримінальному провадженні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2016. 255 с.

11. Никоненко М.Я. Уповноважена службова особа, яка вправі здійснити затримання у кримінальному процесі. *Юридична наука*. 2014. № 9. С. 83–90.

12. Янович Ю.П. Складові частини затримання особи без ухвали слідчого судді, суду в кримінальному процесі. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*. 2014. Вип. 18. С. 181–184.

13. Бортун М. Особливості затримання особи без ухвали слідчого судді. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2014. № 5 (38). С. 102–106.

14. Даневич М. Підстави затримання особи, яка підозрюється у скоєнні злочину. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 171–172.

15. Рогальська В.В. Затримання уповноваженою службовою особою без ухвали слідчого судді: процесуальні аспекти. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 2. С. 198–201.

16. Завтур В.А. Допустимість доказів, отриманих під час затримання уповноваженою службовою особою без ухвали слідчого судді. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 18 травня 2018 р.). У 2-х т. Т. 2. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 347–350.

17. Осетрова Є.С., Грига М.А. Щодо мети та умов затримання уповноваженою службовою особою. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2018. № 34. С. 86–89.

18. Голуб І.Г. Дотримання прав людини при затриманні жінок у кримінальному процесі. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2014. № 2 (10). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14hihukp.pdf>.

19. Винокуров О.В. Актуальні проблеми захисту прав та законних інтересів підозрюваного при затриманні. *Вісник кримінального судочинства*. 2015. № 4. С. 160–164.

20. Тищенко О.І. Оскарження затримання у кримінальному провадженні: теоретичний та практичний аспект. *Вісник кримінального судочинства*. 2018. № 1. С. 49–58.

21. Методичні рекомендації для адвокатів щодо здійснення захисту, гарантованого державою: Дії захисника при затриманні особи за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення. Книга перша / І. Вань, А. Вишневський та ін. Х.: Фактор, 2015. 64 с.

*Manuk O.V.*

**THE STATE OF SCIENTIFIC  
DEVELOPMENT OF ISSUES OF  
DETAINING A PERSON WITHOUT A  
DECISION OF AN INVESTIGATING JUDGE**

In this article, it has been emphasized that clarifying the state of scientific development of issues of detaining a person without a decision of an investigating judge is one of the prerequi-

sites for the development of the specified institute in criminal procedural law. It has been emphasized that the institution of detaining a person without a decision of an investigating judge has always been of interest to both theoreticians and practitioners, because it is at the same time a measure to ensure criminal proceedings, allows to stop (prevent) criminal illegal activity and collect evidentiary information related to restriction of human rights and freedoms within the framework of criminal proceedings, etc. It has been found that such multifacetedness of the specified legal institution undoubtedly leads to the emergence of a number of difficulties both in its regulation by the norms of criminal procedural legislation and bringing it into line with international and European legal standards, and in its application. It has been established that when detaining a person in criminal proceedings, in particular without a decision of the investigating judge, a large number of violations are allowed by authorized officials who encroach on the rights, freedoms and legitimate interests of the participants in criminal proceedings, which, in turn, is unacceptable in the legal and welfare state. It has been found that, despite the development of the outlined scientific problems, many questions still arouse interest and lively discussion both on the part of scientists and practical workers, which, in turn, only emphasizes the importance of further research into the theoretical and legal foundations of the institution of detention in criminal proceedings, the grounds and procedural order of detaining a person, in particular, without the decision of an investigating judge, ensuring the protection of rights, freedoms and legitimate interests during the detention of a person. It has been established that the issue of detention by an authorized official without a decision of the investigating judge is raised and resolved not only in scientific works devoted only to this narrow issue, but also in scientific works devoted to a broader subject of research, namely, the application of measures to ensure criminal proceedings and the institute detention in criminal proceedings.

Key words: *scientific research, scientific elaboration, state, direction of research, scientific developments, detention, criminal proceedings.*



## ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПІДГОТОВКИ ДО ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ ЗАСОБАМИ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОЇ ВЗАЄМОДІЇ

**НОЗДРАЧОВ Олексій Олексійович** – здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

УДК 347.122:355.01(477)

*У статті визначено, що правове забезпечення підготовки до військової служби засобами цивільно-військової взаємодії уявляє собою створення правових умов для формування у населення активної громадянської позиції, елементом якої є свідоме відношення до військового обов'язку і військової служби.*

*Досліджено національно-патріотичне виховання і його складову – військово-патріотичне виховання. Обґрунтовано, що вони потребують залучення органів держави та місцевого самоврядування, закладів освіти, представників військових формувань та громадянського суспільства, що здійснюється у системі цивільно-військової взаємодії. Зроблено висновок, що розвиток правового забезпечення цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України має охоплювати напрям підготовки до військової служби, пріоритетною сферою прикладення зусиль має бути робота з дітьми та юнацтвом.*

*Ключові слова: цивільно-військове співробітництво, цивільно-військова взаємодія, підготовка до військової служби, правове забезпечення, Збройні Сили України.*

### Постановка проблеми

Здатність Збройних Сил України та інших військових формувань успішно завершити антитерористичну операцію і звільнити від російських загарбників тимчасово окуповані території України залежить від комплектування військових підрозділів високомотивованими військовослужбовцями, здатними ефективно виконувати постав-

лені перед ними завдання. При цьому слід пам'ятати, що рівень професійно важливих для військовослужбовця якостей не досягається одномоментно, він є результатом формування особистості під впливом різноманітних видів навчально-виховних процесів – сімейного, шкільного, університетського, виробничого тощо. Отже, для досягнення позитивних результатів відносно підвищення ефективності кадрового забезпечення Збройних Сил України та інших військових формувань підготовка до військової служби має розпочинатися не після складання військовослужбовцем Військової присяги на вірність Українському народу, а на ранніх етапах формування особистості громадянина та його національно-патріотичної ідентичності. Ранні етапи формування особистості супроводжуються підтримкою та забезпеченням з боку різноманітних державних та муніципальних інституцій, співробітництво з якими є необхідним для досягнення спільних для військових та цивільних цілей – формування боєздатних Збройних Сил України та інших військових формувань, які ефективно здійснюватимуть відсіч російській збройній агресії, забезпечуючи тим самим захист прав, свобод та інтересів цивільного населення.

Однак за час, що минув з моменту проголошення Незалежності України, проблемам консолідації зусиль цивільного та військового компонентів для підвищення рівня військово-патріотичного виховання не приділялося достатньо уваги. Це вплинуло на

правове забезпечення означених процесів, яке відрізняється еkleктичністю та суперечливістю, що не дає змогу побудувати взаємодію у досліджуваній сфері на системній основі. У сукупності ці фактори й обумовлюють актуальність та важливість теми цієї статті, присвяченої правовим аспектам підготовки до військової служби засобами цивільно-військової взаємодії.

#### **Стан дослідження проблеми**

Питання підготовки до військової служби розглядали у своїх роботах О. Бабіч, С. Бойко, І. Ковальчук, І. Лесик, А. Сваричевська та інші науковці. Разом з тим сучасні дослідження у вказаній сфері здійснюються переважно у царині військових, історичних та педагогічних наук, у той час як правові аспекти підготовки до військової служби ще не здобули достатнього висвітлення на теоретико-методологічному рівні. Вказане свідчить про необхідність дослідження підготовки до військової служби з позиції правового підходу.

#### **Мета дослідження**

Мета дослідження полягала у визначенні правових аспектів підготовки до військової служби засобами цивільно-військової взаємодії.

#### **Виклад основного матеріалу**

Правові засади підготовки до військової служби знайшли своє відображення у Законі України «Про військовий обов'язок і військову службу», ст.8 якого визначає, що підготовка громадян України до військової служби включає національно-патріотичне виховання, допризовну підготовку, підготовку у військових оркестрах, військових ліцях та ліцях з посиленою військово-фізичною підготовкою, підготовку до вступу у заклади фахової передвищої військової освіти, вищі військові навчальні заклади та військові навчальні підрозділи закладів вищої освіти, військову підготовку у закладах вищої освіти за програмою підготовки офіцерів запасу, фізичну підготовку, лікувально-оздоровчу роботу, підвищення рівня освітньої підготовки, вивчення державної мови [1]. Важливе місце серед видів підготовки

до військової служби займає національно-патріотичне виховання.

Як справедливо вказує В. Лисовський, патріотизм являє собою свого роду моральний фундамент суспільної і державної будівлі, опору його життєспроможності, одну із першочергових умов ефективності функціонування системи соціальних і державних інститутів. Патріотизм можна віднести до вищих форм проявлення духовності. Духовність та культура – це ті поєднуючі складові суспільства, виражені у вигляді моральних цінностей і традицій. Поєднання духовності з індивідуальною свідомістю називається совістю. В умовах ідеологічного вакууму завжди спостерігається криза духовності як криза довіри і розбрату суспільства. Побудова державних відносин, їх усвідомлення повинно відбуватися тільки через призму духовно-історичних традицій, прийнятних для всіх його громадян. Метою формування і розвитку патріотичних якостей громадян України повинно стати поетапне досягнення такого духовного і культурного рівня стану українського суспільства, яке забезпечить повне виконання всіх завдань військового захисту Батьківщини. Головним завданням для досягнення вказаної мети повинно стати створення і розвиток системи формування військово-патріотичних якостей (військово-патріотичного виховання). У практичному руслі це означає відродження системи патріотичного виховання зі всіма її компонентами: історико-патріотичне, героїко-патріотичне та військово-патріотичне [2, с.232-233]. Як зазначено у Стратегії національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016 – 2020 роки, затвердженій Указом Президента України від 13 жовтня 2015 року № 580/2015, в Україні національно-патріотичне виховання дітей та молоді має стати одним із пріоритетних напрямів діяльності держави та суспільства щодо розвитку громадянина як високоморальної особистості, яка плекає українські традиції, духовні цінності, володіє відповідними знаннями, вміннями та навичками, здатна реалізувати свій потенціал в умовах сучасного суспільства, сповідує європейські цінності, готова до виконання обов'язку із захисту Батьківщини, незалежності та територіаль-

ної цілісності України [3]. Разом з тим досягнення амбітних цілей Стратегії утруднено невизначеністю правового статусу суб'єктів національно-патріотичного виховання дітей та молоді, до яких вказаний правовий документ відносить широке коло фахівців з питань освіти, молодіжної політики, фізичної культури та спорту, культури та мистецтва, запобігання надзвичайним ситуаціям, представників Товариства сприяння обороні України, а також інститутів громадянського суспільства відповідного спрямування [3]. У вказаному переліку відсутнє згадування про військовослужбовців або ветеранів військової служби як учасників роботи з національно-патріотичного виховання, що може означати, що профорієнтація на військові спеціальності, здійснення заходів, спрямованих на підвищення престижу військової служби та інші передбачені Стратегією форми діяльності мають здійснювати особи, які не мають відношення до військової служби.

Як аргументовано стверджують Д. В. Іщенко та В.І. Мірошніченко, освітня готовність характеризується рівнями розвитку знань, необхідних юнакові на початковому етапі контрактної служби. Щодо фізичного компоненту готовності, в науково-педагогічній літературі зазначаються такі його складові, як рухливість, гнучкість, точність зорового сприймання, швидкість, спритність, фізична сила, витривалість, фізична працездатність, санітарно-гігієнічні навички тощо. Автори відносять сюди і таку складову, як фізично-оздоровча активність майбутнього військовослужбовця, що спрямована на самовдосконалення його фізичного розвитку. Психологічна готовність до будь-кого виду діяльності, у тому числі до військової, у психолого-педагогічній літературі визначається, передусім, через механізм національно громадянської ідентифікації, що має визначатися спрямованістю старшокласника на військову службу за контрактом, його ставленням до військової справи загалом. Аналіз психолого-педагогічної літератури щодо формування соціального компоненту готовності дає науковцям підставу стверджувати, що до його складу входять такі якості: дисципліна, сміливість, рішучість, терпеливість, товариськість,

взаємовиручка та взаємодопомога тощо. Духовний компонент готовності щільно пов'язано із самовихованням, самовдосконаленням, саморозвитком особистістю своїх фізичних, психічних, соціальних потенціалів, необхідних для несення військової служби. Взаємозв'язок і взаємозалежність між перерахованими компонентами є можливими завдяки дії системотвірного чинника готовності старшокласника до військової служби. Таким системотвірним чинником Д. В. Іщенко та В.І. Мірошніченко, вважають військово-патріотичну активність. Підтвердженням цього є досить часте вживання дослідниками поняття "військово-патріотичне виховання" як рівнозначного до поняття "підготовка до військової служби" [4, с.36]. Додамо, що, на жаль, нині серед дітей та юнацтва спостерігаються окремі прояви військово-патріотичної пасивності як концентрації на своїх індивідуальних інтересах, небажанні витратити енергію та зусилля для зміцнення обороноздатності нашої держави. Особливо небезпечними такі тенденції уявляються під час необхідності здійснювати відсіч російській збройній агресії. Для їх подолання необхідна концентрація зусиль держави, армії та громадянського суспільства. Важливим видом такої взаємодії є цивільно-військове співробітництво.

Цивільно-військове співробітництво уявляє собою сумісну діяльність, суб'єктами якої є, з одного боку – Збройні Сили України, з іншого – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, організації та громадяни у районах дислокації військових частин та підрозділів Збройних Сил України. Метою цієї діяльності є забезпечення сприятливих умов діяльності Збройних Сил України шляхом координації діяльності Збройних Сил України з центральними органами виконавчої влади, міжнародними, благодійними та гуманітарними організаціями, військовими та дипломатичними представництвами іноземних держав, місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, військовими формуваннями, правоохоронними органами, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування відповідно до законів

України з питань цивільно-військового співробітництва. Відповідно до Положення про цивільно-військове співробітництво Збройних Сил України, затвердженого наказом Генерального штабу Збройних Сил України 20.12.2017 № 446, основними завданнями цієї інституції є:

здійснення аналізу суспільно-політичної обстановки у районах дислокації (застосування) підрозділів Збройних Сил України, проведення навчань (міжнародних навчань), розташування підрозділів збройних сил інших держав, зосередження і застосування військ (сил) та узагальнення цієї інформації;

оцінка цивільного середовища, міжконфесійних та міжетнічних відносин з метою визначення дестабілізуючих факторів у зоні діяльності підрозділів Збройних Сил України, прогнозування впливу на виконання ними завдань;

здійснення впливу на цивільне населення з метою нівелювання дестабілізуючих факторів та забезпечення сприятливих умов для виконання покладених на підрозділи Збройних Сил України завдань шляхом планування, організації та здійснення заходів цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України [5].

Підготовка до військової служби засобами цивільно-військової взаємодії безпосередньо пов'язана із третім завданням цивільно-військового співробітництва, що досягається шляхом посилення дії сприятливих для виконання покладених на Збройні Сили України завдань завдяки зростанню рівня патріотизму та громадянської відповідальності у населення, збільшення авторитету держави, її органів та військових формувань.

Слід сказати, що у стратегічних урядових документах відзначається, що останнім часом посилюється тенденція до нігілістичного ставлення громадян до права і охоронюваних ним правових цінностей, виникає байдужість суспільства до правових цінностей, відсутні потреби і навички користування нормами права, що призводить до появи нелегітимних норм поведінки та правопорушень. Сучасний кризовий стан в умовах тимчасової окупації частини території Укра-

їни та російської військової агресії та його прояви призводять до стійкого соціального та правового нігілізму, а нігілістичні настрої – а до несприйняття права як найдієвішого регулятора суспільних відносин і, як наслідок, заважають формуванню відповідного сучасним реаліям правового світогляду. Це зумовлює певну не завжди бажану для суспільства поведінку особи. З огляду на зазначене необхідним є відродження поваги до закону, принципів верховенства права та законності, підвищення авторитету закону, що є першочерговим завданням для представників вітчизняної наукової, юридичної, політичної еліти, а також громадянського суспільства в цілому. Потребують вирішення на державному рівні питання подальшого розвитку правової свідомості населення, подолання правового нігілізму, задоволення потреб громадян в одержанні правових знань, що може бути забезпечено насамперед шляхом посилення роботи з організації правової освіти населення. З огляду на це постають як невідкладні завдання, виконання яких забезпечить формування в окремого громадянина та суспільства в цілому поваги до права, сприйняття його демократичних засад, підвищення рівня поваги до правового порядку в суспільстві, визначення дієвих механізмів, необхідних для захисту прав, свобод і законних інтересів особи та правомірної реалізації її громадянської позиції [6]. Підготовка до військової служби за таких умов виконує роль запобіжника виникненню нігілістичних настроїв, сприяючи формуванню активної громадянської позиції громадян, підвищення рівня їх відповідальності за ситуацію у державі та в своєму населеному пункті.

### **Висновки**

Правове забезпечення підготовки до військової служби засобами цивільно-військової взаємодії уявляє собою створення правових умов для формування у населення активної громадянської позиції, елементом якої є свідоме відношення до військового обов'язку і військової служби. Національно-патріотичне виховання і його складова – військово-патріотичне виховання – потребують залучення органів держави та

місцевого самоврядування, закладів освіти, представників військових формувань та громадянського суспільства, що здійснюється у системі цивільно-військової взаємодії. Розвиток правового забезпечення цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України має охоплювати напрям підготовки до військової служби, пріоритетною сферою прикладення зусиль має бути робота з дітьми та юнацтвом.

#### **Література**

1. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 № 2232-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 385.

2. Лісовський В. Політичні аспекти формування патріотизму в українському суспільстві /В. Лісовський //Сучасна українська політика. – 2009. – №1. – С.232-237.

3. Стратегія національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016 – 2020 роки: затверджена Указом Президента України від 13 жовтня 2015 року № 580/2015 //Офіційний вісник України. – 2015. – № 83. – Ст. 2749.

4. Іщенко Д. В., Мірошніченко В. І Мотиваційні аспекти навчальної діяльності старшокласників з формування готовності до військової служби за контрактом /Д.В. Іщенко, В.І. Мірошніченко // Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. – 2013. – Вип. 3. – С.34-39.

5. Положення про цивільно-військове співробітництво Збройних Сил України:

#### **SUMMARY**

*The article determines that legal support of preparation for military service by means of civil-military cooperation is the creation of legal conditions for the formation of an active civic position among the population, an element of which is a conscious attitude to military duty and military service.*

*The author studies national-patriotic education and its component – military-patriotic education. It is substantiated that they require the involvement of state and local governments, educational institutions, representatives of military formations and civil society, which is carried out in the system of civil-military interaction. It is concluded that the development of legal support for civil-military cooperation of the Armed Forces of Ukraine should cover the area of preparation for military service, and the priority area of effort should be work with children and youth.*

*Key words: civil-military cooperation, civil-military interaction, preparation for military service, legal support, the Armed Forces of Ukraine.*

затверджене наказом Генерального штабу Збройних Сил України 20.12.2017 № 446. – Київ, 2017. – 6 с.

6. Стратегія інформування громадян про гарантовані їм Конституцією та законами України права на період до 2019 року: Затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2017 р. № 1012-р. //Офіційний вісник України. – 2018. – № 8. – Ст. 314.

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТИМЧАСОВИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ (НА ПРИКЛАДІ КОСОВО)

**СВІРІНА Крістіна Станіславівна - старший інспектор факультету підготовки і перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників податкової міліції Університету державної фіскальної служби України**

**УДК 342.951**

*У статті визначено особливості правового регулювання діяльності тимчасових адміністрацій перехідного періоду на прикладі Косово. З'ясовано причини та умови їх створення, порядок комплектування та фінансування. Акцентовано увагу на виконанні тимчасовими адміністраціями в Косова основних адміністративних функцій, встановлено, що вони організували та контролювали місцеві національні інститути демократичного й автономного самоврядування з поступовою передачею їм відповідальності та повноважень щодо здійснення управлінських дій.*

*Ключові слова: тимчасові адміністрації, органи виконавчої влади, функції органів виконавчої влади, перехідний період, Косово.*

### **Постановка проблеми**

Удосконалення діяльності військових адміністрацій в Україні потребує аналізу зарубіжного досвіду у сфері правового забезпечення їх діяльності, базуючись на якому можна було б врахувати позитивні та негативні аспекти змін у законодавстві та організації діяльності вказаного виду органів виконавчої влади. Особливий інтерес уявляє досвід Косово, яке, як і Україна, є частиною європейського геополітичного простору (Україна не визнає незалежність держави Косово, на відміну від переважної більшості європейських держав, однак це не знецінює досліджень, пов'язаних із вивченням досвіду перехідного періоду на цих територіях). Однак, на жаль, слід констатувати недостатню кількість правових

досліджень, присвячених компаративно-правовим аспектам діяльності військово-цивільних адміністрацій. Вказане слугує підтвердженням новизни та актуальності цієї статті, присвяченої виокремленню тих позитивних аспектів правового регулювання діяльності тимчасових адміністрацій перехідного періоду у Республіці Косово, які могли б бути використані у національній практиці удосконалення системи функціонування органів виконавчої влади в умовах проведення антитерористичної операції.

### **Стан дослідження проблеми**

Питання функціонування військово-цивільних адміністрацій розглядали у своїх роботах В. Я. Настюк, П. П. Погиба, В. В. Шульгін, О. Н. Ярмиш та інші вчені, однак слід сказати, що розгляд закордонного досвіду у вказаній сфері здійснювався переважно фрагментарно, в контексті виконання інших дослідницьких завдань, що обумовлює доцільність продовження наукових пошуків.

### **Мета статті**

Метою написання статті є визначення позитивних аспектів правового регулювання діяльності тимчасових адміністрацій перехідного періоду (на прикладі Косово).

### **Виклад основного матеріалу**

Британський вчений Р. Каплан дослідив питання, пов'язані із міжнародним управлінням на територіях, розділених

внаслідок війни, зокрема, балканських країн – Боснії та Герцеговини, Східної Славонії, Косова, а також Східного Тимора, розташованого на Малайському архіпелазі. У цих країнах, починаючи з середини 1990-х років, Організація Об'єднаних Націй та інші міжнародні організації отримали виняткові повноваження та взяли на себе відповідальність за адміністративне управління. За слушною думкою науковця, ці ініціативи являють собою найважливіші експерименти з управління та врегулювання третіми сторонами внутрішньодержавного конфлікту [1].

Р. Каплан окреслив деякі окремі риси таких тимчасових адміністрацій перехідного періоду. З одного боку, вони мають повноваження на здійснення державної політики та надання основних державних адміністративних послуг, тобто, основних функцій уряду. З іншого, їх діяльність спрямована на співпрацю з органами місцевого самоврядування та поступову передачу їм цивільно-адміністративних функцій. При цьому ним підкреслюється необхідність створення балансу між вимогами ефективної роботи міжнародної адміністрації в короткостроковій перспективі та зміцненням місцевого потенціалу у довгостроковій [1].

Цивільні адміністрації, утворені у вказаних балканських країнах та Східному Тиморі, відносяться до «міжнародних адміністрацій» (за терміном, влучно наданим Р. Капланом). При цьому, Р. Каплан звертає увагу на те, що міжнародні цивільні адміністрації створюються зовсім не з альтруїстичних спонукань, а вмотивовані власними національними інтересами. Так, сильна міжнародна присутність на Балканах та у Східному Тиморі забезпечила безпеку регіональних держав від наслідків нестабільності, зокрема потоків біженців та транскордонних злочинів. Проте, відбувається нехтування суверенітетом «підопічних» країн, який сприймається як перешкода для гуманітарного втручання. Здійснюється політика «надзвичайно нав'язливого характеру» [1].

Косово є предметом довготривалої політичної та територіальної суперечки між сербським (раніше, югославським) урядом

і етнічно-албанським населенням Косово, яке складає його більшість. Тобто, головним чином мова йде про міжетнічний конфлікт між албанським і сербським населенням. Ми не будемо зупинятись на ньому. Визначимо, що найбільше загострення він набув у 1996 р., коли почались відкриті воєнні дії між Армією визволення Косова (*Ushtria Çlirimtare e Kosovës*) й албанськими військовими частинами з одного боку та сербсько-югославськими збройними силами з іншого. У 1999 р. НАТО примушує сербсько-югославські війська вийти з Косова і ставить його територію під контроль Організації Об'єднаних Націй. З метою забезпечення умов для мирної і нормального життя для всіх жителів краю 10 червня 1999 р. Радою Безпеки ООН прийнято Резолюцію 1244. Вона дозволила міжнародну цивільно-військову присутність у Косові та заснувала Місію Організації Об'єднаних Націй у справах тимчасової адміністрації в Косові (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* або *UNMIK*). Основними обов'язками цієї адміністрації стало сприяння автономії та самоврядуванню Косово; здійснення основних цивільних адміністративних функцій; організація і контроль за розвитком тимчасових інститутів демократичного й автономного самоврядування до досягнення політичного врегулювання, включаючи проведення виборів; передача, в міру створення цих інститутів, своєї адміністративної відповідальності при здійсненні контролю за зміцненням місцевих тимчасових органів у Косово; надання допомоги у відновленні ключових об'єктів інфраструктури й у відновленні інших економічних об'єктів; координація із міжнародними гуманітарними організаціями, підтримка гуманітарної та надзвичайної допомоги; захист прав людини; підтримання правопорядку; забезпечення безпечного повернення біженців [2].

Керівником *UNMIK* призначається Спеціальний представник Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй. Він призначається безпосередньо Генеральним секретарем за порадами держав-членів ООН. На початку своєї діяльності структу-

ра Місії становила собою чотири так звані опори (*pillars*): I) поліція та правосуддя (під керівництвом Організації Об'єднаних Націй); II) цивільна адміністрація (під керівництвом Організації Об'єднаних Націй); III) Демократизація та розвиток інституцій (на чолі з Організацією з безпеки та співробітництва в Європі); IV) Реконструкція та економічний розвиток (під керівництвом Європейського Союзу). Крім сил Міжнародної поліції ООН, що налічувала приблизно 1985 чоловік, у тому числі в складі сформованих підрозділів поліції, UNMIK – це виключно цивільний адміністративний орган [3].

Попри те, що 17 лютого 2008 р. парламент Косова в односторонньому порядку проголосив незалежність краю та прийняв нову конституцію, UNMIK не припинив свого існування [4]. Відповідальність за поліцію, правосуддя, цивільну адміністрацію було передано установам тимчасового самоврядування Косово під контролем з боку ООН правозастосування у цих сферах. Крім того, у Косово в рамках резолюції 1244 Ради Безпеки діяла Місія Європейського Союзу верховенства права в Косові (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo* або EULEX), яка допомагала та підтримувала владу Косова у сфері верховенства права, зокрема в поліції, судах та митних сферах [5]. У вересні 2012 р. міжнародний нагляд у Косові завершився [6] і Косово став відповідальним за власне управління [7].

Короткий огляд адміністративно-правового статусу міжнародної цивільної адміністрації у Косово (UNMIK) дозволяє окреслити ряд характерних для неї рис: а) вона є міжнародною і складається із цивільних фахівців; б) утворена на підставі акту ООН; в) діяла під контролем ООН; г) утворена внаслідок бойових дій на території Косово, що викликало гуманітарну катастрофу і хвилю біженців у сусідні європейські країни; д) здійснювала основні адміністративні функції; ж) організувала та контролювала місцеві національні інститути демократичного й автономного самоврядування з поступовою передачею їм адміністративної відповідальності; з) у законодавчій сфері мала повноваження на створення лише

правових рамок (створила конституційні основи для Косова).

Ми не розглядаємо діяльність міжнародних цивільних адміністрацій з точки зору міжнародного права, оскільки нас цікавлять суто адміністративно-правові аспекти цього питання. Також, поза межами дослідження ми залишаємо приклади адміністрацій, утворених ООН для виконання суто миротворчої місії. Такою є, наприклад, Тимчасова адміністрація Організації Об'єднаних Націй для Східної Славонії, Баранячі та Західного Срема (*United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium* або UNTAES), заснована Резолюцією 1037 Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй 15 січня 1996 р. [8]. Оскільки вона, по-перше, мала обмежене коло завдань (здійснення моніторингу демілітаризації та забезпечення мирної реінтеграції території Хорватії, а також, сприяння проведенню виборів до Палати округів Хорватії (проведено спеціальною місією США під керівництвом Н. Елі-Рафаеля [9]) і реформуванню місцевих поліцейських сил); по-друге, складалась лише із військовослужбовців (до речі, входили українські підрозділи [10]) та цивільної поліції UNCIVPOL (тобто, фахівців виключно із правоохоронної діяльності).

### Висновки

За результатами проведеного дослідження можна зробити висновок, що цивільні адміністрації на цей час є найбільш розповсюдженим видом тимчасових органів влади, які діють на територіях, де внаслідок війни або політично-соціальної кризи склалась ситуація, за якої національна державна влада і місцеві органи самоврядування відсутні або не спроможні здійснювати свої функції та повноваження. Ці адміністрації складаються із військовослужбовців або із цивільних фахівців та представників силових структур зацікавлених країн і підпорядковуються органу-ініціатору їх утворення. Протягом визначеного часу вони здійснюють діяльність, спрямовану на забезпечення безпеки, у т.ч. при поверненні біженців; організацію та контроль за розвитком національних державних інститутів



і органів самоврядування, у т.ч. у проведенні виборів; відновлення ключових об'єктів інфраструктури та важливих національних економічних об'єктів; на захист прав людини і підтримку правопорядку; надання гуманітарної та надзвичайної допомоги, у т.ч. у координації із міжнародними гуманітарними організаціями.

#### **Література**

1. Caplan R. *International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction*. *Oxford Scholarship Online*, 2005. URL: <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0199263450.001.0001/acprof-9780199263455-chapter-5>.

2. Резолюція 1244 (1999) от 10 июня 1999 г.: Совет Безопасности ООН. *Организация Объединенных Наций*. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/1244\(1999\)](https://undocs.org/ru/S/RES/1244(1999)).

3. UNMIK. URL: <https://unmik.unmissions.org>.

4. Promoting security, stability and respect for human rights in Kosovo. *United Nations*. Retrieved 24 September 2012.

5. What is EULEX - EULEX Kosovo. *Eulex-kosovo.eu*. Retrieved 2010-04-28.

6. Ending of supervised independence 10 September 2012. *International Civilian Office*. Retrieved 6 January 2013.

7. Sixteenth and final meeting of the International Steering Group for Kosovo.

#### **SUMMARY**

*The article identifies the features of the legal regulation of the activities of transitional temporary administrations using the example of Kosovo. Reasons and conditions established their creation, the order of acquisition and financing. Attention is focused on the implementation of the basic administrative functions by the provisional administrations in Kosovo, it is established that they organized and controlled the local national institutions of democratic and autonomous self-government with the gradual transfer of responsibility and authority to carry out managerial actions to them.*

*Key words: temporary administrations, executive authorities, functions of executive authorities, transition period, Kosovo.*

*International Civilian Office*. Retrieved 6 January 2013.

8. Резолюція 1037 (1996) от 15 января 1996 г.: Совет Безопасности ООН. *Организация Объединенных Наций*. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/1037\(1996\)](https://undocs.org/ru/S/RES/1037(1996)).

9. Bing A. *Sjedinjene Američke Države i reintegracija hrvatskog Podunavlja*. *Scrinia Slavonica*. Croatian Institute of History, 2015. PP. 336–365.

10. Boothby D. *The Political Challenges of Administering Eastern Slavonia*. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 2004. PP. 37–51.

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ЖУРНАЛ

# **НАШЕ ПРАВО**

---

**OUR  
LAW**

**№ 3, 2018**

Головний редактор  
*Рибалка Наталія Олегівна*

Підписано до друку 19.09.2018 р.  
Комп'ютерний набір. Формат 60x841/8. Папір офсетний.  
Друк офсетний. Умовн. друк. арк 22,08  
Тираж 1200. Зам. № 910

---

ТзОВ «Дрогобицька міська друкарня»  
м.Дрогобич, вул. І.Мазепи, 7,  
тел./факс 2-23-35, тел.: 3-38-50, 2-23-76