

НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС



№ 4
2019

Зареєстровано Державним комітетом телебачення і радіомовлення України
Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації: Серія КВ № 15252-3824Р
від 22.06.2009 р.
Виходить з 1997 р. До 2006 р. - "Вісник Одеського інституту внутрішніх справ". Щоквартальник

Засновник:
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІ СПРАВИ

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР:
Катеринчук І.П.,
доктор юридичних наук

ЗАСТУПНИК ГОЛОВНОГО РЕДАКТОРА:
Кузніченко С.О.,
доктор юридичних наук, професор

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ СЕКРЕТАР:
Домброван Н.В.,
начальник відділу організації наукової роботи

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Аброськін В.В., кандидат юридичних наук
Албул С.В., кандидат юридичних наук, доцент
Бабенко А.М., доктор юридичних наук, доцент
Бараненко Р.В., кандидат технічних наук
Бесчастний В.М., доктор юридичних наук, професор
Бондар В.В., кандидат юридичних наук
Бутирін Є.О., кандидат юридичних наук, доцент
Денісова А.В., доктор юридичних наук, доцент
Заєць О.М., кандидат юридичних наук, доцент
Іванищук А.А., доктор юридичних наук, старший дослідник
Ізбаш К.С., кандидат юридичних наук, доцент

Кісіль З.Р., доктор юридичних наук, професор, академік АНВО України, Заслужений діяч науки і техніки України
Конопельський В.Я., доктор юридичних наук, доцент
Крижановська О.В., кандидат юридичних наук
Надибська О.Я., доктор філософських наук, професор
Резніченко Г.С., кандидат юридичних наук
Резніченко С.В., кандидат юридичних наук, професор
Цільмак О.М., доктор юридичних наук, професор
Шкута О.О., доктор юридичних наук, доцент
Prof. Dr. habil. Hans-Joachim Schramm (Wismar, Germany)



Видавничий дім
«Гельветика»
2019

Друкується за рішенням
Вченої ради
Одеського державного університету
внутрішніх справ
Протокол № 6 від 23.12.2019 р.

*Журнал входить до переліку наукових фахових
видань, в яких можуть
публікуватися результати дисертаційних
робіт на здобуття наукових ступенів
доктора і кандидата юридичних наук.
Затверджено рішенням Атестаційної колегії
Міністерства від 26 червня 2014 року.*

Друковані матеріали виражають позицію
авторів, яка не завжди поділяється редакційною
колегією. Відповідальність за зміст статті,
достовірність фактів, статистичних даних,
точність викладеного матеріалу покладається
на авторів або осіб, які його подали.

Повне або часткове передрукування матеріалів,
виданих у журналі “Південноукраїнський
правничий часопис”, допускається лише
з письмового дозволу редакції.
При передрукуванні матеріалів посилання
на “Південноукраїнський правничий часопис”
обов’язкове.

Вимоги до авторських оригіналів статей

Обсяг статті має бути обсягом від
8 до 20 сторінок, включаючи ілюстрації,
таблиці, графіки, список використаних джерел.
Стаття повинна містити назву, анотації та ключові
слова українською, російською та англійською
мовами; середній обсяг анотації українською та
російською мовами – не менш як 400 друкованих
знаків, англійською мовою – не менш як
1800 друкованих знаків.

Технічні вимоги:

- поля верхні та нижні, ліві і праві – 2,0 см.
- міжрядковий інтервал – 1,5
- шрифт «Times New Roman» – 14
- абзацний відступ – 0,5 см.
- текст вирівнюється по ширині.

Посилання на джерела необхідно робити
по тексту у квадратних дужках із зазначенням
номерів сторінок відповідно джерела.

Список використаних джерел подається
наприкінці статті в порядку згадування
джерел та має бути оформлений відповідно
до існуючих стандартів бібліографічного опису
(див.: розроблений в 2015 році Національний
стандарт України ДСТУ 8302:2015 «Інформація
та документація. Бібліографічне посилання.
Загальні положення та правила складання».

Адреса редакції

Україна, 65014, м. Одеса, вул. Успенська, 1
тел. (048) 738-06-13
E-mail: editor@sulj.oduvs.od.ua
Веб-сайт: www.sulj.oduvs.od.ua

ОПРИЛЮДНЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ: ДОСВІД СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ ТА ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ

Андрусів Л. М.

У статті проведено аналіз порядку оприлюднення нормативно-правових актів у Сполучених Штатах Америки та Великій Британії. Звернено увагу на техніко-юридичні особливості оприлюднення нормативно-правових актів: форму оприлюднення, засоби офіційного оприлюднення, порядок зберігання оригіналів нормативно-правових актів. З'ясовано, що офіційне опублікування є формою оприлюднення нормативно-правових актів, а законодавчі акти оприлюднюються в трьох форматах: як окремі закони, збірники законів, які відомі як сесійні закони (*United States Statutes at Large*), і кодифікований закон, що входить до кодексу (*The United States Code*). Встановлено, що у Великій Британії як форма оприлюднення використовується офіційне опублікування нормативно-правових актів, а засобами для офіційного оприлюднення в Англії, Шотландії та Північній Ірландії є газети «*London*», «*Edinburgh*», «*Belfast*». З 1798 року нормативно-правові акти публічного права оприлюднюються в серії «*Public general acts*», натомість акти приватного права - у серії «*Local and personal acts*».

Ключові слова: англо-американське загальне право, техніко-правова модель оприлюднення нормативно-правових актів, адекватне оприлюднення закону, автентичність оригіналу тексту нормативно-правового акта, умови зберігання тексту закону.

В статті проведено аналіз порядку обнародовання нормативно-правових актів в Соединенных Штатах Америки и Великобритании. Обращено внимание на технико-юридические особенности обнародования нормативно-правовых актов: форму обнародования, средства официального обнародования, порядок хранения оригиналов нормативно-правовых актов. Официальное опубликование является формой обнародования нормативно-правовых актов, а законодательные акты обнародуются в трех форматах: как отдельные законы, сборники законов, которые известны как сессионные законы (*United States Statutes at Large*), и кодифицированный закон, который входит в кодекс (*The United States Code*). Установлено, что в Великобритании как форма обнародования используется официальное опубликование нормативно-правовых актов, а средствами для официального обнародования в Англии, Шотландии и Северной Ирландии является газеты «*London*», «*Edinburgh*», «*Belfast*». С 1798 года нормативно-правовые акты публичного права публикуются в серии «*Public general acts*», а акты частного права - в серии «*Local and personal acts*».

Ключевые слова: англо-американское общее право, технико-правовая модель обнародования нормативно-правовых актов, адекватное обнародование закона, подлинность оригинала текста нормативно-правового акта, условия хранения текста закона.

The article analyzes the procedure of the promulgation of the normative and legal acts in the USA and Great Britain. The attention is paid to the technical and legal peculiarities of the promulgation of the normative and legal acts in particular: the form of the promulgation, the means of the official

promulgation, the order of storing the originals of the normative and legal acts. It is emphasized that the access to the texts of the promulgated normative and legal acts is ensured by placing the texts of the normative legal acts on the official electronic resources. It is stated that after the adoption of the federal laws of the United States and their approval by the President, the originals are sent for the storage by the United States' Archivist. It is found out that the official publication is a form of the promulgation of the normative and legal acts and the legislative acts are promulgated in three formats: as separate laws, as collections of laws known as session laws (*United States Statutes at Large*) and a codified law included in the code (*The United States Code*). Legislative acts are prepared for the promulgation by the Federal Register Publications System.

It is established that in Great Britain the Parliament's normative and legal acts are promulgated in the form of the proclamation in the presence of both Houses of Parliament in the House of Lords in the form and in the manner written by the custom: before passing a law or making known to each House of Parliament sitting separately through the speaker of the chamber, and in the absence of the speaker through the person who replaces him. The monarch has the right to declare the king's sanction personally in the Parliament and in the manner in which the law of the Parliament is to be signed on behalf of the monarch. At the same time the official publication of the normative and legal acts is used as a form of the promulgation, and the means of the official promulgation in England, Scotland and the Northern Ireland are the newspapers "London", "Edinburgh", "Belfast". Since 1798, the normative and legal acts of the public law have been promulgated in the series "Public general acts" and the acts of the private law have been promulgated in the series "Local and personal acts".

Key words: English and American common law, technic and legal model of the promulgation of the normative and legal acts, adequate promulgation of the law, authenticity of the original text of the normative and legal act, conditions of the storage of the legal text.

Постановка проблеми та її актуальність. Оприлюднення нормативно-правових актів є загальним обов'язковим правилом для національних правових систем. Водночас підходить до правової регламентації цього процесу та форм оприлюднення є відмінними. Тому для формування ефективної національної правової регламентації та техніко-правової моделі оприлюднення нормативно-правових актів потребує дослідження зарубіжний досвід у вказаній сфері. Установити особливості оприлюднення в певних країнах можна через аналіз практики правового забезпечення та техніки оприлюднення нормативно-правових актів. На актуальність дослідження зарубіжного досвіду також вказує відсутність в Україні наукових розробок у сфері доступу до нормативно-правових актів у зарубіжних країнах. Тому з огляду на потребу формування техніки оприлюднення

Андрусів Л. М., 2019

нормативно-правових актів і використання міжнародного досвіду у статті для дослідження обрано досвід оприлюднення нормативно-правових актів у Сполучених Штатах Америки та Великій Британії.

Метою статті є встановлення порядку, особливостей і правової регламентації оприлюднення нормативно-правових актів у Сполучених Штатах Америки та Великій Британії.

Виклад основного матеріалу. З огляду на сталі демократичні традиції та історичні умови формування американського права у юридичній науці та практиці Сполучених Штатів Америки сформувалися дещо інші погляди на оприлюднення нормативно-правових актів.

У дослідженнях оприлюднення нормативно-правових актів у Сполучених Штатах Америки є дві тенденції, які вказують на актуальність правової думки в цій сфері: перша - це зростання кількості правових актів сучасного життя на законодавчому та адміністративному рівнях, що зумовило збільшення кількості й посилення ролі закону, а отже, й активізацію уваги до того, як відповідний закон буде оприлюднено; друга - потреба в усвідомленні адекватного оприлюднення закону з огляду на революцію в комунікаціях та індустрії розповсюдження даних. Демократія передбачає повний доступ громадськості до законотворчого процесу. Однак, як зазначають юристи, це не означає, що урядові органи можуть відкрити законопроекти для суспільного обговорення, щоб згодом ухвалити закони та інші нормативно-правові акти. Пояснюють це тим, що, відповідно до давнього англо-американського загального права, закон може набрати чинності з моменту його підписання або, якщо це адміністративний акт, може набрати сили відразу після його прийняття, без зобов'язань законодавців оприлюднювати його. Якщо громадянину невідомі норми таких неопублікованих законів, і він порушує їх, то його незнання не гарантує йому жодного юридичного захисту [1].

Окрім того, в американському праві використовують поняття «передчасне набуття публічності» законами. За цим підходом необхідне оприлюднення відбувається під час публічних обговорень законотворців до прийняття законодавчого акта. Однак попереднє опублікування є лише частковою заміною ефективного оприлюднення. Перший недолік цього підходу полягає в тому, що не все законодавство є публічним, наприклад, виконавче законодавство може бути висвітлене повністю без попереднього повідомлення, а адміністративне - якщо немає вимог про слухання, передбачених законом. Навіть тоді, коли законодавство є загальнодоступним, публічність не є спрямованою на сповіщення громадськості. Немає рівномірного та свідомого стандарту, розробленого для процедури оприлюднення. Згенерована суспільством інформація є випадковим і побічним продуктом політичного процесу. Оскільки законодавча пропозиція не є офіційним актом уряду, то таке оприлюднення акта завжди є неофіційним [1]. Ключова слабкість підходу передчасного набуття публічності - це той факт, що законопроект або запропоноване правило поведінки не має юридичної сили, поки його не ухвалили. Громадськості досить важко не відставати від численних законів, що приймаються кожного року, ніхто не може поррахувати точну кількість законопроектів і запропонованих правил поведінки. Незважаючи на те що попередня публі-

кація не є оприлюдненням, вона теж може сприяти процесу оприлюднення.

Щодо самого порядку оприлюднення федеральних законів Сполучених Штатів Америки насамперед виходимо з того, що федеральними є закони, ухвалені Конгресом Сполучених Штатів із (і в деяких випадках без) схваленням Президентом Сполучених Штатів. Установлено, що федеральні законодавчі акти оприлюднюються в трьох форматах: 1) як окремі закони; 2) як збірник законів, що відомі як сесійні закони (United States Statutes at Large) і 3) як кодифікований закон, який входить до кодексу (The United States Code).

Первинне оприлюднення законів здійснюється у формі опублікування закону «як окремих законів» в індивідуальних пазованих буклетах, кожен з яких охоплює один закон. Згодом кожного місяця поточні закони публікуються в бюлетені «USCCAN» і перевидуються у вигляді окремих томів після закінчення кожної сесії Конгресу Сполучених Штатів. Бюлетені та томи містять сукупні предметні індекси сесій і таблиць для визначення законів за популярним іменем та частиною кодексу Сполучених Штатів. «USCCAN» доступний у читальному залі юридичної бібліотеки. Крім того, Служба кодексу Сполучених Штатів (USCS) включає щомісячні брошури «USCS Advance», що перевидують чинні публічні закони, які також доступні в читальному залі юридичної бібліотеки. Окрім друкованих джерел, доступних в читальному залі юридичної бібліотеки, будь-хто може знайти ці публікації в юридичних базах за підпискою та в мережі Інтернет. Також у бібліотеці Конгресу Сполучених Штатів можна отримати доступ до законів та статутів за допомогою бази даних, підписавшись на неї, і доступ до USCS на «LexisNexis Library Express» і USCA на «Westlaw», який доступний лише в читальному залі юридичної бібліотеки [2].

Наприкінці року усі акти Конгресу зводяться воедино і публікуються в хронологічному порядку в черговому номері щорічного видання «Повне зібрання статутів Сполучених Штатів» (United States Statutes at Large), яке є легальним, офіційним і постійним джерелом усіх законів та сесій Конгресу.

Крім того, положення законів публікуються і в «Кодексі законів Сполучених Штатів» (The United States Code). Особливість цього оприлюднення у тому, що окремі норми законів (а не закони цілком) зводяться за предметом їх регулювання, утворюючи 50 титулів (розділів) кодексу. Кожен титул розділяється на глави і параграфи. До кожного параграфа наведений перелік попередніх нормативно-правових актів. «Кодекс законів Сполучених Штатів» перевидується один раз на шість років, однак щорічно публікуються доповнення, в яких також за титулами фіксуються зміни законодавства за рік. Усі зміни поглинаються черговим виданням зводу [2].

Ці види публікацій законодавчих актів - «первинний закон», «сесійний закон» та «кодифікований закон» - доступні в електронних і друкованих джерелах. Норми права у «Повному зібранні статутів Сполучених Штатів» можуть бути знайдені за цитуванням або популярним іменем чи за предметом регулювання, а для швидкого пошуку створено довідковий посібник щодо ресурсів для пошуку статутів.

Кожен закон для опублікування у вигляді окремої брошури систематизує, індексує й публікує у «Повному зібранні статутів Сполучених Штатів» (United States

Statutes at Large) Федеральний реєстр публікаційних систем Сполучених Штатів (Federal Register Publications System) (OFR). Федеральний реєстр (OFR) присвоює постійний номер закону, юридичну цитату з кожного закону та готує нотатки, цитати й законодавчу історію (короткий опис дій Конгресу за кожним публічним законопроектом, який також містить дати відповідних заявок або заяв Президента).

Федеральний реєстр (OFR) публікує закони через відділ управління друком у Конгресі Сполучених Штатів та Державну друкарню уряду Сполучених Штатів (GPO). Через Федеральний реєстр законодавчі акти можуть бути отримані як безкоштовні електронні документи з федеральної цифрової системи (FDsys), а також за підтримки уряду США - у паперовому форматі. У паперовому вигляді законодавчі акти США доступні шляхом підписання на сайті або покупки окремої копії від архіватора документів чи в будь-якій федеральній депозитарній бібліотеці [3].

Законопроект, розпорядження чи резолюція, що прийняті Сенатом і Палатою представників та затверджені Президентом, якщо він їх не повернув зі своїми запереченнями, стають законом і набувають чинності й повинні бути негайно надіслані архівісту Сполучених Штатів Президентом, Сенатом або спікером Палати представників [4]. Саме на архівіста Сполучених Штатів Америки покладено обов'язок зберігання оригіналів нормативно-правових актів. Як зауважує Л. Левченко, включення Федерального реєстру (OFR) до складу Національного архіву США мало на меті не лише оприлюднення актів, а й надійне зберігання та автентичність їх оригіналів і контрольних примірників друкованих видань [5].

На основі аналізу правової доктрини й правничої практики Сполучених Штатів Америки можна зробити висновок про наявність кількох підходів до сутності оприлюднення нормативно-правових актів. Зокрема, перший підхід полягає у відсутності оприлюднення нормативно-правових актів, другий - у публічному відкритому виданні нормативно-правових актів, третій - в оприлюдненні ще проєктів актів, четвертий - в індивідуальному консультуванні кожної зацікавленої людини законодавцем.

Техніку оприлюднення нормативно-правих актів у Сполучених Штатах визначають такі особливості: для оприлюднення нормативно-правових актів використовують дві форми, а саме: офіційне опублікування та електронне оприлюднення; законодавчі акти оприлюднюються через форму опублікування у трьох форматах: як окремі закони, як збірники законів, які відомі у ролі сесійних законів (United States Statutes at Large), і як кодифікований закон, що входить до кодексу (The United States Code); формується та видається повне зібрання законів Сполучених Штатів (United States Statutes at Large) за певний часовий період; спеціалізація видання «Кодексу Законів Сполучених Штатів» (The United States Code) полягає у тому, що окремі норми законів (а не закони цілком) зводяться за предметом їх регулювання, становлячи 50 титулів (розділів) кодексу; нормативно-правові акти для оприлюднення готує Федеральний реєстр публікаційних систем Сполучених Штатів (Federal Register Publications System); доступ до оприлюднених нормативно-правових актів забезпечується наявністю друкованих засобів оприлюднення актів у читальному залі юридичної бібліо-

теки, у бібліотеці Конгресу Сполучених Штатів, а також у мережі Інтернет; формування правил зберігання оригіналів федеральних законів архівістом Сполучених Штатів Америки.

Щодо досвіду у сфері оприлюднення нормативно-правових актів у Великій Британії, то необхідно означити, що англійські підходи до розуміння та тлумачення закону формувалися в контексті ліберальних ідей, прогресивної системи освіти, раціонального державного управління, багатоміжової парламентської традиції. Оприлюднення визначає момент набрання законом чинності і початок його практичної дії. Лише в Англії всі ці акти злиті в одне ціле. Як тільки у парламенті прозвучить оголошення про королівську санкцію білля, він вважається законом, який отримав виконавчу силу й оголошений всім і кожному. Фікція заснована на тому припущенні, що всі англійські піддані представлені в парламенті представниками, отже, те, що сталося і відоме в парламенті, оприлюднено у всій державі. Моментом набрання законом чинності вважається день, зазначений на біллію клерком парламенту, разом з написом про королівську санкцію. Раніше, до кінця минулого століття, діяло більш суворе правило: початком практичної дії закону вважався перший день тієї законодавчої сесії, протягом якої закон виданий. У такому випадку закон мав зворотну силу, а тепер такої не має [6].

Щодо набрання нормативно-правовими актами юридичної сили використовуються такі варіанти: акт може набути чинності негайно, з конкретної дати у майбутньому або поетапно. Зацікавлена особа може дізнатися, коли акт набув чи набуває чинності, переглянувши розділ самого нормативно-правового акта, який визначає «Початок дії» - один із останніх розділів акта. Іноді конкретна дата не визначається, а терміни залишаються на розсуд державного секретаря відповідного урядового відомства. Отже, акт може набути чинності за допомогою статутного документа, який називається «Розпорядження про введення в дію» або «Положення про введення в дію» [7].

Оприлюднення нормативно-правових актів у Великій Британії має давні традиції й опирається на правовий звичай, однак все-таки врегульоване на нормативному рівні. На зміст оприлюднення впливає те, що Велика Британія - монархія з тривалими історично обумовленими конституційно-правовими процедурами. Загалом порядок оприлюднення закону у Великій Британії такий: «після схвалення білля обома палатами або подолання заперечень лордів палатою громад, білля направляється на королівську санкцію. Вона дається монархом усно давньофранцузькою мовою». Відповідно до «Royal Assent Act of 1967», «закон парламенту вважається прийнятим належним чином, якщо королівська санкція, підтверджена Патентною грамотою, великою державною печаткою Сполученого Королівства і власноручним підписом монарха, виголошена в присутності обох палат парламенту в палаті лордів у тій формі і тим способом, який встановлений звичаєм, перед прийняттям закону або доведена до відома кожної палати парламенту, що засідають окремо, через спікера палати, а в разі його відсутності - через особу, яка його заміняє. Далі сказано: «Ніщо у цій статті не впливає на право монарха оголосити королівську санкцію особисто в парламенті і в той спосіб, яким закон парламенту повинен бути

підписаний від імені монарха». Монарх Великої Британії формально володіє правом абсолютного вето, однак із 1707 року (королева Анна не затвердила законопроект про створення шотландського ополчення) жоден правитель у цій країні не скористався цим правом. Для всіх законів, ухвалених парламентом, є обов'язкова формула оприлюднення, текст якої закріплений в «Parliament Act of 1911» (у редакції «Parliament Act of 1949») [8].

Щоб набрати чинності, акт повинен бути опублікований у збірнику законів. До 1798 року публічні та приватні акти публікувалися в одній серії, а з 1798 року вони публікуються в різних серіях. Публічні акти висвітлюються в серії «Public general acts», приватні акти публікуються в серії «Local and personal acts». Канцелярія королеви (Her Majesty's Stationary Office, HMSO) публікує законодавство Великої Британії на своєму сайті з 1996 року як королівський публікатор, HMSO контролює опублікування законів, урядових документів, офіційних бюлетенів та ін. Газети «London», «Edinburgh», «Belfast» є офіційними в Англії, Шотландії та Північній Ірландії. Вони видаються приватними компаніями під наглядом HMSO. В Інтернеті представлені сайти (електронні версії) цих газет. З 2000 року все британське законодавство публікується одночасно в друкованому вигляді та на сайті HMSO. З жовтня 2002 року ці публікації отримали статус офіційних. Акти парламенту публікуються HMSO на сайті протягом 24 годин після того, як вони були опубліковані в друкованому вигляді [8].

Електронна форма оприлюднення нормативно-правових актів підкріплена наявністю загальнодоступних доменів у мережі Інтернет. До таких джерел загальнодоступного домену належить Управління з питань інформації в громадському секторі (OPSI), яке розміщує законодавчі тексти. Окрім джерел публічного домену для законодавства в мережі Інтернет існує кілька служб передплати. OPSI була створена в 2005 році і взяла на себе функції канцелярії королеви (HMSO).

Доступ до нормативно-правових актів також забезпечується через такі електронні домени: BALLI (Британський та Ірландський інститут правової інформації) містить тексти законів з 1988 року та статутних документів з 2002 року; LexisNexis Butterworths - нова платформа, що поєднує послуги Lexis та Butterworths. Він містить ті самі законодавчі дані, що і Lexis Nexis Professional, включаючи статuti й анотації Галсбері; статuti Justis Великої Британії містять повний текст статутів, прийнятих із посиланням між зміненими та внесеними змінами в законодавство, і є єдиною службою, що охоплює всі скасовані та чинні статuti; Westlaw UK (www.westlaw.co.uk або www.westlaw.com) містить укрупнені статuti та чинні CI. На ньому також розмі-

щено історичні версії статутів; Lawtel охоплює посилання на офіційну версію законів та статутні таблиці статусу, що містять подробиці змін і доповнень законодавства із посиланнями [9].

На основі проведеного аналізу можна стверджувати, що для техніки оприлюднення нормативно-правових актів у Великій Британії характерні такі особливості: нормативно-правові акти парламенту оприлюднюються шляхом виголошення в присутності обох палат парламенту в палаті лордів у тій формі й тим способом, який встановлений звичаєм, перед прийняттям закону або доведення до відома кожної палати парламенту, що засідають роздільно, через спікера палати, а в разі його відсутності - через особу, яка його заміняє; монарх володіє правом оголосити королівську санкцію особисто в парламенті і тим способом, яким закон парламенту повинен бути підписаний від імені монарха; основним формою оприлюднення нормативно-правових актів є офіційне опублікування. Офіційними засобами для оприлюднення в Англії, Шотландії та Північній Ірландії є газети «London», «Edinburgh», «Belfast». З 1798 року нормативно-правові акти публічного права оприлюднюються в серії «Public general acts», натомість акти приватного права - у серії «Local and personal acts»; нормативно-правові акти доступні в електронній формі на сайті канцелярії королеви (Her Majesty's Stationary Office, HMSO) з 1996 року як королівського публікатора. Канцелярія Її Величності (HMSO) контролює опублікування законів, урядових документів, офіційних бюлетенів та ін.

Висновки. На підставі викладеного можемо зробити такі висновки. Для оприлюднення нормативно-правових актів у Сполучених Штатах Америки використовують дві форми, а саме: офіційне опублікування та електронне оприлюднення. Законодавчі акти оприлюднюються через форму опублікування у трьох форматах: як окремі закони, як збірники законів, які відомі у ролі сесійних законів (United States Statutes at Large), і як кодифікований закон, що входить до кодексу (The United States Code). За певний часовий період формується та видається повне зібрання законів Сполучених Штатів (United States Statutes at Large). Основною формою оприлюднення нормативно-правових актів у Великій Британії є офіційне опублікування. Офіційними засобами для оприлюднення в Англії, Шотландії та Північній Ірландії є газети «London», «Edinburgh», «Belfast». З 1798 року нормативно-правові акти публічного права оприлюднюються в серії «Public general acts», натомість акти приватного права - у серії «Local and personal acts». Окрім того, нормативно-правові акти доступні в електронній формі на сайті канцелярії королеви (Her Majesty's Stationary Office, HMSO).

Література

1. Basic Laws and Authorities of the National Archives and Records Administration Book. 2016. URL: <https://www.archives.gov/files/about/laws/basic-laws-book-2016.pdf> (дата звернення: 05.10.2019).

2. Researching Federal Statutes. URL: <https://www.loc.gov/law/help/statutes.php> (дата звернення: 25.09.2019).

3. Federal Register Publications System. Public Laws. URL: <https://www.archives.gov/federal-register/publications/laws.html> (дата звернення: 09.10.2019).

4. Acts and Resolutions; formalities of enactment; repeals; sealing of instruments. URL : <https://www.archives.gov/files/about/laws/basic-laws-book-2016.pdf> (дата звернення: 25.10.2019).

5. Левченко Л.Л. Офіційна публікація законів та нормативних актів як функція Національного архіву США. URL: https://archives.gov.ua/Publicat/AU/AU_2_2013/16.pdf.

6. Энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза, И. А. Ефрона. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/brokgauz_efron/

73809/%D0%9E%D0%B1%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5 (дата звернення: 13.09.2019).

7. Understanding legislation. URL: <http://www.legislation.gov.uk/understanding-legislation#Howlegislationcomesinto-forceandisamended> (дата звернення: 16.09.2019).

8. Joseph E. Murphy. The Duty of the Government to Make the Law Known. URL: <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4606&context=flr> (дата звернення: 16.09.2019).

9. Carter S. A Guide to the UK Legal System. URL: https://www.nyulawglobal.org/globalex/United_Kingdom.html (дата звернення: 16.09.2019).

*Андрусів Л. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри соціально-гуманітарних дисциплін
Прикарпатського факультету (м. Івано-Франківськ)
Національної академії внутрішніх справ*

ЮРИДИЧНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ФУНКЦІЙ ПРАВА У КОНТЕКСТІ ЗАГАЛЬНОГО РІВНЯ ПРАВОСВІДОМОСТІ

Веркалець І. Д.

У статті проаналізовано особливості юридичного закріплення функцій права. Охарактеризовано зміст функцій сучасного українського права та їх реалізації в контексті правової свідомості. Визначено, що функція виражає найбільш істотні, головні риси права і спрямована на здійснення корінних завдань, що стоять перед правом на даному етапі його розвитку. Функція права виявляє, як було вже зазначено, напрям його активного впливу, покликаноного впорядкувати певний вид суспільних відносин. Тому однією з іманентних ознак функції права є її динамізм. Функціональність права є його інтегральною й універсальною характеристикою, вираженням його природи і характерна для будь-якої правової системи на всіх історичних етапах її розвитку. Функція права виявляється водночас у суспільному бутті й у свідомості індивіда. З'ясовано, що важливість функцій відбивається в сутнісних ознаках права, включаючи мету, завдання, зміст інститутів і норм права, меж впливу тощо, а також роль, яку відіграють саме конституційні норми у формуванні засад, які в сукупності визначають соціальну і правову сутність держави, спрямовують діяльність її керівних та уповноважених органів.

Ключові слова: функція, функції права, правосвідомість, функції правосвідомості, реалізація функцій права.

В статті проаналізовані особливості юридичного закріплення функцій права. Охарактеризовано содержание функций современного украинского права и их реализации в контексте правового сознания. Определено, что функция выражает наиболее существенные, главные черты права и направлена на осуществление коренных задач, стоящих перед правом на данном этапе его развития. Функция права обнаруживает, как было уже отмечено, направление его активного воздействия, призванного упорядочить определенный вид общественных отношений. Поэтому одним из имманентных признаков функции права является ее динамизм. Функциональность права является его интегральной и универсальной характеристикой, выражением его природы и характерна для любой правовой системы на всех исторических этапах ее развития. Функция права оказывается одновременно в общественном бытии и в сознании индивида. Выяснено, что важность функций отражается в существенных признаках права, включая цели, задачи, содержание институтов и норм права, границ воздействия и т.д., а также роль, которую играют именно конституционные нормы в формировании основ, что в совокупности определяют социальную и правовую сущность государства, направляют деятельность ее руководящих и уполномоченных органов.

Ключевые слова: функция, функции права, правосознание, функции правосознания, реализация функций права.

The article analyzes the features of the legal fixing of the functions of law. The content of the functions of modern Ukrainian law and their implementation in the context of legal consciousness is characterized. It is determined that the function expresses the most essential, main features of the law and is

aimed at the implementation of the fundamental tasks facing the law at this stage of its development. The function of law reveals, as already stated, the direction of its active influence, designed to regulate a certain type of social relations. Therefore, one of the inherent features of the function of law is its dynamism. Functionality of law is its integral and universal characteristic, expression of its nature and characteristic of any legal system at all historical stages of its development. The function of law is manifested at the same time in public life and in the mind of the individual. It is found that the importance of functions is reflected in the essential features of law, including the purpose, objectives, content of institutions and norms of law, limits of influence, etc., as well as the role played by the constitutional rules in the formation of principles that collectively determine the social and legal nature of the state, direct the activities of its governing and authorized bodies. It is emphasized that the structure of legal consciousness consists of three components: legal knowledge, legal evaluations and legal frameworks. Most scholars identify two elements of its structure: legal ideology and legal psychology. In modern society, legal ideology seems to play a leading role, driven primarily by the "legalisation" of public life, the rise of the value of legal regulatory and security institutions, the transformation of legal values into an integrative, cementing foundation of social consciousness. It is concluded that in the study of the processes of legal entrenchment and implementation of the functions of law in the context of the general level of justice, law has social value only when it has real, not nominal effect on the state of social relations, improves the quality of state bodies and institutions of civil society. At the same time, in our opinion, the quality of implementation of the functions of law as a dynamic component of justice is of key importance in determining the degree of effectiveness of modern Ukrainian law.

Key words: function, functions of law, legal awareness, functions of justice, implementation of functions of law.

Постановка проблеми та її актуальність. Складний динамічний характер правової реальності зумовлює необхідність визначення її функціонального призначення. Дослідження категорії «функції» у сфері права не надає можливості констатувати наявність єдиного погляду на цю проблему. Це зумовлено особливістю та запозиченням категорії «функції» з інших наук, складністю правових явищ як багатоаспектних та поліструктурних, а також відсутністю єдності в поглядах на правову реальність, правову свідомість та їхні основні складники.

Метою статті є аналіз особливостей юридичного закріплення функцій права, характеристика змісту функцій сучасного українського права та їх реалізації в контексті правової свідомості.

Виклад основного матеріалу. Функція права впливає з її сутності й визначається призначенням права в суспільстві. Функції - це фактично відображення сутності права в суспільних відносинах. Водночас повністю солідаризуємось із дослідником П. Рабіновичем

у тому, що будучи проявом іманентних властивостей сутності, функції не зводяться до них і не є простою їх проєкцією. Не можна механічно пов'язувати функції і сутність права, адже настільки явище завжди містить момент незалежності від сутності, так і функція права має певну ступінь незалежності від його сутності. Отже, функція права, як визначає дослідник, це такий напрям його впливу на суспільні відносини, потреба в здійсненні якого породжує необхідність існування права як соціального явища. У цьому сенсі можна сказати, що функція характеризує напрям необхідного впливу права, без якого суспільство на конкретному етапі розвитку обійтися не може (охорона, регулювання, закріплення певного виду суспільних відносин) [9, с. 94].

Функція виражає найбільш істотні, головні риси права і спрямована на здійснення корінних завдань, що стоять перед правом на даному етапі його розвитку. Функція права виявляє, як було вже зазначено, напрям його активного впливу, покликаною впорядкувати певний вид суспільних відносин. Тому однією з іманентних ознак функції права є її динамізм. Водночас про перманентний характер функції права можна говорити в тому сенсі, що вона постійно властива праву. Але це не означає, що незмінним залишається механізм і форми її здійснення, які змінюються і розвиваються відповідно до потреб практики.

Функціональність права є його інтегральною та універсальною характеристикою, вираженням його природи і характерна для будь-якої правової системи на всіх історичних етапах її розвитку. Функція права виявляється водночас у суспільному бутті й у свідомості індивіда.

Науковці наголошують, що правосвідомість виявляється на всіх стадіях механізму правового регулювання, впливає на функціонування практично кожного елемента правової системи [7, с. 353]. Одним із найбільш поширених є розуміння функцій правосвідомості як напрямів впливу цього явища на суспільні відносини [13, с. 618], [14, с. 555]. Таке розуміння фактично відповідає традиційним уявленням про функції права [3, с. 110] і загалом правильно характеризує функціонування правосвідомості. Однак варто уточнити, що основне призначення права полягає саме в регулюванні суспільних відносин, натомість правосвідомість суспільні відносини безпосередньо не регулює, її регулятивна сила спрямована на внутрішній світ людини, її переконання та оцінки. Інакше кажучи, правосвідомість регулює поведінку людей, правосвідомість можна розглядати як спосіб впливу права через свідомість окремих індивідів на закріплення навичок їхньої правової позитивної поведінки. Таким чином, вплив правосвідомості на суспільні відносини є опосередкованим: прямо впливаючи на поведінку людей, правосвідомість впливає і на суспільні відносини, що виникають між ними. У зв'язку з цим вважаємо, що визначення функцій правосвідомості потребує уточнення щодо об'єкта впливу даного феномену. У цьому контексті слушним уявляється зауваження О.Ф. Скакун, яка вважає правосвідомість суб'єктивною формою реалізації функцій права [12, с. 91].

Відомо, що структуру правової свідомості становлять три складники: правові знання, правові оцінки та правові установки. Більшість учених виділяють два елементи її структури: правову ідеологію і правову психологію. Як уявляється, в сучасному суспільстві правова

ідеологія відіграє провідну роль, що зумовлено передовсім «юридизацією» суспільного життя, підвищенням значення правових регулятивних та охоронних інститутів, перетворенням правових цінностей на інтегративну, цементуючу основу суспільної свідомості. Функція правової ідеології в найбільш загальному вигляді - це утворення її інтелектуально-вольової сфери, накопичення знань про право, правову дійсність загалом, що своєю чергою становлять основу для формування відповідного ставлення до права, вироблення правових установок, націленості на ті чи інші варіанти поведінки. Інакше кажучи, саме правова ідеологія як елемент правосвідомості виконує пізнавальну функцію [12, с. 91].

Отже, пізнавальна (або інформативно-пізнавальна) функція правосвідомості полягає у тому, що людина на основі набутих юридичних знань та юридичного досвіду формує уявлення про чинне право, зокрема про свої суб'єктивні права і юридичні обов'язки. Зазначимо, що ефективність вказаної функції правосвідомості залежить від рівня правової інформованості людини та залучення її до системи правових відносин. Джерелами правової інформації є документальні юридичні акти, оприлюднені в установленому законом порядку, повідомлення преси, радіо і телебачення, публічні виступи державних і громадських діячів тощо, а джерелом правового досвіду - практичні дії людини у сфері права.

Правова психологія - найпоширеніша форма сприйняття права, яка тією чи іншою мірою властива всім людям, колективам людей, соціальним групам; до змісту її передовсім належать правові емоції, почуття, настрої. Сучасна наука долає уявлення про правову психологію як другорядний і менш важливий, порівняно з правовою ідеологією, складник правосвідомості. На думку О.Ф. Скакун, було б неправильно принижувати значення емоцій і почуттів (правову психологію) порівняно з інтелектом (правовою ідеологією). Емоції і почуття - необхідний ґрунт, на якому виявляються (складаються, реалізуються) правові погляди, ідеї, теорії [12, с. 95].

Функції права як основні напрями правової дії на громадське життя неодмінно мають бути реалізовані. Відсутність реалізації функцій права означатиме, що право не діє, не робить впливу, тобто не має ніякої соціальної цінності. При цьому не можна не вказати на те, що хоча категорія «реалізація права» у вітчизняній юридичній науці проаналізована дуже детально, основні аспекти реалізації функцій права практично не дослідилися. Як справедливо відмічає А. Абрамов, натепер, попри те, що термін «реалізація функцій права» досить широко вживається в юридичній літературі, це поняття в науці розроблене недостатньо [1, с. 179].

Дослідник Р. Зварич зазначає, що в сучасній літературі із загальної теорії права традиційно пропонують дві групи критеріїв класифікації функцій права - зовнішні (такі, що знаходяться за межами права) і внутрішні (такі, що знаходяться в його межах). За зовнішнім критерієм виділяють так звані соціальні функції права (політичну, економічну, ідеологічну, культурно-виховну, інформаційну тощо), за внутрішнім критерієм - основні власне юридичні функції (регулятивну, охоронну і захисну). У залежності від значення, сутнісних властивостей правового впливу функції права поділяють на основні (регулятивну, охоронну) і неосновні (обмежувальну, компенсаційну, відновлювальну, інформаційну, екологічну та інші) [4, с. 35].

У вказаній сфері існує чимало дискусійних питань. Найконцептуальніше з них: чи збігається зміст категорій «реалізація права» і «реалізація функцій права»? Тут ми вважаємо за можливе підтримати найбільш поширену позицію, згідно з якою поняття «реалізація права» і «реалізація функцій права», «безперечно, мають немало спільного, проте вони не ідентичні в усіх відношеннях» [1, с. 180].

Через функції як основні напрями його впливу на соціальне і духовне життя проявляється суть права. Функціональна характеристика права дозволяє визначити, яким чином право імплементується в суспільне життя, які зміни викликає. При цьому слід підкреслити, що право є потужним засобом не лише регламентації соціальних процесів, але і впливу на духовну сферу, на сферу цінностей, ідеології, свідомості людей. Функціональна характеристика права, що відображає його в динаміці, є базовою для досягнення розуміння соціального призначення права.

На слуху думку Т. Радько, поняття «функція права» повинне одночасно охоплювати як призначення права, так і напрями його впливу на суспільні відносини, а також ефективність і легітимність державних інституцій. Тому аналізуючи доцільність застосування тієї чи іншої функції права, необхідно мати на увазі зв'язок призначення права з основними напрямками його впливу на суспільство, і навпаки - залежність останніх від призначення права. Функція права в розумінні дослідника полягає в єдності двох моментів: призначення права в суспільстві й основних напрямів його впливу на суспільство і державні інституції [11, с. 25].

Далі, згідно з позицією Т. Радько, як соціальне призначення права, так і основні напрями його впливу на суспільні відносини, узяті окремо, не вичерпують собою поняття функції права. Якщо під функцією права розуміти тільки його соціальне призначення, то подібне поняття носитиме занадто загальний характер. По-перше, сам термін «соціальне призначення» вживається в декількох сенсах. По-друге, ми фактично отожднюємо його з цілями і завданнями, які покликане вирішувати право, оскільки призначення характеризує право з точки зору того, що повинне воно робити відповідно до цілей держави, всього суспільства, вираженням волі яких воно є. Водночас під час визначення функції права тільки як основного напрямку впливу на суспільні відносини не береться до уваги рушійна сила цього впливу. За такого розуміння є велика небезпека загубитися в масі подробиць і деталей, упустити головне, сутнісне. У цьому плані з позицією Т. Радько можна погодитися і підкреслити, що функції як основні напрями впливу права без виконання його соціального призначення з'являються як випадкові, такі, що не мають сенсу й обґрунтування [11, с. 26].

Основне призначення ж самих функцій права полягає в опосередкуванні зв'язків між правом і об'єктами його дії - суспільними відносинами, свідомістю людей, іншими чинниками соціальної дійсності [2, с. 80]. Зважаючи на викладене вище, стверджуємо, що в послідовності об'єктів впливу функцій права на перше місце має бути поставлена особа, її світогляд, потреби й інтереси, можливості для самореалізації, соціально корисної діяльності, а потім вже власне забезпечення ефективної діяльності державних інституцій та суспільні відносини.

Функції права можна розглядати і як концентрований прояв його специфічних властивостей. При цьому, на наш погляд, необхідно мати на увазі не лише їх множинність, але і їхню роль, місце у формуванні самостійного основного напрямку впливу на особу і суспільні відносини.

Функції права отримують втілення в основних напрямках діяльності Української держави, зокрема в державних та регіональних програмах. Прагматичний аспект функцій права впливає із завдань базових нормативно-правових актів у конкретний історичний період, обслуговування і захисту соціально-прийнятних інтересів. Залежність функцій права від цих завдань та інтересів дістає вияв у тому, що вони є тісно пов'язані між собою, адже часто безпосередньо зумовлюють саме існування функцій, визначають їхній зміст, а також суттєво впливають на історично зумовлені форми їх реалізації, на функціонування певних державних інституцій. Отже, функції й функціонування права є пов'язаними проявами його дії [15, с. 211]. У цьому зв'язку необхідно розрізняти основні (сутнісні) та похідні (атрибутивні) завдання функцій права. Перші, так би мовити, основні, завдання відбиваються, на нашу думку, в принципах та напрямках політики держави (внутрішньої, соціальної, правової), напрямках та стилі управлінської діяльності (авторитарному, демократичному, технократичному). Інші, або похідні, завдання втілюються у правових режимах, певному напрямку діяльності (обвинувальному - в досудовому слідстві чи каральному - у внутрішній політиці держави, соціальному захисті прав і свобод людини, вертикально підпорядкованій бюджетній політиці, в певних засобах підтримки національної валюти, забезпечення митних режимів, захисті вітчизняного товаровиробника тощо) і спираються саме на конституційні принципи державної внутрішньої політики.

Поряд із процесом реалізації функцій права постає питання щодо форм їх реалізації. Т.Я. Радько вважає, що якщо розглядати функції права з позицій того впливу, що здійснюється правом, то стає можливим виокремлення трьох основних форм: інформаційної, орієнтаційної та правового регулювання. Інформаційна форма реалізації функцій права полягає в тому, щоб повідомити адресатам вимоги держави, які стосуються поведінки людей. Наступною, не менш значущою формою реалізації функцій права є орієнтаційна, суть якої полягає у здійсненні орієнтаційного правового впливу та виробленні у громадян позитивних правових установок, які у своїй сукупності утворюють правову орієнтацію [8, с. 208].

Центральне місце в системі форм реалізації функцій права займає правове регулювання, оскільки воно для права вважається безпосереднім юридичним впливом і здійснюється за допомогою особливої системи правових засобів, які у своїй сукупності утворюють механізм правового регулювання. Як вже було зазначено, реалізація права і реалізація функцій права не є тотожними [10, с. 92].

Сучасний реальний механізм практичної реалізації концепції правової держави в Україні потребує низки кардинальних змін правового регулювання в окремих сферах державного і суспільного життя, зокрема: конституційно-правової реформи; реформи органів місцевого самоврядування; системи освіти та соціального захисту людини; прозорого правового регулювання партнерських взаємовідносин держави і сфери приватного

бізнесу; чіткого визначення основних напрямків внутрішнього розвитку та зовнішньої політики держави; консолідації влади, опозиції та громадянського суспільства; зміцнення національної свідомості громадян та сприяння розвитку інноваційних технологій тощо [5, с. 15].

Форма реалізації функцій права, виступаючи характеристикою функцій права в зовні, що виражається в ефективності й результативності правового впливу, повинна відповідати виключно об'єктивним критеріям. Інакше дуже складно буде оцінити ефективність правового впливу загалом і кожної функції права окремо.

Отже, оскільки правовідносини є однією з форм реалізації права, а без реалізації права неможлива реалізація його функцій (оскільки самі функції визначаються суттю і соціальним призначенням права і є похідними від нього, реалізація функцій права зумовлена реалізацією правових норм), то абсолютно очевидно, що правовідносини є тією сферою (формою), в якій також відбувається реалізація функцій права [1, с. 185].

Тісний взаємозв'язок між категоріями «функції права» і «правовідносини» проявляється й в інших аспектах. Зокрема, право традиційно наділяється двома головними власне юридичними функціями - регулятивною і охоронною, саме вони найбільшою мірою відображають соціальне призначення права, цілі й завдання, що стоять перед ним.

Проаналізована проблематика характеризується новизною та масштабністю завдань державного будівництва, поєднанням багатьох інститутів, зокрема охорони та захисту, як у публічній, так і приватній сферах правового регулювання суміжних галузей права. Це стосується, безумовно, і взаємодії правових підсистем, якими є, зокрема, праворегуляційна, правоохоронна та правозахисна підсистеми, окремі інститути, що здатні належним чином функціонувати у випадку досягнення належного рівня правосвідомості більшістю громадян.

У зв'язку з цим значною мірою по-новому в розвитку правового життя постає питання про комплексні правові реалії, зокрема такі важливі інститути, як національна безпека, правовий порядок, законність, відповідальність державних інститутів за організацію соціальних процесів, розвиток демократії та становлення системи забезпечення конституційних прав людини. У реальному житті ці інститути пов'язані між собою завдяки певним правовим властивостям, якими є стабільність правових відносин, правомірність прийнятих рішень, законність у сенсі загального дотримання чинних нормативно-правових актів [6, с. 5].

Таким чином, важливість функцій відбивається в сутнісних ознаках права, включаючи мету, завдання, зміст інститутів і норм права, меж впливу тощо, а також роль, яку відіграють саме конституційні норми у формуванні засад, котрі в сукупності визначають соціальну і правову сутність держави, спрямовують діяльність її керівних та уповноважених органів. Тобто функції права мають бути каталізатором розвитку правової державності, проявом соціальної сутності і спрямованого поступу української держави до демократії, до людини і громадянина. Загалом, сама сутність права, якщо вона аналізується в контексті його функцій, має розглядатися в безпосередньому зв'язку з процесами соціалізації індивідів і самої держави, демократизації політичного

життя за активної участі громадян у процесі правотворчості. Суб'єкт функцій існує для права, а право існує та визначається ним; суб'єкт - це та персона, чиєю свідомістю, ментальністю та діяльністю створюється, діє право, чиї ідеали та намагання реалізуються у праві; він є тим центром, який визначає правопорядок, існуючі правові норми, зв'язки та правовідносини.

Висновки. Підбиваючи підсумок дослідженню процесів юридичного закріплення та реалізації функцій права в контексті загального рівня правосвідомості, необхідно ще раз підкреслити, що право має соціальну цінність тільки тоді, коли воно чинить реальну, а не номінальну дію на стан суспільних відносин, підвищує якість державних органів та інститутів громадянського суспільства. При цьому саме якість реалізації функцій права як динамічного складника правосвідомості, на наш погляд, має ключове значення під час визначення міри ефективності сучасного українського права.

Література

1. Абрамов А.И. Понятие реализации функций права: Соотношение понятий «реализация права» и «реализация функций права». *Правоведение*. 2006. № 3. С. 179-189.
2. Абрамов А.И. Понятие функции права. *Журнал российского права*. 2006. № 2. С. 78-85. С. 80.
3. Загальна теорія держави і права / за ред. В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 320 с.
4. Зварич Р. Трансформація регулятивної функції права: історико-правове та компаративне дослідження : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01 ; Університет Короля Данила. Івано-Франківськ, 2019. 448 с.
5. Зварич Р.В. Проблеми реалізації концепції правової держави в Україні. *Європейські перспективи. Науково-практичний журнал*. 2013. № 5. С. 11-15.
6. Ковальський В. Функції права: поняття, джерела, динаміка. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2009. № 2. С. 3-10.
7. Крестовська Н.М., Матвєєва Л.Г. Теорія держави і права. Елементарний курс : навч. посіб. Харків : Одіссей, 2007. 432 с.
8. Общая теория права / под ред. В.К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993. 534 с.
9. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник. Вид. 5-те, зі змінами. Київ : Атіка, 2001. 176 с.
10. Радько Т.Н. Методологические вопросы познания функций права. Волгоград, 1974. 183 с.
11. Радько Т.Н. Основные функции социалистического права : учебное пособие. Волгоград : НИИРИО ВСШ МВД СССР, 1970. 254 с.
12. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. 603 с.
13. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрист, 2007. 786 с.
14. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
15. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 319.

Веркалець І. Д.,
аспірант спеціальності 081 «Право»
ПВНЗ «Університет Короля Данила»

СУЧАСНІ СПОСОБИ ОПЕРАТИВНОГО ПОШУКУ ПЕРВИННОЇ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ПІДРОЗДІЛАМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Волошина М. О., Шендрік В. В.

Статтю присвячено визначенню доцільності моніторингу та аналізу мережі Інтернет, соціальних мереж та електронних месенджерів як сучасного способу оперативного пошуку первинної оперативно-розшукової інформації підрозділами кримінальної поліції. Актуальність теми підтверджується тим, що останніми роками часто з'являються в засобах масової інформації відомості щодо того, що працівники оперативних підрозділів запізно виявляли інформацію про ті чи інші події, осіб, обставини вчинення злочину тощо. Аналіз практики діяльності підрозділів кримінальної поліції дозволяє стверджувати, що окреслене пов'язано насамперед із тим, що працівниками поліції використовуються зазвичай застарілі способи отримання інформації («робота за напрацьованими схемами та методами»), не використовуються новітні досягнення техніки та наукового прогресу, залишається поза увагою те, що сьогодні більшу частину свого вільного часу населення проводить в електронному світі. З'ясовано, що до джерел отримання первинної оперативно-розшукової інформації доцільно віднести: заяви та повідомлення громадян України, іноземних громадян або осіб без громадянства; повідомлення осіб, які конфіденційно співпрацюють з органами внутрішніх справ; повідомлення штатних негласних працівників органів внутрішніх справ; публікації (матеріали) засобів масової інформації; матеріали органів дізнання, досудового слідства та суду; запити та інформацію спеціальних служб і правоохоронних органів іноземних держав, міжнародних установ та організацій; орієнтування органів і підрозділів МВС України; офіційні листи та інші матеріали правоохоронних органів України; матеріали контрольно-спостережних справ; запити, офіційні листи та інші матеріали контрольних органів, органів державної влади та управлінь України, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій; матеріали із комп'ютерної мережі Інтернет.

Констатовано, що сьогодні використання оперативного пошуку в мережі Інтернет, соціальних мережах та електронних месенджерах може надати можливість оперативним працівникам отримувати додатково до 20% первинної оперативно-розшукової інформації, що становить оперативний інтерес.

Ключові слова: оперативний пошук, Інтернет, соціальні мережі, електронні месенджери.

Статья посвящена определению целесообразности мониторинга и анализа сети Интернет, социальных сетей и электронных мессенджеров как современного способа оперативного поиска первичной оперативно-розыскной информации подразделениями криминальной полиции. Актуальность темы подтверждается тем, что в последние годы часто появляются в средствах массовой информации сведения о том, что работники оперативных подразделений поздно получили информацию о тех или иных событиях, человеке, обстоятельствах совершения преступления

и тому подобное. Анализ практики деятельности подразделений криминальной полиции позволяет утверждать, что это связано в первую очередь с тем, что работниками полиции используются обычно устаревшие способы получения информации («работа по наработанным схемам и методам»), не используются новейшие достижения техники и научного прогресса, остается без внимания то, что сегодня большую часть своего свободного времени население проводит в электронном мире. Выяснено, что к источникам получения первичной оперативно-розыскной информации целесообразно отнести: заявления и сообщения граждан Украины, иностранных граждан или лиц без гражданства; уведомления лиц, конфиденциально сотрудничающих с органами внутренних дел; сообщения штатных негласных сотрудников органов внутренних дел; публикации (материалы) средств массовой информации; материалы органов дознания, досудебного следствия и суда; запросы и информацию специальных служб и правоохранительных органов иностранных государств, международных учреждений и организаций; ориентировки органов и подразделений МВД Украины; официальные письма и другие материалы правоохранительных органов Украины; материалы контрольно-наблюдательных дел; запросы, официальные письма и другие материалы контрольных органов, органов государственной власти и управлений Украины, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций; материалы из компьютерной сети Интернет.

Констатировано, что сегодня использование оперативного поиска в сети Интернет, социальных сетях и электронных мессенджерах может позволить оперативным работникам получать дополнительно до 20% первичной оперативно-розыскной информации, составляющей оперативный интерес.

Ключевые слова: оперативный поиск, Интернет, социальные сети, электронные мессенджеры.

The article is devoted to determining the appropriateness of monitoring and analysis of the Internet, social networks and electronic messengers as a modern way to quickly search for primary operational-search information by criminal police units. The relevance of the topic is confirmed by the fact that it is revealed that they are made only by those who use in the modern media information that the operations personnel are being subdivided to check that other employees have worked and, by asserting, have identified the perpetrators. The analysis of criminal police professional work reveals that it is separately open in the first place, in the meantime, what police officers have used in recent cases ("work to create certain schemes and methods") without using new specialists and using scientific programs, using to the fact that most of this free time is spent in the electronic world today. Reported that the source was filled with primary search and search information, which is consistent with the following results: reported and reported citizens of Ukraine, foreign citizens or stateless persons; messages that are confidential to the Internal Affairs; reports of any unspoken work of the police department; publications (materials) of the media;

adhering materials, pre-trial investigation and courts; record and information of help services and law enforcement agencies of foreign states, international institutions and organizations; keeping the decision and units of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine; official letters and other materials of law enforcement agencies of Ukraine; materials of control and warning Warning; records, official lists and other materials of the controlling bodies, entrusted to the authorities and management of Ukraine, local governments, enterprises, institutions and organizations; materials from a computer network Internet. It has been ascertained that today the use of operational search on the Internet, social networks and electronic messengers can allow operational employees to receive an additional 20% of primary operational search information and be of operational interest.

Key words: operational search, Internet, social networks, electronic messenger.

Постановка проблеми та її актуальність. Останніми роками часто з'являються в засобах масової інформації відомості щодо того, що працівники оперативних підрозділів заочно виявили інформацію про ті чи інші події, осіб, обставини вчинення злочину тощо. Аналіз практики діяльності підрозділів кримінальної поліції дозволяє стверджувати, що окреслене пов'язано насамперед із тим, що працівниками поліції використовуються зазвичай застарілі способи отримання інформації («робота за напрацьованими схемами та методами»), не використовуються новітні досягнення техніки та наукового прогресу, залишається поза увагою те, що сьогодні більшу частину свого вільного часу населення проводить в електронному світі. Враховуючи вказане, вважаємо доцільним розглянути моніторинг та аналіз мережі Інтернет, соціальних мережі та електронних меседжерів як сучасні способи оперативного пошуку первинної оперативно-розшукової інформації підрозділами кримінальної поліції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти здійснення оперативного пошуку первинної оперативно-розшукової інформації розглядалися у працях Л.І. Аркуші, А.В. Баб'яка, Д.В. Бойчука, Е.О. Дідоренка, В.П. Захарова, М.І. Камлика, І.П. Козаченка, О.І. Козаченка, Я.Ю. Кондратьєва, Д.Й. Никифорчука, Ю.Ю. Орлова, В.Л. Ортинського, М.М. Перепелиці, М.А. Погорецького, В.Д. Пчолкіна, М.В. Стацака, А.О. Шелехова, В.В. Шендрика та ін. Однак вченими не досліджувалось питання моніторингу та аналізу мережі Інтернет, соціальних мережі та електронних меседжерів як сучасного способу оперативного пошуку первинної оперативно-розшукової інформації підрозділами кримінальної поліції.

Метою статті є обґрунтування моніторингу та аналізу мережі Інтернет, соціальних мереж та електронних меседжерів як сучасні способи оперативного пошуку первинної оперативно-розшукової інформації підрозділами кримінальної поліції.

Виклад основного матеріалу. Оперативний пошук первинної оперативно-розшукової інформації підрозділами Національної поліції України в загальному розумінні - це комплекс дій оперативного працівника, направлено на отримання певних відомостей, які передбачені чинним законодавством і несуть у собі будь-які ознаки злочинної діяльності чи підготовки до неї певними особами, змін у злочинному середовищі, що можуть передувати перерозподілу сфер впливу, а також інших відомостей, що відображають раніше не

відомі для органів поліції обставини чи події, тобто, кажучи іншими словами, первинної оперативно-розшукової інформації.

Водночас щодо відомостей, які складають первинну оперативно-розшукову діяльність, сьогодні існує понад декілька десятків варіацій, наданих фахівцями у сфері оперативно-розшукової діяльності. Однак, на нашу думку, найбільш доцільним є визначення, надане авторським колективом монографії ПОРІ, що полягає в тому, що первинна оперативно-розшукова інформація - це сукупність раніше невідомих відомостей, які одержані в установленому нормативно-правовими актами України порядку, про злочинні наміри осіб та їхні зв'язки, предмети, факти, події і процеси криміногенного характеру та осіб, які переходять від органів розслідування, суду, ухилиються від відбування кримінального покарання, а також безвісно відсутніх осіб та невідомих трупів, що становлять оперативний інтерес для ОВС. До джерел отримання первинної оперативно-розшукової інформації доцільно віднести:

- 1) заяви та повідомлення громадян України, іноземних громадян або осіб без громадянства;
- 2) повідомлення осіб, які конфіденційно співпрацюють з ОВС;
- 3) повідомлення штатних негласних працівників ОВС;
- 4) публікації (матеріали) засобів масової інформації;
- 5) матеріали органів дізнання, досудового слідства та суду;
- 6) запити та інформацію спеціальних служб і правоохоронних органів іноземних держав, міжнародних установ та організацій;
- 7) орієнтування органів і підрозділів МВС України, в тому числі матеріали оперативно-технічних підрозділів та оперативної служби, що отримані ними в установленому законом порядку, в яких містяться дані щодо раніше невідомих подій, фактів або осіб, котрі не є об'єктами справ, відносно яких проводяться оперативно-технічні заходи, візуальне спостереження чи оперативна установка;
- 8) офіційні листи та інші матеріали правоохоронних органів України;
- 9) матеріали контрольно-спостережних справ;
- 10) запити, офіційні листи та інші матеріали контрольних органів, органів державної влади та управлінь України, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій;
- 11) матеріали із комп'ютерної мережі Інтернет [1, с. 56].

Водночас, аналізуючи положення чинного законодавства, зокрема Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», можна дійти висновку, що законодавчо способи отримання первинної оперативно-розшукової інформації, зокрема шляхом оперативного пошуку, передбачені в ст. ст. 7, 8 вказаного Закону як права та обов'язки підрозділів. Однак фактично практика роботи працівника кримінальної поліції свідчить, що сьогодні оперативний пошук у загальному вигляді відбувається шляхом:

- опитування громадян (гласно та негласно) - 32,6%;
- залучення осіб до негласного та конфіденційного співробітництва -18,2%;
- проведення оперативно-розшукових заходів, що тимчасово обмежують права та свободи громадян - 16,3%;

Проблеми становлення правової демократичної держави

- аналізу публікацій у ЗМІ - 8,9%;
- взаємодії з іншими правоохоронними органами - 7,1%;
- взаємодії з населенням, громадськими формуваннями - 6,5%;
- моніторингу та аналізу інтернет-ресурсів, Телеграм-каналів, месенджерів, Інстаграм, Фейсбуку та інших соціальних мереж чи інтернет-платформ - 5,6%;
- інше - 4,8%.

Водночас слід відмітити, що такий розподіл було нами зроблено не із врахування кількості чи якості отриманої первинної оперативно-розшукової інформації, а саме за періодичністю здійснення таких заходів працівниками кримінальної поліції в повсякденній роботі.

Разом із цим аналіз сучасної кримінальної обстановки, способу життя населення, використання все частіше злочинним елементом електронних способів зв'язку дає змогу дійти висновку, що необгрунтовано мало використовуваним є способи, пов'язані з аналізом та моніторингом як інтернет-ресурсів, так і соціальних мереж чи інших електронних платформ спілкування населення.

Зокрема, наприклад, не для кого не є сьогодні новим, що саме за допомогою інтернет-ресурсів, електронних менеджерів і створених на їх основі каналів, чатів, співтовариств тощо відбувається розповсюдження наркотичних засобів, психотропних речовин та їх аналогів.

Так, Т.О. Чистанов зазначає, що класичний спосіб збуту наркотичних засобів сьогодні здійснюється шляхом залишення їх у схованках, так званих «закладках», що має на увазі організацію безконтактного збуту, коли координація діями й обмін інформацією співучасниками, а також із замовником здійснюється за допомогою телекомунікаційних мереж і мобільних додатків, таких як Telegram, Viber, WhatsApp, Jabber і т.д.

З причини складної ситуації у сфері незаконного обігу наркотичних засобів необхідно вживати заходів щодо контролю за діяльністю інтернет-сервісів у сфері телекомунікацій (Viber, WhatsApp, Telegram, Jabber і т.д.). У всьому світі розробники мобільних додатків у сфері телекомунікацій слідує сучасним тенденціям захисту переданої інформації, збереження приватності й неможливості потрапляння інформації в публічний доступ. Правоохоронні органи не мають можливості відслідковувати координаційні вказівки організаторів незаконного обороту, у свою чергу це ускладнює отримання інформації, яка на стадії попереднього і судового слідства могла б стати ключовим доказом причетності осіб до злочинної діяльності. Наприклад, розробники месенджера WhatsApp використовують технологію наскрізного шифрування, яка не дозволяє нікому іншому, включно з організацією WhatsApp, прочитати надіслані повідомлення. Ще більш потужні алгоритми захисту інформації використовуються в месенджері Telegram. Крім шифрування, месенджер Telegram має функцію «секретного чату», повідомлення в якому видаляються автоматично в залежності від часу, встановленого користувачем, на серверах Telegram листування теж не зберігається. Таким чином, інформація, передана між співучасниками незаконного обігу наркотиків, надійно захищена і недоступна для правоохоронних органів.

Існує безліч сайтів і сторінок у соціальних мережах, що займаються продажем курільних сумішей «Спайс», синтетичних наркотиків, так званих «Сіль», «Шоколад», різних реагентів тощо [2].

Враховуючи вказане, зрозуміло, що оперативні працівники повинні отримувати первинну оперативно-розшукову інформацію саме шляхом моніторингу інформації таких груп, установлювати назви Телеграм-каналів, що виконують функції продажу наркотичних засобів та речовин. Водночас практика свідчить, що розроблений Харківським національним університетом внутрішніх справ Чат-Бот «СтопНаркотик» сьогодні здебільшого використовується здебільшого як спосіб припинення розповсюдження наркотиків, а не стає первинною оперативно-розшуковою інформацією для подальшого виявлення всіх осіб, що сприяють та розповсюджують наркотичні засоби.

До того ж щодо доцільності використання можливостей Інтернету, соціальних мереж та подібного прямо вказує фактична можливість отримання таким чином інформації первинного характеру стосовно злочинів проти статевої свободи і статевої недоторканності. Так, наведемо як приклад:

– у Фесбукці, Інстаграм та інших соціальних мережах досить часто викладають відео щодо встановлення громадянами осіб, які здійснюють дії сексуального характеру стосовно дітей [3], при цьому коментують час, місце таких дій та досить часто навіть затримують таких осіб та записують на відео анкетні дані таких осіб чи навіть їхні зізнання;

– шляхом аналізу Інтернет-контенту оперативні працівники здатні виявляти сайти, що розповсюджують відео та фото порнографічного характеру, в яких містяться відомості щодо вчинення злочинів указанного виду.

Водночас аналогічна ситуація склалась й з відомостями стосовно осіб, що вчиняють злочини проти власності (у великій кількості викладають відео та фото осіб, що вчиняють кишенькові крадіжки, квартирні крадіжки, грабежі та навіть розбої), хуліганські дії з обтяжуючими ознаками, нанесення тілесних ушкоджень, дорожньо-транспортні пригоди тощо.

До того ж сьогодні в Інтернет-мережі, соціальних мережах та електронних меседжерах досить розповсюдженим є викладення відомостей щодо викрадених транспортних засобів, місць, де їх бачили інші особи. До речі, якщо вже говорити про злочини, пов'язані з викраденням автотранспорту, то досить ефективним є аналіз торгівельних інтернет-площадок, зокрема частим є після викрадення автомобіля виклад інформації на сайтах із продажу авто інформації про розбір конкретної марки та моделі авто, можна побачити деякі запчастини автомобілів, що є характерними для викраденого (наприклад, автодиски) тощо. *(Наприклад, прокуратурою Італії при суді міста Ріміні проводиться розслідування у кримінальній справі, відкритій стосовно невстановлених осіб, які у складі злочинної організації здійснили викрадення транспортних засобів на території Італії. Під час проведення розслідування італійські правоохоронці встановили, що деякі транспортні засоби реалізуються за допомогою Інтернету на території України. У рамках міжнародної правової допомоги працівники кіберполіції встановили осіб, які збували в Україну викрадені транспортні засоби та місця їхнього зберігання. 21 серпня в трьох регіонах України були проведені санкціоновані обшуки, за результатами яких вилучено майже три десятки викрадених мотоциклів. Співробітники кіберполіції встановили осіб, які на території України*

збували викрадений транспорт для мотокросу. Реалізація мотоциклів відбувалася за допомогою спеціального веб-ресурсу. Крім того, встановлено й місця зберігання викраденого майна) [4].

Також аналіз інтернет-ресурсів може надати можливість установити місцезнаходження особи, її контакти, зацікавлення та інші відомості, що можуть бути оперативно важливими (наприклад, відомості не тільки із соцсторінок особи, а із сайтів «Всі мешканці», «Автономера» (відомості про авто) ua.carplates.app, [5]. (Наприклад, один з інтернет-ресурсів визначає, що сучасний Інтернет надає для цього масу можливостей: пошук людей у соціальних мережах, спеціалізованих каталогах Міжнародних організацій, що займаються розшуком зниклих друзів і родичів, через спеціальні пошукові системи людей в Інтернеті, а також через месенджери або служби обміну повідомленнями, IP-телефонію і т.д. Дані способи допоможуть у пошуку людини в будь-якій країні світу. Найбільш простою і поширеною можливістю пошуку людини в Інтернеті є використання пошукових систем. Деякі пошукові системи, наприклад Яндекс, мають у своєму арсеналі систему пошуку людей. Дана система здійснює пошук за доступними даними соціальних мереж й інших сайтах. Недолік використання пошукових систем полягає в тому, що вони видають масу інформації, яку складно обробити і переглянути. З іншого боку, пошукові системи роблять пошук, охоплюючи найбільше число сайтів. Також у пошукових системах можна зробити пошук людини по фотографії.

Крім звичайного пошуку людини по імені та прізвищу в Google, можна скористатися веб-сайтами, які представляють собою безкоштовні пошукові системи людей. Дані сайти здійснюють пошук людей із соціальних мереж, телефонних книг, по веб-сайтам, за електронними адресами, фото і т.д. Перейшовши на такий сайт, потрібно вказати ім'я та прізвище. На деяких сайтах можливий пошук по імені користувача, ніку, школі, за адресою, електронною адресою, номером телефону й інших параметрах: pеekyou.com, pipl.com, webmii.com, ussearch.com - США, spokeo.com, nfobel.com, zabasearch.com, raginebianche.it - Італія, yasni.de - Німеччина). До того ж соціальні мережі в даний час містять вже величезну кількість створених профілів, наприклад, Фейсбук повідомив, що в цій соціальній мережі знаходяться більше 2 000 000 000 (2 мільярдів) людей. Таким чином, соціальні мережі надають відмінну можливість зробити пошук людини по прізвищу та імені. Передусім варто відзначити, що існують сайти, які здійснюють пошук імен та прізвищ відразу по всіх або деяких соціальних мережах, що істотно полегшує завдання пошуку. social-searcher.com - пошук профілів у мережах за прізвищем, ім'ям у реальному часі: yandex.ru/people - пошук людей в мережах від Яндекс, ivrx.com - пошук Google по окремих соціальних мережах, роіksocial.ru - пошук у соціальних мережах. Звичайно, дані пошуковики по соціальних мережах не охоплюють абсолютно всі соціальні мережі,

тому в якихось випадках може знадобитися зробити пошук, безпосередньо перейшовши на сайти соціальних мереж. Facebook, Google Plus, Xing, Twitter, В Контакте, Однокласники, Мій світ mail.ru, У колі друзів, Instagram, Linked in.

Крім цього, велика частина людей на землі використовує служби обміну повідомленнями (Месенджери) або програми для телефонних дзвінків через Інтернет, які також надають можливості пошуку своїх користувачів. Звичайно, кожен користувач месенджера може заборонити видавати його профіль у пошуку користувачів, але роблять це зовсім не всі. Запустивши програму на своєму мобільному пристрої або комп'ютері, також можна зробити пошук людей по імені та прізвищу. Найвідоміші програми наведені в Skype, ICQ, WhatsApp, Viber, Telegram, Snapchat) [6].

Також неможливо оминати увагою те, що в мережі Інтернет швидше, аніж працівники поліції встигають такі факти реєструвати, з'являється інформація про новітні способи шахрайств.

Висновок. Отже, підсумовуючи наведене, слід резюмувати, що сьогодні використання оперативного пошуку в мережі Інтернет, соціальних мережах та електронних месенджерах може надати можливість оперативним працівникам отримувати додатково до 20% первинної оперативно-розшукової інформації, що становить оперативний інтерес.

Література

1. Баб'як А.В. Отримання та використання первинної оперативно-розшукової інформації оперативними підрозділами ОВС України: монографія. Львів: Каменяр, 2010. 167 с.
2. Чистанов Т.О. Незаконный сбыт наркотических средств с использованием телекоммуникационных сетей и устройств. URL: <https://research-journal.org/law/nezakonnyj-sbyt-narkoticheskix-sredstv-s-ispolzovaniem-telekommunikacionnyx-setej-i-ustrojstv/>.
3. Активисты поймали педофила. URL: <https://www.facebook.com/watch/?v=1757294501243980>.
4. В Украине нашли три десятка угнанных в Италию мотоциклов. URL: <https://ua.korrespondent.net/ukraine/4003209-v-ukraini-znaishly-try-desiatky-vykradenykh-v-italii-mototsyklyv>.
5. Проверить автомобиль по Гос. Номеру. URL: <https://ua.carplates.app/>.
6. Как найти человека в Интернете бесплатно: 10 способов бесплатного поиска людей через Интернет. URL: <https://ru-geld.de/people-search/in-internet.html>.

Волошина М. О.,
кандидат юридичних наук, докторант
Харківського національного університету
внутрішніх справ

Шендрик В. В.,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
завідувач кафедри оперативно-розшукової діяльності
та розкриття злочинів
Харківського національного університету
внутрішніх справ

ОСНОВНІ СУЧАСНІ ПРАКТИЧНІ ТЕНДЕНЦІЇ ЕВОЛЮЦІЇ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Ганьба О. Б.

Метою статті є аналіз основних сучасних практичних тенденцій еволюції суб'єктного складу правових відносин у сфері прикордонної безпеки України. У статті проаналізовані основні практичні тенденції еволюції правових відносин у сфері прикордонної безпеки України. Наведені приклади їх конкретного прояву в правореалізаційній діяльності зазначеної сфери. Розглядаються стан та якість реалізації конкретних державних програм, що сприяють втіленню в життя згаданих тенденцій. Автором також визначені напрями вдосконалення кадрової політики серед персоналу державних органів сектору безпеки і оборони України, реалізація яких сприятиме поліпшенню суб'єктного складу правовідносин у сфері прикордонної безпеки України. З'ясовано, що вагомий вклад у стабілізацію безпекового середовища протидії сепаратизму та часткового витіснення потенційних суб'єктів сепаратистських відносин на сході України внесла спеціальна програма, запроваджена СБУ, під назвою «На тебе чекають вдома». Наголошено, що показовою в питаннях оптимізації органів і підрозділів прикордонного патрулювання є раціональність системи митно-прикордонної служби США, яка обмежується лише дворівневою будовою: 1) сектори; 2) станції (пункти). Зроблено висновок, що: у сучасній практиці правового регулювання відносин у сфері прикордонної безпеки визначилися три основні практичні тенденції їхньої еволюції: тенденція розширення суб'єктного складу правовідносин, тенденція його звуження та тенденція витіснення негативних потенційних суб'єктів із зазначеної сфери; наведені та проаналізовані конкретні приклади прояву викладених тенденцій із практики правореалізаційної діяльності досліджуваної сфери; на основі аналізу теоретичних джерел і чинних нормативно-правових актів визначені напрями вдосконалення кадрової політики Державної прикордонної служби України та в інших правоохоронних органах і військових формуваннях сектору безпеки і оборони нашої держави, розв'язання яких сприятиме поліпшенню суб'єктного складу досліджуваних правовідносин.

Ключові слова: суб'єктний склад правовідносин, сфера прикордонної безпеки, сфера національної безпеки, тенденції еволюції суб'єктного складу правовідносин, кадрова політика, напрями вдосконалення кадрової політики.

Целью статьи является анализ основных практических тенденций эволюции субъектного состава правовых отношений в сфере пограничной безопасности Украины. В статье проанализированы основные практические тенденции эволюции правовых отношений в сфере пограничной безопасности Украины. Приведены примеры их конкретного проявления в правореализационной деятельности указанной сферы. Рассматриваются состояние и качество реализации конкретных государственных программ, способствующих претворению в жизнь упомянутых тенденций. Автором также определены направления совершенствования кадровой политики среди персонала государствен-

ных органов сектора безопасности и обороны Украины, реализация которых будет способствовать улучшению субъектного состава правоотношений в сфере пограничной безопасности Украины. Выявлено, что весомый вклад в стабилизацию безопасности среды противодействия сепаратизму и частичного вытеснения потенциальных субъектов сепаратистских отношений на востоке Украины внесла специальная программа, введенная СБУ, под названием «Тебя ждут дома». Отмечено, что показательной в вопросах оптимизации органов и подразделений пограничного патрулирования является рациональность системы таможенно-пограничной службы США, которая ограничивается только двухуровневой системой: 1) сектора; 2) станции (пункты). Сделан вывод, что в современной практике правового регулирования отношений в сфере пограничной безопасности определились три основные практические тенденции их эволюции: тенденция расширения субъектного состава правоотношений, тенденция его сужения и тенденция вытеснения негативных потенциальных субъектов из указанной сферы; приведены и проанализированы конкретные примеры проявления изложенных тенденций на практике правореализационной деятельности исследуемой сферы; на основе анализа теоретических источников и действующих нормативно-правовых актов определены направления совершенствования кадровой политики Государственной пограничной службы Украины и в других правоохранительных органах и воинских формированиях сектора безопасности и обороны нашего государства, решение которых будет способствовать улучшению субъектного состава исследуемых правоотношений.

Ключевые слова: субъектный состав правоотношений, сфера пограничной безопасности, сфера национальной безопасности, тенденции эволюции субъектного состава правоотношений, кадровая политика, направления совершенствования кадровой политики.

The purpose of the article is to analyze the main contemporary practical trends in the evolution of the subjective composition of legal relations in the field of Ukrainian border security. The article analyzes the main practical trends in the evolution of legal relations in the field of border security of Ukraine. Examples of their specific manifestation in the right-realization activity of the specified sphere are given. The state and quality of implementation of specific state programs that contribute to the implementation of these trends are considered. The author also outlines directions of improvement of personnel policy among the personnel of state bodies of the security and defense sector of Ukraine, the implementation of which will improve the subjective composition of legal relations in the field of border security of Ukraine. It has been found out that a special program, introduced by the Security Service of Ukraine, entitled "You're waiting for you at home", made a significant contribution to the stabilization of the safe environment of combating separatism and the partial displacement of potential subjects of separatist relations in eastern Ukraine. It was emphasized that the rationality of the US Customs and Border Patrol sys-

tem, which is limited to only two-tier structure: 1) sectors; 2) stations (points). It is concluded that: in the current practice of legal regulation of relations in the field of border security, three main practical tendencies of their evolution have been identified: the tendency of expansion of the subjective composition of legal relations, the tendency of its narrowing and the tendency of displacement of negative potential subjects from the specified sphere; specific examples of manifestation of the stated tendencies from the practice of right-realization activity of the investigated sphere are presented and analyzed; on the basis of the analysis of theoretical sources and the current normative legal acts, the directions of improvement of personnel policy in the State Border Guard Service of Ukraine and other law enforcement agencies and military formations of the security and defense sector of our country are determined, the solution of which will help to improve the subjective composition of the investigated legal entities.

Key words: subjective composition of legal relations, border security, national security, tendencies of evolution of subjective legal relations, personnel policy, directions of improvement of personnel policy.

Постановка проблеми та її актуальність.

У сучасних умовах державотворення України важливу роль відіграє якісна правотворча діяльність держави та громадянського суспільства, завдяки якій оновлюється не тільки законодавча база правового регулювання різноманітних сфер життєдіяльності держави, а й створюються умови для розвитку та вдосконалення правових відносин, у тому числі й у сфері прикордонної безпеки України.

Давно доведено, що будь-які правовідносини залишатимуться мертвим статичним явищем, якщо не будуть приведені в рух, у стан реалізації їх учасниками - конкретними суб'єктами шляхом належного виконання ними своїх суб'єктивних юридичних прав і суб'єктивних юридичних обов'язків задля задоволення особистісних, суспільних та державних потреб і інтересів, якими у сфері прикордонної безпеки виступають різноманітні приватні та публічні цінності.

У правовідносинах зазначеної сфери їхніми суб'єктами, що представляють інтереси держави, виступають військовослужбовці та працівники Державної прикордонної служби України (далі - ДПСУ) та інших органів сектору безпеки і оборони України, від особистих якостей яких залежить ефективність реалізації змісту конкретних регулятивних, охоронних чи захисних правовідносин.

Тому вдосконалення рівня професійної діяльності персоналу сприятиме підвищенню якості суб'єктного складу правовідносин, що є першочерговим завданням відповідних органів держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми дослідження суб'єктного складу правовідносин як на загальнотеоретичному, так і на галузевому рівні досліджували такі вітчизняні й зарубіжні науковці, як: С.С. Алексєєв, С.Д. Гусарев, Л.П. Корбут, Л.О. Самілик, І.А. Сердюк, О.Ф. Скакун, АС. Спаський та інші.

Проте загострення сучасних проблем прикордонного безпекового середовища, виникнення нових викликів і загроз у сфері як національної безпеки загалом, так і прикордонної безпеки України зокрема потребує подальшого поглибленого дослідження суб'єктного складу правовідносин згаданої сфери шляхом аналізу й узагальнення накопичених наукових надбань з урахуванням військового протистояння на сході нашої держави.

Виходячи з викладеного, метою статті є аналіз основних сучасних практичних тенденцій еволюції суб'єктного складу правових відносин у сфері прикордонної безпеки України.

Реалізація викладеної мети зумовила потребу вирішення таких завдань:

- окреслити сутність та особливості основних сучасних практичних тенденцій еволюції суб'єктного складу правовідносин у сфері прикордонної безпеки України;
- навести приклади їх реального прояву в правореалізаційній діяльності досліджуваної сфери;
- визначити напрями вдосконалення кадрової політики в ДПСУ та інших правоохоронних органах і військових формуваннях сектору безпеки і оборони України з метою поліпшення якості суб'єктного складу правовідносин у зазначеній сфері.

Виклад основного матеріалу. Одним з основних шляхів удосконалення правовідносин у сфері прикордонної безпеки України є, безумовно, всебічне поліпшення їх суб'єктного складу. Вбачається, що проблеми такого поліпшення варто розглядати в контексті трьох, на перший погляд, протирічних практичних тенденцій їхньої еволюції, а саме: перша тенденція - розширення суб'єктного складу правових відносин; друга тенденція - звуження їх суб'єктного складу; третя тенденція - витіснення небажаних потенційних суб'єктів правових відносин із відповідної правореалізаційної сфери держави.

Зупинимось коротко на висвітленні сутності й особливостей кожної з названих тенденцій.

Перша тенденція - тенденція розширення суб'єктного складу правовідносин зумовлена ускладненням, інтеграцією та модернізацією системи прикордонної безпеки, що проявляється в реалізації положень Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року, упровадженні європейських норм і стандартів у систему прикордонного контролю, модернізації системи управління ДПСУ та вдосконалення усіх рівнів взаємодії державних, недержавних і зарубіжних органів у сфері прикордонної безпеки, розвитку прикордонної інфраструктури, удосконаленні системи роботи з персоналом та іншими чинниками [1].

Окреслені чинники породжують таких потенційно нових індивідуальних і колективних суб'єктів, як національний контактний пункт з перевірки автентичності паспортних документів (перспективний орган); підрозділи швидкого реагування та їхній персонал; ситуаційний центр моніторингу й аналізу міграційних ризиків (перспективний орган); спільні контактні пункти; спільні пункти пропуску на кордоні суміжних держав; робочі групи з прикордонного співробітництва; підрозділи з питань аналізу й управління ризиками та їх посадові особи; спільні слідчі групи та їх посадові особи; тренери-експерти з оцінки якості діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами та інші суб'єкти, які сприяють забезпеченню прикордонної безпеки, розвитку існуючих та становленню і вдосконаленню перспективних відносин у зазначеній сфері [1; 2].

Розширення суб'єктного складу контролюючих і охоронних правовідносин у досліджуваній сфері здійснюється також за рахунок добровільної участі в правоохоронній діяльності представників волонтерських організацій, добровольчих рухів територіальної оборони прикордоння та інших громадських організацій, рівень довіри до яких з боку населення України у 2018 році був

найвищим і становив близько 66%, що свідчить про зростаючу роль українського громадянського суспільства в забезпеченні як національної безпеки України загалом, так і прикордонної безпеки зокрема. Це яскраво демонструє громадська акція з припинення незаконних торговельних відносин з окупованими районами Донбасу у зв'язку з бездіяльністю місцевої влади, що призвело до блокування з кінця січня 2017 року ветеранами АТО з батальйонів «Донбас» і «Айдар» залізничних шляхів у містах Лисичанську й Гірському, які ведуть на непідконтрольній Україні території [3, с. 81]. Активну участь у реалізації охоронних і захисних відносин у сфері прикордонної безпеки взяли добровольці АТО/ООС, волонтери-постачальники, волонтери-медики, волонтери-ремонтники та інші представники громадянського суспільства [4, с. 119].

Їхня участь у зазначеній діяльності регламентується Законом України від 22 червня 2000 року № 1835-III «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [5]. Зазначений закон потребує доповнення додатковими соціальними гарантіями захисту представників громадськості під час виконання завдань з охорони державного кордону та додатковими матеріальними заходами мотивації та заохочення їх діяльності.

На превеликий жаль, розширення суб'єктного складу адміністративних і кримінально-правових правовідносин охоронного характеру здійснюється і за рахунок збільшення незаконних видобувачів бурштину в районі прикордоння, незаконного переміщення його через кордон тощо [6, с. 321-324].

Об'єктивну закономірність динаміки суб'єктного складу правовідносин у досліджуваній сфері викладає С.О. Філіппов у своїй монографії, сутність якої полягає в залежності поглиблення транскордонного співробітництва із суміжними державами і зростання рівня криміналізації транскордонних відносин та інтернаціоналізації злочинності, з чим ми також погоджуємося [6, с. 261].

Друга тенденція - звуження суб'єктного складу правовідносин, викликана як позитивними, так і негативними факторами. Так, потреба оптимізації структури й системи органів і підрозділів ДПСУ в ході її модернізації сприяє раціональному скороченню потенційних суб'єктів правовідносин. Сприяє зазначеному процесу також скорочення посадових осіб проміжних управлінських ланок у владній вертикалі системи ДПСУ [7].

Показовою в питаннях оптимізації органів і підрозділів прикордонного патрулювання є раціональність системи митно-прикордонної служби США, яка обмежується лише дворівневою будовою: 1) сектори; 2) станції (пункти) [8].

Третя тенденція еволюції суб'єктного складу правовідносин у сфері прикордонної безпеки, як уже зазначалося, полягає у витісненні небажаних потенційних суб'єктів із відповідної правореалізаційної сфери держави як силовими, так і несиловими методами. Наочним прикладом такого витіснення може слугувати низка прикладів і з міжнародної та вітчизняної практики правового регулювання відносин у сфері національної безпеки окремих держав. Так, у Латвії та Естонії з метою позбавлення або обмеження виборчого права вороже налаштованих іншомовних громадян, що постійно проживають у цих державах, був

запроваджений інститут надання статусу негромадянства з врученням такої особі паспорта негромадянина, згідно з яким вона наділяється майже повним переліком прав громадян зазначених держав, проте у Латвії такі особи фактично позбавлялися виборчих прав, а в Естонії за ними залишалося активне право участі тільки в місцевих виборах. Як результат, інститут негромадянства запобігає проникненню у виборчі органи державної влади та органи місцевого самоврядування деструктивних елементів [9, с. 14].

Іншим прикладом ефективного витіснення небажаних потенційних суб'єктів з участі у відносинах сфери прикордонної безпеки є особливості боротьби з сепаратизмом у Хорватії, де шляхами такого витіснення стали завоювання прихильності місцевого населення завдяки сприянню його соціально-економічному розвитку, перекриття каналів матеріально-технічного та військового постачання сепаратистів, установлення контролю над кордонами, створення місцевих сил самооборони, правдиве, об'єктивне інформування місцевого населення, пропаганда політики умиротворення тощо [9, с. 28-30].

Вагомий вклад у стабілізацію безпекового середовища протидії сепаратизму та часткового витіснення потенційних суб'єктів сепаратистських відносин на сході України внесла спеціальна програма, запроваджена СБУ, під назвою «На тебе чекають вдома». Станом на початок 2019 року нею скористались понад 360 осіб. 303 учасники незаконних військових формувань залишили антиукраїнську сепаратистську діяльність у ДНР/ЛНР, а 232 з них звільнено від кримінальної відповідальності на підставі судових рішень станом на кінець травня 2018 року [10].

Сприяє витісненню та нейтралізації потенційних суб'єктів протиправних корупційних стосунків у сфері прикордонної безпеки персоналу ДПСУ також запровадження та реалізація інституту добровільної відмови від отримання неправомірної вигоди. Так, завдяки мотиваційному впливу зазначеного інституту 785 військовослужбовців ДПСУ у 2018 році свідомо відмовилися від отримання неправомірної вигоди, з них 636 осіб заохочено грошовими преміями [11].

Насамкінець зазначимо, що оновленню та підвищенню якості суб'єктного складу правовідносин у сфері прикордонної безпеки сприятиме узгоджена високо-ефективна, науково обґрунтована кадрова політика, основними напрямками реалізації якої, на нашу думку, є: 1) удосконалення законодавства, що регламентує роботу з персоналом ДПСУ та інших органів сектору безпеки і оборони держави; 2) підготовка військовослужбовців і працівників у спільних центрах за єдиними уніфікованими стандартами ЄС та узгодженими програмами, які відповідають національним потребам і вимогам спільної колективної безпеки країн ЄС та інших суміжних держав; 3) адаптація підходів підготовки персоналу до змін оперативного прикордонного середовища з урахуванням кращих європейських практик; 4) підготовка персоналу в змодельованих стресових ситуаціях, відпрацювання дій у закритому просторі, у нічний час, у гірській місцевості та в інших складних випадках, характерних для умов загострення обстановки; 5) підвищення ефективності роботи з кадрами шляхом розроблення і впровадження електронних систем управління персоналом; 6) забезпечення якісного відбору кандидатів на посади в органах і підрозділах

ДПСУ та інших органах сектору безпеки і оборони держави на основі кращих, апробованих практикою методик передових держав сучасного світу; 7) забезпечення належної мотивації персоналу та підвищення високого рівня його соціального, правового та психологічного захисту. Для цього необхідно здійснювати щорічне підбиття підсумків якості роботи персоналу ДПСУ із загальною оцінкою його за п'ятьма критеріями: «незадовільно», «нижче за норму», «норма», «вище за норму», «набагато вище за норму», що широко практикується за кордоном у різних державних структурах. Працівники, які отримали оцінку «вище за норму» та «набагато вище за норму», потенційно претендують на підвищення заробітної плати, отримання премій і заносяться в резерв на призначення на вищу посаду [3, с. 89].

Висновки. Отже, узагальнення вищевикладених положень дає змогу зробити такі висновки:

- у сучасній практиці правового регулювання відносин у сфері прикордонної безпеки визначились три основні практичні тенденції їхньої еволюції: тенденція розширення суб'єктного складу правовідносин, тенденція його звуження та тенденція витіснення негативних потенційних суб'єктів із зазначеної сфери;

- наведені та проаналізовані конкретні приклади прояву викладених тенденцій з практики правореалізаційної діяльності досліджуваної сфери;

- на основі аналізу теоретичних джерел і чинних нормативно-правових актів визначені напрями вдосконалення кадрової політики в ДПСУ та інших правоохоронних органах і військових формуваннях сектору безпеки і оборони нашої держави, розв'язання яких сприятиме поліпшенню суб'єктного складу досліджуваних правовідносин.

Література

1. Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 року № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80>.

2. Про затвердження плану заходів на 2020-2022 роки щодо реалізації Стратегії інтегрованого управління кор-

донами на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2019 року № 1409-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1409-2019-%D1%80>.

3. Ганьба Б.П., Ганьба О.Б. Окремі проблеми державного управління та шляхи й заходи його модернізації в зріз сучасних реформ і військового протистояння на Сході України. *Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти* : колективна монографія / за заг. ред. А.С. Нестеренко. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 79-91.

4. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». Київ : НІСД, 2018. 688 с.

5. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 червня 2000 року № 1835-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338.

6. Філіппов С.О. Протидія транскордонній злочинності: глобальний контекст і реалії України : монографія. Одеса : Фенікс, 2019. 452 с.

7. Реформа Держприкордонслужби: Чи піде на користь тотальне скорочення генералів. URL: <https://www.depo.ua/ukr/war/reforma-derzhprikordonsluzhbi-chi-pide-na-korist-skorochnennya-kilkosti-generaliv-201912251086216>.

8. Border Patrol Sectors. URL: <https://www.cbp.gov/border-security/along-us-borders/border-patrol-sectors>.

9. Міжнародний досвід боротьби із сепаратизмом: висновки для України : аналіт. доп. / О.О. Резнікова та ін. Київ : НІСД, 2016. 52 с.

10. Програма Служби безпеки України «На тебе чекають вдома». URL: <https://ssu.gov.ua/ua/pages/206>.

11. Про оголошення та введення в дію рішення колегії Адміністрації Державної прикордонної служби України від 7 лютого 2019 року № 4 «Про підсумки оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України у 2018 році та завдання на 2019 рік» : наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 18 лютого 2019 року № 14.

Ганьба О. Б.,
кандидат юридичних наук

ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

Гуйван П. Д.

Стаття присвячена дослідженню актуального питання щодо підставності та спрямованості реформування національної системи судівництва, включаючи створення оновленого органу судового врядування. Визначено правові підстави такого рішення - серйозні та систематичні порушення чинного українського законодавства під час проведення добору до складу Верховного Суду. В статті також досліджені рішення судів, які, на переконання автора, не спрямовані на досягнення більшої відкритості у діях органу публічної влади. Таке правозастосування суперечить ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Ключові слова: прозорість діяльності, публічна інформація, справедливий суд.

Статья посвящена исследованию актуального вопроса направленности реформирования национальной системы судопроизводства, включая создание обновленного органа судебного управления. Определены правовые основания такого решения - серьезные и систематические нарушения действующего украинского законодательства при проведении отбора в состав Верховного Суда. В статье также исследованы решения судов, которые, по мнению автора, не направлены на достижение большей открытости в действиях органа публичной власти. Такое правоприменение противоречит ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Ключевые слова: прозрачность деятельности, публичная информация, справедливый суд.

This scholarly article is dedicated to exploring the urgent issue of the subject matter and purpose of reforming the national judiciary, including the establishment of an updated judicial administration body. The paper assesses the reasons for the unprecedented decision by the Ukrainian Parliament to dissolve the High Qualifications Commission of Judges without giving it the right to conduct a transitional period and without the possibility for former members of the Commission to apply for this position. The legal grounds for such a decision are determined - serious and systematic violations of the current Ukrainian legislation during selection in the Supreme Court. One of the main abuses of the legislator is recognized frauds with information about the results of the competition. The selection, contrary to the law, was conducted in a closed and non-transparent manner, which led to numerous abuses. Therefore, the study examines the factors that influence the organization of a fair trial in terms of the uniqueness and consistency of personnel decisions, openness and honesty of selection procedures, etc. Specific examples have analyzed the unreasonable concealment by the judicial authority of information about the selection of judges, misrepresentation, ignoring requests and other abuses of the subject of authority in order to conceal from the public information of public interest. The article also examines the decisions of the courts, which, in the author's opinion, are aimed not at achieving greater openness in the actions of the public authority regarding public awareness of their work, but at the unlawful evasion of the duties provided by law. Such enforcement is contrary to the legislation of Ukraine on access to public information and Art. 10 of the Convention for the Protection of Human Rights

and Fundamental Freedoms. Moreover, the author is convinced that the position of the Supreme Court, according to which the public information manager should make it available to all interested parties only when the law so requires, effectively prevents such information from being freely accessible and creates serious obstacles to the activities of the newly created Commission openness of her work.

Key words: transparency of activity, public information, fair trial.

Постановка проблеми та її актуальність. Нещодавно набув чинності Закон України «Про внесення змін до закону України «Про судоустрій і статус судів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» (закон № 1008). Цим актом, зокрема, передбачено проведення нового оцінювання суддів Верховного Суду в межах конкурсу, що буде проводитися на посади у кількості, встановленій Законом. Крім того, за правилами вказаного нормативно-правового документу від дня вступу його в силу припинили свою діяльність члени колегіального органу, покликаного здійснювати формування національного суддівського корпусу та контроль за його роботою, - Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС). Головною причиною такого кардинального кроку вказується наявність численних порушень та істотних зловживань з боку минулого складу Комісії під час проведення недавнього добору на посади суддів ВС. Повністю новий склад мусить бути сформований спеціальною комісією, створеною Вищою радою правосуддя за участі міжнародних експертів.

Конституція України, закріплюючи основи правової, демократичної та соціальної держави, визначає, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Серед основоположних прав, гарантованих кожній особі, є право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір (ст. 34). А стаття 32 Конституції передбачає, що кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею. Важливою гарантією цього конституційного принципу є право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції України). Разом з тим, крім загального декларування основних демократичних ідей права на доступ до інформації, українська правова система мусить врегулювати конкретні відносини в окремих галузях матеріальних взаємодій, чого поки що, на жаль, не спостерігається. Цей аспект діяльності законодавця обов'язково має реалізовуватися на основі ретельного дослідження та застосування міжнародного правового досвіду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Коментовану проблематику в правовій літературі висвітлювали такі науковці, як С. Василенко, В. Порада, Н. Тимченко, В. Паліюк, С. Головатий, П. Рабінович, Д. Супрун, Ю. Тодика, Б. Кормич, В. Мармазов, Б. Тоцький, О. Романюк, О. Логінов, А. Марущак, В. Паламарчук та інші. Разом з тим залишаються недостатньо вивченими чинники, що впливають на організацію справедливого судочинства в частині однозначності та несуперечливості кадрових рішень, відкритості та чесності процедур добору тощо. Не отримали достатньої уваги такі питання, як необґрунтовані приховування органом судового врядування інформації про проведення добору суддів, перекручування фактів, ігнорування запитів та інші зловживання суб'єкта владних повноважень з метою приховати від суспільства відомості, які становлять публічний інтерес.

Метою статті є вивчення фактичного правозастосовного матеріалу щодо проведення конкурсу на посади суддів в Україні в частині обмежень інформаційного доступу, зокрема в сфері реформування національної системи судівництва.

Виклад основного матеріалу. Усі серйозні дослідники проведеного у 2016-2019 роках конкурсу до Верховного Суду, серед яких поважні громадські організації, науковці, журналісти, правники, практично одноголосно вказували на суттєві недоліки у діяльності ВККС. Йшлося про вражаючу закритість конкурсу, непрозорість даних про хід оцінювання, махінації Комісії з проведенням тестувань, виставлянням балів кандидатам та інші суттєві правопорушення [1]. Проведений аналіз підтверджує всі ті звинувачення, котрі лунали з боку громадськості весь цей час. Походження виставлених балів за рахунок закритості процесу стало незрозумілим ні суспільству, ні самим кандидатам. Зазначене приховування своєї діяльності, nereагування на заклики представників суспільства забезпечити прозорість всього процесу оцінювання, як і задумувалося комісією, дозволило тривалий час приховувати маніпулятивні вчинки із оцінюванням кандидатів. І так тривало б і надалі, якби не зміни в державі, адже цілком очевидно, що ВККС діяла у подібний незаконний спосіб на замовлення попередньої влади.

Звернімося передусім до законодавчих правил. Закон «Про судоустрій і статус суддів» вказує, що кваліфікаційне оцінювання проводиться прозоро та публічно, у присутності судді (кандидата на посаду судді), який оцінюється, та будь-яких заінтересованих осіб (ч. 4 ст. 84). При цьому Вища кваліфікаційна комісія суддів України зобов'язана забезпечити прозорість іспиту, на кожному етапі та під час оцінювання результатів можуть бути присутніми будь-які заінтересовані особи (ч. 1-2 ст. 85). Таким чином, основний акт, що діє у цій сфері, вимагає від ВККС максимальної прозорості проведення конкурсу, який відбувається за процедурою кваліфікаційного оцінювання. В той же час Комісія усіляко намагалася утаємничити не лише здійснення процедури добору, а й активне приховування його результату. Як доведено фахівцями, ці речі робилися умисно: досягався результат, коли підсумки конкурсу ніяк не узгоджуються з висхідними даними більшості кандидатів, що містяться у їхніх дос'є та обговорювалися під час співбесід, але дані факти були закриті для суспільства.

Попри те, що громадськість неодноразово закликала ВККС опублікувати практичні завдання для кандидатів до Верховного Суду, їхні роботи, а також оцінки членів Комісії за результатами конкурсу [2], прохання забезпечити прозорість оцінювання практичних завдань, були проігноровані Комісією. Між тим, подібні вимоги щодо опублікування робіт та оцінок були зумовлені не лише приписами Закону про відкритість конкурсу, а зокрема тим, що аналіз результатів демонстрував видимі відхилення від кривої нормального розподілу результатів або, іншими словами, свідчив про високу ймовірність втручання у визначення результатів [3]. Таким чином, важко не погодитися з висновками шанованих громадських організацій: «Під час конкурсу до Верховного Суду вимога забезпечити прозорість оцінювання практичних завдань була проігнорована Комісією. Проблема залишилася актуальною і під час кваліфікаційного оцінювання. Так, ВККС засекретила виконані суддями практичні завдання, методологію їх оцінювання, оцінки кожного члена Комісії, який перевіряв роботи. Хоча методологія оцінювання містить детальний розподіл балів, які суддя може отримати за кожним із критеріїв та підкритеріїв оцінювання, ВККС оприлюднює лише фінальний бал, який отримує суддя. Такий підхід ВККС унеможлиблює будь-який зовнішній контроль за відсутністю зловживань на етапі перевірки практичних завдань. Ураховуючи наявність математично обґрунтованих сумнівів щодо наявності втручання в оцінювання результатів практичних завдань, Комісії правильно було б потурбуватися про розвіяння будь-яких сумнівів щодо достовірності результатів оцінювання [4]. Як видно, ці та подібні зауваження і заклики фахівців залишилися недосяжними для комісії, «караван іде». Ось тільки куди він заведе, які будуть наслідки для караванників, покаже час і славнозвісна політична воля, чи, вірніше, - її наявність.

З урахуванням викладеного наразі слід говорити не лише про звільнення нинішніх чиновників зазначеного органу, як то передбачено законом № 1008. Якщо країна хоче не тільки змінитися, а й очиститися від того бруду та беззаконня, який у коментованій царині уособлюється саме ВККС, необхідно обов'язково провести спеціальне розслідування діяльності цього органу, встановити особистий «внесок» кожного з фігурантів у зловживання, злочинні маніпуляції та правопорушення, що коштували нашому народові так дорого, і притягти кожного з них до адекватної відповідальності. Тільки у такому разі можна буде сказати, що реформа судівництва відбулася, а процес корумпованого та несправедливого добору суддів пішов у минуле, і це має незворотний ефект.

З огляду на відверту незаконність діяння ВККС у інформаційній сфері та поворот суспільної думки щодо оцінювання таких вчинків окремими особами, які всупереч закону про доступ до публічної інформації отримали відмову у доступі до відомостей, що мають суспільне значення, було подано позови до Верховного Суду про визнання дій незаконними та про зобов'язання Комісії надати відповідну інформацію. Згідно з ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України 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 під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Покажемо є розгляд подібної справи № 9901/293/19 [5]. Слід зазначити, що, попри пред'явлення позову у липні 2019 року, остаточний розгляд справи відбувався 10 грудня 2019 року, тобто після того, як за Законом Вища кваліфікаційна комісія суддів в особі її членів припинила свою діяльність у попередньому складі. Наступний склад цього органу буде сформовано за результатами проведеного конкурсного добору, який лише стартував. Отже, на цей час такого органу, який зветься ВККСУ, не існує, жодної посадової особи, що є членом цієї Комісії, немає фізично. При цьому показово, що Верховна Рада – єдиний законодавчий орган країни, переважно більшістю голосів прийняла рішення, яким негайно припинила повноваження ВККС, не надавши їй звичайного за подібних обставин повноваження – здійснення розпорядчих функцій на перехідний період до обрання нового складу. Навіть більше, жодному з членів попереднього складу ВККСУ не дозволено за приписом Закону балотуватися до нового складу Комісії, навіть тим, які були туди обрані щойно перед припиненням повноважень. Такий безпрецедентний крок, пов'язаний з абсолютною недовірою членам попереднього складу Комісії, свідчить лише про одне: склад ВККСУ розформовано в зв'язку з незаконними, корумпованими та непрофесійними діями цього органу. Про це чітко зазначено у пояснювальній записці до проекту закону, а також стосовно протиправності дій Комісії висловився 09 жовтня 2019 року в інтерв'ю виданню Цензор.НЕТ представник Президента України в Конституційному Суді України Федір Веніславський. Таким чином, бувши склад себе повністю дискредитував, тож абсолютно логічно і безсумнівно, що нові члени ВККСУ, будучи обраними, намагатимуться виправити помилки своїх попередників і не будуть їх повторювати, у тому числі і щодо тих питань, які є предметом чинних судових розглядів. Попри те, що Велика Палата Верховного Суду, власне, не мала права розглядати спір за фізичної відсутності в природі самого учасника спору – ВККС, вона, тим не менше, розглянула справу. При цьому як аргумент у суді оцінювалася позиція вже розформованого органу, причому значною мірою в зв'язку із незаконністю дій саме в тій площині, яка була предметом розгляду. Між тим, вищий судовий орган України підтримав позицію відповідача у бувшому складі, згідно з якою Комісія не повинна надавати інформацію учаснику конкурсу. Власне, незважаючи на констатацію Законом незаконності дій ВККСУ і розпуск її Верховний Суд фактично вчиняє спробу реабілітації цієї інституції, зазначаючи, що вона діяла законно, відмовляючи запитувачу в доступі до публічної інформації.

Чим же аргументує суд відмову в доступі позивача до інформації про рівень своїх оцінок за різними кваліфікаційними показниками, отриманих під час його участі в конкурсі на посаду судді одного із вищих судів України? Верховний Суд вказує, що «рейтинг кандидатів на зайняття вакантних посад за окремими критеріями (показниками) Комісією не визначається, а тому неможливо надати інформацію про рівень рейтингової

оцінки кандидата на посаду судді ними». Але така позиція якраз знаходиться у суперечності з положеннями українського закону. Навпаки, законодавство вказує, що кваліфікаційне оцінювання кандидатів проводиться окремо за кожною з 10 позицій, визначених у «Положенні про порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, показники відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засоби їх встановлення» (Положення). За кожною з позицій законодавством визначені окремі, лише даному критерію притаманні показники відповідності кандидата; за кожним критерієм виставляється своя оцінка в межах, визначених нормативно; за законодавчим правилом відбувається сумування вказаних оцінок і отримання у такий спосіб арифметичного значення остаточної суми показників рейтингу.

Якщо цього не зробити, як то робив попередній склад ВККСУ та зараз робить Верховний Суд, фізично неможливо встановити підсумкову загальну рейтингову оцінку. Давайте проведемо нескладне дослідження в межах предмету цієї справи, яке, на жаль, покаже неспроможність суддів Великої Палати вести аналітичну роботу, бо вони перебувають у тенетах «переконливості» аргументів відповідача без їхнього хоча б побічного дослідження. Уявімо собі, всупереч закону, що суд має рацію, і в процесі проведення конкурсу Комісія може взагалі не оцінювати рівень окремих рейтингових показників кандидатів (нагадаю, що законодавство містить критеріальні оцінки різних рейтингових позицій в розмірі від 10 до 100 балів). Отже, припустимо, що ці оцінки є невідомими, бо окремо не проводилося відповідне оцінювання. Тоді просто дурницею виглядає можливість визначення сумарного результату за відсутності хоча б одного з доданків (хоча, як стверджує відповідач, у нього немає жодного доданку). Звісно, це питання поставало перед судом. Але цей суд у стилі усталеного судочинства за участі органу, що його призначив, уникнув взагалі його розгляду. Але, хочемо ми того, чи ні, необхідно дати відповідь на питання, що прямо стосується даного позову: «яким чином ВККСУ могла визначити рейтингову оцінку за загальний результат конкурсу, якщо вона не здійснювала оцінювання окремих рейтингових позицій, які за нормативним приписом є складовими елементами загальної оцінки?» Розумної, зрозумілої відповіді на нього немає.

Та закон все ж надає відповідь на це питання, але не такого змісту, який використовує суд, а якраз навпаки. У тій же ст. 83 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» вказується, що Порядок та методологія кваліфікаційного оцінювання, показники відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засоби їх встановлення затверджуються ВККС. Усім добре відомо, що відповідний документ затверджений Комісією, він використовується уже не вперше під час проведення подібних конкурсів. За відсутності якогось іншого акту цей делегований Законом документ є єдиним та визначальним у досліджуваній сфері. Якщо не полінуватися та ретельно передивитися до вказаного нормативного акту, неважко помітити, що за приписом п. 2 глави 6 «показники відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям кваліфікаційного оцінювання досліджуються окремо один від одного та у сукупності».

Згідно з правилом пункту 5 глави 6 Положення встановлений перелік критеріїв оцінювання під час прове-

дення конкурсу. В цьому акті визначено також ознаки відповідності кандидата кожному критерію, вказується максимальна сума балів за кожним критерієм. Усі ці показники досліджуються як окремий елемент загального вивчення рівня особи з урахуванням перелічених вище чинників і оцінюється певною сумою балів, яка є складовою загального балу за результатами кваліфікаційного оцінювання. Інакше просто бути не може. Бо якщо спитати Комісію та суддів Верховного Суду, хто і в якому порядку має виставляти бали та оцінювати відповідність кандидатів за кожним критерієм, як то передбачено законодавством, отримаємо традиційне, але значуще мовчання.

Отже, за законом ВККСУ зобов'язана, як того вимагає законодавство, провести кваліфікаційне оцінювання кандидата за даними, вказаними у п. 6 глави 2 розділу II Положення, і мотивована оцінити його в межах встановлених за кожним критерієм балів. Саме на такий порядок дій під час проведення конкурсу вказує нормативний акт, і саме це, попри законодавчі приписи, намагається ігнорувати відповідач та підтримує суд. При цьому Комісія вперто вказує, що жодних оцінювань за окремими критеріями не повинно проводитися та не проводилося. Але, насправді, без визначення хоча б одного з критеріїв встановити рівень загальної оцінки кандидата фізично неможливо. Це не під силу навіть Лейбніцу чи Ньютону!! Взагалі будь-які математичні операції з рейтинговими показниками конкретних кандидатів за окремими кваліфікаційними показниками просто унеможливлюються, враховуючи те, що, як стверджує ВККСУ, вона не визначала окремо ніяких оцінок за окремими критеріями, встановленими законодавчо. То, схоже, становить протиправну мету Комісії, підтриману судом, - унеможливити перевірку законності, відкритості та обґрунтованості результатів кваліфікаційного оцінювання. Як бачимо, непрозора, закрита та неправильна за суттю система оцінки кандидатів не завадила відповідачеві, попри математичні та фізичні закони та здоровий глузд, вивести цифри фінального рейтингового оцінювання всіх кандидатів.

На обґрунтування свого одіозного рішення від 10 грудня 2019 року у справі № 9901/293/19 Велика Палата вказує, що запитувана позивачем інформація не повинна йому надаватися, бо Закон не вказує на обов'язок розпорядника публічних відомостей - ВККС, надавати запитувачу саме дані про його рейтингову оцінку за окремими критеріями, визначеними законом. Суд, зокрема, вказує: «ані Закон № 1402-VIII, ані Положення № 143/зп-16 обов'язку щодо окремого фіксування ВККС балів щодо оцінювання кандидатів на посаду судді за показниками, визначеними у п. 5 глави 6 цього Положення, не передбачають». Це твердження, хоч з якого боку його не розглядай, виглядає незграбним і, насправді, робить ведмежу послугу відповідачеві. Адже і Закон № 1402-VIII, і Положення № 143/зп-16 взагалі не кажуть про порядок фіксації будь-яких результатів кваліфікаційного оцінювання. Відтак, за судовою логікою, орган публічної влади, на якого поширюється закон «Про доступ до публічної інформації», може взагалі не фіксувати та не зберігати якісь дані про кваліфікаційне оцінювання кандидатів у суді. Такий підхід вищого судового органу взагалі нівелює приписи чинного національного законодавства, переводячи відносини в площину, де жодний розпорядник публічної

інформації ніколи не буде зобов'язаний надавати вільний доступ до неї. Фактично, ВС поховав принципи вільного отримання інформації, передбачені у ст. 34 Конституції та ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Адже вимога щодо надання публічної інформації запитувачу лише тоді, коли саме ці відомості передбачені в законі, зводить нанівець дієвість та ефективність Закону України «Про доступ до публічної інформації». Бо, як неважко помітити, в жодному законі немає переліку даних, які можуть бути запитані і надані розпорядником, у тому числі ВККС. Якщо пристати на логіку Верховного Суду, отримаємо результат, коли будь-який орган влади, у тому числі ВККС, вправі відмовити особі у зверненні за публічною інформацією, оскільки у якомусь законі не передбачено, що саме такі відомості можуть надаватися запитувачу.

На щастя, подібний підхід відверто не узгоджується з ЗУ «Про доступ до публічної інформації» та міжнародною правозахисною практикою, вираженою у прецедентних рішеннях ЄСПЛ, які є джерелом національного права. Дійсно, за ст. 1 зазначеного Закону публічна інформація - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Цілком очевидно, що запитувана інформація щодо конкретних оцінок за окремими рейтинговими показниками перебуває або повинна перебувати в розпорядженні відповідача, оскільки, як вже вказувалось, він без цих даних просто на зміг би обрахувати остаточні результати. Тож Комісія мусила надати запитувачу відповідну інформацію.

З проведеного дослідження можна зробити такі висновки. Як бачимо, неправовий консенсус між судом і органом, який цей суд, власне, призначив, є поки що звичним негативним явищем. І це ще раз підтверджує необхідність реформ судочинства та судового врядування, які наразі проводяться згідно з законом № 1008. Але в такому разі виникає ще одне, дуже не пересічне питання. Уявімо, що найближчим часом буде закінчено оголошений законом новий добір на посади членів ВККСУ, і цей орган почне свою роботу, яка на тривалий час була припинена. За самим сенсом закону і з огляду на загально визнану неправомірну інформаційну політику попередників Комісія не повинна продовжувати нехтувати інформаційними правами громадян. Звісно, нові люди прагнуть побудувати свою політику та відносини з громадськістю на засадах відкритості та прозорості, тобто саме так, як вимагає Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Але цього він апріорі зробити не зможе. Бо ще до створення нової ВККС Верховний Суд встановив обмеження у доступі до публічної інформації, визнавши, що Комісії її надавати запитувачам не потрібно. Що ж ми отримаємо в результаті. А ось що. Нова комісія або буде таким же закритим і непрозорим, а відтак схильним до маніпуляцій і незаконних обходів органом, тож її чекає доля попередників, або ж вона відкине рішення Верховного Суду про заборону доступу осіб до публічної інформації та діятиме винятково відповідно до приписів закону.

Література

1. Значну частину інформації про конкурс до Верховного суду приховують журналісти. iPress.ua. URL: https://ipress.ua/news/znachnu_chastynu_informatsii_pro_konkurs_do_verhovnogo_sudu_pryhovuyut_zhurnalisty_208676.html.

2. РПР вимагає від ВККС оприлюднити роботи та оцінки кандидатів на посади суддів Верховного Суду. URL: <https://rpr.org.ua/news/rpr-vumahaє-vid-vkks-oprylyudnyty-roboty-ta-otsinky-kandydativ-na-posady-suddiv-verhovnoho-sudu/>.

3. Маніпуляції з результатами конкурсу до Верховного Суду: статистичні докази / Блог Михайла Жернакова / URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/zhernakov/58e4a2e32738e/f>.

4. Кваліфікаційне оцінювання суддів 2016-2018: проміжні результати. Аналітичний огляд підготовлено експертами громадських організацій: Центр політико-правових

реформ у межах проекту «Посилення ролі громадянського суспільства у забезпеченні демократичних реформ і якості державної влади» за підтримки Європейського Союзу Фундація ДЕЮРЕ у межах програми МАТРА за фінансової підтримки Посольства Королівства Нідерланди ВО «Автомайдан» у межах Програми сприяння громадської активності «Долучайся!», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Раєт в Україні URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/04/1554460296qualification_report_full_eu.pdf.

5. Справа № 9901/293/19. Архів Касаційного адміністративного суду Верховного Суду за 2019 рік.

*Гуйван П. Д.,
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України,
професор
Полтавського інституту бізнесу*

ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Даниленко А. О.

Для того щоб зрозуміти який науковий підхід до дифініювання терміну «публічне адміністрування» є найбільш прийнятним для сучасного етапу розвитку вітчизняної адміністративної науки, правотворчості та правореалізації зокрема, здійснено огляд наукових джерел, присвячених цій та суміжній тематикам. Автором підтримано позицію широкого трактування цього процесу та сформовано авторське категорійно-понятійне його розуміння.

Ключові слова: влада, держава, публічне адміністрування, публічне управління, суспільство.

Для того чтобы понять какой научный подход к определению термина «публичное администрирование» является наиболее приемлемым для современного этапа развития отечественной административной науки, правотворчества и правореализации в частности, сделан обзор научных источников, посвященных этой и смежной тематикам. Автором поддержана позиция широкой трактовки данного процесса и сформировано авторское категорийно-понятийное его понимание.

Ключевые слова: власть, государство, публичное администрирование, публичное управление, общество.

The aim of this article is an analysis of doctrinal approaches to defining the concept of public administration. This done in order to understand which scientific approach to the definition of term is most appropriate for current stage development of national administrative science, lawmaking and legal implementation.

Actual problems of public administration have been the subject of research by many scientists, but despite their considerable achievements, the stated problems do not lose their relevance.

The main problem is that the doctrine of legal science regarding the categorical conceptual understanding of the same phenomenon or process contains at least several positions and sometimes hundreds. It depends on the legal nature of the phenomenon under study. The unanimity of the positions of scientists can be observed only in the case of legislative consolidation of its basic structural properties or individual essential features, which is the basis of its content content. Otherwise, there is a subjective interpretation of a particular scientist, expressed by the aggregate representation of a certain ideological content.

The reasons for this state of affairs can be distinguished by at least several, starting with the absence of official (legislative) interpretation of these categories, ending with a hyper complex of features of this process, which has an uncertain structure and strategic dynamics.

Having reviewed the scientific sources devoted to this and related topics, the author supported the position of a broad interpretation of this process and formed the author's categorical and conceptual understanding of it. In the essential dimension of public administration is the cooperation of the efforts of the subjects of administrative legal relations, expressed as a joint activity for the achievement of public goals.

Key words: power, public administration, public services, society, state.

Постановка проблеми та її актуальність. Доктрина юридичної науки щодо категорійно-понятійного розуміння одного і того ж явища чи процесу містить щонайменше декілька позицій. Це залежить від юридичної природи досліджуваного феномену. Одноставність позицій вчених можна спостерігати лише у разі законодавчого закріплення основних його конструкційних властивостей або ж окремих сутнісних ознак, що є базисом його змістового наповнення. У іншому разі має місце суб'єктивне інтерпретування конкретного науковця, виражене сукупним уявленням певного ідейного змісту.

Зазначене стосується і категорії «публічне адміністрування», яка, незважаючи на активне дослідження та застосування вченими, на думку багатьох із них, досі не має певного однозначного трактування. Зараз дуже популярно і модно вживати нові терміни, хоча, за словами вчених, мало хто може достовірно сказати і обґрунтувати різницю між публічним та державним управлінням, публічним і державним адмініструванням, управлінням та адмініструванням, публічною та державною адміністрацією [1, с. 113].

Причин такого стану речей можна виділити щонайменше декілька, починаючи з відсутності офіційного (законодавчого) трактування зазначених категорій, закінчуючи гіперкомплексом ознак цього процесу, яке має невизначену структуру та стратегічну динаміку. Відповідно, для того щоб зрозуміти який науковий підхід до дифініювання зазначеного терміну є найбільш прийнятним для сучасного етапу розвитку вітчизняної адміністративної науки, правотворчості та правореалізації зокрема, вважаємо за доцільне здійснити огляд наукових джерел, присвячених цій та суміжній тематикам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі проблеми публічного адміністрування були предметом дослідження таких вчених, як О. Амосов, В. Бех, В. Воронкова, В. Дзюндзюк, Г. Зинченко, К. Колесникова, О. Кузьменко, О. Лазор, М. Максименюк, В. Малиновський, О. Митяй, П. Петровський, В. Пилипишин, Т. Семенчук, та інші. Однак, незважаючи на значні здобутки вчених, заявлена проблематика не втрачає своєї актуальності.

Метою цієї статті є аналіз доктринальних підходів до визначення поняття публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. За справедливими твердженнями О. Митяя та О. Світового, державне управління є одним із найскладніших інститутів і категорій адміністративного права у зв'язку з комплексним характером, специфікою суб'єктів і об'єктів державного управління і взаємозв'язків між ними. Трансформаційні процеси, що відбуваються в українській державі і суспільстві, адміністративна реформа, що триває, зумовили науковий пошук нових підходів до розуміння

Даниленко А. О., 2019

суті державного управління і можливостей його оновлення, що виразилося в підвищенні уваги до такої категорії, як «публічне адміністрування» [2, с. 124].

На переконання більшості вчених, державне управління реформується в публічне [3, с. 21]. Тому часто в науці й на практиці як рівноцінний заміник терміна «управління» застосовують слово «адміністрація», причому йдеться не про керівництво якогось органу чи організації, а про власне процес здійснення управління (адміністрування) [4, с. 192].

Вчений В. Дзюндзюк, аналізуючи необхідність переходу від публічного адміністрування до публічного менеджменту, виявив, що термін «адміністрування» походить від *ministrare*, що означає «служити». Дослідник вказує, що оксфордський словник визначає його як «управління справами» чи «спрямування або керівництво виконання» [5] (словник Вебстера дає, власне кажучи, те ж саме визначення [6]) [7, с. 9]. Згідно з результатами дослідження Т. Семенчука під цим терміном зазвичай розуміється організаційно-ропорядчий метод державного управління, який використовується органами державної влади. Іншими словами, адміністрування - це бюрократичний метод управління суспільством, що ґрунтується на силі та авторитеті влади, тобто в наказах, постановках, розпорядженнях, вказівках та інструкціях. Цей метод є специфічним, та його переважно використовують виконавчі органи влади в особі державних службовців. Тобто, на думку автора, адміністрування - це дії державних службовців у частині надання громадянам країни послуг щодо чинного законодавства [8, с. 387].

Здебільшого зарубіжні вчені вважають, що саме адміністрування є тим керівним процесом, який впливає на публічний та приватний сектори. Відповідно, публічне адміністрування - його різновид, секторна приналежність, яка навіть назвою репрезентує орієнтацію на загальне благо.

К. Колесникова наголошує, що зазначена категорія пішла із зарубіжної літератури. Спочатку переклад терміну "Public administration" був однозначним - «державне управління», згодом було досліджено, що це поняття має полісемантичний характер і залежно від контексту перекладається ще як «публічне адміністрування» та «публічна адміністрація» і навіть «суспільне управління», «управління на державному та місцевому рівні», «громадська адміністрація». Це стосується і термінів "public" і "administration". У словнику Мюллера надано п'ять дефініцій "public" як прикметника: суспільний, державний; народний, загальнонародний; публічний, загальнодоступний; комунальний; відкритий, гласний [9], а в професійному онлайн-словнику Мультитран - 15: суспільний, народний, загальнонародний, комунальний, публічний, загальнодоступний, відкритий, державний, загальний, казенний, суспільного користування, колективний, гласний, несекретний, об'єднаний [1, с. 113; 10].

Річ у тім, що в англійській мові відсутня різниця між словами «державний» і «суспільний»: обидва ці слова виражені терміном "public". Це є показовим, тому що держава - це не тільки чиновники і політики, держава і влада - це суспільство, яке впливає на процеси, які відбуваються у країні. Школа публічної політики ставить своєю метою вдосконалення того, що називається "policy", а не "politics". "Public policy" передбачає

узгодження суспільних інтересів, а не боротьбу чи конкуренцію, і цим вона принципово відрізняється від партійної політики. Public policy передбачає сумісну роботу представників уряду, місцевих влад, суспільних організацій, незалежних дослідників, експертів тощо, а не протиставлення їх один одному. Public policy здійснюється за рахунок розгортання процесу аналізу державної політики як єдності економічної, соціальної і політичної сфер, спрямованих на вирішення суспільно-значущих проблем [11; 12; 13, с. 51-52].

Відповідно, у сутнісному вимірі публічним адмініструванням є кооперація зусиль суб'єктів адміністративних правовідносин, виражена спільною діяльністю для досягнення публічних цілей.

У вигляді наступної системи вкажемо окремі наукові позиції відносно визначення поняття публічного адміністрування:

1) Т. Семенчук пропонує розглядати публічне адміністрування як механізм, який, з одного боку, забезпечує надання суспільству послуг щодо законодавства, а з іншого - реалізацію обраного типу політики, яку втілюють державні службовці, яким було делеговано повноваження під час волевиявлення народу на виборах, як в межах країни, так і за кордоном, у всіх напрямках її прояву [8, с. 388];

2) О. Амосов та Н. Гавкалова публічне адміністрування визначають як взаємовплив суб'єкта управління та носія влади на суспільні процеси та відносини відповідно до суспільно-значущих функцій і повноважень. Вчені стверджують, що аналізований процес має подвійну філософську природу, оскільки може розглядатись як: 1) професійна діяльність державних службовців, яка охоплює всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду, а також вивчення, розробка і впровадження напрямів державної політики; 2) система управління, представлена адміністративними інститутами в рамках прийнятої структури влади [14, с. 7];

3) мінімалістично, однак досить коректно досліджуваній феномен розкриває О. Кузьменко, яка вважає, що це діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму [15, с. 24];

4) Г. Зінченко вважає, що система публічного адміністрування - це організаційні структури державного апарату, персонал яких реалізує сукупність необхідних функцій, використовуючи при цьому комплекс відповідних форм, методів і процедур, а також прями та зворотні зв'язки між державою та суспільством [1, с. 114; 16, с. 46];

5) на думку В. Коваленка, публічне адміністрування розкриває основні напрями цілеспрямованої діяльності суб'єктів владних повноважень щодо виконання адміністративних зобов'язань [1, с. 114; 17, с. 214];

б) дещо інакше визначає публічне адміністрування В. Бех. Дослідник вважає, що це суспільно-політична влада, основні види якої: а) влада народу як безпосереднє народовладдя, безпосередня демократія (вибори, референдуми); б) державна влада - законодавча, виконавча, судова; в) місцева самоврядування - місцева публічна влада, що здійснюється, зокрема, територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування - місцева, публічна влада, що здійснюється, зокрема, територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування (радами), виконавчими органами рад - сільськими,

селищними, міськими головами тощо. Уточнено, що термін «публічна влада» аналогічний в той же час терміну «народовладдя» чи врядування [11, с. 208; 18];

7) вчена К. Колесникова публічне адміністрування вважає складником публічного врядування та процедурою втілення рішень, прийнятих у системі публічного управління [1, с. 117];

8) за твердженнями О. Лазор, аналізований процес - це діяльність усієї системи адміністративних інституцій з ієрархією державної влади та влади місцевого самоврядування. Тобто це скоординовані групові дії з питань публічних справ, спрямовані на їх вирішення [19, с. 114].

При цьому маємо змогу спостерігати як певну єдність думок вчених, так і їх неузгодженість. Яскраво це можна продемонструвати відсутністю їх узгодженої позиції й щодо таких термінів, як «публічна адміністрація», «адміністративні інститути» чи «публічні справи». З наявного можна зробити логічний висновок про те, що аналізований процес має два полярихні аспекти: 1) діяльність винятково представників виконавчих органів влади - виконання чи забезпечення державної політики; реалізація урядом покладених на нього функцій; 2) діяльність невичерпного кола уповноважених державою суб'єктів задля виконання функцій останньої.

Тобто у вузькому значенні публічне адміністрування пов'язане з виконавчою гілкою влади та розглядається як професійна діяльність державних службовців та осіб, що працюють у соціальній сфері, у неурядових організаціях, в установах та в організаціях, що мають бюджетне фінансування та існують на спонсорські кошти з метою забезпечення життєдіяльності країни на рівні державного, регіонального, місцевого управління та здійснюють вивчення, розробку і впровадження публічної політики. Публічне адміністрування у широкому сенсі пов'язане з функціонуванням всіх гілок влади - законодавчої, виконавчої, судової [20, с. 12]. Таким чином, у змісті робиться ототожнення державно-адміністративного управління з процесом здійснення відповідної діяльності, тобто з широким тлумаченням публічного адміністрування як особливого та самостійного різновиду діяльності державних органів, в тому числі органів виконавчої влади. З цим моментом безпосередньо пов'язаний і адміністративний аспект адміністрування [21, с. 67].

Висновки. Підводячи підсумок, можемо констатувати, що публічне адміністрування, на наш погляд, слід розглядати саме з позиції широкого трактування цього процесу, що зумовлюється наступним: публічне адміністрування діє у всіх формах державної влади (не лише виконавчої, але й законодавчої - через публічний характер нормотворчості, судової - через публічне становище суддів, функціонування органів суддівського врядування та інших суб'єктів, що здійснюють судове адміністрування), тому публічне адміністрування є всеохоплюючим поняттям, керівним процесом держави, реалізованим за допомогою публічного формування, впровадження та використання загальних та спеціальних норм, інструментів та процедур задля врегулювання суспільних відносин та виконання поставлених перед державою та суспільством завдань та функцій.

Література

1. Колесникова К.О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 3. С. 112-119.
2. Митяй О.В. Дослідження понять «державне управління» і «публічне адміністрування». *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2018. Вип. 1. С. 124-128.
3. Петровський П.М. Проблема розуміння в контексті розвитку публічного управління в Україні. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 1. С. 21-27.
4. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. 2-ге вид., доповн. та переробл. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
5. Oxford Dictionary. Oxford : Oxford University Press, 1991.
6. Hughes O. *Public Management and Administration: An Introduction*. London : Macmillan Press Ltd, 2005.
7. Дзюндзюк В.Б. Модернізація органів влади: перехід від публічного адміністрування до публічного менеджменту. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 2. С. 9-14.
8. Семенчук Т.Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2013. Вип. 42. С. 385-390.
9. Термін «публічний». Англо-російський словник Мюллера. URL: http://slovarus.info/eng_m.php.
10. Термін «публічний». Онлайн-словник Мульти-тран. URL: <http://www.multitrans.ru/c/M.exe?l1=2&l2=1&s=public>.
11. Максименюк М.Ю. Філософські засади публічного адміністрування. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2015. Вип. 61. С. 206-223.
12. Воронкова В.Г. Філософія гуманістичного менеджменту: (соціально-антропологічні виміри) : монографія. Запоріжжя : РВВ ЗДІА, 2008. 254 с.
13. Сукманова О.В. Публічне адміністрування охорони права власності в Україні. *Теорія і практика*. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 450 с.
14. Амосов О. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма). *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Спец. вип. С. 6-13.
15. Кузьменко О.В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2009. № 3. С. 20-24.
16. Зинченко Г.П. Соціологія управління: Учебно-метод. Комплекс. Ростов-на-Дону : СКАГС, 2010. 48 с.
17. Колпаков В. К. Курс адміністративного права України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
18. Бех В.П. Генезис соціального організму країни : монографія. 2-е вид. Запоріжжя : Просвіта, 2000. 288 с.
19. Лазор О.Я. Публічне управління та адміністрування: ретроспектива деяких теоретичних аспектів. *Університетські наукові записки*. 2015. № 4. С. 111-121.
20. Амосов О.Ю. Публічне адміністрування: методологічний контекст. *Публічне управління XXI століття: від соціального діалогу до суспільного консенсусу* : зб. тез до XIV Міжнар. наук. конгресу. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2014. С. 12-13.
21. Пилипишин В.П. Адміністративний аспект публічного адміністрування. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 6. С. 68-71.

Даниленко А. О.,
аспірант, науковий співробітник
Науково-дослідного інституту публічного права

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ЧАСТИНІ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Єрмак В. В.

У статті здійснюється розгляд основних напрямів розвитку адміністративного законодавства в частині удосконалення механізмів реалізації державної політики в сфері житлово-комунальних послуг. Науковцем досліджено такі проблеми розвитку державної політики у сфері житлово-комунальних послуг і діяльності підприємств житлово-комунальної сфери: недосконалість чинного законодавства щодо здійснення належного фінансування підприємств житлово-комунальної сфери; збитковість підприємств житлово-комунальної сфери; значна централізація житлово-комунальних послуг в Україні; відсутність розвитку конкурентних відносин у сфері надання житлово-комунальних послуг; проблема залучення приватних інвестицій у галузь; відсутність умов для реалізації державно-приватного та муніципально-приватного партнерства; проблема створення відповідної інформаційної інфраструктури та надано конкретні рекомендації щодо подолання вказаних проблем та удосконалення законодавства в цій сфері.

Визначено, що відсутність реальних стимулів для залучення інвестицій є дійсно однією із важливих проблем у сфері функціонування житлово-комунального господарства. З метою виправлення вказаної ситуації необхідно на законодавчому рівні передбачити реальну можливість залучення інвестицій у галузь житлово-комунального господарства шляхом забезпечення здійснення відповідної бюджетної підтримки, тобто здійснення бюджетного фінансування з боку держави та органів місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що адміністративне законодавство в частині удосконалення механізмів реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг потребує подальшого дослідження та оновлення із застосуванням нових принципів побудови фінансування вказаної галузі, розширення партнерських відносин, формуванням нових підходів до розвитку конкурентних відносин у сфері надання житлово-комунальних послуг, залученням приватних інвестицій у галузь тощо. У процесі вдосконалення законодавства у сфері надання та отримання житлово-комунальних послуг і реалізації державної політики у вказаній сфері важливе місце відведено саме участі органів місцевого самоврядування, які безпосередньо втілюють державну політику на підпорядкованій їм адміністративно-територіальній одиниці у процесі поступової децентралізації державної влади.

Ключові слова: законодавство, житлово-комунальна сфера, державна політика, фінансування, житлово-комунальні послуги.

В статті здійснюється розгляд основних напрямів розвитку адміністративного законодавства в частині удосконалення механізмів реалізації державної політики в сфері житлово-комунальних послуг. Ученим досліджено такі проблеми розвитку державної політики в сфері житлово-комуналь-

них послуг і діяльності підприємств житлово-комунальної сфери: неперфектність діючого законодавства по здійсненню належного фінансування підприємств житлово-комунальної сфери; убогість підприємств житлово-комунальної сфери; значительная централизация жилищно-коммунальных услуг в Украине; отсутствие развития конкурентных отношений в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг; проблема привлечения частных инвестиций в отрасль; отсутствие условий для реализации государственно-частного и муниципально-частного партнерства; проблема создания соответствующей информационной инфраструктуры и предоставлены конкретные рекомендации по преодолению указанных проблем и совершенствованию законодательства в этой сфере.

Визначено, що відсутність реальних стимулів для залучення інвестицій є дійсно однією із важливих проблем у сфері функціонування житлово-комунального господарства. З метою виправлення вказаної ситуації необхідно на законодавчому рівні передбачити реальну можливість залучення інвестицій у галузь житлово-комунального господарства шляхом забезпечення здійснення відповідної бюджетної підтримки, тобто здійснення бюджетного фінансування з боку держави та органів місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що адміністративне законодавство в частині удосконалення механізмів реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг потребує подальшого дослідження та оновлення із застосуванням нових принципів побудови фінансування вказаної галузі, розширення партнерських відносин, формуванням нових підходів до розвитку конкурентних відносин у сфері надання житлово-комунальних послуг, залученням приватних інвестицій у галузь тощо. У процесі удосконалення законодавства у сфері надання та отримання житлово-комунальних послуг і реалізації державної політики у вказаній сфері важливе місце відведено саме участі органів місцевого самоврядування, які безпосередньо втілюють державну політику на підпорядкованій їм адміністративно-територіальній одиниці у процесі поступової децентралізації державної влади.

Ключевые слова: законодательство, жилищно-коммунальная сфера, государственная политика, финансирование, жилищно-коммунальные услуги.

The article deals with the main directions of development of administrative legislation in terms of improving the mechanisms of implementation of state policy in the field of housing and communal services. The following problems of development of the state policy in the sphere of housing and communal services and activity of the enterprises of the housing and commu-

nal sphere in particular are researched, namely: imperfection of the current legislation on implementation of proper financing of the enterprises of the housing and communal sphere; loss of housing and communal services enterprises; significant centralization of housing and communal services in Ukraine; lack of development of competitive relations in the sphere of provision of housing and communal services; the problem of attracting private investment in the industry; lack of conditions for implementation of public-private and municipal-private partnerships; the problem of creating an appropriate information infrastructure.

The article provides specific recommendations for overcoming these problems and improving legislation in this area. It is determined that the lack of real incentives for attracting investment is indeed one of the important problems in the functioning of housing and communal services. In order to remedy this situation, it is necessary to provide at the legislative level a real possibility of attracting investments in the housing and communal services sector by ensuring the implementation of appropriate budget support, ie budgetary financing by the state and local self-government bodies.

It is concluded that administrative legislation regarding improvement of mechanisms of implementation of state policy in the field of housing and communal services requires further research and updating with application of new principles of construction of financing of the specified industry, expansion of partnerships, formation of new approaches to the development of competitive relations in the sphere of housing and communal services provision services, attracting private investment in the industry, etc. In the process of improvement of the legislation in the sphere of provision and reception of housing and communal services and implementation of state policy in the said sphere, an important place is given to participation of local self-government bodies, which directly embody the state policy at the subordinated administrative-territorial unit in the process of post-governmentalisation.

Key words: legislation, housing and communal services, public policy, financing, housing and communal services.

Постановка проблеми та її актуальність. Сфера житлово-комунальних послуг в Україні постійно є предметом обговорень науковців, практиків, представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, пересічних громадян та їх об'єднань. Реформування системи житлово-комунальних послуг в Україні перебуває у процесі реформування вже не один рік, проте досить суттєвих зрушень у вказаній галузі, на жаль, ми не спостерігаємо. Процес реформування житлово-комунальної сфери здійснюється досить повільно, а ті проблеми, які виникають всередині галузі протягом значного періоду часу, майже не вирішуються, а тому продовжують залишатися актуальними. Звичайно це пов'язано із різноманітними політичними та соціально-економічними факторами, суспільним розвитком окремих адміністративно-територіальних одиниць, розвитком законодавства у вказаній сфері, зацікавленістю місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі оновлення підприємств житлово-комунальної сфери тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Діяльність органів місцевого самоврядування була предметом значної кількості наукових досліджень різноманітних вчених, серед яких М.М. Білинська, О.І. Васильєва, К.О. Ващенко, С.В. Загороднюк, Ю.В. Ковбасюк, І.В. Козюра, В.Ф. Мартиненко, П.П. Петровський, Н.П. Ярош та інші. Проте детального дослідження напрямів розвитку адміністративного законодавства

в частині удосконалення механізмів реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг немає, що й обумовлює актуальність цієї статті.

Метою статті є виокремлення основних напрямів розвитку адміністративного законодавства в частині удосконалення механізмів реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг. Для досягнення поставленої мети у статті здійснюється розгляд основних проблем функціонування підприємств житлово-комунальної сфери, визначаються основні аспекти удосконалення фінансування вказаної сфери, а також проводиться удосконалення законодавства у вказаній сфері на основі аналізу низки інших проблем у сфері житлово-комунальних послуг.

Виклад основного матеріалу. Однією з причин кризового стану підприємств у сфері житлово-комунальних послуг є саме недосконалість чинного законодавства щодо здійснення належного фінансування підприємств житлово-комунальної сфери. Бюджетне фінансування вказаної галузі з кожним роком все зменшується, що призводить до пошуку нових джерел фінансування, поступової реалізації бюджетної децентралізації підприємств житлово-комунального господарства.

Проблемою є відсутня можливість залучення додаткових коштів для фінансування підприємств житлово-комунальної сфери, в тому числі й можливості використання позикового капіталу у сфері житлово-комунальних послуг. Про можливість використання позик у своїх наукових працях говорить О.В. Твердь, який зазначає, що джерелом акумуляції коштів для потреб ЖКГ є місцеві позики, які можуть здійснюватися через емісію облігацій. Як свідчить досвід розвинених країн, облігації місцевої позики є дієвим способом одержання коштів для місцевих органів влади.

Облігації місцевих позик є одними із найбільш надійних цінних паперів і гарантуються податковими повноваженнями органів місцевого самоврядування і комунальною власністю [1, с. 857]. Автор схиляється до думки про можливість надання позик підприємствам житлово-комунальної сфери саме банками та іншими державними фінансовими установами. Проте проблемним є те, що позики супроводжується значними процентними ставками банків за надання грошових коштів, що, на жаль, унеможливує у зв'язку з нестабільною фінансовою дисципліною можливість користування такими позиками та кредитами підприємствами житлово-комунальної сфери.

Про значну участь банків у реформуванні системи ЖКГ можна говорити, аналізуючи досвід Польщі. Як наголошує А.А. Стеценко, у реформуванні ЖКГ Польщі існувала зацікавленість із боку банків, які бачили свою вигоду і відчували підтримку з боку уряду країни. Комерційні та державні банки надавали кредити житловим товариствам для модернізації житлового фонду з низьким відсотком (2-10%) під гарантію повернення через тарифну політику. Крім того, товариство могло виграти грант і отримати від держави фінансування на покриття відсотків по кредиту. Відповідним процесам сприяла законодавча діяльність держави [2, с. 4]. Враховуючи збитковість підприємств житлово-комунальної сфери та те, що останні здійснюють свою діяльність в основному за рахунок власних коштів, варто здійснити перегляд законодавства у вказаній сфері та розробити напрями діяльності щодо зниження підприємствам жит-

лово-комунальної сфери процентної ставки за позиками (кредитами) з метою залучення додаткових коштів для їх фінансування.

Також проблема подолання збитковості підприємств житлово-комунальної сфери може бути вирішена й шляхом удосконалення методів управління такими підприємствами на відповідній адміністративно-територіальній одиниці органами місцевого самоврядування. Підвищенню ефективності використання комунальної власності на думку О.В. Нагорної також має сприяти оптимізація структури інвестиційного портфелю територіальних громад шляхом зменшення його обсягу за рахунок належних громадам збиткових і малорентабельних об'єктів комунальної власності та збільшення - за рахунок придбання акцій високодохідних, які мають стратегічне значення, підприємств [3].

Важливого значення для підвищення рівня фінансування комунальної сфери набуває збільшення видатків на реалізацію місцевих програм розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів і вирішення житлово-комунальних проблем місцевого значення. Досить цікавим до фінансування сфери ЖКГ є підхід, наданий О.С. Максименком, який наголошує на тому, що джерелами фінансування ЖКГ слід управляти селективно, а саме з держбюджету фінансувати неприбуткові програми і загальнопроектні розробки, іноземні інвестиції спрямовувати на модернізаційні проекти; з іноземних фондів допомогти виділяти кошти на формування корпоративної культури відносин; із малого бізнесу - у локальні, дрібні проекти з коротким строком окупності; з великого бізнесу - на енергозбереження; з місцевого бюджету - на розвиток інфраструктури; кошти самих підприємств ЖКГ спрямовувати на капітальний ремонт споруд та устаткування [4, с. 44]. Загалом підхід є досить перспективним для розвитку житлово-комунальної сфери, оскільки за рахунок різноманітних джерел і додаткових коштів, в тому числі іноземних інвесторів, здійснюється фінансування різноманітних проектів і програм розвитку сфери ЖКГ. Такі вітчизняні та зарубіжні інвестиції сприятимуть розвитку позитивних змін у сфері житлово-комунальних послуг та нових ідеологій щодо проведення реформ у досліджуваній сфері.

Із проблемою неналежного фінансування підприємств житлово-комунальної сфери досить тісно пов'язана й інша проблема - житлово-комунальне господарство продовжує залишатися бюджетно-дотаційною сферою, що пояснюється монополізованим становищем суб'єктів ЖКГ, а також відсутністю стимулів до формування в цій сфері конкурентного середовища. Постійна дотаційність галузі, як наголошує М.М. Забаштанський, наявність значних сум дебіторської заборгованості, здійснення цінової політики органами місцевого самоврядування та відсутність податкових пільг і сприятливого інвестиційного середовища унеможливають залучення додаткових джерел фінансових ресурсів.

Крім того, фінансове становище житлово-комунальної сфери не можна назвати задовільним [5, с. 26]. Про негативний характер дотаційної підтримки та її вплив на розвиток підприємств житлово-комунальної сфери говорить Г. Козинець. Автор наголошує на тому, що сьогодні бюджетна підтримка підприємств комунальної форми власності в Україні здійснюється на безповоротній основі, що стимулює споживацькі настрої цих

підприємств. Тому бюджетна підтримка не лише не стимулює залучення підприємствами позабюджетних інвестицій, а й породжує в них небажання залучати кредитні кошти для свого розвитку [6].

Одним із підходів до вирішення проблеми фінансування підприємств житлово-комунальної сфери окремі науковці вбачають у зміні їх організаційно-правового статусу. Так, О.Ю. Коцюрба висловлює думку, відповідно до якої важливим інструментом фінансового забезпечення житлово-комунальних підприємств є здійснення акціонування, тобто перетворення комунального підприємства в акціонерне товариство, при якому все майно, яке буде передано до складу майнового комплексу підприємства, перестане бути комунальним майном, а перейде у власність створеного АТ.

Науковець вказує на те, що у випадку, коли орган місцевого самоврядування стає єдиним власником АТ, за ним зберігається колишній обсяг повноважень, але права на майно перестают бути комунальними [7, с. 267-268]. Автор вважає, що проблема дотаційності підприємств житлово-комунальної сфери може бути вирішена виключно на законодавчому рівні за безпосередньої підтримки органів місцевого самоврядування. Має бути переглянуто підходи до використання коштів підприємствами житлово-комунальної сфери та здійснено спрямування бюджетних коштів на розвиток ринкових відносин у сфері ЖКГ, модернізацію підприємств житлово-комунального господарства.

Такі підприємства мають бути вигідними для місцевої влади, приносити відповідний прибуток і належним чином забезпечувати потреби населення відповідного регіону. Вирішення вказаного завдання можливе виключно шляхом усвідомлення як органами місцевого самоврядування, так і самими підприємствами того, що економічна самодостатність територіальних громад є результатом належного виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень щодо підприємств житлово-комунального господарства та необхідності таких підприємств надавати своєчасні та якісні послуги. Тобто, йдеться саме про повноваження органів місцевого самоврядування щодо формування критеріїв функціонування підприємств комунальної власності, оновлення їх матеріально-технічної бази та подальшої модернізації.

Ще однією проблемою, на думку автора, є досить значна централізація житлово-комунальних послуг в Україні. Як свідчить досвід зарубіжних країн, житлово-комунальна сфера більшості високорозвинених країн перебуває під контролем місцевих органів влади, що значно спрощує процес як надання житлово-комунальних послуг, так і дозволяє на місці вирішити низку проблемних питань, які виникають у взаємовідносинах між споживачами та підприємствами житлово-комунальної сфери, а також проблем щодо оновлення матеріально-технічної бази та модернізації вказаних підприємств.

Відмінність від українського ринку житлових послуг у країнах Західної Європи і США полягає у наявності розвиненого конкурентного середовища. Свої послуги пропонують фірми різних форм власності, що дозволяє споживачам вибирати підприємства, які забезпечують більш високу якість послуг і більш вигідні тарифні схеми та умови платежів. В умовах конкуренції фірми пропонують різні пільги, комплекс додаткових послуг тощо [8]. На сьогодні в Україні вже існує практика ство-

рення приватних підприємств, які надають якісні житлово-комунальні послуги, проте їх кількість є досить незначною, а функціонують вони виключно у великих містах, де є не тільки конкуренція, а й значна кількість нових об'єктів (будівель), яким і надаються відповідні комунальні послуги.

Про таку тенденцію зазначає О.В. Твердь, який наголошує на тому, що за останні роки на ринку з'явилося багато приватних фірм, які надають якісні комунальні послуги, однак вони конкурують за обслуговування новобудов у великих містах, що не потребують ремонту, а тому гарантують собі високі прибутки. Але, як наголошує науковець, це не вирішує проблеми модернізації житлового фонду, 70% якого потребує капітального ремонту і мільйонних інвестицій [1, с. 857-858]. Автор погоджується із думкою науковця та вважає, що такі фірми мають існувати й у невеликих містах і селищах міського типу, а також обслуговувати села. Для процесу створення та подальшої беззбиткової діяльності вказаних фірм, які б мали змогу на конкурентних основах надавати якісні послуги, необхідною є активна законодавча діяльність вищих органів державної влади.

Автор вважає, що на законодавчому рівні мають бути визначені та закріплені відповідні пільги для роботи таких приватних підприємств на території невеликих міст і селищ міського типу, визначені відповідні стимули щодо їх діяльності. В той же час не можна недооцінювати й роботу органів місцевого самоврядування у вказаному напрямі. Так, останні мають забезпечити належні умови для роботи таких фірм на підпорядкованій їм території, надавати таким підприємствам пільги і стимули щодо їх безперервної та ефективної роботи. Тобто, має бути створений реальний та ефективний механізм зацікавленості роботою у невеликих населених пунктах приватних підприємств, які надають житлово-комунальні послуги.

У наукових працях вчених висловлюються позиції щодо необхідності передачі державних і комунальних підприємств житлово-комунальної сфери до приватної власності. Проте не всі науковці підтримують таку думку. Є й ті, які категорично виступають проти приватизації підприємств житлово-комунальної сфери. Зокрема, таку думку підтримує О.Є. Куц, який проводить паралель із таким процесом у різних країнах Європи та Азії. Науковець зазначає, що цей процес відбувався по-різному, але результати були однаковими і однозначними: жертвами приватизації стали працівники комунальних підприємств і населення. Практично в усіх країнах світу, які зайнялися приватизацією комунального господарства, ці процеси спричинили такі негативні наслідки: а) різке скорочення робочих місць; б) зростання цін на комунальні послуги й зниження якості обслуговування споживачів; в) суттєве забруднення навколишнього середовища; г) ігнорування норм охорони праці й техніки безпеки; г) повальне хабарництво чиновників, які брали участь у процесі приватизації [9, с. 9-10].

Автор вважає, що для України приватизація підприємств житлово-комунальної сфери з першого погляду була б досить корисною, проте не на сьогоднішньому етапі розвитку держави і її окремих адміністративно-територіальних одиниць. Оскільки в країні активного розвитку набуває процес децентралізації влади, необхідним є не подальше його гальмування, а вчинення дій

щодо його активного розвитку та підтримки. Передача житлово-комунальних підприємств до приватного сектору негативно вплине на стабілізацію діяльності органів влади на місцях, може порушити організаційно-економічний та управлінський механізм діяльності органів місцевого самоврядування щодо здійснення місцевої політики на відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

Автор наголошує на тому, що в процесі розвитку децентралізації влади важливим є надання саме органам місцевого самоврядування прав і можливостей на вирішення актуальних проблем щодо роботи та діяльності підприємств житлово-комунальної сфери, їх поступової модернізації відповідно до розвитку громади, а тому останні мають залишитися у комунальній власності. Автор не виключає можливість існування поряд із комунальними й приватних підприємств житлово-комунальної сфери, які б створювали реальну конкуренцію комунальним підприємствам, підвищували якість надання комунальних послуг останніми.

Наступною проблемою у рамках цього дослідження є проблема відсутності розвитку конкурентних відносин у сфері надання житлово-комунальних послуг. Мається на увазі розширення підприємств, які надають житлово-комунальні послуги, шляхом закріплення законодавчої можливості їх створення та функціонування з метою забезпечення вибору споживачами послуг, які надаються вказаними підприємствами, та задоволення власних потреб у сфері житлово-комунальних послуг.

Досліджуючи питання конкуренції у сфері надання житлово-комунальних послуг в Україні, варто погодитися із думкою К.В. Процак та О.П. Просович, які вказують на те, що тільки запровадження конкуренції в управлінні та обслуговуванні житла дасть змогу мешканцям вибрати ту організацію, яка забезпечить належну якість робіт і послуг за нижчою ціною. У цьому напрямі зроблено вже певні кроки, повільно, але все-таки зростає кількість приватизованих ЖЕКів, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), але все ж вони є швидше винятком.

Таке об'єднання має право укладати договори на обслуговування і ремонт майна не лише з ЖЕКом, але й з будь-якою фізичною або юридичною особою [10, с. 515]. Тому варто на законодавчому чи нормативно-правовому рівні закріпити можливість здійснення конкуренції у сфері житлово-комунальних послуг в Україні, передбачивши можливість діяльності юридичних і фізичних осіб у сфері житлово-комунальних послуг та укладання з ними відповідних договорів. На сьогодні законодавство України у сфері взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та приватними інвесторами залишається на вкрай низькому рівні та потребує негайного удосконалення.

Одним із найбільш пріоритетних завдань розвитку й реформування житлово-комунального господарства є залучення приватних інвестицій у галузь. В Україні відсутні реальні та ефективні механізми щодо стимулювання залучення приватних інвестицій до сфери житлово-комунальних послуг. Як вказують із цього приводу О.В. Димченко, М.К. Сухонос, процес залучення приватного сектора в діяльність ЖКП здійснюється повільно через фінансову нестабільність підприємств і за відсутності чітких і прозорих механізмів вибору орендаря або концесіонера.

В Україні відсутні економічні стимули для залучення інвестицій до комунальної галузі. Недосконаліми є і механізми забезпечення гарантій для залучення позикових коштів на фінансування капітальних інвестицій, фінансові та кредитні установи не розглядають комунальну галузь як інвестиційно-привабливу через значну фінансову нестабільність [11, с.125]. автор повністю погоджується із позицією науковця та вважає, що відсутність реальних стимулів для залучення інвестицій є дійсно однією із важливих проблем у сфері функціонування житлово-комунального господарства. З метою виправлення вказаної ситуації необхідно на законодавчому рівні передбачити реальну можливість залучення інвестицій у галузь житлово-комунального господарства шляхом забезпечення здійснення відповідної бюджетної підтримки, тобто здійснення бюджетного фінансування з боку держави та органів місцевого самоврядування. Така підтримка має бути спрямована на розробку та впровадження нових конкретних програм розвитку підприємств житлово-комунальної сфери, а не виключно на погашення дефіциту платежів за житлово-комунальні послуги, які споживаються населенням. Мають бути розроблені та забезпечені реальні механізми залучення до вказаної бюджетної політики позабюджетних коштів, коштів міжнародних організацій і міжнародних фінансових установ, донорських організацій і коштів держав-партнерів.

Важливим напрямом залучення приватних інвестицій до сфери житлово-комунальних послуг є створення в Україні умов для реалізації державно-приватного партнерства (ДПП). Законодавцем щодо розвитку державно-приватного партнерства прийнято низку нормативно-правових актів і програм. Одним із них є Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 року [12]. Цим законом передбачено не лише розподіл доходів, а й розподіл ризиків між державним і приватним партнерами, пов'язаними із виконанням договорів, укладених у рамках ДПП.

Поряд із державно-приватним партнерством О.М. Парубець і Д.О. Сугоняко наголошують і на розвитку муніципально-приватного партнерства для збалансування державних, місцевих та приватних інтересів у сфері фінансування ЖКГ. Суть вказаного партнерства науковці вбачають у співпраці муніципалітетів із бізнес-структурами, які отримують можливість залучення приватних інвестицій, розширивши межі співфінансування проектів модернізації об'єктів комунальної власності. Основними формами муніципально-приватного партнерства, як вважає науковець, можуть бути як оренда об'єктів комунального майна, яке знаходиться в розпорядженні муніципалітетів, так і взяття в оренду майна бізнес-структур (тракторів, снігоприбиральних машин тощо) у розпал сезонних робіт за гострої потреби в них, що є можливим тільки за наявності відповідного правового забезпечення. Ще однією формою муніципально-приватного партнерства є участь бізнес-структур у капіталі підприємств ЖКГ на основі проведення їх акціонування, що створить умови для розвитку конкуренції в цій сфері діяльності та призведе до покращення якості житлово-комунальних послуг [13, с. 305-306].

Аналізуючи досвід зарубіжних країн, можна констатувати той факт, що у більшості високорозвине-

них зарубіжних країн наявні тісні взаємовідносини між територіальними громадами, органами місцевого самоврядування та підприємствами житлово-комунальної сфери. Суттєвим, на думку автора, має стати законодавче визначення аспектів взаємодії вказаних суб'єктів із метою недопущення ними зловживань з боку один одного, усунення дублювання повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування та посилення ролі громадськості, що здійснюється саме шляхом законодавчого закріплення їх участі у вказаних правовідносинах.

Висновки. Автор зазначає, що адміністративне законодавство в частині удосконалення механізмів реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг потребує подальшого дослідження та оновлення із застосуванням нових принципів побудови фінансування вказаної галузі, розширення партнерських відносин, формування нових підходів до розвитку конкурентних відносин у сфері надання житлово-комунальних послуг, залучення приватних інвестицій у галузь тощо. У процесі вдосконалення законодавства у сфері надання та отримання житлово-комунальних послуг і реалізації державної політики у вказаній сфері важливе місце відведено саме участі органів місцевого самоврядування, які безпосередньо втілюють державну політику на підпорядкованій їм адміністративно-територіальній одиниці у процесі поступової децентралізації державної влади.

Література

1. Твердь О.В. Проблеми залучення інвестицій у житлово-комунальне господарство // «Молодий вчений». 2017. № 3. С. 855-859.
2. Стеценко А.А. Зарубіжний досвід реалізації державних програм у сфері житлово-комунального господарства. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Stetsenko.pdf>.
3. Нагорна О.В. Стратегія фінансового забезпечення підприємств комунального господарства: сутність та особливості // «Ефективна економіка». URL: <http://www.economy.nayka.com.ua>.
4. Максименко О.С. Реформування житлово-комунального господарства України: орієнтація на енергозбереження // Економіка і регіон. 2015. № 1. С. 43-49.
5. Забаштанський М.М. Джерела формування фінансових ресурсів підприємств комунального господарства // Актуальні проблеми економіки. 2005. № 6(48). С. 25-29.
6. Козинець Г. Удосконалення фінансування підприємств комунальної форми власності / Г. Козинець, С. Попова. URL: www.kntu.kr.ua.
7. Коцюбра О.Ю. Інструменти фінансового забезпечення діяльності підприємств житлово-комунального господарства // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. 2017. Вип. 31. С. 265-272.
8. Українці стали більше платити за комунальні послуги. URL: www.korespondent.net.
9. Куц О.Є. Закордонний досвід оптимального співвідношення різних форм власності в комунальному господарстві // Теорія і практика правознавства. 2015. Вип. 2(8). С. 1-13.
10. Процак К.В., Просович О.П. Розвиток конкурентних відносин у житлово-комунальному обслуговуванні населення // Національний університет «Львівська політехніка». С. 510-516.
11. Димченко О.В., Сухонос М.К., Славата Д., Прасол В.М., Величко В.В. Особливості й протиріччя роз-

витку житлово-комунального господарства як цілісної системи // Комунальне господарство міст. 2014. Випуск 117. С. 123-130.

12. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI // *Офіційний вісник України*. 2010. № 58. С. 17. Ст. 1988.

13. Парубець О.М., Сугоняко Д.О., Краснянська Ю.В. Напрями вдосконалення механізму фінансування

житлово-комунального господарства України // *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2017. Вип. 3(08). С. 302-306.

Єрмак В. В.,
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОРЯДОК ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ МІГРАЦІЇ

Єрмаков Ю. В.

Наукова стаття присвячена висвітленню адміністративного порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення адміністративних процедур у сфері міграції. Адміністративне оскарження являє собою складний комплексний правовий інститут, що включає як процедурні, так і процесуальні норми. Основними формами адміністративного оскарження виступають судова та позасудова; причому якщо судове оскарження може виступати виключно факультативною стадією адміністративної процедури, то позасудова форма розгляду скарги, також будучи факультативною стадією адміністративної процедури, водночас сама є різновидом адміністративної процедури. Іншими словами, зазначені форми оскарження у світлі тематики нашого дослідження логічно буде означити як адміністративно-процесуальну та адміністративно-процедурну.

Ключові слова: адміністративна процедура, бездіяльність, етапи, дії, імміграція, стадія, оскарження.

Научная статья посвящена освещению административного порядка обжалования решений, действий или бездействия публичной администрации по осуществлению административных процедур в сфере миграции. Административное обжалование представляет собой сложный комплексный правовой институт, включающий как процедурные, так и процессуальные нормы. Основными формами административного обжалования выступают судебная и внесудебная; причем если судебное обжалование может выступать исключительно факультативной стадией административной процедуры, то внесудебная форма рассмотрения жалобы, также, будучи факультативной стадией административной процедуры, в то же время сама является разновидностью административной процедуры. Иными словами, указанные формы обжалования в свете тематики нашего исследования логично будет обозначить как административно-процесуальную и административно-процедурную.

Ключевые слова: административная процедура, бездействие, этапы, действия, иммиграция, стадия, обжалования.

The scientific article deals with administrative procedure for appealing the decisions, actions or omissions of public administration entities regarding the implementation of administrative procedures in the field of migration. Administrative appeal is a complex, complex legal institution that includes both procedural and procedural rules. The main forms of administrative appeal are judicial and extrajudicial; moreover, if a judicial appeal can be solely an optional stage of administrative procedure, the extra-judicial form of consideration of the complaint, also being an optional stage of administrative procedure, is at the same time a kind of administrative procedure. In other

words, it would be logical to refer to these forms of appeal in the light of the subject matter of our research as administrative, procedural, and administrative and procedural.

It is established that the administrative and procedural support for public management of the migration sphere is not effectively used to challenge administratively as a tool for protecting the rights of individuals. To overcome this negative tendency, both transformations in the field of regulatory support are needed, in particular the introduction of the above-mentioned amendments to the Law of Ukraine "On Citizens' Appeals", as well as raising the level of legal culture and legal awareness of all subjects of administrative and legal relations in the investigated sphere. The result of intensifying the use of the administrative-procedural form of appeal in the investigated field should be to reduce the number of administrative claims against the apparatus and departments of the LCA and to ensure the implementation of the principle of prompt administrative decision-making in the field of administrative procedures in public administration of citizenship and migration.

Key words: administrative procedure, inaction, stages, actions, immigration, stage, appeal.

Постановка проблеми та її актуальність. Факультативною стадією адміністративних проваджень щодо вирішення індивідуальних справ у сфері міграції виступає оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, здійснених у процесі реалізації адміністративних процедур. Важливо зазначити, що, незважаючи на факультативність, як ознаку цього процедурного етапу, наявність можливості оскарження відіграє значущу роль у досягненні загальної мети адміністративно-процедурної діяльності - захисті індивідуальних прав і законних інтересів. Право на оскарження в цьому контексті відображає спрямованість трансформації українського адміністративного права в бік людиноцентризму, виступаючи інструментом захисту прав і свобод населення від свавільних і хибних рішень органів публічної влади.

Правова сутність оскарження є багатоаспектною; у науковій літературі наголошується на правоохоронному змісті інституту оскарження, що виявляється, по-перше, через запобігання порушень законності та дисципліни в діяльності суб'єктів владних повноважень [9, с. 146]; по-друге, через відновлення прав та інтересів осіб, що були порушені внаслідок неправомірної діяльності суб'єктів владних повноважень [20, с. 59]; нарешті, через усунення наслідків порушення правових вимог з боку суб'єкта публічної влади (скасування незаконного акта, визнання його нечинним тощо) [12, с. 57]. При цьому реалізація зазначених усунень правопорушень та їхніх наслідків, а також відновлення індивідуальних прав як завдань оскарження

може відбуватися як у судовому, так і в адміністративному порядку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковому просторі вітчизняної адміністративістики проблемам оскарження приділяли увагу такі вчені, як О.О. Бандурка, М.М. Тищенко [2], Е.Ф. Демський [5], Т.О. Коломоєць, Р.В. Сінельнік [8], Д.В. Лученко [10; 11; 12], А.А. Пухтецька [19], В.П. Тимошук [22; 1, с. 69-81] та інші, в чітких працях розглянено різні аспекти судового та позасудового оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації. Спираючись на теоретичні здобутки зазначених науковців, окреслимо особливості та практичні проблеми різних форм оскарження крізь призму адміністративно-процедурної діяльності публічно-владних органів у сфері міграції.

Метою статті є розкриття адміністративного порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення адміністративних процедур у сфері міграції.

Виклад основного матеріалу. Передусім маємо оговорити деякі важливі, на наш погляд, методологічні й лексико-термінологічні нюанси. Аналізуючи етап оскарження в адміністративно-процедурному провадженні, ми будемо користуватися словосполученням «процедура оскарження»; у світлі тематики нашої роботи це може викликати прямі асоціації між оскарженням та адміністративною процедурою. У зв'язку із цим постає досить складне теоретичне питання: чи можна поставити знак тотожності між цими категоріями?

Між адміністративною процедурою та адміністративним процесом існує суттєва різниця, що полягає передусім у наявності або відсутності конфлікту між сторонами конкретних адміністративно-правових відносин. Адміністративне оскарження в цьому світлі може бути трактоване як процесуальний інститут адміністративного права, норми якого призначені на впорядкування спірних відносин між суб'єктом публічної влади та суб'єктом скарги; стосовно адміністративної процедури оскарження виступає виключно як окремих факультативний етап адміністративно-процедурного провадження - правонаділяючого, реєстраційного, конкурсно-екзаменаційного тощо.

Зазначені аргументи виглядають безумовно логічними, якщо йдеться про оскарження в порядку адміністративного судочинства, процесуальний, а не процедурний характер якого не потребує додаткових доказів. Однак щодо оскарження в адміністративному порядку питання залишається відкритим; спробуємо пояснити власне бачення предмета.

З одного боку, провадження, в якому об'єктивується оскарження в адміністративному порядку, належить до категорії юрисдикційних. Цей факт виводить оскарження в адміністративному порядку поза межі адміністративних процедур, які, як ми детально розглядали в попередньому розділі, реалізуються в чітко визначеному колі проваджень. Юрисдикційні ж провадження, як справедливо зазначає І.М. Бойко, прямо пов'язані зі спірними правовідносинами, правила і принципи регламентації яких відрізняються від правил і принципів адміністративно-процедурної діяльності [3, с. 9].

Позицію щодо належності оскарження в адміністративному порядку до процесуальних адміністративних інститутів відстоює Д.В. Лученко, наводячи такі підстави для своєї позиції:

а) їх урегульованість процесуальними нормами адміністративного права;

б) існування внутрішньої єдності норм, які регламентують процедури адміністративного й судового оскарження, що виявляється у спільності функцій оскарження, головних принципів, аналогічності обов'язків держави і критеріїв оцінки ефективності законодавства і правозастосування у сфері оскарження;

в) змістову близькість суспільних відносин, що регламентуються цими нормами.

Про це свідчить і факт віднесення науковцем обох зазначених видів оскарження до категорії «процесуальних форм оскарження» [13, с. 99]. Зазначимо, що використання дослідником словосполучень «оскаржувальні процедури», «процедури оскарження» в такому контексті скоріше слід сприймати у загальному розумінні терміна «юридична процедура» - як закріплену нормами послідовність, правовий порядок дій, - ніж у безпосередньому зв'язку з адміністративною процедурою як окремою інституцією адміністративного права.

З іншого боку, оскарженню в адміністративному порядку притаманні певні риси, завдяки яким його можна все ж таки долучити до числа адміністративно-процедурних інститутів. По-перше, провадження з розгляду адміністративних скарг реалізується у сфері публічно-управлінської владної діяльності та здійснюється органами та посадовими особами виконавчої влади (на відміну від реалізації оскарження в судовому порядку, яка є діяльністю зі здійснення правосуддя) [13, с. 126]. По-друге, на користь цієї позиції свідчить і спрямованість оскарження в адміністративному порядку на реалізацію індивідуальних публічних прав суб'єкта скарги, тоді як метою судового провадження в адміністративній справі є передусім розв'язання спору [3, с. 9]. Нарешті, нормативну базу оскарження в адміністративному порядку становлять положення Закону України «Про звернення громадян», зокрема, статті 16 (розгляд скарг громадян), 17 (термін подання скарги), 18 (права громадянина при розгляді заяви чи скарги), 19 (обов'язки органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів щодо розгляду заяв чи скарг), 20 (термін розгляду звернень громадян) [17], які, за твердженням А. М. Школика, мають яскраво виражений адміністративно-процедурний характер [23, с. 34], тоді як нормативно-правовою основою судової форми оскарження виступає процесуальний кодекс - Кодекс адміністративного судочинства.

Зазначене дозволяє визнати оскарження в адміністративному порядку особливою формою адміністративної процедури (зазначимо, що саме так - як один із видів адміністративної процедури - пропонує розглядати адміністративне оскарження В.П. Тимошук [1, с. 69]). Додатковим аргументом на користь цього припущення (щоправда, аргументом не теоретичного, а практичного плану - Ю. Є.) може послугувати той факт, що вітчизняні законодавці при розробці проекту Адміністративно-процедурного кодексу включили до цього кодифікованого закону розділ V «Адміністративне оскарження», віднісши його в такий спосіб саме до процедурної, а не процесуальної складової адміністративного права [18].

Отож, можна зазначити, що адміністративне оскарження являє собою складний комплексний правовий інститут, що включає як процедурні, так і процесуальні норми. Основними формами адміністративного оскар-

ження виступають судова та позасудова; причому якщо судове оскарження може виступати виключно факультативною стадією адміністративної процедури, то позасудова форма розгляду скарги, також будучи факультативною стадією адміністративної процедури, водночас сама є різновидом адміністративної процедури. Іншими словами, зазначені форми оскарження у світлі тематики нашого дослідження логічно буде означити як адміністративно-процесуальну та адміністративно-процедурну.

Переходячи до безпосереднього розгляду адміністративного оскарження в аспекті адміністративних процедур у сфері громадянства та міграції, пропонуємо почати наш аналіз саме з адміністративно-процедурної форми оскарження - розгляду скарги в адміністративному порядку. Науковці одноставно зазначають, що ця форма оскарження має низку переваг стосовно судової форми, що полягають у меншій формалізованості, більшій економічності, оперативності, а також можливості не просто вирішити спір між суб'єктом скарги та суб'єктом, дій чи рішення якого оскаржуються, а й ухвалили конкретне позитивне рішення у справі [11, с. 292; 16, с. 247].

Однак у галузі громадянства, еміграції та імміграції саме цим швидким інструментом захисту власних прав можуть ефективно скористатися не всі особи. Як уже зазначалося, нормативну базу оскарження в адміністративному порядку становить Закон України «Про звернення громадян» [17], стаття 1 якого надає право звертатися до органів та посадових осіб публічної адміністрації зі скаргами, пропозиціями та зауваженнями передусім громадянам України, тобто особам, які набули громадянства України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України [17, ст. 1]. Частина 3 статті 1 Закону України «Про звернення громадян» уточнює, що таке саме, як і громадяни України, право на звернення мають особи, які не є громадянами України та законно перебувають на її території [17]. Ці положення, на нашу думку, є особливо важливими в аспекті публічного управління сферою громадянства та міграції, фактично обмежуючи коло суб'єктів оскарження рішень та дій (бездіяльності) владних органів у цій сфері.

Поняття «особи, які не є громадянами України та законно перебувають на її території» у цьому світлі сприймається як синонім термінологічного словосполучення «іноземці та особи без громадянства», набагато частіше уживаного у законодавстві. Ознака «які законно перебувають на її території» у даному разі має виключити з масиву потенціальних суб'єктів скарги нелегальних мігрантів, що потрапили в Україну в протизаконний спосіб. Логіка законодавця виглядає таким чином: закон захищає того, хто дотримується закону. Однак при цьому не можна забувати, що навіть нелегальні мігранти (як і будь-які особи, що скоїли правопорушення) мають право на захист своїх основних прав - повагу до людської гідності, особисту недоторканність тощо. І якщо з боку працівників органів публічної влади цим правам буде завдано шкоди, кожна особа має бути захищена правом звернення зі скаргою на протиправні дії щодо неї, причому зробити це з економією часу й коштів, тобто в позасудовому порядку.

Інший приклад стосується вже неправомірних дій самих представників публічної адміністрації. Як ми вже згадували раніше, трапляються ситуації, коли внаслідок прийняття органом Державної міграційної служби

протиправного рішення людина, що перебуває в Україні на законних підставах, втрачає цей законний статус, як це було у відомій справі М. Абашидзе: Державною міграційною службою в Луганській області було неправомірно (що пізніше було доведено в судовому порядку [14]) скасовано його посвідку на постійне проживання та відмовлено в її продовженні [15]. Позбавлений цим рішенням Державної міграційної служби статусу особи, яка є громадянином України і законно перебуває на її території, М. Абашидзе не міг оскаржити це рішення в адміністративному порядку. Можливо, саме цей спосіб оскарження, враховуючи його відносно короткі строки, допоміг би уникнути протизаконного насильного видворення М. Абашидзе з України.

Вважаємо, що зазначені приклади демонструють важливість потенційної можливості позасудового оскарження для усіх категорій осіб, що потребують адміністративно-процедурного обслуговування у сфері громадянства, еміграції та імміграції. З одного боку, це підсилюватиме систему засобів захисту прав фізичних осіб в адміністративно-правових відносинах у цій сфері, з іншого - сприятиме підвищенню ефективності в діяльності органів публічної адміністрації, пов'язаної з реалізацією адміністративних процедур, через виявлення та усунення порушень та недоліків у роботі зазначених органів. Необхідним для цього кроком ми, підтримуючи пропозицію О.М. Тараненко та М.В. Лошицького [21, с. 143; 9, с. 148], вважаємо обов'язкове закріплення у ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» поряд із громадянами такої категорії потенційних суб'єктів звернення, як іноземці й особи без громадянства, та відмову від законодавчого формулювання «особи, які не є громадянами України та законно перебувають на її території».

За словами І.П. Голосніченка, оскарження в адміністративному порядку адміністративно-процедурної діяльності органів публічної влади потребує визначення порядку дій при оскарженні рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації у вигляді адміністративного регламенту [4, с. 123], в якому обов'язково мають бути зазначені права особи, що звертається зі скаргою. Зокрема, як такі права мають бути закріплені:

- право подавати усні та письмові пояснення;
- право брати участь в дослідженні доказів, доводити інші обставини, що мають значення для вирішення справи з оскарження рішення, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації;
- право особисто викласти аргументи особі, що перевіряла скаргу;
- право брати участь у перевірці обставин поданої скарги;
- знайомитися з матеріалами перевірки;
- право бути присутнім при розгляді скарги;
- право користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;
- право одержати письмову відповідь про результати розгляду скарги;
- право висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду скарги;
- право вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень [17].

Встановленню прав та обов'язків скаржника повинно відповідати встановлення прав та обов'язків суб'єкта владних повноважень, що має право розглядати адміністративну скаргу; зокрема, до прав суб'єкта, зобов'язаного розглядати адміністративну скаргу на дії, рішення чи бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації, варто віднести право проводити опитування посадовця, результати діяльності якого оскаржуються, а також додаткові опитування осіб, причетних до здійснення тієї чи іншої адміністративної процедури. Крім того, за позицією І.П. Голосніченка, у відповідному адміністративному регламенті має бути передбачено обов'язок посадовця перевірити матеріали справи, повідомити зацікавлених осіб, свідків, експертів про час та місце розгляду адміністративної скарги. До того ж науковець пропонує обов'язково прописати порядок вирішення адміністративної скарги без присутності скаржника, визначивши перелік підстав, що обґрунтовують таку форму адміністративного оскарження.

У результаті позасудового оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, припущених у ході здійснення адміністративних процедур у сфері міграції, може бути прийняте одне з управлінських рішень, пов'язаних із задоволенням вимог, які пред'явлені в скарзі; задоволенням вимог частково; визнанням рішень, дій або бездіяльності посадових осіб органів публічної адміністрації правомірними; відмовою в задоволенні скарги.

Для аналізу ефективності застосування адміністративно-процедурної форми адміністративного оскарження у сфері громадянства, еміграції та імміграції пропонуємо звернутися до даних офіційного сайту Державної міграційної служби України [6]. На офіційному Інтернет-представництві цього центрального органу виконавчої влади міститься інформація, необхідна суб'єктам оскарження, щодо основних процедурних аспектів звернення: наведено види звернення, роз'яснено порядок поштового, електронного та особистого звернення, указано строки розгляду звернень.

Репрезентовано на сайті також низку звітів про роботу зі зверненнями громадян (з 2013 по 2018 рік). На жаль, звіти являють собою короткі статистичні огляди, в яких викладено дані, що стосуються виключно кількісного аспекту досліджуваного питання: скільки звернень з якого питання було отримано підрозділами Державної міграційної служби. Ані конкретизації видів звернень (скільки скарг, скільки пропозицій тощо), ані якісного аналізу стосовно вирішення справ за зверненнями на сайті не міститься.

Тому зазначене джерело інформації про участь Державної міграційної служби у процедурі оскарження може бути корисним лише в аспекті створення загального уявлення про те, які саме сторони діяльності цього органу публічної влади найчастіше виступають темою звернень громадян (серед іншого і скарг). Так, приміром, у 2018 році найчастіше громадяни зверталися з питань дотримання термінів оформлення паспорту громадянина України для виїзду за кордон (63% письмових звернень громадян, що надійшли до апарату Державної міграційної служби); при цьому найбільшою мірою це питання турбувало мешканців міста Києва (4865), Дніпропетровської (1479), Львівської (1121), Київської (989), Харківської (817), Донецької (754) та Одеської (654) областей. Набагато рідше громадяни зверталися

за вирішенням питань у сфері громадянства України та відповідної паспортизації: 5% письмових звернень стосувалися питання громадянства України, 15% - питання оформлення паспорта громадянина України у формі картки. У сфері імміграції звернення найчастіше стосувалися питання оформлення посвідок на тимчасове та постійне проживання в Україні (2,6%); звернення стосовно питань еміграції з України склали 0,4% [7].

Висновки. Отже, робимо висновок, що у сфері адміністративно-процедурного забезпечення публічного управління сферою міграції потенціал оскарження в адміністративному порядку як інструменту захисту прав фізичних осіб використовується недостатньо ефективно. Для подолання цієї негативної тенденції потрібні як трансформації у галузі нормативного забезпечення, зокрема, внесення вищезазначених змін до Закону України «Про звернення громадян», так і підвищення рівня правової культури та правосвідомості всіх суб'єктів адміністративно-правових відносин у досліджуваній сфері. Результатом активізації використання адміністративно-процедурної форми оскарження в досліджуваній сфері має стати зменшення кількості адміністративних позовів проти апарату й управлінь Державної міграційної служби і забезпечення реалізації принципу оперативності прийняття адміністративного рішення в галузі реалізації адміністративних процедур у публічному адмініструванні сфери громадянства та міграції.

Література:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимошук. К.: Факт, 2003. 496 с.
2. Бандурка А.А., Тищенко Н.М. Административный процесс: учебник для вузов. Киев: Литера ЛТД, 2001. 302 с.
3. Бойко І. Базові категорії права адміністративних процедур. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції*: матер. круглого столу (м. Харків, 15 вересня 2017 р.). Харків: Нац. академія правових наук України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2017. С. 7-13.
4. Голосніченко І.П., Черненко Л.М. Правовий інститут адміністративного оскарження в регулювання діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану. *Вісник НТУУ «КПІ»*. Політологія. Соціологія. Право: зб. наук. праць. 2012. № 2 (14). С. 121-125.
5. Демський Е.Ф. Оскарження застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення: юридичний аналіз. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 1. С. 48-53.
6. Державна міграційна служба України: офіц. сайт [Електронний ресурс]. - URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/zvernennya-gromadyan.html>.
7. Довідка про звернення громадян, які надійшли до апарату ДМС України у 2018 році. *Державна міграційна служба України: офіц. сайт* [Електронний ресурс]. - URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/zvernennia/zg_zvit_2018.pdf.
8. Коломоєць Т.О., Сінельнік Р.В. Захисник у провадженні у справах про адміністративні правопорушення: монографія. Київ: Істина, 2008. 184 с.
9. Лошицький М.В. Адміністративне оскарження як спосіб захисту прав громадян у діяльності органів публічної адміністрації. *Наук. вісник Ужгород. нац. ун-ту*. Серія ПРАВО. Вип. 31. Т. 2. С. 146-150.
10. Лученко Д. Адміністративний позов як процесуальна форма захисту прав фізичних і юридичних осіб в адмі-

ністративному судочинстві. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4. С. 90-98.

11. Лученко Д. В. Скарга як процесуальна форма правозахисту в адміністративно-правових відносинах. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого*. Право. № 1 (16) 2014. С. 285-294.

12. Лученко Д. Інститут обжаловання в адміністративному праві: європейський правовий досвід. *Legea si Viata*. 2015. № 3/2. С. 57-60.

13. Лученко Д.В. Інститут оскарження в адміністративному праві: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2017. 442 с.

14. Постанова Луганського окружного адміністративного суду у справі № 812/333/18 від 21.05.2018 р. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. - URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74225642>.

15. Права Людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи [Електронний ресурс]. - URL: <http://khpg.org/index.php?id=1527841821>.

16. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у 2х кн. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Книга друга: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / відп. ред. В.Б. Авер'янов. Київ: Конус-Ю, 2008. 314 с.

17. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР *Відомості Верховної Ради України*. 1966. № 47. С. 256.

18. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України [Електронний ресурс]. Міністерство юстиції України: офіц. сайт. URL: <http://www.minjust.gov.ua/0/41461>.

19. Пухтецька А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права: монографія / відп. ред. В. Б. Авер'янов. Київ: Юрид. думка, 2010. 140 с.

20. Рушак І. Я. Оскарження рішень органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві. *Юридичний вісник*. 2013. № 3 (28). С. 59-62.

21. Тараненко О. М. Забезпечення законності в діяльності митних органів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2006. 203 с.

22. Тимошук В. П. Деякі недоліки правового регулювання розгляду звернень громадян. *Бюл. М-ва юстиції України*. 2006. № (54). С. 113-122.

23. Школик А. М. Адміністративно-процедурне право: ідея та реалізація. *Lex Portus: юрид. наук. журнал*. 2017. № 5 (7). С. 30-40.

Єрмаков Ю. В.,
здобувач кафедри адміністративного
та митного права
Університету митної справи та фінансів

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕСУАЛЬНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ СТОРІН ТА ЇХ ОСНОВНІ ПРАВА Й ОBOB'ЯЗКИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Желтобрюх І. Л.

Розкриваються особливості підходів до визначення правосуб'єктності сторін в адміністративному судочинстві та окремих аспектів її реалізації, відображених у положеннях законодавства Німеччини, Польщі, Сполученого Королівства, Сполучених Штатів Америки, Франції. Висвітлюються зарубіжні законодавчі рішення щодо основних прав та обов'язків сторін, а також та тих із них, які пов'язані зі спрямуванням сторонами розвитку адміністративного судочинства. Звертається увага на те, якою є визначена законодавством зарубіжних країн динаміка адміністративного судочинства, пов'язана із самостійним та добровільним усуненням суб'єктом владних повноважень підстави для адміністративного позову; наводиться приклад вирішення питання про те, чи допускати уточнення та доповнення позивачем первісного позову так, щоб судовий розгляд охопив нове адміністративне рішення.

За підсумками дослідження висловлена думка про те, що визначаючи перспективи вдосконалення законодавства про адміністративне судочинство в частині, що зачіпає адміністративну правосуб'єктність сторін, потрібно оцінити доцільність запровадження положень щодо ведення справ за колективними позовами участі громадських об'єднань у справах, у яких питання, які вирішуватимуться під час судового провадження, належать їх статутним завданням, позовів в інтересах невизначеного кола осіб, а також порядку залучення до справи зі статусом сторони учасників адміністративних проваджень про адміністративний акт або інші рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень у рамках цього адміністративного провадження, які їх не оскаржили.

Підбиваючи підсумки дослідження зарубіжного досвіду в частині, що стосується загальних прав та обов'язків сторін в адміністративному судочинстві, зазначено, що з точки зору перспектив вдосконалення вітчизняного законодавства щодо адміністративного судочинства можуть бути корисними зарубіжні правові рішення, насамперед щодо: значення сплати судового збору для здійснення адміністративного судочинства та сфери його застосування; способу залучення до участі у справі численних процесуальних співучасників; наслідків для подальшого розгляду справи самостійного скасування або зміни суб'єктом владних повноважень оскаржуваного адміністративного акту, виправлення стверджуваного порушення іншим чином; обмеження права на подання заяви про залишення позову без розгляду за деяких обставин.

Ключові слова: адміністративне судочинство; адміністративна процесуальна правосуб'єктність; зарубіжний досвід правового регулювання питань адміністративного судочинства; процесуальна співучасть у адміністративному судочинстві; уточнення та доповнення, зміна підстав чи предмета адміністративного позову.

Раскрываются особенности подходов к определению правосубъектности сторон в административном судопроизводстве и отдельных аспектов ее реализации, отражен-

ных в положениях законодательства Германии, Польши, Соединенного Королевства, Соединённых Штатов Америки, Франции. Освещаются зарубежные законодательные решения по основным правам и обязанностям сторон и тех из них, которые связаны с направлением сторонами развития административного судопроизводства. Обращается внимание на то, какой есть определенная законодательством зарубежных стран динамика административного судопроизводства, связанная с самостоятельным и добровольным устранением субъектом властных полномочий основания для административного иска; приводится пример решения вопроса о том, допускать уточнения и дополнения истцом первоначального иска так, чтобы судебное разбирательство охватило новое административное решение.

По итогам исследования высказано мнение о том, что определяя перспективы совершенствования законодательства об административном судопроизводстве в части, затрагивающей административную правосубъектность сторон, следует оценить целесообразность введения положений по ведению дел по коллективным искам, участия общественных объединений по делам, в которых вопросы будут решаться в ходе судебного производства, принадлежат их уставным задачам, исков в интересах неопределенного круга лиц, а также порядка привлечения к делу со статусом стороны участников административных производств об административном акте или иные решения, действия или бездействие субъекта властных полномочий в рамках этого административного производства, которые их не обжаловали.

Подводя итоги исследования зарубежного опыта в части, касающейся общих прав и обязанностей сторон в административном судопроизводстве, указано, что с точки зрения перспектив совершенствования отечественного законодательства об административном судопроизводстве могут быть полезными зарубежные правовые решения, прежде всего, относительно: счет уплаты судебного сбора для осуществления административного судопроизводства и сферы его применения; способа привлечения к участию в деле многочисленных процессуальных соучастников; последствий для дальнейшего рассмотрения дела самостоятельной отмены или изменения субъектом властных полномочий обжалуемого административного акта, исправления предполагаемого нарушения иным образом; ограничение права на подачу заявления об оставлении иска без рассмотрения при некоторых обстоятельствах.

Ключевые слова: административное судопроизводство; административная процессуальная правосубъектность; зарубежный опыт правового регулирования вопросов административного судопроизводства; процессуальное соучастие в административном судопроизводстве; уточнения и дополнения, изменение оснований или предмета административного иска.

Желтобрюх І. Л., 2019

The article indicates peculiarities of approaches to determining the conditions of having legal personality of a party in administrative proceedings and certain other aspects of it reflected in the laws of Germany, France, Poland, the United Kingdom, the United States. Foreign legislative solutions on the fundamental rights and duties of the parties, including those related to the steering further development of administrative proceedings by the parties, are revealed.

According to the outcomes of the study it is suggested that determining the avenues of development of administrative proceedings legislation in the part related to legal personality of the parties, it is necessary to assess the appropriateness of introducing several provisions on procedures in collective claims, on the participation of non-governmental organisations in cases in which central issues correspond to their statutory tasks, on the lawsuits in the interests of an indefinite number of persons, as well as on the procedure for engaging the parties to non-judicial administrative proceedings concerning administrative decisions, actions or omissions of public authority in the administrative court proceedings.

Summing up the outcomes regarding the fundamental rights and duties of the parties in administrative proceedings it could be argued that from the perspective of developing of administrative proceedings legislation some foreign best practices may be useful, for instance, regarding consequences of payment of court fees in administrative proceedings and its scope; a method of involving numerous procedural partners to participate in the case; consequences for further consideration of the case of independent and voluntary adjustment by the public authority of the administrative act appealed against or correction of the alleged violation in another way; restriction under certain circumstances of the right to file an application to leave the claim without consideration.

Key words: *administrative proceedings; legal personality in administrative proceeding; foreign best practices in administrative proceedings, procedural complicity in administrative proceedings; adjusting, changing a justification or a subject matter of an administrative claim.*

Постановка проблеми та її актуальність. Формування наукомістких теоретико-правових положень, висновків та практичних рекомендацій щодо перспективних напрямів удосконалення положень вітчизняного законодавства про правовий статус сторін в адміністративному судочинстві та практики їх застосування неодмінною передумовою має наукове опрацювання відповідного зарубіжного досвіду із особливим акцентом на тих законодавчих рішеннях та правозастосовницьких практиках, у яких немає вітчизняних відповідників та які можуть виступити джерелом системних та прогресивних змін вітчизняного законодавства про адміністративне судочинство. Разом із тим у вітчизняних наукових працях зарубіжний досвід нормативно-правового регулювання та зарубіжна судова практика правозастосування є малодослідженими, незважаючи на його колосальну наукову та практико-прикладну цінність.

Метою статті є дослідити зарубіжний досвід правового регулювання, адміністративну процесуальну правособ'єктність сторін та їх основні права й обов'язки задля визначення перспектив удосконалення вітчизняного законодавства.

Аналіз публікацій та виклад основних положень дослідження. Насамперед розкриємо особливості відображених у положеннях законодавства зарубіжних країн підходів до визначення правособ'єктності сторін в адміністративному судочинстві та окремих аспектів її реалізації. Так, ознайомившись із нормативно-право-

вою основою процедури оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень фізичними та юридичними особами у Сполученому Королівстві, яка називається судовим контролем [1, с. 5] та встановлюється частиною 54 Правил цивільного судочинства Сполученого Королівства [2], зауважимо, що коли приводом для виникнення публічно-правового спору виявились рішення, дія чи бездіяльність, вчинені (допущені) компетентним підрозділом державного органу або окремим державним службовцем, відповідачем виступає державний секретар міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади, що ґрунтується на традиційних конституційних уявленнях про те, що рішення, дія чи бездіяльність державного службовця, скажімо, міністерства, є рішенням, дією чи бездіяльністю відповідного міністра, який єдиний несе відповідальність перед парламентом [3].

Законодавствами деяких зарубіжних країн передбачається також специфіка набуття статусу позивача в адміністративному судочинстві. Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 33 Закону Польщі про адміністративне судочинство особа, яка була учасником адміністративного провадження та не оскаржила відповідні рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень, вважається учасником судового провадження зі статусом сторони справи за скаргою на відповідні рішення, дії або бездіяльність. При цьому якщо законом передбачено повідомлення учасників адміністративного провадження про адміністративний акт або інші рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень у рамках цього адміністративного провадження, його учасник, який не оскаржив відповідні рішення, дії або бездіяльність, буде учасником судового провадження, підсумки якого можуть позначитись на його правових інтересах зі статусом сторони справи, якщо він звернеться із заявою про долучення до справи до початку судового розгляду (ч. 1 ст. 33 Закону Польщі про адміністративне судочинство). Більше того заява про долучення до справи може бути подана особою, яка не була учасником адміністративного провадження, якщо його підсумки позначаються на її правових інтересах, а також громадським об'єднанням, якщо питання, які вирішуватимуться під час судового провадження, належать до сфери відання громадського об'єднання відповідно до його статутних завдань (ч. 2 ст. 33 Закону Польщі про адміністративне судочинство) [4].

Примітним із точки зору мети даного дослідження є порядок ведення справи позивачами за колективними позовами, визначений Судовим адміністративним процесуальним кодексом Німеччини. Ідеться про те, що згідно з положеннями цього нормативно-правового документа, якщо позивачами, які мають спільний інтерес, виступають більш, ніж 20 осіб, не маючи спільного повноваженого представника, суд може зобов'язати їх у розумний строк уповноважити на ведення справи одного з них, в іншому разі судовий розгляд буде істотно ускладнений. Справа ведеться винятково представником позивачів, тоді як неспроможність позивачів визначитись зі спільним уповноваженим представником покладає на суд необхідність своєю ухвалою призначити адвоката для представництва інтересів позивачів (ч. 1 ст. 67а Судового адміністративного процесуального кодексу Німеччини). При цьому повноваження адвоката, призначеного судом представником пози-

вачів, припиняються за заявою позивачів про це, яка має бути викладена письмово або оголошена під запис у судовій канцелярії. Одночасно із поданням заяви має бути запропонований інший уповноважений представник інтересів позивачів, який перебирає повноваження призначеного судом адвоката (ч. 2 ст. 67а Судового адміністративного процесуального кодексу Німеччини) [5]. Так само за законодавством Франції, якщо позовна заява подається декількома фізичними або юридичними особами, вона має визначити спільного представника або вказувати на одного з підписантів як на уповноваженого на ведення справи в інтересах усіх позивачів. Якщо позивачами невизначений спільний представник або уповноважений на ведення справи, перший у переліку позивачів, який викладений у позовній заяві, вважається уповноваженим на ведення справи. За згодою позивачів уповноважений на ведення справи може бути змінений у будь-який момент за умови своєчасного повідомлення суду про це (ст. R411-5 КАС Франції) [6].

До того ж у деяких країнах, таких як, наприклад, Іспанія, дозволяється звернення до адміністративного суду з позовом в інтересах невизначеного кола осіб стосовно питань, визначених законом, серед яких планування забудови території міста, охорона навколишнього природного середовища [7, с. 7].

Отже, визначаючи перспективи вдосконалення законодавства про адміністративне судочинство в частині, яка стосується адміністративної процесуальної правосуб'єктності сторін, слід оцінити доцільність запровадження вищенаведених положень щодо ведення справ за колективними позовами, участі громадських об'єднань у справах, у яких питання, які вирішуватимуться під час судового провадження, належать до їх статутних завдань, позовів в інтересах невизначеного кола осіб, а також порядку залучення до справи зі статусом сторони учасників адміністративних проваджень про адміністративний акт або інші рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень у рамках цього адміністративного провадження, які їх не оскаржили.

Переходячи до висвітлення зарубіжних законодавчих рішень стосовно загальних прав та обов'язків учасників сторін та тих із них, які пов'язані зі спрямуванням сторонами розвитку адміністративного судочинства, звернемо увагу на відмінність у закріплених законодавством уявленнях про призначення та об'єкти справляння судового збору.

Зокрема, значний інтерес представляє положення австрійського законодавства про те, що позивач в адміністративній справі має сплатити судовий збір у розмірі 180 €, однак сплата судового збору не є умовою прийняття позовної заяви до розгляду та відкриття провадження, а також не впливає на хід судового провадження та судові рішення. Судовий збір сплачується добровільно або примусово стягується фінансовими органами держави [8, с. 12]. Певна своєрідність передбачена законодавством Іспанії, за яким за подання позову до адміністративного суду сплачується судовий збір, за винятком випадків оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень або їх рішень про невчинення дій, які вимагались відповідною фізичною або юридичною особою [7, с. 9].

Наступним аспектом, дослідження якого є необхідним для досягнення якомога більш повного та точного бачення особливостей правового регулювання питань

прав та обов'язків учасників сторін в адміністративному судочинстві в зарубіжних країнах, є ті з них, які пов'язані зі змінами складу сторін в адміністративній справі та питань, що вирішуються під час адміністративного судочинства.

Ознайомившись із зарубіжними законодавчими приписами щодо зміни складу сторін в адміністративній справі, відзначимо, що широкими активними повноваженнями в цьому зв'язку наділяються суди у Сполученому Королівстві. Згідно зі ст. 192 Правил цивільного судочинства Сполученого Королівства особа може бути залучена судом як сторона справи, якщо це є необхідним для вирішення спору в усіх аспектах під час судового провадження або якщо існують підстави вважати, що позивача або відповідача із новою стороною справи пов'язує певне питання, вивчення якого має важливе значення для правильного вирішення справи. На противагу тому, якщо подальша участь особи як сторони справи є небажаною через відсутність правових зв'язків зі справою та можливим судовим рішенням, суд за власною ініціативою припиняє її участь у справі [2].

Так само за змістом ст. 65 Судового адміністративного процесуального кодексу Німеччини до завершення судового розгляду справи суд може за власною ініціативою або за заявою сторони справи залучити до участі у справі осіб, права, обов'язки чи законні інтереси яких зачіпатиме остаточне судові рішення. Якщо треті особи є учасниками спірних правовідносин та остаточне судові рішення застосовуватиметься до них таким самим чином, що й до сторін справи, вони обов'язково залучаються до справи. Водночас необхідно взяти до уваги те, що якщо відповідно до зазначеного виникає необхідність повідомити про залучення до справи більш ніж 50 осіб, суд може постановити ухвалу про те, що до справи залучаються лише ті особи, які заявлять про відповідний намір протягом певного строку. Ухвала публікується у федеральному електронному виданні, а також у друкованих виданнях, тираж яких охоплює місцевість, із якою найбільшою мірою пов'язані спірні правовідносини. Строк подання заяви про намір бути залученим до справи не може бути меншим за 3 місяці із дня публікації ухвали у федеральному електронному виданні (ст. 65 Судового адміністративного процесуального кодексу Німеччини) [5].

Крім того, значний інтерес представляє визначена законодавством зарубіжних країн динаміка адміністративного судочинства, пов'язана із самостійним та добровільним усуненням суб'єктом владних повноважень підстави для адміністративного позову.

Зокрема, за прецедентним правом Сполученого Королівства, якщо відповідач погодився скасувати оскаржуване адміністративне рішення, продовжувати судові провадження вважатиметься недоцільним. За таких обставин більш прийнятним визнається припинити провадження, а якщо позивач має намір оскаржити нове адміністративне рішення, яке буде згодом прийняте, - подати новий позов. Винятки з цього правила допускаються, якщо питання, порушене первісним позовом, має велике значення для суспільства, а його вирішення залишається важливим для оцінки нового адміністративного рішення, яке буде згодом прийняте [9; 10].

Якщо відповідач ще під час розгляду справи переглянув оскаржуване адміністративне рішення, суд має вирішити питання про те, чи допускати уточнення та доповнення позивачем первісного позову так, щоб

судовий розгляд охопив нове адміністративне рішення. Міркування, якими суд керується, розглядаючи зазначене питання, розкриваються в матеріалах практики адміністративних судів Сполученого Королівства.

Насамперед, звертається увага на те, що, як правило, зручніше дозволити позивачу замінити перший адміністративний акт другим адміністративним актом як об'єкт спрямування позову. Якщо позивач має підстави вважати новий адміністративний акт таким, що порушує його права, у багатьох випадках загальна справедливість та прагнення забезпечити оптимальне впорядкування судочинства диктують необхідність дозволити позивачу змінити первісний позов для оскарження нового адміністративного акта, наприклад, якщо новий адміністративний акт може бути оскаржений із тієї самої підстави, що й перший адміністративний акт. Варто також враховувати те, що процедура судового контролю характеризується незмінним фактичним складом справи, що дозволяє за подібних обставин уникнути ускладнення подальшого судочинства. Однак критично важливим є надання відповідачу змоги належним чином підготувати заперечення проти оновленого позову. Більше того, суд може вимагати від позивача докорінно доопрацювати позовний матеріал для виключення з нього зайвих документів [11].

На доповнення до того, примітним є те, що правила адміністративного судочинства Сполученого Королівства з урахуванням їх усталеного розуміння адміністративними судами дозволяють подальший розгляд справ, які стосуються оскарження рішень, дій і бездіяльності суб'єктів владних повноважень, наслідки яких для прав позивача суб'єкт владних повноважень виправив повною мірою, якщо питання має значний суспільний інтерес, зокрема через те, що судами розглядається значна кількість подібних справ (академічні справи) [11].

Порівняно з вищенаведеним у Німеччині, якщо адміністративний акт був скасований суб'єктом владних повноважень до ухвалення остаточного судового рішення, суд може констатувати його незаконність лише тоді, якщо це може мати значення для реалізації прав, свобод чи законних інтересів позивача (ч. 1 ст. 113 Судового адміністративного процесуального кодексу Німеччини) [5].

Здійснивши аналіз правил зміни предмета або підстав позову, збільшення чи зменшення позовних вимог або правил щодо інших подібних процесуальних дій, які діють в окремих зарубіжних країнах, насамперед зауважимо, що за Судовим адміністративним процесуальним кодексом Німеччини зміна предмета чи підстав позову є можливою, лише за умови її погодження іншими сторонами справи або якщо суд вважає її доцільною. Відповідач вважається таким, що погодив зміну предмета чи підстави позову, якщо він надав заперечення проти позову в редакції з урахуванням внесених позивачем змін (ст. 91 Судового адміністративного процесуального кодексу Німеччини) [5]. За змістом положень законодавства Сполученого Королівства відповідач, який має намір оспорювати обґрунтованість позовних вимог також або позивач, який бажає уточнити чи доповнити позов, мають подати суду заперечення або уточнений чи доповнений позов із їх докладним правовим обґрунтуванням та відповідними доказами. Заперечення відповідача можуть подаватися одночасно із підтвердженням одержання позовних

матеріалів (ст. 54.14 Правил цивільного судочинства Сполученого Королівства) [2]. Крім того, за винятком виключних обставин, заява про зміну підстав чи предмета, уточнення чи доповнення позову має супроводжуватись її копіями для сторін справи для їх повідомлення про надсилання цієї заяви, а також проектом ухвали із позитивним рішенням з цього питання для суду. Невиконання цього обов'язку породжує необхідність для позивача пояснити причини того [1, с. 57].

Відкликання позову в Німеччині допускається до набрання законної сили судовим рішенням по суті справи. Відкликання позову після виступів сторін справи під час усного слухання справи є можливим лише за згодою відповідача, а також, якщо стороною справи також є представник публічних інтересів - за його згодою. Згода вважається наданою, якщо не надійшли заперечення проти відкликання позову протягом двох тижнів після одержання зазначеними особами заяви про відкликання позову (ч. 1 ст. 92 Судового адміністративного процесуального кодексу Німеччини) [5]. На відміну від того, ст. 60 КАС Польщі закріплює право позивача відкликати позов, що є обов'язковим для суду завжди, крім випадків, коли позивач таким чином прагне обійти закон або це матиме наслідком залишення чинними рішення, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, що є неправомірними [4].

На доповнення до вищевикладеного видається доречним висвітлити декілька незнайомих для вітчизняного права нормативно-правових конструкцій загального права, які стосуються прав та обов'язків сторін в адміністративному судочинстві.

Зокрема, слід звернути увагу на те, що аналог адміністративного судочинства, який діє за правом Сполученого Королівства, - процедура судового контролю - передбачає покладення на сторін обов'язку бути відвертими (Duty of Candour), який вимагає забезпечити розкриття перед судом усіх матеріалів справи, незалежно від того, покращують чи погіршують вони процесуальне становище сторони справи [1, с. 28].

Обов'язок бути відвертими вважається вкрай важливим, насамперед, зважаючи на місце компетентних органів держави та їх покликання сприяти допомагати судам формувати повне та точне розуміння обставин справи. Менше значення має забезпечення належного розкриття позивачами зібраних матеріалів справи, яке має ретельно перевірятись лише у виключних випадках [12]. Разом з тим, позивач, за правилами судового контролю, має вжити всіх необхідних заходів для того, щоб суд мав повне уявлення про обставини справи [1, с. 64].

У деяких випадках для досягнення вищезазначеного недостатньо надання документів, а може бути потрібним також надання пояснень щодо документів або будь-яких інших незвичайних деталей справи [1, с. 64]. Обов'язковим може бути визнаний допит свідків, у тому числі перехресний допит сторін справи як свідків, якщо суд для ухвалення законного й обґрунтованого рішення має встановити факти [13].

Якщо суд матиме підстави припустити, що сторона справи не виконала обов'язок бути відвертою, суд вимагатиме пояснень причин нерозкриття відомостей та доказів, що мають значення для вирішення справи, а якщо це стало наслідком недобросовісного ставлення сторони справи до її процесуальних обов'язків, вона зазнає передбачених законом санкцій [1, с. 64].

Першорядне значення має розкриття фактів, які є критичними для правильного вирішення справи, насамперед, з числа тих, у яких порушується питання про дотримання конвенційних прав та основоположних свобод, а також тих, у яких питання фактів є визначальними для ухвалення справедливого судового рішення та щодо них немає згоди сторін [14].

Практика показує, що суду зазвичай не доводиться вдаватися до заходів забезпечення розкриття сторонами матеріалів справи не лише через те, що суб'єкт владних повноважень, як правило, добросовісно ставиться до процесуальних обов'язків, але й через те, що процедура судовий контроль нерідко пов'язана із вирішенням питання права, тоді як фактична сторона справи або не оспорується, або лише висвітлює обставини виникнення питання права. Ситуація є іншою в деяких особливих випадках, наприклад, тих, що стосуються забезпечення реалізації положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, рішення яких є значною мірою чутливими до фактів, оскільки справедливе судове рішення про пропорційність рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень вимагає ретельних дослідження та оцінки фактів [15].

Поруч із обов'язком сторін бути відвертими на них покладається обов'язок надіслати підтвердження одержання позовних матеріалів, невиконання якого позбавляє права брати участь у слуханні щодо відкриття провадження у справі (granting permission to proceed), якщо інше не буде дозволене судом. Більше того, відповідач, який не надіслав підтвердження одержання позовних матеріалів, не може допускатись до слухання справи по суті, крім випадків, коли він своєчасно та повною мірою передав суду заперечення та відповідні докази (ст. 54.9 Правил цивільного судочинства Сполученого Королівства). Так, відповідач, який має намір оспорювати обґрунтованість позовних вимог також, або позивач, який бажає уточнити чи доповнити позов, мають подати суду заперечення або уточнений чи доповнений позов із їх докладним правовим обґрунтуванням та відповідними доказами. Заперечення відповідача можуть подаватись одночасно із підтвердженням одержання позовних матеріалів (ст. 54.14 Правил цивільного судочинства Сполученого Королівства) [2].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок. Підбиваючи підсумки дослідження зарубіжного досвіду у частині, що стосується загальних прав та обов'язків сторін у адміністративному судочинстві, зазначимо, що з точки зору перспектив удосконалення вітчизняного законодавства про адміністративне судочинство можуть бути корисними зарубіжні правові рішення, насамперед щодо: значення сплати судового збору для здійснення адміністративного судочинства та сфери його застосування; способу залучення до участі у справі численних процесуальних співучасників; наслідків для подальшого розгляду справи самостійного скасування або зміни суб'єктом владних повноважень оскаржуваного адміністративного акта, виправлення стверджуваного порушення іншим чином; обмеження права на подання заяви про залишення позову без розгляду за деяких обставин. Визначаючи перспективи вдосконалення законодавства про адміністративне судочинство в частині, яка зачіпає адміністративну

процесуальну правосуб'єктність сторін, варто оцінити доцільність запровадження вищенаведених положень щодо ведення справ за колективними позовами, участі громадських об'єднань у справах, у яких питання, які вирішуватимуться під час судового провадження, належать до їх статутних завдань, позовів в інтересах невизначеного кола осіб, а також порядку залучення до справи зі статусом сторони учасників адміністративних проваджень про адміністративний акт або інші рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень у рамках цього адміністративного провадження, які їх не оскаржили.

Література

1. Judiciary for England and Wales. The Administrative Court Judicial Review Guide 2018. URL: https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2018/11/Admin_Court_JRG_2018_content_v3_web.pdf.
2. United Kingdom Civil Procedure Rules of 1998 No. 3132. Status of 28 November 2019. URL: <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules>.
3. *Carltona Ltd v Commissioners of Works*: CA 1943, 2 All ER 560, Ref: 199259. URL: <https://swarb.co.uk/carltona-ltd-v-commissioners-of-works-ca-1943/>.
4. Law on Proceedings Before Administrative Courts: Statute of Poland of 30 August 2002 No. 1302. as amended by: Dziennik Ustaw of 2018, item 1467. *Administrative Justice in Poland. Legislative Acts* : 5th edition / Supreme Administrative Court of Poland. Inowroclaw: POZKAL Printing House, 2018. p. 37-153.
5. Code of Administrative Court Procedure: Federal Republic of Germany Statute of 19 March 1991. Status as of 22 December 2010. URL: <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=292#50>.
6. Code of Administrative Justice: Statute of France of 4 May 2000. Status as of 11 November 2013. URL: https://www.legislationline.org/download/id/4503/file/France_code_of_administrative_justice_as_of_07.2013_fr.pdf.
7. Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions in Europe. *Administrative Justice in Europe - Report for Spain*. URL: http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/spain/spain_en.pdf.
8. *Administrative Justice in Europe - Report for Austria: Questionnaire related the administration control list and typology in the 25 Member States of the European Union*. URL: https://www.legislationline.org/download/id/5273/file/Austria_Administrative-Justice_Report_en.pdf.
9. United Kingdom High Court of Justice: *Administrative Court, Deborah Bhatti v. Bury MBC* [2013] EWHC 3093 (Admin). URL: <https://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2013/3093.html>.
10. United Kingdom High Court of Justice: *Administrative Court, Yousuf v. Secretary of State for the Home Department* [2016] EWHC 663 (Admin). URL: <https://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2016/663.html>.
11. England and Wales Court of Appeal (Civil Division): *Administrative Court, Tanvir Hussain v. The Secretary of State for Justice*, Case No: C1/2014/4266, 15 November 2016. URL: <https://www.matrixlaw.co.uk/wp-content/uploads/2016/11/R-Tanvir-Hussain-v-Secretary-of-State-for-Justice-2016-EWCA-Civ-1111.doc>.
12. England and Wales Court of Appeal (Civil Division), *Secretary of State for Foreign & Commonwealth Affairs v Quark Fishing Ltd.*, 30 October 2002, EWCA Civ 1409. URL: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2002/1409.html>.
13. England and Wales Court of Appeal (Civil Division), *Wilkinson, R v Broadmoor Hospital, Responsible Medical Officer & Ors.*, 22 October 2001, [2001] EWCA Civ 1545.

URL: <https://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2001/1545.html>.

14. United Kingdom Supreme Court of Judicature, Court of Appeal (civil division), R v Monopolies and Mergers Commission, ex parte South Yorkshire Transport Ltd and Another [1991] EWCA Civ J1128-2. URL: <https://app.justis.com/case/r-v-monopolies-and-mergers-commission-ex-parte-south-yorkshire/overview/c4ydm4GdnZWca>.

15. United Kingdom House of Lords, Tweed v. Parades Commission for Northern Ireland (Northern Ireland), [2006] UKHL 53 (13 December 2006). URL: <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2006/53.html>.

*Желтобрюх І. Л.,
кандидат юридичних наук,
суддя Верховного Суду*

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Конєв І. Є.

Стаття присвячена основоположним правам людини, до складу яких входить і право на мирні зібрання, що є невід'ємним та закріпленим в Конституції України та багатьох міжнародних актах. Досліджуються проблеми закріплення цього права на законодавчому рівні. Наводиться практика Європейського суду з прав людини. Актуальність вирішення прогалин у нормативній базі країни щодо реалізації права на мирні зібрання на сьогоднішній день та детальний аналіз перспективи існування такого закону в майбутньому.

Ключові слова: Венеціанська комісія, основоположні права, Конституційні гарантії, практика ЄСПЛ, законопроекти, обмеження права, заходи охорони, реалізація права.

Статья посвящена основополагающим правам человека, в число которых входит и право на мирное собрание, что является неотъемлемым и закреплённым в Конституции Украины и многих международных актах. Исследуются проблемы закрепления этого права на законодательном уровне. Приводится практика Европейского суда по правам человека. Актуальность решения пробелов в нормативной базе страны по реализации права на мирные собрания на сегодняшний день и детальный анализ перспективы существования такого закона в будущем.

Ключевые слова: Венецианская комиссия, основополагающие права, Конституционные гарантии, практика ЕСПЧ, законопроекты, ограничение права, меры охраны, реализация права.

The article is devoted to the fundamental human rights, which includes the right to peaceful assembly, which is inalienable and enshrined in the Constitution of Ukraine and many international acts. The problems of consolidating this right at the legislative level are investigated. The practice of the European Court of Human Rights is given. The relevance of addressing gaps in the country's regulatory framework for the implementation of the right to peaceful assembly today and detailed analysis of the future existence of such a law.

Two draft laws on the right to peaceful assembly are compared. Also highlights all the advantages and disadvantages of the norms of draft laws. Moreover, the article contains the relevant recommendations of Venice Commission and personally our views on these bills. Furthermore, the article focuses on the judicial branch of power, which has the exclusive right to resolve disputes on the implementation by citizens of the right to peaceful assembly. Besides, ways of settling these claims are determined by the Ukrainian courts, based on international law and its experience. As well as based on the state's own experience of the courts in resolving disputes in this area.

Meanwhile, there is a problem with the legislative consolidation of the right to peaceful assembly and the considerable need to address such a gap in the national legislation of the country. The need to introduce a special law to allow a comprehensive settlement of disputes in this area is argued. Also different opinions of the society on this subject are covered. There are numerous examples of norms that can serve as guarantees and a solid foundation for the implementation of the law on peaceful assembly in the future. Such examples include the most important law of our country, which has the highest legal force,

namely the Constitution of Ukraine. Examples are given of many provisions of the Constitution that allow us to assert significant changes and the prospect of adopting a special law on peaceful assembly.

The author focused on the need for a law on peaceful assembly to be adopted as soon as possible, because rapid globalization processes are pushing Ukraine to improve the legal framework in accordance with the generally accepted European and international standards, which will not only allow to fill the gap in the field of peaceful assembly, but also to form civil society.

Key words: Venice Commission, fundamental rights, constitutional guarantees, practice ECHR, draft laws, restriction of rights, security measures, implementation of law.

Постановка проблеми. Наразі в нашому законодавстві не має відповідного спеціального закону, який би чітко врегулював право збиратися мирно, без зброї і проводити мітинги, походи, демонстрації та інші форми зібрань. Реалізація такого права регламентована тільки ст. 39 Конституції України та багатьма міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України згідно зі ст. 9 Конституції України [1]. Тому перед парламентом постає нагальна проблема у якомога швидшому унормуванні таких видів відносин суспільства в національному законодавстві, щоб мати змогу в подальшому вирішувати питання реалізації права мирного зібрання особами вже на законних підставах.

Повсякчас держава бере на себе обов'язок збереження громадського порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Із цього випливає, що держава повинна створювати умови й механізми реалізації прав населення через органи державної влади, які гарантують реалізацію їх у відповідних межах, установлених законодавством. Тож для втілення в життя будь-якого права, регламентованого заздалегідь Конституцією, не слід забувати, що воно не повинне порушувати на конституційні права інших осіб чи посягати на них.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як зазначалося, в Конституції України закріплено багато норм, які слугують основоположними принципами для регулювання державою процесами як усередині країни, так і ззовні. Але єдиного їх закріплення в Основному Законі не достатньо, хоч він і має вищу юридичну силу. Проблематика такого питання постає у тому, що такі норми не є деталізованими, тому для подальшого функціонування права необхідно створення спеціального закону, який би визначав усю повноту і різноманітність життєвих обставин і давав змогу застосовувати його на практиці. Разом із цим принциповим залишається питання, чи прийнято всі закони, які відображають конституційні норми, та чи повністю відповідають вони їм і міжнародним договорам. На жаль відповідь очевидна, оскільки

Конєв І. Є., 2019

досі не прийнято жодного нормативно-правового акту, який би врегулював право на мирні зібрання.

Предметом дослідження науковців П.М. Любченко, О.В. Васковської, В.Г. Поліщука, О.В. Петришина були правові проблеми реалізації права на мирні зібрання. Також окремі аспекти цього питання в Україні вивчали юристи К.М. Магнушевська, М.С. Смокович, М.А. Лебідь, Н.Н. Ахтирська.

Метою статті є обґрунтування необхідності прийняття закону «Про мирні зібрання» для поліпшення законодавчого регулювання прав осіб відповідними інстанціями влади. Важливість регламентації прав і обов'язків організаторів (учасників зібрання) для громадськості й держави. Аналіз якостей запланованих обмежень і концептуальних засад правового регулювання права на мирні зібрання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Якщо звернутися до історії становлення основоположних прав людини, то вони були сформовані задля мети захисту законних інтересів приватних осіб від посягань з боку держави. Такий собі захисний механізм був сформульований Єлінеком як «суб'єктивне право», що становить собою можливість певного суб'єкта правовідносин вимагати від держави певних дій або ж утримання від них [2, с. 66]. У такий спосіб сформульована «захисна конструкція» дозволяє особі вимагати дотримання основоположних прав і свобод та домогтися їх реалізації через суд. Завдяки цьому створюється простір, у якому приватна особа відчуває себе захищеною від посягань держави та має змогу вільно користуватися своїми правами, висловлюватися, мати власну думку з тих чи інших питань.

Право на мирні зібрання є невід'ємним від основоположних прав людини, оскільки зазначена ст. 39 Конституції України нерозривно пов'язана зі ст. 34 Конституції України, де зазначається, що кожному гарантується право на свободу думки і слова та на вільне вираження своїх поглядів і переконань [1]. Згідно з цією нормою, кожен має право поширювати інформацію у спосіб на свій власний вибір. Слід акцентувати увагу на вислів «в інший спосіб», що може тлумачитися дуже широко й мати позитивні перспективи для прийняття в майбутньому закону «Про мирні зібрання», оскільки такий спосіб поширення інформації може існувати не тільки в письмовому або усному вигляді, а й у різноманітних формах вираження своєї думки через мирні зібрання: хода, процесія, костюмований виступ, концерт, пікет, флешмоб, страйк працівників, зібрання політичних партій та союзів тощо. Висновок: право на мирні зібрання є складовою основоположних прав людини, і єдиного їх закріплення в Основному Законі та Конвенції з прав людини є недостатнім для всебічного вирішення питання в цій сфері. Це поняття дуже контроверсійне в його вирішенні й у випадках необхідних обмежень, адже позови до суду з цього питання є, а відповідного нормативного акту, який би регулював ці відносини, досі немає, і весь тягар вирішення таких спорів падає на відповідальність суддів.

Виходячи зі складних реалій щодо значних законодавчих прогалин у нашій державі стосовно мирних зібрань, зробимо висновок, що державним інстанціям потрібно керуватися існуючими актами або нормами, що зачіпають проблему вирішення спорів у цій сфері правовідносин, адже безперечним є той факт, що суду дуже важко вирішувати спори, коли вони не прописані

жодним нормативно-правовим документом. Тому залишається керуватися ст. 11 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, ст. 185-185 КУпАП, постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо)» та рішеннями Європейського суду з прав людини [3].

Звертаючи увагу на різноманітні міркування, багато хто висловлює своє незадоволення щодо внесення законопроектів та закликає не приймати закон, оскільки, на їхню думку, регламентація такого права в Основному Законі країни достатньо сформульована для втілення його в життя, тому немає потреби деталізувати механізм мирних зібрань у спеціальному акті. На нашу думку, таке судження є помилковим, оскільки будь-які відносини повинні завжди регулюватися законами задля можливості подальшого їх вирішення в судовому провадженні. Безумовно, коли певне питання законодавчо не врегульоване, це дає простір для численних його трактувань зі сторони політиків або активістів у свою користь, що призводить до зловживання правом у власних інтересах. У цьому разі набагато простіше, цілеспрямовано користуючись законодавчою прогалиною, перекладати відповідальність на інших осіб, а саме на суддів, які розглядають справи про мирні зібрання. У цьому контексті слід навести позицію Європейського суду з прав людини та справу «Веренцов проти України» (Заява № 20372/11) від 11 квітня 2013 р., щодо якої Європейський суд з прав людини постановив необхідність забезпечення конституційними гарантіями право на мирні зібрання, які мають передбачати процедуру їх вирішення та, як мінімум, права та зобов'язання щодо їх захисту [4]. У названій справі Європейський суд визначив низку недоліків у національній правовій системі щодо регулювання свободи зібрань, які вилилися у порушення ст. 11 і ст. 7 Конвенції. При цьому було зазначено, що така проблема існує в Україні «протягом більш ніж двох десятиліть». Європейський суд із прав людини підкреслив необхідність конкретних термінових реформ у законодавстві країни та адміністративній практиці з метою приведення цього законодавства у відповідність з висновками Суду в цій постанові та забезпечення їх відповідності вимогам ст. 7 і ст. 11 Конвенції [5].

З огляду на все вищезазначене, рішення Європейського суду з прав людини у вирішенні питань про мирні зібрання слугує вагомим авторитетом та джерелом для розгляду справ, які знаходяться в судовому провадженні судді. Згідно зі ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» українські суди під час відправлення правосуддя повинні застосовувати практику Європейського суду з прав людини як джерело права [6]. При цьому обов'язковий характер для суддів носять рішення як щодо України, так і по відношенню до будь-якої іншої держави. Ця норма знайшла своє відображення у Кодексі адміністративного судочинства України (КАС), відповідно до ч. 2 ст. 6: «суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини» [7]. Наведене положення є вагомим для нашого аналізу в даній статті, адже тільки адміністративний суд уповноважений на розгляд таких справ про обмеження або забо-

рону реалізації права на мирні зібрання. У разі виявлення невідповідності рішення адміністративного суду щодо реалізації права приватною особою на свободу мирного зібрання практиці ЄСПЛ, це може слугувати підставою для його скасування.

Як відомо, до обов'язків держави відноситься створення всіх умов і механізмів для можливості реалізації прав та свобод особою, що і є безперечним доказом правової держави. Але також постає питання, чи покладає ст. 39 Конституції України на державу в особі її уповноважених органів обов'язок захищати учасників зібрань від можливих неправомірних дій третіх осіб. На поставлене питання слід відповісти чітко. Безперечно, запровадження заходів охорони слугують гарантіями реалізації основоположних прав особою взагалі та права на участь у мирному зібранні зокрема, що випливає зі ст. 3 Конституції України, у якій закріплено «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Тож заборона проведення мирного зібрання з посиланням на неможливість забезпечення громадського порядку буде визначено заздалегідь неправомірним, через те що адміністративні органи повинні використовувати усі наявні технічні, організаційні, людські ресурси, щоб забезпечити відповідну охорону для реалізації приватними особами свого права на мирні зібрання. З цього приводу можна навести цитату з рішення Європейського суду з прав людини у справі «Бочковський та інші проти Польщі», де зазначено: «Позитивне зобов'язання держави щодо охорони права на свободу зібрань є особливо важливим у випадках, коли йдеться про непопулярні погляди або меншини, оскільки існує велика вірогідність обмеження їх прав» [8, с. 144]. Тому на будь-яку правову країну покладається обов'язок застосовувати обґрунтовані та співмірні заходи для забезпечення можливості проведення мирного зібрання, що також зазначено у справі «Організація платформа «Лікарі за життя» проти Австрії» від 21 червня 1998 р.: «Учасники зібрання повинні мати можливість проводити його, не побоюючись бути підданими фізичному насильству з боку опонентів; такі побоювання могли б перешкодити публічному висловлюванню суспільно значущих позицій асоціаціями та іншими групами» [8, с. 26] Але трапляються випадки, коли демонстрація втрачає своє мирне значення і виходить з-під контролю, переростаючи в насильницькі прояви. У такому разі для забезпечення громадського порядку та в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб, які не задіяні у протесті, на правоохоронні органи мають покладатися повноваження у виявленні правопорушників та локальне їх припинення. При цьому таке втручання не повинне мати на меті повний розпуск демонстрації, оскільки Європейський суд з прав людини у справі «Станков і Об'єднана організація Македонії «Илинден» проти Болгарії» нагадав: «Перелік винятків з прав на свободу вираження поглядів та зібрань у ст. 10 та ст. 11 Конвенції вичерпний. Визначення цих винятків обмежувальні та повинні тлумачитися у вузькому значенні» [8, с. 64]. Не малозначний той факт, що хоча закон і вповноважує адміністративні органи взяти розумних та належних заходів для забезпечення мирного характеру демонстрацій, однак не вимагає від них забезпечення пев-

ного результату, оскільки він залежить від чималої кількості обставин, які не можна передбачити під час проведення таких мирних зборів [8, с. 26].

Отож, виходячи з широкої практики Європейського суду та наявної нормативної прогалини у сфері реалізації права на мирні зібрання в Україні, наразі представлено два законопроекти під № 3587 та № 3587-1 «Про гарантії свободи мирних зібрань» від 2015 р. [9]. Венеціанська комісія вже надала свої рекомендації щодо представлених проектів законодавчого акту про їх відповідність міжнародним договорам, європейським стандартам та цінностям. Загалом, Єврокомісія позитивно оцінює документи, схвально відгукуючись про враховані раніше пропозиції та зауваження, але між тим висновки свідчать про необхідність доопрацювання проектів закону. До загальних порад для обох законопроектів варто віднести вдосконалення понятійного апарату цих положень, а саме звуження визначення терміну «зібрання», щоб забезпечити його відповідність загальноприйнятим стандартам розуміння в Європі (це не просто публічний захід, а зібрання людей з метою вільного висловлення своїх поглядів). Також необхідно ввести термін «спонтанних зібрань» у проект Закону № 3587-1; більш детально регламентувати в положеннях неможливість вчасного й обґрунтованого повідомлення в разі таких зібрань у проекті Закону № 3587, при цьому у ст. 7 [1] слід чітко визначити список зібрань, які не вимагають повідомлення, в тому числі стосовно невеликих та спонтанних. Ст. 2 має бути переглянута в обох законопроектах, у тому числі, відповідно до рекомендацій, необхідно включити до сфери дії майбутнього закону деякі категорії зібрань: зустрічі виборців із кандидатами в депутати та обраними депутатами, кандидатами на пост Президента України не є винятком і мають охоплюватися поняттям зібрання. Не малозначним щодо висновків Єврокомісії є порада приведення у відповідність до ст. 39 Конституції України положень, які стосуються підстав обмеження зібрання. І як виняток, накладання обмежень свободи зібрань відноситься тільки до компетенції суддів; повноваження правоохоронних органів стосовно накладання необхідних та пропорційних обмежень без судового наказу мають бути прописані в обох проектах Закону, але зауважити на певні умови та виключний перелік підстав, згідно з якими може бути застосований примус під час таких зібрань [10].

Проводячи аналіз усіх рекомендацій у цій статті, які надала Європейська комісія за демократію через право, ми повністю поділяємо таку думку та маємо на меті акцентувати увагу на кількох додаткових питаннях із цього приводу. Що ще слід зауважити відповідно до наведених проектів закону, так це можливість чіткого та всебічного визначення термінології, яка повинна бути зафіксована в майбутньому законі, тому ми вважаємо, що конкретна норма законопроекту має розширити визначення понять таких як: «громадський порядок», «обмеження права на мирні зібрання», «національна безпека», «форми мирного зібрання», «організатор мирних зібрань», «умови і порядок проведення мирних зібрань», «місце і час проведення», «завчасне повідомлення». На нашу думку, ч. 1 ст. 3 в обох законопроектах є зайвою, оскільки не несе в собі ніякої цінності для застосування і тлумачення закону з огляду на більш конкретні норми ст. 8 і ст. 9 Конституції України. Тим більше, формулювання терміну «інші закони України»

є не чітким, тому що в такому випадку це дає можливість обмежити реалізацію права щодо мирних зібрань іншими законами в майбутньому. Для недопущення такого випадку пропонуємо або викласти це положення так, щоб гарантувати вимогу передбачуваності законів та виключити будь-які спроби зловживання і порушення права на свободи зібрань іншими законодавчими актами, або навести у цьому положенні вичерпний перелік існуючих законів, що дозволить збільшити прозорість і передбачуваність закону. У проекті закону № 3587 потрібно детальніше прописати повноваження правоохоронних органів в особі Національної поліції, навести вичерпний перелік підстав та умов, за яких може бути накладена відповідальність і застосований необхідний примус до учасників мирного зібрання, якщо воно втратить свій мирний характер проведення чи переросте в масові зіткнення та безлади, які можуть нести небезпеку для охорони прав третіх осіб. У таких випадках порядок дій правоохоронних органів повинен бути передбачений та докладно викладено в нормах закону. Аналізуючи наведену проблему, радимо взяти до уваги наші рекомендації та гармонізувати обидва проекти закону щодо можливих дій таких органів для обмеження права на мирні зібрання й забезпечити їх відповідність із п. 10 ч.1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію», де зазначено, що поліція вживає заходів для забезпечення публічної безпеки й порядку на вулицях, площах, аеропортах, інших публічних місцях [11]. Також слід навести ч. 1 ст. 6 проекту Закону № 3587-1, у якому організатор на власний розсуд сам вирішує про повідомлення щодо зібрання відповідний державний орган «у разі необхідності гарантувати безпеку учасників зібрання». Наведене положення зовсім не відповідає ст. 39 Конституції України, де передбачено що «громадяни мають право збиратися мирно, про що завчасно сповіщають органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування». Тим більше, «гарантія безпеки учасників» не може бути єдиним обґрунтуванням для вимоги повідомлення, адже його метою є: дозволити державі забезпечити всі заходи для полегшення свободи зібрань та охорони громадського порядку, громадської безпеки та створення умов задля недопущення порушення прав інших осіб.

У представлених законопроектах № 3587 і № 3587-1 можна помітити деякі недоробки, які потребують доопрацювання. Загалом, у них наявна позитивна тенденція щодо всебічного врегулювання права на мирні зібрання, що є вагомим питанням для нашої держави і громадськості на сьогоднішній день. Важливо зауважити те, що в цих проектах закону дуже широко регламентовані права й обов'язки як організатора/учасників зібрання, так і державних органів, які забезпечують заходи для втілення такого права в життя. Наведена відповідна форма повідомлення, зокрема у № 3587, визначенні мінімальні строки завчасного сповіщення, яке неодноразово піднімалось під час вирішення справ у судовому провадженні, відповідно до чого Конституційний Суд надав своє рішення за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001: «Тривалість строку завчасного сповіщення має бути достатньою для того, щоб органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування могли визначитися, чи відповідає проведення таких зібрань чинному законодавству, та в разі потреби

згідно з частиною другою статті 39 Конституції України, звернутися до суду для вирішення спірних питань» [12]. Вагомого значення надається запровадженню інституту медіації, що дозволить вирішити різні спори у формі переговорів з метою спільного пошуку шляхів вирішення порушених питань без залучення участі суду.

Висновки. Підсумовуючи все вищесказане, можна зробити висновок, що реалізація основоположного права на мирні зібрання, яке надано Конституцією України всім суб'єктам правовідносин без виключення, має бути якомога швидше врегульована та законодавчо підкріплена відповідним спеціальним законом, щоб усунути значну прогалину в національній правовій системі країни. При цьому приймаючи такий закон, нашому парламенту необхідно врахувати всебічність розкриття такої сфери відносин та забезпечення гарантій вільної реалізації свого права як учасниками зборів, так і особами, котрі не беруть участі в заході. Необхідні обмеження або заборона повинна виходити тільки з обґрунтованого рішення суду щодо конкретного зібрання за наявності безперечних доказів, а також за умов недопущення порушення прав третіх осіб чи підризу національної безпеки, територіальної цілісності тощо. Крім того, зазначений в Основному Законі перелік підстав обмежень зібрань є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає. Відповідно до ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади. Реалізація права «безпосередньої демократії» гарантується ст. 69 Конституції України, згідно з якою народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми. Наявність у головному нормативному акті країни словосполучення «інші форми» слугує доказом позитивних кроків до подальшого розширення прав громадян у бік народовладдя. Завдяки такій нормі громадяни мають можливість брати активну участь у політичному житті країни, в тому числі й у формах мирних зборів, що дозволяє формувати спільну колективну позицію щодо державних рішень та здійснювати безпосередній вплив на функціонування публічних інституцій. Адже саме це слугує наявним підтвердженням демократичної держави, де прийняті сьогодні рішення завтра можуть стати предметом вільного обговорення та сумніву, і тому право на свободу мирного зібрання є виявом народного суверенітету й громадянського суспільства.

Література

1. Конституція України: офіц. текст. Київ: КМ, 2018. 96 с.
2. Мельник Р.С. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. К., 2015. 168 с.
3. Про практику застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо) : постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України від 21.05.2012 № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006760-12> (дата звернення: 20.01.2020)
4. Справа «Веренцов проти України»: Рішення Європейського суду з прав людини від 11.04.2013 Заява № 20372/11. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945 (дата звернення: 23.01.2020)
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Рада Європи від 02.10.2013. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

6. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 23.01.2020)

7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 30.01.2020)

8. Свобода мирних зібрань в практиці Європейського Суду и Комиссии по правам человека: сб. решений и постановлений / С.С. Дикман, К.И. Терехов; под общ. ред. С.С. Дикмана. М. : РИО «Новая юстиция». 2011. 360 с.

9. Про гарантії свободи мирних зібрань: Проекти Закону № 3587 від 07.12.2015 і № 3587-1 від 11.12.2015: Офіційний портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57310 (дата звернення: 20.01.2020).

10. Висновки Венеціанської комісії (Думка № 854/2016). URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL_AD_2016_030_2016_10_18.pdf.

11. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 2.02.2020).

12. Про офіційне тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа про завчасне сповіщення) : Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001. URL: <http://ccu.gov.ua/storinka-knygy/437-pravo-na-myrni-zibrannya> (дата звернення: 3.02.2020)

*Конєв І. Є.,
студент II курсу юридичного факультету
Дніпровського національного університету
імені Олеся Гончара*

ПРАВОВИЙ СТАТУС КОМІСІЇ З ПИТАНЬ ВИЩОГО КОРПУСУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Панова Н. С.

У статті виокремлено детермінуючі ознаки Комісії з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкта системи управління державною службою. Обґрунтовано, що Комісія з питань вищого корпусу державної служби є постійно діючим, допоміжним колегіальним органом, якого уповноважено на використання сукупності правових, організаційних, соціальних, моральних механізмів впливу на відносини, що охоплюють сферу державної служби. Визначено нормативно-правову основу функціонування Комісії з питань вищого корпусу державної служби.

Звернуто увагу на те, що Комісія з питань вищого корпусу державної служби створюється у визначеному законом порядку з урахуванням етично-моральних установок. Метою функціонування є досягнення конкретних цілей управління, а саме: забезпечення єдиної державної кадрової політики, підвищення професіоналізму й компетентності державних службовців, підготовки державних службовців, здатних захищати права і свободи громадян, брати на себе відповідальність і проявляти ініціативність і творчість у виконанні посадових обов'язків; забезпечення прозорості й гласності в державній службі; забезпечення законності у сфері державної служби, протидії корупції тощо.

Установлено, що правовий статус Комісії з питань вищого корпусу державної служби є багатоаспектною та багатоелементною категорією, яка включає окремі блоки елементів: цільовий, який проявляється в цілях, завданнях і функціях Комісії; структурно-організаційний, який проявляється в порядку формування Комісії, її організаційній структурі та способі підпорядкування; компетенційний, який проявляється через сукупність повноважень, що реалізуються у визначеній сфері відання.

Запропоновано спростити процедуру залучення представників громадських об'єднань до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби шляхом спрощення вимог до них.

Ключові слова: компетенції, посади державної служби категорії «А», Комісія з питань вищого корпусу державної служби, представники громадських об'єднань, доступ до державної служби, суб'єкти призначення.

В статье выделены детерминирующие признаки Комиссии по вопросам высшего корпуса государственной службы как субъекта системы управления государственной службой. Обосновано, что Комиссия по вопросам высшего корпуса государственной службы является постоянно действующим, вспомогательным коллегиальным органом, который уполномочен на использование совокупности правовых, организационных, социальных, моральных механизмов влияния на отношения, которые охватывают сферу государственной службы. Определена нормативно-правовая основа функционирования Комиссии по вопросам высшего корпуса государственной службы.

Обращено внимание на то, что Комиссия по вопросам высшего корпуса государственной службы создается в определенном законом порядке с учетом нравственно-моральных установок. Целью функционирования явля-

ется достижение конкретных целей управления, а именно: обеспечение единой государственной кадровой политики, повышения профессионализма и компетентности государственных служащих, подготовки государственных служащих, способных защищать права и свободы граждан, брать на себя ответственность и проявлять инициативность и творчество в исполнении должностных обязанностей; обеспечение прозрачности и гласности в государственной службе; обеспечение законности в сфере государственной службы, противодействия коррупции и тому подобное.

Установлено, что правовой статус Комиссии по вопросам высшего корпуса государственной службы является многоаспектной и многоэлементной категорией, которая включает в себя отдельные блоки элементов: целевой, который проявляется в целях, задачах и функциях Комиссии; структурно-организационный, который проявляется в порядке формирования Комиссии, ее организационной структуре и образе подчинения; компетенционный, который имеет проявление по совокупности полномочий, реализуемых в определенной сфере ведения.

Предложено упростить процедуру привлечения представителей общественных объединений в состав Комиссии по вопросам высшего корпуса государственной службы путем упрощения требований к ним.

Ключевые слова: компетенции, должности государственной службы категории «А», Комиссия по вопросам высшего корпуса государственной службы, представители общественных объединений, доступ к государственной службе, субъекты назначения.

The article identifies the determinant features of the Commission on Higher Civil Service Corps as a subject of the civil service management system. It is substantiated that the Commission on Higher Civil Service Corps is a standing, auxiliary collegial body, which is empowered to use a set of legal, organizational, social and moral mechanisms to influence relations that cover the civil service. The legal basis for the functioning of the Commission on Higher Civil Service Corps is determined.

The author draws attention to the fact that the Commission on Higher Civil Service Corps is established in accordance with the procedure established by law, taking into account ethical and moral standards. The purpose is to achieve specific management goals, namely: ensuring a unified state personnel policy, providing the upgrading of professionalism and competence of civil servants, guaranteeing training for civil servants capable to protect the rights and freedoms of citizens, to take responsibility and show the initiative and creativity in the performance of official duties; ensuring transparency and visibility in the civil service; ensuring the legitimacy of the civil service, guaranteeing the fight against corruption etc.

It is established the legal status of the Commission on Higher Civil Service Corps is a multi-faceted and multi-element category, which includes individual sets of elements: a target that involves a manifestation of the purposes, objectives and functions of the Commission; structural and organizational, which has a manifestation in the order of formation of the Commission, its organizational structure and method of subordination; a com-

petence that is manifested through a set of powers exercised in a particular area of responsibility.

The author proposes to facilitate the procedure for involving representatives of non-governmental associations in the Commission on Higher Civil Service Corps by simplifying candidates' specification.

Key words: *competencies, A-category civil service posts, Commission on Higher Civil Service Corps, representatives of non-governmental associations, access to the civil service, entities.*

Постановка проблеми та її актуальність. Оновлення концептуальних засад державної служби відповідно до стандартів Європейського Союзу зумовлює необхідність переосмислення низки науково-теоретичних положень щодо системи управління державною службою. У зв'язку з цим актуальним є дослідження правового статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окреслення місця Комісії з питань вищого корпусу державної служби в системі управління державною службою є неможливим без звернення до теоретичних напрацювань вітчизняних і зарубіжних науковців. Загалом вказаною проблематикою займалися такі вчені, як В.Б. Авер'янов [1], О.Ф. Андрійко [2], Л.Р. Біла-Тіунова [3], Ю.П. Битяк [4], С.В. Ківалов [5], О.М. Стець [6], О.П. Хамходера [7] і низка інших.

Мета статті - виокремити детермінуючі ознаки Комісії з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкта системи управління державною службою.

Виклад основного матеріалу. Під суб'єктами управління державною службою прийнято розуміти сукупність спеціальних органів виконавчої влади або підрозділів державних органів, до компетенції яких належать визначення, забезпечення й реалізація правових та організаційно-процесуальних засад організації й діяльності державної служби [8]. Статтею 12 Закону України «Про державну службу» до системи управління державною службою зараховано Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, Комісію з питань вищого корпусу державної служби й відповідні конкурсні комісії, керівників державної служби, служби управління персоналом [9].

Комісія з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкт системи управління державною службою:

1) є постійно діючим органом, тобто її діяльність здійснюється до прийняття відповідного рішення про ліквідацію;

2) є допоміжним колегіальним органом (утворюється для забезпечення узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань, пов'язаних із реалізацією повноважень Кабінету Міністрів України [10]), якого уповноважено на використання сукупності правових, організаційних, соціальних, моральних механізмів впливу на відносини, які охоплюють сферу державної служби;

3) створюється у визначеному законом порядку з урахуванням етично-моральних установок;

4) володіє компетенцією щодо впорядкування відносин, які охоплюють сферу державної служби;

5) має на меті досягнення конкретних цілей управління, а саме: забезпечення єдиної державної кадрової

політики, підвищення професіоналізму й компетентності державних службовців, забезпечення підготовки державних службовців, здатних захищати права і свободи громадян, брати на себе відповідальність і проявляти ініціативність і творчість у виконанні посадових обов'язків; забезпечення прозорості й гласності у державній службі; забезпечення законності у сфері державної служби, протидії корупції, методичне забезпечення тощо [11];

б) нормативно-правовою основою функціонування Комісії є Закони України «Про державну службу» [9], «Про запобігання корупції» [12], «Про Кабінет Міністрів України» [13]; Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби» [14], «Про затвердження Порядку відбору представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби» [15], «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» [16]; Регламент роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби [17] тощо.

Особливості інституалізації функціонування Комісії з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкта управління державною службою виражено в правовому статусі цього органу. Не вдаючись до характеристики різноманітних підходів, які використовуються в правовій науці, звернемо увагу на доцільність використання комплексного підходу до трактування правового статусу державного органу. У дослідженні за основу взято підхід, запропонований О.І. Лавреновою [18].

Відповідно, правовий статус Комісії з питань вищого корпусу державної служби (далі - Комісія) є багатоаспектною та багатоелементною категорією, яка охоплює блоки елементів: цільовий (характеризується через цілі, завдання та функції Комісії); структурно-організаційний (характеризується через порядок формування Комісії, її організаційну структуру, підпорядкування); компетенційний (характеризується через сукупність повноважень, які реалізуються у визначеній сфері відання).

Щодо детермінант структурно-організаційного блоку правового статусу Комісії, то склад Комісії формується з представників публічних органів влади та представників громадськості. При цьому критерії, що висуваються до кандидатів, суттєво різняться.

Для частини складу жодних вимог для членства в Комісії не передбачено, а саме: для представника Верховної Ради України, визначеного комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання державної служби (Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, до відання якого належить, зокрема, законопроектна робота, підготовка та попередній розгляд питань з державної служби), представника, визначеного Президентом України, представника, визначеного Кабінетом Міністрів України, керівника Національного агентства з питань державної служби (далі - НАДС) за посадою або за його дорученням заступник керівника цього органу [19].

Для частини членів Комісії встановлені вимоги такого характеру:

1) до фахівця з питань управління персоналом, визначеного Кабінетом Міністрів України, висувається

вимога щодо підтвердження його статусу, тобто особа має бути спеціалістом, професіоналом, людиною, що володіє спеціальними знаннями й навичками в галузі з питань управління персоналом;

2) до представника від закладів вищої освіти висуваються вимоги щодо статусу закладу освіти (наявність ліцензії, що підтверджує здійснення підготовки здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра, доктора філософії або доктора наук за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» не менш як 2 роки до оголошення про відбір кандидатів до складу Комісії) та щодо самого кандидата (наявність громадянства України; наявність вищої освіти за освітнім ступенем магістра; наявність загального стажу роботи не менше ніж сім років; відсутність членства в політичних партіях; досвід діяльності чи фахові знання у сфері державної служби або сфері управління людськими ресурсами; проходження тестування на зайняття посад державної служби категорії «А») [15];

3) до представника від громадських об'єднань висуваються вимоги щодо діяльності громадського об'єднання (має діяти відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» та протягом не менше як 5 років до оголошення про відбір кандидатів до складу Комісії провадять діяльність у сфері розвитку державної служби або у сфері управління людськими ресурсами) та щодо самого кандидата (наявність громадянства України; наявність вищої освіти за освітнім ступенем магістра; наявність загального стажу роботи не менше семи років; відсутність членства у політичних партіях; досвід діяльності чи фахові знання у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами; проходження тестування на зайняття посад державної служби категорії «А») [15].

Для участі у відборі громадські об'єднання, заклади вищої освіти, кандидати яких відповідають установленим вимогам, надсилають на адресу електронної пошти такі документи у форматі PDF: клопотання громадського об'єднання, закладу вищої освіти щодо допуску/участі їхнього кандидата до відбору; рішення керівного органу (для громадського об'єднання), рішення вченої ради (для закладу вищої освіти) про висування кандидата для участі у відборі; копію статуту чи іншого установчого документа громадського об'єднання; копію ліцензії на провадження освітньої діяльності за освітнім ступенем магістра, доктора філософії або доктора наук за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» (для закладу вищої освіти); резюме за формою згідно з додатком; заяву кандидата про участь у відборі із зазначенням основних мотивів щодо включення до складу Комісії; декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за рік, що передувє року, у якому оприлюднено оголошення про відбір кандидатів до складу Комісії (для кандидатів, поданих громадськими об'єднаннями); копію документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України; документи й інші матеріали, що підтверджують досвід діяльності у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами протягом не менше як п'ять років (для кандидатів, поданих громадськими об'єднаннями).

Процедура відбору до Комісії включає такі стадії:

– підготовча стадія, на якій здійснюється утворення організаційного комітету з представників НАДС і громадської ради при НАДС для організації процедури відбору кандидатів і перевірки поданих ними документів на відповідність визначеним вимогам, оголошення про відбір кандидатів до складу Комісії та прийом документів;

– стадія добору можливих кандидатів, на якій здійснюється перевірка документів щодо відповідності встановленим вимогам; оформлення протоколу про рекомендацію кандидатів на членство в Комісії та передача його Голові НАДС не пізніше наступного дня після проведення засідання; здійснення тестування на зайняття посад державної служби категорії «А»;

– стадія прийняття рішення, на якій здійснюється оприлюднення на офіційному веб-сайті НАДС списку кандидатів, рекомендованих Кабінетом Міністрів України для включення до складу Комісії.

Щодо терміну повноважень членів Комісії, то він становить чотири роки, окрім осіб, термін повноважень яких визначається строком повноважень суб'єкта, представником якого є особа в складі Комісії (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України). Крім того, Голова НАДС або його заступник перебувають у складі Комісії відповідно до строку перебування на посаді.

Дострокове припинення повноважень можливе в таких випадках: подання особою заяви про припинення повноважень члена Комісії або звільнення з посади, у зв'язку з перебуванням на якій його призначено членом Комісії; неможливість виконувати обов'язки за станом здоров'я (за наявності медичного висновку); припинення громадянства України або виїзд на постійне місце проживання за межі України; набрання законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення умисного злочину; набрання законної сили рішенням суду про притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення; визнання його недієздатним або обмеження його дієздатності судом; визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим; смерті; систематичного (два й більше разів підряд) нез'явлення без поважних причин на засідання Комісії або її комітету [14].

Умови оплати праці її членів, крім членів Комісії, які входять до її складу за посадою, затверджуються Кабінетом Міністрів України. Станом на тепер оплата праці членів Комісії здійснюється за рахунок фонду оплати праці, передбаченого кошторисом видатків НАДС. Між членом Комісії та НАДС укладається договір про виконання обов'язків члена Комісії, який діє до 31 грудня року, у якому його укладено. Оплата праці здійснюється раз на місяць на підставі акту виконаних робіт, який готується спеціальним структурним підрозділом НАДС [20].

Порядок роботи Комісії реалізується через засідання, які проводяться прозоро. Тобто щоб оголошення про їх проведення, порядок денний, протоколи таких засідань і висновки Комісії були оприлюднені на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України. Прозорість проведення засідань Комісії має проявляється в тому, що засідання Комісії для представників засобів масової інформації є відкритими, окрім випадків проведення закритого конкурсу на посади державної служби категорії «А». За рішенням Комісії на її засіданні можуть

бути присутніми представники державних органів, наукових установ, навчальних закладів, засобів масової інформації, громадських об'єднань і міжнародних організацій. Відповідне рішення приймається Комісією на основі звернення зазначених вище органів, об'єднань, установ та організацій або за пропозицією будь-якого члена Комісії. При цьому важливо зазначити, що члени Комісії під час комунікації із засобами масової інформації, взаємодії з установами й організаціями, інститутами громадянського суспільства та міжнародними організаціями виступають від свого імені.

Засідання Комісії вважається повноважним, якщо в ньому бере участь не менше ніж половина членів Комісії (в окремих випадках, на письмову вимогу 4 членів Комісії - за участі третини членів Комісії). Рішення Комісії приймаються відкритим голосуванням членів Комісії шляхом підняття рук без можливості передачі голосу іншому членові Комісії. Вагомим для відображення функціонального призначення Комісії є можливість утворення комітету з відбору кандидатів на відповідну посаду та комітету з дисциплінарних проваджень із розгляду відповідних питань [17].

Комітет з відбору кандидатів на відповідну посаду створюється з метою забезпечення виконання Комісією своїх повноважень щодо проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» та внесення суб'єктові призначення пропозицій щодо переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата і є робочим органом Комісії. Комітет з відбору кандидатів вивчає результати проведеної секретаріатом Комісії перевірки документів кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А»; аналізує інформацію з відкритих джерел щодо кандидатів, які беруть участь у конкурсі на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А»; уносить на розгляд Комісії пропозиції щодо часу проведення окремих етапів конкурсу, змісту, часу вирішення ситуаційних завдань і їх кількості, доцільності їх презентації кандидатами, форм бланків для заповнення кандидатами персональних даних і розв'язання ситуаційного завдання; здійснює організацію запитів щодо думки професійного середовища про особу, яка виявила бажання взяти участь у конкурсі; опрацьовує документи щодо переведення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу у випадках, передбачених Законом України «Про державну службу» [14].

Комітет з дисциплінарних проваджень з розгляду відповідних питань створюється з метою забезпечення виконання Комісією своїх повноважень щодо здійснення дисциплінарного провадження для визначення ступеня вини, характеру й тяжкості дисциплінарного проступку, учиненого державними службовцями, які займають посади категорії «А». Комітет з дисциплінарних проваджень попередньо опрацьовує ініційоване суб'єктом призначення питання про відкриття дисциплінарного провадження стосовно державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «А», і вносить відповідні пропозиції Комісії для прийняття рішення. Після ухвалення рішення Комісією

про відкриття дисциплінарного провадження стосовно державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «А», комітет з дисциплінарних проваджень формує дисциплінарну справу; здійснює опрацювання відповідних матеріалів і підготовку пропозицій Комісії щодо наявності чи відсутності підстав для притягнення до відповідальності, ступеня вини, характеру й тяжкості дисциплінарного проступку, учиненого державними службовцями, які займають посади державної служби категорії «А»; готує для розгляду та схвалення Комісією проект пропозицій суб'єктові призначення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження. Комітет з дисциплінарних проваджень попередньо опрацьовує пропозиції щодо дострокового звільнення з посади за ініціативи суб'єкта призначення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та готує зазначене питання для розгляду Комісією [14].

Компетенційний блок як елемент правового статусу Комісії відображено в повноваженнях, якими її наділено у сфері управління державною службою. Відповідно до ст. 14 Закону України «Про державну службу», на Комісію покладаються такі повноваження:

- погодження розроблених НАДС типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» (при цьому Комісія не розробляє (розробляє НАДС) і не затверджує (затверджує Кабінет Міністрів України) типові вимоги, а тільки погоджує їх, тобто надає згоду на їх затвердження в установленому порядку);
- проведення конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «А» та внесення суб'єкту призначення пропозиції щодо кандидатур на такі посади загальною кількістю не більше ніж п'ять осіб (початкова редакція цього положення передбачала, що Комісія вносить суб'єкту призначення пропозиції щодо переможця конкурсу, другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду), що розширює повноваження суб'єкта призначення щодо прийняття рішення про призначення на посаду конкретного кандидата;
- здійснення дисциплінарних проваджень щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та внесення суб'єктові призначення пропозицій за наслідками дисциплінарного провадження [9].

Висновки. Отже, правовий статус Комісії з питань вищого корпусу державної служби є багатоаспектною та багатоелементною категорією, яка включає в себе окремі блоки елементів: цільовий, який проявляється в цілях, завданнях і функціях Комісії; структурно-організаційний, який проявляється в порядку формування Комісії, її організаційній структурі та способі підпорядкування; компетенційний, який проявляється через сукупність повноважень, що реалізуються у визначеній сфері відання. Доцільним є подальше дослідження структурних елементів правового статусу Комісії як одного із суб'єктів управління державною службою. З метою подолання виявлених проблем запропоновано спростити процедуру залучення представників громадських об'єднань до складу Комісії шляхом спрощення вимог до них.

Література

1. Авер'янов В.Б. Фактори централізації та децентралізації у структурно-функціональній організації апарату державного управління. *Державне управління в Україні: централізація і децентралізація*. Київ, 1997. С. 103.
2. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Київ : Наукова думка, 2004. 300 с.
3. Біла-Тіунова Л.Р. Теоретико-правові аспекти управління державною службою в Україні. *Актуальні проблеми політики* : збірник наукових праць / голов. ред. С.В. Ківалов ; відп. за вип. Л.І. Кормич. Одеса : Фенікс, 2009. Вип. 38. С. 52-59.
4. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2005. 304 с.
5. Ківалов С.В. Управління державною службою. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол.: В.Б. Авер'янов (гол.) та ін. Київ : Юрид. думка, 2007. Т. 1. С. 324-327.
6. Стець О.М. Адміністративно-правовий статус Головного управління державної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2011. 20 с.
7. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 237 с.
8. Балух Д.В. До визначення особливостей управління державною службою. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2008. № 4. С. 123-127.
9. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 20.01.2020).
10. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599-2009-%D0%BF> (дата звернення: 20.01.2020).
11. Гаркуша А.Т. Адміністративно-правовий статус Національного агентства України з питань державної служби : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2017. 248 с.
12. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 20.01.2020).
13. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 20.01.2020).
14. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 243. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-p#n9> (дата звернення: 20.01.2020).
15. Про затвердження Порядку відбору представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2019 № 906. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/906-2019-p#n11> (дата звернення: 20.01.2020).
16. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-p> (дата звернення: 20.01.2020).
17. Регламент роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби : Рішення Комісії з питань вищого корпусу державної служби від 28.07.2016. URL: nads.gov.ua/vishchij-korpus-derzhavnoyi-sluzhbi/komisiya-z-pitan-vishchogo-korpusu-derzhavnoyi-sluzhbi/reglament-roboti (дата звернення: 20.01.2020).
18. Лавренова О.І. До питання адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади. *Наше право*. 2012. № 4. Ч. 2. С. 67-71.
19. Про утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби та затвердження її персонального складу : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.10.2019. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-utvorennya-komisiyi-z-pitan-vishchogo-korpusu-derzhavnoyi-sluzhbi-ta-zatverdzhennya-yiyi-personalnogo-skladu-i281019> (дата звернення: 20.01.2020).
20. Про затвердження Умов оплати праці членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1169-2019-%D0%BF> (дата звернення: 20.01.2020).

Панова Н. С.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного і міжнародного права
Київського інституту інтелектуальної власності і права
Національного університету
«Одеська юридична академія»

МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЯК ВИЩОГО ОРГАНУ АУДИТУ УКРАЇНИ В МЕЖАХ ЄВРОСАІ

Пацкан В. В.

Статтю присвячено проблематиці міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України в рамках ЄВРОСАІ. Визначено основні засади міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України в рамках ЄВРОСАІ. Проаналізовано практику міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України в рамках ЄВРОСАІ.

Наголошено, що міжнародне співробітництво Рахункової палати як вищого органу аудиту України у рамках міжнародних організацій також є важливою гарантією для належного здійснення публічного контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням, а також забезпечення прозорості роботи Рахункової палати та доброчесності її членів і посадових осіб.

Визначено, що існують перспективи подальших наукових досліджень у цьому напрямі, зокрема щодо порівняльно-правового аналізу міжнародного співробітництва Рахункової палати та вищих органів аудиту країн-членів ЄС; міжнародного співробітництва Рахункової палати; адміністративно-правового статусу Рахункової палати.

З'ясовано, що зі збільшення кількості адміністративних послуг, які надаються органами державної влади в електронному вигляді, зростають і ризики, пов'язані з використанням ІТ. Віруси, кібератаки, збої у роботі - ось далеко не повний перелік ризиків, які можуть призвести до втрати керованості країною, прийняття неправильних управлінських рішень, невчасного надання послуг населенню.

Зроблено висновок, що міжнародне співробітництво Рахункової палати як вищого органу аудиту України в рамках ЄВРОСАІ має важливе значення для ефективної роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України, забезпечення високого рівня довіри з боку суспільства, інших органів державної влади, міжнародного співтовариства, вищих органів аудиту окремих зарубіжних країн. Важливим у цьому співробітництві є і забезпечення діяльності робочої групи ЄВРОСАІ з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф.

Ключові слова: Рахункова палата, вищий орган аудиту, міжнародне співробітництво, аудит, фінансовий контроль, ЄВРОСАІ.

Стаття посвячена проблематиці міжнародного співробітництва Счетной палаты как высшего органа аудита Украины в рамках ЕВРОСАИ. Определены основные принципы международного сотрудничества Счетной палаты как высшего органа аудита Украины в рамках ЕВРОСАИ. Проанализирована практика международного сотрудничества Счетной палаты как высшего органа аудита Украины в рамках ЕВРОСАИ.

Отмечено, что международное сотрудничество Счетной палаты как высшего органа аудита Украины в рамках международных организаций также является важной гарантией для надлежащего публичного контроля за поступлением средств в Государственный бюджет Украины и их использованием, а также обеспечения прозрачности работы Счетной палаты и добродетели его членов и должностных лиц.

Определено, что существуют перспективы дальнейших научных исследований в этом направлении, в частности относительно сравнительно-правового анализа международного сотрудничества Счетной палаты и высших органов аудита стран-членов ЕС; международного сотрудничества Счетной палаты; административно-правового статуса Счетной палаты.

Установлено, что с увеличением количества административных услуг, предоставляемыми органами государственной власти в электронном виде, растут и риски, связанные с использованием ИТ. Вирусы, кибератаки, сбои в работе - вот далеко не полный перечень рисков, которые могут привести к потере управляемости страной, принятия неправильных управленческих решений, несвоевременного предоставления услуг населению.

Сделан вывод, что международное сотрудничество Счетной палаты как высшего органа аудита Украины в рамках ЕВРОСАИ имеет важное значение для эффективной работы Счетной палаты как высшего органа аудита Украины, обеспечения высокого уровня доверия со стороны общества, других органов государственной власти, международного сообщества, высших органов аудита отдельных зарубежных стран. Важным в этом сотрудничестве также является обеспечение деятельности рабочей группы ЕВРОСАИ по аудиту средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф.

Ключевые слова: Счетная палата, высший орган аудита, международное сотрудничество, аудит, финансовый контроль, ЕВРОСАИ.

The article is devoted to the problems of the international cooperation of the Accounting Chamber as the supreme audit institution of Ukraine in the framework of EUROSAI. The basic principles of international cooperation of the Accounting Chamber as the supreme audit institution of Ukraine in the framework of EUROSAI are determined. The practice of international cooperation of the Accounting Chamber as the supreme audit institution of Ukraine in the framework of EUROSAI is analysed.

It is emphasized that the international cooperation of the Accounting Chamber as the supreme audit body of Ukraine within the international organizations is also an important guarantee for the proper control over the flow of funds to the State Budget of Ukraine and their use, as well as ensuring the transparency of the work of the Accounting Chamber and the integrity of its members and officials.

It is determined that there are prospects for further scientific research in this area, in particular, regarding: comparative legal analysis of the international cooperation of the Accounting Chamber and the highest audit bodies of the EU Member States; international cooperation of the Accounting Chamber; the administrative and legal status of the Accounting Chamber.

It has been found that with the increasing number of administrative services provided by public authorities in electronic form, the risks associated with the use of IT are increasing. Viruses, cyberattacks, and malfunctions - this is not a complete list of risks that can lead to the loss of control of the country,

Пацкан В. В., 2019

the wrong management decisions, poor delivery of services to the population.

It is concluded that the international cooperation of the Accounting Chamber as the highest audit body of Ukraine within the framework of EUROSAL is essential for the effective operation of the Accounting Chamber as the highest audit body of Ukraine, ensuring a high level of trust on the part of the public, other public authorities, the international community, and the higher audit bodies foreign countries. Also important in this cooperation is the provision of the work of the EURO-SAL Working Group on the audit of funds earmarked for disaster prevention and disaster relief.

Key words: Accounting Chamber, Supreme Audit Institution, international cooperation, audit, financial control, EUROSAL.

Постановка проблеми та її актуальність. У процесі розвитку України як правової і демократичної держави. євроінтеграції України, розвитку Рахункової палати як вищого органу аудиту України, запобігання та протидії корупції в Україні, міжнародного співробітництва України важливого значення набуває дослідження проблематики міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України в рамках ЄВРОСАІ.

Дослідження проблематики міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України в рамках ЄВРОСАІ має важливе практичне значення для подальшого вдосконалення адміністративного законодавства України, міжнародного права, а також для вдосконалення правозастосовної практики в цій сфері. Внаслідок цього дослідження проблематики міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України в рамках ЄВРОСАІ є важливим для розвитку науки адміністративного права та міжнародного права.

Метою статті є охарактеризувати проблематику міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України в рамках ЄВРОСАІ.

Завданнями статті є визначити основні засади міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України в рамках ЄВРОСАІ; проаналізувати практику міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України в рамках ЄВРОСАІ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України в рамках ЄВРОСАІ є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження сучасних науковців, зокрема В. Авер'янова, О. Койчевої, О. Ніконової, Н. Обушної, Ю. Табенської.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 98 Конституції України [1] контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Аналіз статусу та повноважень Рахункової палати України свідчить, що вона є не просто вищим за субординацією, а дійсно провідним органом державного фінансового контролю в Україні, який відповідає міжнародним стандартам, що є важливим, враховуючи курс на євроінтеграцію [2, с. 157]. Отже, Рахункова палата є вищим органом аудиту в Україні.

Згідно ст. 6 Закону України «Про Рахункову палату» [3] Рахункова палата у порядку, визначеному законодавством і міжнародними договорами України, здійснює співробітництво з вищими органами фінансового контролю інших держав, міжнародними організаціями.

Важливим кроком на шляху до становлення та розвитку Рахункової палати стало її входження в листопаді 1998 року до Міжнародної організації вищих органів аудиту (далі - ІНТОСАІ), а у травні 1999 року - до складу Європейської організації вищих органів аудиту (далі - ЄВРОСАІ). Вступивши в ці міжнародні організації, Рахункова палата стала учасником системи міжнародного обміну професійним досвідом аудиторів всього світу [4].

Рахункова палата є відповідальною за виконання зобов'язань, які випливають із її членства в ЄВРОСАІ відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна» від 13 вересня 2002 року № 1371 [5].

Міжнародна організація вищих органів фінансового контролю (ІНТОСАІ) є автономною організацією зовнішнього державного фінансового контролю. Це неурядова організація, яка має особливий статус для Економічної і Соціальної Ради (ЕКОСОП) Організації Об'єднаних Націй [6]. Основною метою ІНТОСАІ є сприяння обміну ідеями, знаннями і досвідом між членами організації, Вищими органами аудиту (далі - ВОА) всіх країн світу та іншими міжнародними організаціями і зацікавленими сторонами в галузі державного аудиту [7]. Разом із ЄВРОСАІ членами ІНТОСАІ є такі регіональні групи: ASOSAI, ARABOSAI, AFROSAI, CAROSAI, OLACEFS і PASAI [8].

Європейську організацію вищих органів аудиту (ЄВРОСАІ) створено у 1990 році з метою забезпечення досягнення цілей ІНТОСАІ на регіональному рівні, надаючи при цьому членам можливість зосередити увагу на притаманних їм регіону питаннях. Натепер ЄВРОСАІ об'єднує 50 вищих органів аудиту (49 європейських ВОА і Європейський суд аудиторів). Відповідно до статті 1 Статуту ЄВРОСАІ основна мета організації - сприяти розвитку співпраці між національними ВОА, які входять до неї, а також обміну інформацією і документацією, дослідженням у сфері контролю державних фінансів, створенню університетських кафедр державного аудиту та уніфікації термінології у сфері фінансового контролю [9]. Офіційні мови організації - англійська, іспанська, німецька, російська і французька [10].

Президентом ЄВРОСАІ призначається на трирічний період керівник організації, яка проводила черговий Конгрес ЄВРОСАІ. Президент проводить засідання Керівного комітету і виступає в ролі зовнішнього представника ЄВРОСАІ. У разі рівного розподілу голосів членів Керівного комітету президент має вирішальний голос [11]. Генеральний секретар є членом Керівної ради ЄВРОСАІ і очолює Секретаріат ЄВРОСАІ [12].

Керівними органами ЄВРОСАІ є Конгрес, Керівна рада і Секретаріат. Конгрес, який є найвищим органом ЄВРОСАІ, скликається раз на три роки. Під час Конгресу розглядаються результати діяльності робочих органів ЄВРОСАІ та затверджуються плани роботи на наступні три роки. Згідно зі статтями 5-9 Статуту ЄВРОСАІ Конгрес ЄВРОСАІ у складі керівників ВОФК-членів Організації або їх уповноважених представників є вищим органом ЄВРОСАІ. Конгреси проводяться кожні три роки. Останній (X) Конгрес ЄВРОСАІ відбувся 22-25 травня 2017 року. Його організатором була Рахункова палата Туреччини. Тема Конгресу: «Впровадження ISSAI: головні завдання та ефективні рішення». Наступний (XI) Конгрес ЄВРОСАІ відбудеться у 2020 році в Чеській Республіці [13].

Керівна рада складається з восьми повноправних членів і п'яти спостерігачів. Усі члени Керівної ради є керівниками вищих органів аудиту європейських країн. Основне завдання Керівної ради полягає у забезпеченні діяльності ЄВРОСАІ відповідно до рішень, які приймаються Конгресом ЄВРОСАІ. У 2008-2014 роках до складу Керівної ради ЄВРОСАІ входила і Рахункова палата. Згідно зі статтями 10-12 Статуту ЄВРОСАІ до Керівної ради Організації входять вісім членів: четверо - в силу займаних ними посад (керівники ВОФК-організаторів двох останніх Конгресів, керівник ВОФК-організатора наступного Конгресу і генеральний секретар ЄВРОСАІ), ще четверо виборних членів обираються на 6-річний термін (із переобранням двох членів кожні три роки) [14].

Згідно зі статтями 13-14 Статуту функції постійного Секретаріату ЄВРОСАІ виконує Аудиторський суд Іспанії, на базі якого діє штаб-квартира організації. Секретаріат ЄВРОСАІ сприяє контактам і забезпечує зв'язок між членами організації в періоди між конгресами. Секретаріат також відповідає за організацію розгляду пропозицій, які надходять від членів організації і підлягають обговоренню її керівними органами. Секретаріат координує видання Журналу ЄВРОСАІ та обслуговує веб-сайт ЄВРОСАІ.

Відповідно до статті 14 Статуту на секретаріат покладаються такі обов'язки:

- готувати засідання Керівного комітету;
- забезпечувати виконання рішень, прийнятих Конгресом і Керівною радою;
- готувати проект бюджету ЄВРОСАІ і виносити його на затвердження Керівної ради;
- представляти Керівній раді звітні документи і річний фінансовий звіт ЄВРОСАІ;
- виконувати бюджет, вести бухгалтерський облік та архіви Організації;
- виконувати доручення Конгресу і Керівної ради [15].

Робочими органами ЄВРОСАІ є Цільові групи:

- цільова група з інституційного розвитку;
- цільова група з професійних стандартів;
- цільова група з обміну знаннями;
- цільова група з управління і зв'язку.

Також є і робочі та спеціальні групи:

- робоча група з інформаційних технологій;
- робоча група з аудиту навколишнього середовища;
- робоча група з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф;
- робоча група з аудиту муніципалітетів;
- спеціальна група з якості аудиту.

ЄВРОСАІ розвиває партнерські відносини з іншими регіональними організаціями вищих органів аудиту, зокрема з OLACEFS, ARABOSAI та ASOSAI.

Рахункова палата в установленому порядку забезпечує участь своїх представників у роботі окремих комітетів, робочих і спеціальних груп, а також навчальних заходах, конференціях, семінарах, організованих під егідою ЄВРОСАІ (семінари, програми дистанційного навчання тощо), тематика яких є актуальною для Рахункової плати. Важливим напрямом співпраці з ЄВРОСАІ є головування Рахункової палати в робочій групі ЄВРОСАІ з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф, забезпечення діяльності цієї робочої групи. Також Рахункова палата бере участь і в робочих групах ЄВРОСАІ з аудиту:

- навколишнього середовища (ЄВРОСАІ WGEA);
- інформаційних технологій (ЄВРОСАІ ITWG);
- муніципалітетів (ЄВРОСАІ TFMA) [16].

Робоча група ЄВРОСАІ з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф, була затверджена в червні 2014 року на IX Конгресі ЄВРОСАІ замість існуючої з листопада 2006 року Спеціальної підгрупи ЄВРОСАІ з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків природних, техногенних катастроф і знищення радіоактивних відходів. На VII Конгресі ЄВРОСАІ у червні 2008 року ця Спеціальна група була трансформована у Спеціальну групу з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф. На IX Конгресі ЄВРОСАІ у червні 2014 року Спеціальна група була трансформована у Робочу.

Головою групи є Рахункова палата України. Її Секретаріат знаходиться в Києві. До складу групи входять приблизно 20 членів. Група має за мету здійснення координації і консолідацію зусиль європейських ВОА із забезпечення урядом допомоги у розробці ефективних і результативних засобів, скерованих на попередження і ліквідацію наслідків катастроф [17].

Робоча група з аудиту навколишнього середовища (ЄВРОСАІ WGEA) була формально затверджена в 1999 році за рішенням IV Конгресу ЄВРОСАІ у Парижі. Головою групи ЄВРОСАІ WGEA є ВОА Естонської Республіки, який перейняв це право від ВОА Королівства Норвегія на IX Конгресі ЄВРОСАІ у червні 2014 року. До складу Групи входять 42 члени.

Концепція ЄВРОСАІ WGEA співпадає з концепцією INTOSAI WGEA. ЄВРОСАІ WGEA та її члени прагнуть того, аби аудит державного сектора став на службу майбутнім поколінням європейців шляхом вдосконалення методів управління природними ресурсами та навколишнього середовища заради здорового шляху життя та процвітання народів Європи. ЄВРОСАІ WGEA має на меті розвиток співпраці, заснований на принципах об'єктивності, відкритих контактів і високого професіоналізму. Основні стратегічні цілі групи:

- зміцнення та підтримка професійного співробітництва;
- сприяння обміну знаннями та досвідом [18].

У рамках співробітництва з робочими органами ЄВРОСАІ у 2018 році Рахункова палата також брала активну участь у діяльності робочої групи ЄВРОСАІ з аудиту навколишнього середовища (ЄВРОСАІ WGEA), робочої групи ЄВРОСАІ з інформаційних технологій і спеціальної групи ЄВРОСАІ з аудиту муніципалітетів (ЄВРОСАІ TFMA). 25-27 квітня 2018 року в рамках діяльності робочої групи ЄВРОСАІ WGEA в м. Гельсінкі (Фінляндська Республіка) відбувся практичний семінар із питань управління природоохороною діяльністю, під час якого представники Рахункової палати ознайомилися з передовим досвідом і методиками ВОФК інших держав і запрошених експертів здійснення аудитів, пов'язаних з управлінням природоохороною діяльністю, поділилися досвідом проведення Рахунковою палатою аудитів у сфері досягнення цілей сталого розвитку, а також ознайомили присутніх із діяльністю робочої групи ЄВРОСАІ з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф.

Делегація Рахункової палати взяла участь у XVI щорічному засіданні робочої групи ЄВРОСАІ WGEA

та тематичному практичному семінарі «Зміна клімату: фокус на даних», які відбулися 25-28 вересня 2018 року в м. Братислава (Словацька Республіка). На засіданні обговорювалися питання політики зміни клімату: аудити ВОФК щодо змін клімату, вплив аудитів навколишнього середовища, краща практика та досвід ВОФК у підвищенні впливу аудиту. Представники Рахункової палати виступили з доповіддю на тему: «Аудити навколишнього середовища: практика проведення та оцінка результатів», яка викликала зацікавленість у представників різних ВОФК.

Делегація Рахункової палати також взяла участь у попередньому засіданні Наглядової ради ЄВРОСАІ WGEA, на якому обговорювалося питання подальшої діяльності робочої групи, зокрема співпраці з Форумом Європейської комісії з питань дотримання природоохоронного законодавства та управління. Більшістю учасників було підтримано рішення щодо участі ЄВРОСАІ WGEA як спостерігача у форумі [19].

Робоча група з інформаційних технологій (ЄВРОСАІ ITWG) була створена в 2002 році на V Конгресі ЄВРОСАІ у Москві. Головою групи ЄВРОСАІ ITWG є ВОА Республіки Польща, який перейняв це право від ВОА Швейцарії на IX Конгресі ЄВРОСАІ у червні 2014 року. До складу групи входять більше 30 членів. Група ЄВРОСАІ ITWG має за мету розширення інституційного обміну досвідом і знаннями між ВОА європейського регіону та сприяння проведенню спільних контрольних заходів у сфері інформаційних технологій. Робоча група прагне доповнювати ініціативи Постійного комітету INTOSAI інформаційними технологіями та сприяти обміну досвідом між обома організаціями [20].

Зі збільшенням кількості адміністративних послуг, які надаються органами державної влади в електронному вигляді, зростають і ризики, пов'язані з використанням ІТ. Віруси, кібератаки, збої у роботі - ось далеко не повний перелік ризиків, які можуть призвести до втрати керованості країною, прийняття неправильних управлінських рішень, невчасного надання послуг населенню. Про це заявив член Рахункової палати Ігор Яремчук під час виступу на 13 засіданні робочої групи ЄВРОСАІ з інформаційних технологій у Флоріані (Мальта). Доповідь була присвячена обґрунтованості здійснення державного зовнішнього аудиту інформаційних технологій державних органів України.

Член Рахункової палати наголосив, що зі збільшенням електронних державних послуг зростають і ризики, пов'язані з використанням ІТ. «Наведу лише один приклад: за оцінками фахівців втрати від розповсюдження вірусу Petya у 2017 році становили 0,4% ВВП України. І це тільки матеріальні втрати, - зазначив Ігор Яремчук. Перший крок для запобігання кібератакам - незалежне та неупереджене встановлення фактичного стану автоматизованих інформаційних систем органів державної влади і надання оцінки їх результативності та ефективності, тобто проведення незалежного зовнішнього аудиту ІТ-систем».

В Україні працює низка аудиторських компаній, які пропонують проведення ІТ-аудиту, а також їхніх філій, які забезпечують проведення ІТ-аудиту на підприємствах та у фінансових установах (PwC, Deloitte, BDO тощо). Водночас законодавством не передбачено проведення ІТ-аудиту в органах влади, але деякі державні установи усвідомлюють важливість інформаційних технологій

у їх діяльності і необхідність зовнішньої оцінки ІТ-інфраструктури. Наприклад, у лютому 2019 року командою фахівців Deloitte і Мінфіну було проведено ІТ-аудит інформаційних систем Державної фіскальної служби України, у 2013-2014 роках - міжнародний координований паралельний аудит інформаційних систем управління державним боргом відповідно до Стратегічного плану робочої групи INTOSAI із державного боргу (WGPD) [21].

Спеціальна група ЄВРОСАІ з аудиту муніципалітетів (ЄВРОСАІ TFMA) була створена в червні 2016 року за рішенням, прийнятим на 44-му засіданні Керівного комітету ЄВРОСАІ. Головою ЄВРОСАІ TFMA є Національний аудиторський офіс Литовської Республіки спільно з Секретаріатом, розташованим у Вільнюсі. До складу Групи входять 28 членів. Метою ЄВРОСАІ TFMA є створення відкритої платформи з обміну найкращою практикою та досвідом у сфері аудиту муніципалітетів.

Діяльність ЄВРОСАІ TFMA здійснюється в рамках стратегічної цілі ЄВРОСАІ з розвитку професійного співробітництва й базується на трьох стратегічних цілях групи:

1. Обмін найкращими практиками та корисним досвідом для досягнення результативності аудиту, які мають суттєвий вплив на покращення управління державними фінансами.
2. Підвищення ефективності системи зовнішнього аудиту муніципалітетів.
3. Сприяння проведенню спільних міжнародних аудитів [22].

Важливим заходом у рамках співпраці з ЄВРОСАІ стала участь Рахункової палати у II засіданні спеціальної групи ЄВРОСАІ з аудиту муніципалітетів (ЄВРОСАІ TFMA) та семінарі «Фінанси органів місцевого самоврядування: виклики майбутнього», які відбулися 4-7 листопада 2018 року в м. Белград (Республіка Сербія).

У зазначених заходах взяли участь представники 29 вищих органів фінансового контролю країн-членів ЄВРОСАІ та запрошені гості. Під час семінару обговорювалися актуальні питання формування та аналізу державної політики у сфері місцевих фінансів, роль і ключові функції органів центральної влади в системі управління місцевими фінансами, законодавче регулювання систем управління фінансами місцевих бюджетів. Розглядалися також практичні аспекти діяльності ВОФК, зокрема процедури постконтролю за виконанням рекомендацій, наданих за результатами аудитів місцевих бюджетів [19].

У рамках співробітництва з ЄВРОСАІ у 2018 році Рахункова палата продовжувала брати активну участь у діяльності робочих органів цієї міжнародної організації. Зокрема, делегація Рахункової палати 14-15 березня 2018 року взяла участь у 49 засіданні Керівної ради ЄВРОСАІ, яке відбулося в м. Гданськ (Республіка Польща). Під час засідання учасники розглянули важливі питання діяльності організації: звіт про діяльність ЄВРОСАІ за 2017-2018 роки; стан упровадження Стратегічного плану ЄВРОСАІ на 2017-2023 роки; Оперативний план заходів ЄВРОСАІ щодо модернізації ВОФК і надання допомоги у вирішенні нових завдань, заслухали звіти голів робочих і спеціальних груп ЄВРОСАІ.

Рахункова палата представила звіт про діяльність робочої групи ЄВРОСАІ з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф, із червня 2017 по березень 2018 року та ознайомила учасників засідання з перспективами на майбутнє. Крім

того, в рамках засідання представники ВОФК України, Республіки Польща та Словацької Республіки підписали Спільний звіт про результати Міжнародного координованого аудиту функціонування Міжнародного біосферного заповідника «Східні Карпати», головна мета якого - оцінка ефективності функціонування об'єктів природно-заповідного фонду в межах міжнародного резервату, а також надання рекомендацій щодо покращення наявного стану.

У 2018 році одним із пріоритетних завдань міжнародного співробітництва було забезпечення діяльності очолюваної Рахунковою палатою робочої групи ЄВРОСАІ з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф, до складу якої входять 17 постійних членів та два спостерігачі. Згідно зі Стратегією та планом діяльності робочої групи на 2017-2020 роки місія робочої групи полягає у підвищенні потенціалу, об'єднанні і координації зусиль європейських ВОФК у сприянні національним урядам у виробленні діючих ефективних інструментів попередження та ліквідації наслідків катастроф.

Для реалізації зазначених цілей 29-30 березня 2018 року в м. Кишинів (Республіка Молдова) під головуванням Рахункової палати України та за підтримки Рахункової палати Республіки Молдова відбулося IV засідання робочої групи ЄВРОСАІ з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф, в якому взяла участь представники 10 ВОФК країн Європи [19].

Висновки. Отже, міжнародне співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України в рамках ЄВРОСАІ має важливе значення для ефективної роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України, забезпечення високого рівня довіри з боку суспільства, інших органів державної влади, міжнародного співтовариства, вищих органів аудиту окремих зарубіжних країн. Важливим у цьому співробітництві також є забезпечення діяльності робочої групи ЄВРОСАІ з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф.

Доцільно уточнити і гармонізувати фахову термінологію чинного Закону України «Про Рахункову палату» та інших нормативно-правових актів законодавства України із провідними документами ЄВРОСАІ у зв'язку з численними розбіжностями щодо розуміння окремих фахових термінів у документах ЄВРОСАІ та у відповідних нормативно-правових актах профільного законодавства України з питань Рахункової палати як вищого органу аудиту, їх перекладу українською мовою. Міжнародне співробітництво Рахункової палати як вищого органу аудиту України в рамках міжнародних організацій також є важливою гарантією для належного здійснення публічного контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням, забезпечення прозорості роботи Рахункової палати та доброчесності її членів і посадових осіб.

Перспективи подальших наукових досліджень у цьому напрямі стосуються порівняльно-правового аналізу міжнародного співробітництва Рахункової палати та вищих органів аудиту країн-членів ЄС; міжнародного співробітництва Рахункової палати; адміністративно-правового статусу Рахункової палати. Загалом у статті охарактеризовано проблематику міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України в рамках ЄВРОСАІ.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Койчева О.С. Конституційний статус рахункової палати України в системі органів державного фінансового контролю. *Право і суспільство*. 2014. № 6.1. С. 151-158.
3. Про Рахункову палату : Закон України від 2 липня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360.
4. Рахункова палата України. URL: www.ac-rada.gov.ua/1.html (дата звернення: 20 жовтня 2019 року).
5. Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2002 року № 1371. *Офіційний вісник України*. 2002. № 38. Ст. 1776.
6. ИНТОСАИ - Международная организация высших органов аудита. URL: <https://www.intosai.org/ru/> (дата звернення: 21 жовтня 2019 року).
7. О нашей работе. URL: <https://www.intosai.org/ru/o-nashei-rabote/> (дата звернення: 21 жовтня 2019 року).
8. О EUROSAI. URL: <https://www.eurosai.org/ru/about-us/about-eurosai/> (дата звернення: 21 жовтня 2019 року).
9. Цели EUROSAI. URL: <https://www.eurosai.org/ru/about-us/about-eurosai/the-objectives-of-eurosai/> (дата звернення: 21 жовтня 2019 року).
10. Рабочие языки EUROSAI. URL: <https://www.eurosai.org/ru/about-us/about-eurosai/eurosai-languages/> (дата звернення: 21 жовтня 2019 року).
11. Президент. URL: <https://www.eurosai.org/ru/about-us/president/> (дата звернення: 21 жовтня 2019 року).
12. Генеральный секретарь. URL: <https://www.eurosai.org/ru/about-us/secretary-general/> (дата звернення: 22 жовтня 2019 року).
13. Конгресс. URL: <https://www.eurosai.org/ru/about-us/congress/> (дата звернення: 22 жовтня 2019 року).
14. Руководящий комитет. URL: <https://www.eurosai.org/ru/about-us/governing-board/> (дата звернення: 22 жовтня 2019 року).
15. Секретариат. URL: <https://www.eurosai.org/ru/about-us/secretariat/> (дата звернення: 22 жовтня 2019 року).
16. Співпраця Рахункової палати з EUROSAI. URL: <https://gr.gov.ua/EUROS/EUROSAI/?id=117> (дата звернення: 22 жовтня 2019 року).
17. Робоча група EUROSAI з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф. URL: <https://gr.gov.ua/EUROS/FADC/?id=127> (дата звернення: 15 вересня 2019 року).
18. Робоча група з аудиту навколишнього середовища. URL: <https://gr.gov.ua/EUROS/WGEA/?id=105> (дата звернення: 23 жовтня 2019 року).
19. Звіт Рахункової палати за 2018 рік. URL: https://gr.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2018/ZVIT_RP_2018.pdf (дата звернення: 23 жовтня 2019 року).
20. Робоча група з інформаційних технологій. URL: <https://gr.gov.ua/EUROS/ITWG/?id=126> (дата звернення: 23 жовтня 2019 року).
21. Рахункова палата продовжує професійне співробітництво з європейськими BOA у сфері ІТ. URL: <https://gr.gov.ua/IntCooperation/Events/?id=94> (дата звернення: 23 жовтня 2019 року).
22. Спеціальна група з аудиту муніципалітетів (TFMA). URL: <https://gr.gov.ua/EUROS/TFMA/?id=128> (дата звернення: 23 жовтня 2019 року).

Пацкан В. В.,
здобувач кафедри адміністративного, фінансового,
інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ ТА НАПРЯМИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

Прасюк В. М.

Стаття присвячена аналізу проблем нормативно-правового регулювання державного фінансового контролю в Україні та пошуку напрямів його вдосконалення. Зауважено, що вирішення актуальних проблем нормативно-правового регулювання державного фінансового контролю в умовах постійних змін національного законодавства неможливо без їх наукового аналізу. Проаналізовано позиції науковців щодо виокремлення проблем формування й функціонування системи державного фінансового контролю в Україні. Звернуто увагу на стан законодавства, яке регулює відповідне питання. Так, акцентовано на тому, що спеціальне законодавство про державний фінансовий контроль формувалося на початку 90-х років минулого століття, на сьогодні воно виглядає досить застарілим, не відповідає сучасності, вимагає оновлення та модернізації. Положення базового Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» потребують докорінного вдосконалення, оскільки зберігають низку проблем, які в статті виокремлені й проаналізовані.

Ключові слова: контроль, державний контроль, державний фінансовий контроль, публічні фінанси, фінансові ресурси, нормативно-правове регулювання.

Статья посвящена анализу проблем нормативно-правового регулирования государственного финансового контроля в Украине и поиска направлений его совершенствования. Отмечено, что решение актуальных проблем нормативно-правового регулирования государственного финансового контроля в условиях постоянных изменений национального законодательства невозможно без их научного анализа. Проанализированы позиции ученых относительно выделения проблем формирования и функционирования системы государственного финансового контроля в Украине. Обращено внимание на состояние законодательства, регулирующего соответствующий вопрос. Так, акцентировано на том, что специальное законодательство о государственном финансовом контроле формировалось в начале 90-х годов прошлого века, сегодня оно выглядит довольно устаревшим, не соответствует современности, требует обновления и модернизации. Положение базового Закона Украины «Об основных принципах осуществления государственного финансового контроля в Украине» требуют коренного усовершенствования, поскольку сохраняют ряд проблем, которые в статье выделены и проанализированы.

Ключевые слова: контроль, государственный контроль, государственный финансовый контроль, публичные финансы, финансовые ресурсы, нормативно-правовое регулирование.

The article identified the problem of legal regulation that occurred in Ukraine and suggested its introduction. He noted that the urgency of the current problem of regulatory and legal regulation, which occurred in different regions of the legisla-

tion, is impossible without their scientific activity. The positions of researchers on the identification of the problem of development and functioning of systems that worked in Ukraine are analyzed. Notice the state of the law governing the answers to the questions. Yes, it is emphasized to date that the legislation on the state level of control, which is formed in the process of the 90s of the past life, has been reported, and today it remains authentic, not modern, requiring updating and modernization. Improvements to the basic Law of Ukraine "On Fundamental Principles exist in different regions of Ukraine" need to be radically implemented and a number of problems need to be identified and analyzed.

It is proved that the existing national system of regulatory and legal regulation uses the rest, which remains behind the number of "elaborated" laws and by-laws, which are undoubtedly significant problems, but there may be law enforcement that creates gaps in any case, in particular, and at the same time. introduces a real imbalance in legislative legislation. The implementation of the process of elimination of problem-legal regulation, which is performed in two priority directions (general-special), is proposed. It is justified that a comprehensive reform of the legislative framework was used to achieve this, when everything was used and it was achieved, and it was achieved, and it was very difficult, but it was difficult, and it made it possible to reach public administration. about adequate obligatory state essential resources, and, as a result, positive to learn about something truly developed as a whole.

Key words: control, state control, state control control, public indicators, basic resources, regulatory regulation.

Постановка проблеми та її актуальність. У сучасних реаліях наявної ситуації в державній економіці, зростання впливу світових фінансових чинників, глобалізації відповідних процесів і міжнародної конкуренції система державного фінансового контролю в Україні є досить розвинутою, але, незважаючи на це, відповідний контроль характеризується наявністю певних недоліків у фінансовій практиці, нецільовим і неефективним використанням бюджетних коштів, відсутністю належного законодавчого підґрунтя контрольно-фінансової діяльності, нормативного визначення змісту державного фінансового контролю, його мети, вимог до проведення, недосконалістю запроваджених форм і методів контролю, що негативно впливає на стан державних фінансових ресурсів, уповільнює розвиток функції публічного адміністрування й, безумовно, потребує вдосконалення.

Розбудова дієвої системи державного фінансового контролю, пошук шляхів реформування різноманітних аспектів організації та здійснення зазначеного контролю, комплексне розв'язання наявних проблем у відповідній сфері за умови вжиття на загальнодержавному рівні заходів щодо усунення недоліків у практичній діяльності суб'єктів державного фінансового контролю

і спрямованих на оптимізацію та підвищення ефективності державного фінансового контролю, активізація його ролі в нинішніх публічних фінансових правовідносинах є актуальним питанням. Саме тому вкрай необхідним є дослідження стану державного фінансового контролю в Україні в контексті виявлення проблем його нормативно-правового регулювання та визначення пропозицій щодо напрямів його вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вирішення актуальних проблем нормативно-правового регулювання державного фінансового контролю в умовах постійних змін національного законодавства неможливо без їх наукового аналізу. Дослідженню різних аспектів формування та функціонування системи державного фінансового контролю в Україні, зокрема її проблемам, приділено увагу багатьма провідними науковцями. Так, Г.М. Азаренкова шляхом порівняльного аналізу здійснила систематизацію поглядів учених щодо виокремлення недоліків державного фінансового контролю, серед яких виділяє проблеми законодавчого характеру, відсутність розмежування повноважень суб'єктів державного фінансового контролю, недосконалість механізмів відповідальності за вчинення правопорушень у сфері державних фінансів [1, с. 282]. Т.Б. Жураковський наголошує на необхідності реформування системи державного фінансового контролю шляхом впровадження таких заходів: удосконалення законодавчої бази, нормативно-правових актів, інструктивних і методичних документів; створення й відпрацювання механізму координації роботи контрольних служб; застосування відрядно-преміальної системи матеріально-технічного забезпечення контрольних органів; вивчення й використання іноземного досвіду щодо проведення державного фінансового контролю [2]. Н.І. Шевченко, В.О. Куліченко на основі проведеного оцінювання сучасного стану державного фінансового контролю в Україні виокремлюють проблеми його організації та здійснення, а також пропонують напрями реформування системи державного фінансового контролю. Найважливішою проблемою називають методологічну, пов'язану з недостатнім з'ясуванням природи внутрішнього й зовнішнього фінансового контролю [3]. Т.О. Пожар у результаті дослідження функціонування фінансово-бюджетного механізму державного фінансового контролю виявлено комплекс проблем правового, організаційного, кадрового, методологічного характеру та визначено основні напрями їх подолання [4, с. 63]. Є.М. Романів, Д.В. Долбнева акцентують увагу на проблемах державного фінансового контролю щодо правового, інформаційного, організаційного, комунікативного, методологічного та кадрового забезпечення, що негативно впливає на розвиток фінансово-бюджетних відносин, пропонують шляхи вдосконалення відповідного контролю на державному та місцевому рівнях [5, с. 38]. К.Є. Дубовик, В.Г. Горник, В.В. Шпачук, С.О. Кравченко, урахувавши аналіз сучасної організаційної системи державного фінансового контролю в Україні на центральному рівні, наголошують на тому, що вдосконалення потребують усі елементи цієї системи: суб'єкти, об'єкти (як фінансова система загалом, так і конкретні об'єкти кожного контролюючого органу) та контрольні дії [6, с. 343]. О.М. Есмановим на основі узагальнення проблем функціонування державного фінансового контролю на різних рівнях визначено

перспективи його розвитку з урахуванням затверджених міжнародних принципів організації фінансового контролю [7]. Т.О. Голоядова висвітлює нормативні проблеми понятійного апарату у сфері функціонування державного фінансового контролю та наголошує на потребі їх удосконалення та систематизації з позицій світової практики [8, с. 71]. Ю.О. Ровинський вважає стратегічними напрямками модернізації системи правового забезпечення державного фінансового контролю такі: формування правової бази контролю, яка відповідає політичному устрою й економічному розвитку країни; створення на всій території країни єдиного поля фінансового контролю за наявності вираженої контрольної вертикалі; утворення стійкого кваліфікованого кадрового потенціалу органів фінансового контролю [9, с. 58]. Д.В. Молчанов на підставі зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання державного фінансового контролю характеризує його стан в Україні, виділяє позитивні характеристики для можливої подальшої адаптації до сучасних умов [10]. Б.І. Сюркало до основних напрямів розвитку вітчизняної системи державного фінансового контролю зараховує прийняття Кодексу державного фінансового контролю України, який, на його думку, повинен стати системоутворювальним документом стосовно визначення суб'єктів державного фінансового контролю, їх класифікацією залежно від компетенції стосовно об'єктів контролю [11]. Проте із цим твердженням не можна погодитися, адже в разі прийняття такого кодифікованого акта він не усуне наявних проблем у системі державного фінансового контролю, а, навпаки, їх ускладнить, оскільки основними недоліками нормотворчості у сфері державного фінансового контролю є їх велика кількість (причому як законів, так і підзаконних нормативно-правових актів), безліч змін і доповнень до вже прийнятих нормативних актів, зовнішні й внутрішні суперечності, неузгодженості їх положень. До того ж у наявності є чинний спеціальний Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993, який містить основні засади щодо організації та здійснення державного фінансового контролю. Однак варто зауважити, що спеціальне законодавство про державний фінансовий контроль формувалося на початку 90-х років минулого століття, сьогодні воно виглядає досить застарілим, не відповідає сучасності, вимагає оновлення та модернізації. Так, положення базового Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 [12] потребують докорінного вдосконалення, оскільки зберігають низку серйозних проблем, серед яких варто виділити, зокрема, такі:

- відсутність офіційного закріплення поняття «державний фінансовий контроль» із класифікаційним поділом на «зовнішній» і «внутрішній»;
- відсутність закріплення принципів державного фінансового контролю;
- відсутність єдиних стандартів державного фінансового контролю;
- відсутність визначення об'єкта та предмета державного фінансового контролю та їх структурних елементів;
- відсутність дефініції суб'єкта державного фінансового контролю;

- відсутність єдиного трактування видів, форм, методів і засобів державного фінансового контролю;
- відсутність визначення змісту, мети державного фінансового контролю;
- відсутність визначення організаційної структури основних органів, які здійснюють державний фінансовий контроль, і розмежування їхніх прав, обов'язків, відповідальності.

Мета статті - проаналізувати проблеми нормативно-правового регулювання державного фінансового контролю в Україні та пошук напрямів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Норми інших нормативно-правових актів щодо організації державного фінансового контролю теж не врегульовують відповідні питання, наприклад, Бюджетний кодекс України закріплює контрольні повноваження органів державного фінансового контролю, однак суб'єкти, об'єкти та предмет бюджетного контролю не чітко визначено, не розкрито порядок проведення контрольних заходів суб'єктами контролю. Така безсистемність у правовому полі певною мірою призводить до розбалансованості в системі органів державного фінансового контролю.

Як уже зазначалося, чинна національна система нормативно-правового регулювання державного фінансового контролю налічує величезну кількість «розпорошених» законів і підзаконних нормативно-правових актів, що, безумовно, є істотною проблемою, оскільки це ускладнює процеси правозастосування, формує прогалини в діяльності органів державного фінансового контролю, а також уносить значний дисбаланс у фінансове законодавство. Це зумовлено тим, що державний фінансовий контроль реалізується багатьма державними органами, які використовують різні методи та порядок здійснення контролю тощо. Але головна проблема у відповідній сфері полягає у відсутності саме досконалої законодавчої бази, тобто єдиного спеціального базового закону, який би чітко закріплював правові засади державного фінансового контролю. Отже, процес удосконалення проблем нормативно-правового регулювання державного фінансового контролю доцільно розглядати у *двох пріоритетних напрямках*:

по-перше, *спеціального*, що передбачає формування єдиних концептуальних засад організації та здійснення державного фінансового контролю щодо визначення складників механізму державного фінансового контролю, які не закріплено в чинному законі, тобто внесення відповідних змін до законодавства з акцентування уваги на вдосконаленні базових засад організації та здійснення державного фінансового контролю (нині чинного Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993), а саме:

- визначення понятійного апарату, зокрема норм-дефініцій, які б розкривали їх юридичну сутність і забезпечували можливість їх послідовного застосування (державний фінансовий контроль, предмет, об'єкт, суб'єкт державного фінансового контролю);
- визначення основних принципів функціонування державного фінансового контролю;
- створення й запровадження єдиних стандартів державного фінансового контролю;
- розмежування видів, форм і методів державного фінансового контролю;

- розмежування державного фінансового контролю на зовнішній і внутрішній контроль;

- оптимізація повноважень органів державного фінансового контролю (з метою недопущення дублювання з повноваженнями інших контролюючих органів) шляхом їх чіткої регламентації згідно з методами проведення контролю;

по-друге, *загального*, тобто гармонізації правового поля процесуальної частини базового закону у сфері державного фінансового контролю, а саме доповнення його нормами, які закріплювали б єдині чіткі, прозорі правила, порядок здійснення державного фінансового контролю органами різних гілок влади, механізм взаємодії ф обмін інформацією між ними.

Отже, комплексне реформування законодавчої бази системи державного фінансового контролю зазначених напрямів шляхом реалізації наведених вище заходів сприятиме не лише ефективній організації та здійсненню відповідного контролю, а також підвищить його дієвість, рівень фінансової дисципліни, довіру до органів публічного адміністрування з приводу відповідального використання державних фінансових ресурсів, як наслідок, позитивно позначиться на фінансовому розвитку держави загалом.

Перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання державного фінансового контролю в Україні варто також розкривати в контексті аналізу проектів законодавчих актів відповідно до принципу правової визначеності й основних засад нормотворення, передбачених в актах міжнародного та національного законодавства. Так, наприклад, можна проаналізувати проектну роботу, яка проводилася ще досить недавно, адже з метою забезпечення належного правового регулювання в зазначеній сфері Держаудитслужбою розроблено й у встановленому порядку направлено до Верховної Ради України Проект Закону України «Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю» від 14.09.2018 № 9086 [13], який так і не прийнято згодом.

Згідно з пояснювальною запискою, метою прийняття Проекту Закону України «Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю» від 14.09.2018 № 9086 є вибудова сучасного та ефективного законодавства у сфері державного фінансового контролю. При цьому необхідність розроблення Законопроекту зумовлена, зокрема, Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 [14], яка серед складників реформування системи управління державними фінансами визначає підвищення ефективності державного фінансового контролю шляхом посилення інституційної спроможності Держаудитслужби щодо проведення державних фінансових аудитів (спеціалізованих аудитів) і підвищення ефективності фінансового інспектування, і Стратегією сталого розвитку «Україна - 2020», схваленою Указом Президента України від 12.01.2015 [15], яка за вектором розвитку держави передбачає реалізацію, зокрема, реформи державного фінансового контролю та бюджетних відносин, проте зазначеними стратегіями не передбачено розроблення нової редакції закону щодо діяльності органів державного фінансового контролю. Разом із тим, відповідно до Концепції реалізації державної політики у сфері реформування сис-

теми державного фінансового контролю до 2020 року, схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 [16], одним зі способів розв'язання проблем реформування системи державного фінансового контролю визначено завдання щодо розбудови уніфікованої нормативно-методологічної бази і стандартизації державного фінансового контролю, зокрема вдосконалення та посилення інституційної основи наявних видів державного фінансового аудиту, що проводить Держаудитслужба, і впровадження в діяльність нових видів і форм аудиту шляхом розроблення Держаудитслужбою Проекту Закону України «Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю».

Прийняття Законопроекту прогнозувало змогу щодо розбудови цілісної, дієвої та ефективної системи державного фінансового контролю; створення ефективної інституційної основи для діяльності органів державного фінансового контролю; забезпечення концептуальних засад розвитку правової та методологічної бази функціонування державного фінансового контролю й діяльності органів державного фінансового контролю з наближенням до кращих практик Європейського Союзу у сфері аудиторської діяльності в державному секторі; сприяння зміцненню фінансово-бюджетної дисципліни; мінімізації зловживань у сфері державних фінансів; удосконалення управління та використання державних ресурсів державними органами й підвищення рівня їх усвідомлення відповідальності за результати діяльності.

Висновки. З вищенаведеного можна резюмувати, що всі перелічені нормативно-правові акти містять загальні положення щодо процесу проведення державного фінансового контролю, але вагоме значення має суворе встановлення єдиного затвердженого порядку, адже відсутність єдиного підходу до здійснення державного фінансового контролю є негативним фактором, який спричиняє роз'єднаність, неузгодженість діяльності контрольних органів різних гілок влади на всіх рівнях, що позначається на результативності контролю, знижує його ефективність, уповільнює розвиток контрольної функції.

Як уже зазначалося, однією з визначальних умов повноцінної організації державного фінансового контролю є наявність чіткої нормативної регламентації діяльності суб'єктів, уповноважених на виконання контрольних повноважень. З огляду на це, з метою унеможливлення плутанини під час планування, організації та здійснення заходів державного фінансового контролю, доцільно закріпити окремим розділом процесуальні особливості правового регулювання державного фінансового контролю в єдиному нормативно-правовому документі - у Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993, що сприятиме усуненню наявних прогалин вітчизняного законодавства.

Отже, на підставі аналізу чинного законодавства для вирішення вищезазначених проблем нормативно-правового регулювання державного фінансового контролю й удосконалення напрямів реформування державного фінансового контролю пропонується в Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 закріпити такі положення:

1) державний фінансовий контроль - це регламентована спеціальними нормами права публічна діяльність,

здійснювана органами публічного адміністрування, у тому числі спеціалізованими державними органами фінансового контролю, спрямована на забезпечення законності, раціональності, ефективності управління (формування, розподілу, використання, розпорядження) публічними фінансовими ресурсами з метою виявлення, усунення фінансових правопорушень у найбільш дієвий спосіб і та запобігання їм;

2) предмет державного фінансового контролю - це визначені нормами спеціального законодавства публічні фінанси (фінансові вартісні показники щодо діяльності об'єктів), які підлягають контролю в частині формування, володіння, використання та відчуження публічних фінансових ресурсів;

3) об'єкти державного фінансового контролю - це передбачена законодавством фактична публічна фінансова діяльність учасників (щодо яких здійснюються контрольні заходи суб'єктами державного фінансового контролю виконавчої влади всіх рівнів, підприємства, установи, організації) фінансових правовідносин;

4) суб'єкти державного фінансового контролю - це органи публічного адміністрування, у тому числі спеціалізовані державні органи фінансового контролю, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, їх структурні підрозділи, які наділені контрольними повноваженнями, мають суб'єктивні права та виконують спеціальні юридичні обов'язки щодо управління (формування, розподілу, використання, розпорядження) публічними фінансовими ресурсами й несуть відповідальність установленими нормами права;

5) організація та здійснення державного фінансового контролю ґрунтується на універсальних принципах: верховенства права, законності, гласності, об'єктивності, незалежності, системності, ефективності та специфічних принципах прикладного характеру: моральні й етичні принципи, компетентність, професіоналізм, відповідальність, непідкупність суб'єктів контролю, узгодженість дій різних контролюючих органів;

6) єдині стандарти державного фінансового контролю містять основні вимоги до проведення окремого виду, форми чи методу державного фінансового контролю і затверджуються Кабінетом Міністрів України;

7) види державного фінансового контролю: зовнішній фінансовий контроль (аудит); внутрішній фінансовий контроль (аудит);

8) форми державного фінансового контролю: загальні (фінансовий аудит, аудит ефективності); спеціальні (аудит діяльності суб'єктів господарювання; аудит державних (регіональних) цільових програм; аудит виконання бюджетних програм; аудит місцевих бюджетів; аудит використання інформаційних технологій; аудит інвестиційних проектів, аудит Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування);

9) методи державного фінансового контролю: аудит, інспектування, ревізія, моніторинг закупівлі, перевірка закупівель;

10) повноваження й порядок діяльності органів державного фінансового контролю визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України згідно з методами його проведення;

11) державний внутрішній фінансовий контроль - це система здійснення внутрішнього контролю,

проведення внутрішнього аудиту, інспектування, провадження діяльності з їх гармонізації з метою забезпечення якісного управління ресурсами держави на основі принципів законності, економічності, ефективності, результативності й прозорості;

12) державний зовнішній фінансовий контроль - це контроль, що здійснюється визначеними нормативно-правовими актами незалежними конституційними органами в межах наданих їм повноважень;

13) заходи державного фінансового контролю: аудит, інспектування, моніторинг закупівель і перевірки закупівель здійснюється відповідно до Єдиного Порядку проведення органами державного фінансового контролю, встановленого Кабінетом Міністрів України.

Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що за умови реалізації запропонованих змін у спеціальне законодавство з питань державного фінансового контролю вони позитивно не лише впливатимуть на нормативно-правове регулювання діяльності органів державного фінансового контролю, а й сприятимуть створенню цілісної, ефективної системи державного фінансового контролю, зміцненню фінансово-бюджетної дисципліни, удосконаленню управління та використання державних ресурсів органами публічної адміністрації.

Література

1. Азаренкова Г.М. Шляхи удосконалення державного фінансового контролю в Україні: окреслення та обґрунтування. *Бізнес Інформ*. 2013. № 12. С. 280-283.

2. Жураковський Т.Б. Проблеми і стратегічні пріоритети розвитку системи державного фінансового контролю. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 2 (11). С. 200-204.

3. Шевченко Н.І., Куліченко В.О. Державний фінансовий контроль в Україні: сучасний стан, проб лематика, напрямки реформування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2012_1_3.

4. Пожар Т.О. Сучасний стан та проблеми фінансово-бюджетного механізму державного фінансового контролю в Україні. *Вісник Східноєвропейського університету економіки і менеджменту. Серія «Економіка і менеджмент»*. 2012. № 1. С. 58-63.

5. Романів Є.М., Долбнєва Д.В. Необхідність та напрямки удосконалення системи державного фінансового контролю в Україні як вимога сьогодення. *ScienceRise*. 2016. № 2 (1). С. 35-38.

6. Організаційно-правовий механізм державного фінансового контролю в Україні / К.Є. Дубовик, В.Г. Гор-

ник, В.В. Шпачук, С.О. Кравченко. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2019. Том 3. № 30. С. 340-350.

7. Есманов О.М. Реформування системи державного фінансового контролю в Україні. *Бізнес Інформ*. 2012. № 12. С. 32-34.

8. Голядова Т.О. Правові аспекти функціонування державного фінансового контролю в Україні та необхідність удосконалення вітчизняного законодавства до законодавства ЄС. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 1. С. 68-71.

9. Ровинський Ю.О. Модернізація системи правового забезпечення державного фінансового контролю України в контексті європейського. *Правова держава*. 2018. № 31. С. 53-60.

10. Молчанов Д.В. Удосконалення адміністративно-правового регулювання фінансового контролю та моніторингу як засобів протидії тінізації економіки України з урахуванням міжнародного досвіду. *Підприємництво, господарство і право*. № 10. 2017. С. 117-122.

11. Сюркало Б.І. Державний фінансовий контроль в контексті сталого економічного розвитку. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2012_2_11.

12. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 13. Ст. 110.

13. Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю : Проект Закону України від 14.09.2018 № 9086. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64601.

14. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 23. Ст. 659.

15. Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. Ст. 67.

16. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 310-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 41. Ст. 1458.

Прасюк В. М.,
здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
Запорізького національного університету

ПРАВОВИЙ СТАТУС ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Росоляк О. Б.

У науковій статті досліджено деякі аспекти правового статусу Вищої ради правосуддя, особливості формування суддівського корпусу й діяльність аналогічних органів зарубіжних країн. Використовуючи порівняльний аналіз у дослідженні, автор має на меті з'ясувати особливості різноманітних моделей судової влади загалом і правового статусу відповідних органів суддівського врядування зокрема задля кращого розуміння цього інституту й утілення кращих практик, які використовуються у світі.

Ключові слова: Вища рада правосуддя, органи суддівського врядування, добір суддів, судова влада, суд.

В научной статье исследованы некоторые аспекты правового статуса Высшего совета правосудия, особенности формирования судебного корпуса и деятельность аналогичных органов зарубежных стран. Используя сравнительный анализ в исследовании, автор имеет целью выявить особенности различных моделей судебной власти в целом и правового статуса соответствующих органов судебного управления в частности для лучшего понимания этого института и воплощения лучших практик, используемых в мире.

Ключевые слова: Высший совет правосудия, органы судебного управления, подбор судей, судебная власть, суд.

The article explores the legal status of the High Council of Justice in Ukraine and in some foreign countries. This institution is a collegial, independent constitutional body of state power and judicial administration, which operates in Ukraine on a permanent basis to ensure the independence of the judiciary, its functioning on the basis of responsibility, accountability to society, formation of a fair and highly professional corps of judges, compliance with the norms of the Constitution of Ukraine, and professional ethics in the work of judges and prosecutors.

It was emphasized that provisions to supervise its members being appointed by the judiciary should be introduced to ensure the independence of this body, and that the body should make its own rules and procedures. Using comparative analysis in this study, we aim to identify the differences and commonalities of the various judicial models in general, and the legal status of the relevant judicial bodies, in particular, to better understand the institution and to translate best practices used in the world.

It is concluded that in each country there are a number of advantages and disadvantages of the legal status of the Higher governing bodies of forming the judicial corps and guaranteeing the independence of the judicial branch. Although there are certain differences in the activities of the above mentioned bodies, due to the peculiarities of the historical and social development of both the state and society, the level of justice, the legal culture of the population, etc. Ukraine takes into account the best European practices and European standards in the complex regulation of the legal status of the High Council of Justice, namely independence from other branches of power, final formation of the judicial body and establishment of rules for selection

and selection, etc., which are not fully or completely ignored in the legislation tap.

Key words: High Council of Justice, Judicial Governments, Selection of Judges, Judiciary, Court.

Постановка проблеми та її актуальність. У будь-якій демократичній державі народ бере участь (прямо чи опосередковано) у формуванні основних (зазвичай політичних) органів публічної влади - обрання Президента України, депутатів Верховної Ради України, органів місцевого самоврядування тощо. Проте, на думку Володимира Колесниченка, народ не може формувати всі органи державної влади, оскільки це перевантажувало би систему організації суспільства і призводило до зайвої політизації сфер, які за своєю природою повинні впорядковуватися за професійним принципом. Формування суддівського корпусу є специфічною сферою діяльності держави, яка, як відомо, потребує незалежного й професійного підходу [4, с. 6]. Водночас Михайло Лях наголошує на тому, що суддівське самоврядування - це один із проявів судової демократії, що дає змогу, залучаючи суддів до управління власними справами, підвищити його якість та ефективність, а також гарантувати реалізацію основ судової влади. Ми підтримуємо позицію науковців щодо необхідності формування судової гілки влади незалежним, але професійним колегіальним органом, і це сприятиме розбудові правової держави, зміцнить позиції громадянського суспільства та збільшить кредит довіри людей до судової влади [10, с. 92].

Відповідно до статті 130¹ Конституції України, для захисту професійних інтересів суддів і вирішення питань внутрішньої діяльності судів згідно із законом діє суддівське самоврядування, яке представлене спеціальним органом - Вищою радою правосуддя [6]. Ця інституція є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції й законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів [14].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням правового статусу Вищої ради правосуддя присвячені дослідження низки вітчизняних учених і практиків, серед яких варто відзначити І.В. Назарова, О.В. Гончаренка, В.М. Колесниченка, С.О. Халюка, А.В. Сухарка, які в працях досліджували конституційні та адміністративні аспекти діяльності такого органу, як Вища рада юстиції (тепер Вищої ради правосуддя). Також окремі питання формування й функціонування цієї інституції висвітлені в наукових роботах В.Б. Авер'янова,

Ю.П. Битяка, В.Д. Бринцева, В.В. Долежана, С.В. Ківа-лова, І.Є. Марочкіна, Л.М. Москвич, Н.В. Сібільової, А.О. Селіванова, О.Ф. Скакун, В.М. Шаповала, В.І. Шишкіна, Ю.С. Шемшученка та інших. Однак варто наголосити, що праці більшості дослідників цієї проблематики здійснювалися за законодавством і ґрунтувалися на законодавстві, яке натеper зазнало суттєвих змін, тому є потреба в подальших наукових розвідках, заснованих на чинному законодавстві.

Мета статті полягає в здійсненні наукового аналізу національного та зарубіжного законодавства, що регулює порядок утворення й організації діяльності органу, відповідального за формування суддівського корпусу та забезпечення незалежності судової гілки влади. Використовуючи порівняльний аналіз у дослідженні, маємо на меті виявити певні відмінності та спільні характерні риси різноманітних моделей судової влади загалом і правового статусу відповідних органів суддівського врядування зокрема задля кращого розуміння цього інституту й утілення кращих практик, які використовуються у світі.

Виклад основного матеріалу. Як стверджує В.М. Кравчук, компаративістика покликана відіграти величезну роль в оновленні юридичної науки й виробленні нового стандарту міжнародного та національного права, що відповідав би умовам сучасного світу, ураховуючи різноманіття судових систем сучасності, підходить до формування суддівського корпусу, вимог, що виставляються до суддів [9, с. 38].

У Рекомендації Ради Європи «Незалежність, дієвість і роль суддів» № (94) 12 (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 13 жовтня 1994 року) зазначалося, що орган, який уповноважений приймати рішення щодо обрання та кар'єри суддів, повинен бути незалежним від уряду й адміністративних органів. Для забезпечення гарантії незалежності цього органу мають бути запроваджені такі положення, як нагляд за тим, щоб його члени призначалися судовою владою і щоб орган самостійно приймав рішення про власні правила та процедури [13, с. 11].

Правовий статус Вищої ради правосуддя в Україні визначений передусім Конституцією України (ст. 131) і Законами України «Про Вищу раду правосуддя», «Про судоустрій та статус суддів». Відповідно до вказаного законодавства, Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного й високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції та законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів.

Основними повноваженнями Вищої ради правосуддя є:

- 1) унесення подання про призначення судді на посаду;
- 2) ухвалення рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності;
- 3) розгляд скарги на рішення відповідних органів про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора;
- 4) ухвалення рішення про звільнення судді з посади;
- 5) надання згоди на затримання судді чи утримання його під вартою чи арештом;

6) ухвалює рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя;

7) прийняття рішення про переведення судді з одного суду до іншого, рішення про відрядження судді до іншого суду того самого рівня та спеціалізації, рішення про припинення відставки судді;

8) погодження кількості суддів у суді;

9) затвердження Положення про Єдину судову інформаційну (автоматизовану) систему, Положення про Державну судову адміністрацію України й типові положення про її територіальні управління, Положення про Службу судової охорони, Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя, Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя, Порядок ведення Єдиного державного реєстру судових рішень;

10) затвердження порядку складення відбіркового іспиту й методики оцінювання його результатів, порядок складення кваліфікаційного іспиту й методики оцінювання кандидатів, положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді, порядок і методологію кваліфікаційного оцінювання, порядок формування й ведення суддівського досьє (досьє кандидата на посаду судді);

11) призначає на посаду та звільняє з посади Голову Державної судової адміністрації України, його заступників; членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; тощо [14].

Згідно зі ст. 5 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», Рада складається з двадцяти одного члена, з яких десятьох обирає з'їзд суддів України серед суддів чи суддів у відставці, двох призначає Президент України, двох обирає Верховна Рада України, двох обирає з'їзд адвокатів України, двох обирає всеукраїнська конференція прокурорів, двох обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ. Голова Верховного Суду входить до складу Вищої ради правосуддя за посадою [14].

У дослідженні ми проаналізували Конституції та нормативно-правові акти деяких сусідніх держав (Болгарії, Польщі, Молдови, Грузії) й інших країн Європи, представників романо-германської правової сім'ї, до якої належить й Україна. Проведений Центром суддівських студій аналіз свідчить, що в державах із монархічною формою правління голів вищих судових інстанцій призначає монарх (імператор, король, королева, Великий Герцог). Зокрема, це такі держави: Великобританія, Японія, Нідерланди, Люксембург тощо. У державах із республіканською формою правління існують різні підходи до методу призначення голів судів: призначення голів судів Президентом; призначення голів судів парламентом; призначення голів судів спеціальними органами [13]. Цими органами є Вища рада правосуддя в Україні, Вища судова рада в Болгарії, Національна рада судівництва в Польщі, Вищої ради магістратури в Молдові та Франції, Вища рада юстиції в Грузії тощо.

Наприклад, у Болгарії існує Вища судова рада Республіки Болгарія, яка заснована з прийняттям Конституції в 1991 році. Згідно з Конституцією та Законом «Про судову систему», ця інституція - постійно діючий орган, який представляє суддівську владу, забезпечує її незалежність, визначає структуру та організацію судової

системи, скеровує її діяльність без посягань на незалежність її органів [2].

Вища судова рада представляє судову владу, забезпечує та стверджує незалежність, визначає склад та організацію роботи судів, прокурорів і слідчих органів і надає фінансову й технічну допомогу для їхньої діяльності, не перешкоджаючи її здійсненню. Вища судова рада складається з 25 членів. Голова Верховного касаційного суду, голова Верховного адміністративного суду й Головний прокурор є його членами по праву. Одинадцять членів Вищої судової ради обираються Народними зборами й одинадцять - органами судової влади. Відбір колегій здійснюється між суддями, прокурорами, слідчими, габілізованими вченими-юристами та іншими юристами високих професійних і моральних якостей відповідно до їхньої професійної кваліфікації та спрямованості. Судді обирають зі своїх членів шістьох членів Вищої судової ради для колегії суддів, прокурори - чотирьох членів Вищої судової ради для колегії адвокатів, слідчі - члена Вищої судової ради адвокатської колегії.

Аналізуючи діяльність Вищої судової ради Болгарії, можемо відзначити значний вплив законодавчої гілки влади на формування цього органу, що є небажаним, ураховуючи європейські стандарти й забезпечуючи принцип поділу влади та незалежності кожної з її гілок. Тому вважаємо, потрібно значно зменшити кількість осіб, які обираються парламентом до згаданого вище органу, аби цей орган міг незалежно й неупереджено виконувати свої повноваження [2].

У Польщі конституційним колегіальним органом, що оберігає незалежність судів і суддів, є Національна судова рада. Нинішня судова система, сфера діяльності й порядок роботи Ради визначаються Конституцією та Законом «Про Національну судову раду» від 27 липня 2001 року [15]. Катажина Гонера зауважує, що «велике значення в процесі обирання суддів до Верховного Суду має Національна судова рада (Krajowa Rada Sadownictwa). Це конституційний колегіальний орган, що захищає незалежність судів і суддів» [12].

Найголовнішими завданнями Ради є надання висновків щодо нормативних актів, які стосуються судової влади та суддів, а також прийняття резолюцій із питань, що передаються до Конституційного Суду для розгляду їх відповідності Конституції Республіки Польща в частині незалежності судів і суддів; розгляд та оцінювання кандидатів на посади суддів і подання Президенту Республіки Польща клопотань щодо призначення суддів Верховного Суду, Вищого адміністративного суду, судів загальної юрисдикції, адміністративних судів провінцій і військових судів; ухвалення правил професійної етики суддів і моніторинг за їх дотриманням.

Рада складається з 25 членів. Як і в більшості інших європейських держав, склад польської Національної судової ради є змішаним, але судді становлять більшість її членів.

Найважливішими завданнями Ради є:

– надання висновків щодо нормативних актів, які стосуються судової влади та суддів, а також прийняття резолюцій із питань, що передаються до Конституційного Суду для розгляду їх відповідності Конституції Республіки Польща в частині незалежності судів і суддів;

– розгляд та оцінювання кандидатів на посади суддів і подання Президенту Республіки Польща клопотань

щодо призначення суддів Верховного Суду, Вищого адміністративного суду, судів загальної юрисдикції, адміністративних судів провінцій і військових судів;

– ухвалення правил професійної етики суддів і моніторинг їх дотримання.

Рада складається з першого Голови Верховного Суду, Голови Вищого адміністративного суду, особи, призначеної Президентом Республіки Польща, міністра юстиції, чотирьох депутатів парламенту, двох сенаторів, десяти суддів, які представляють суди загальної юрисдикції, двох суддів Верховного Суду, двох суддів адміністративних судів і судді військового суду. Тобто загалом порядок формування і склад польської Національної судової ради відповідає європейським стандартам і мінімізує вплив інших гілок влади на формування суддівського корпусу [15].

У Молдові аналогічним органом є Вища рада магістратури, яка складається з 12 членів. До складу Вищої ради магістратури входять судді і штатні викладачі права, а також голова Вищої судової палати, міністр юстиції, Генеральний прокурор є членами Ради за посадою. Три члени Вищої ради магістратури серед штатних викладачів права, відкрито й прозоро відібраних Комісією Парламенту з питань права, призначень та імунітету в результаті публічного конкурсу, обираються Парламентом більшістю голосів депутатів. Шість членів Вищої ради магістратури обираються серед суддів шляхом таємного голосування Загальними зборами суддів з урахуванням думки всіх рівнів судових інстанцій. Уважаються обраними членами Вищої ради магістратури судді, що набрали більше ніж половину голосів суддів, присутніх на зборах, у порядку спадання набраних голосів [3].

На виконання своїх обов'язків Вища рада магістратури здійснює такі повноваження щодо просування по службі суддів:

а) уносить пропозиції Президенту Республіки Молдова або, відповідно, Парламенту про призначення на посаду, просування у вищу судову інстанцію, перехід у судову інстанцію того ж рівня або в нижчу судову інстанцію, призначення на посаду голови або заступника голови судової інстанції або звільнення з посади суддів, голів і заступників голів судових інстанцій;

б) приймає присягу суддів;

в) затверджує положення про критерії та процедуру відбору кандидатів на посаду судді, просування судді у вищу судову інстанцію, призначення на посаду голови або заступника голови судової інстанції й переходу судді в судову інстанцію того ж рівня або в нижчу судову інстанцію;

г) затверджує положення про проведення конкурсу на заміщення вакантних посад судді, голови або заступника голови судової інстанції й забезпечує організацію та проведення конкурсу;

д) приймає рішення про тимчасове заняття посади голови або заступника голови суду, апеляційної палати або Вищої судової палати за наявності вакантної посади або тимчасового відсторонення від посади до заняття вакантної посади в установленому законом порядку або скасування тимчасового відсторонення.

На виконання своїх обов'язків Вища рада магістратури здійснює такі повноваження у сфері початкової та безперервної підготовки суддів і персоналу секретаріату судових інстанцій:

а) призначає суддів до складу Ради Національного інституту юстиції;

б) затверджує стратегію початкового й безперервного навчання суддів, а також висловлює свою думку щодо плану її реалізації;

в) розглядає й висловлює свою думку щодо Положення про проведення вступного конкурсу в Національний інститут юстиції, про навчальні програми та плани для курсів початкового й безперервного навчання інституту; про Положення про проведення конкурсу на заміщення викладацьких посад, а також про склад комісій з прийому вступних і випускних іспитів в Національному інституті юстиції тощо. Загалом варто відзначити досить прозорий і проєвропейський механізм формування Вищої ради магістратури Молдови, хоча обсяг повноважень цього органу щодо добору суддів є значно менший порівняно з іншими країнами, у тому числі й Україною [3].

У Грузії для забезпечення незалежності й ефективності роботи загальних судів, призначення суддів на посаду, звільнення суддів з посади та виконання інших завдань у системі загальних судів існує Вища рада юстиції Грузії [5]. До складу Вищої ради юстиції входять 14 членів, що перебувають на посаді протягом 4-річного терміну, і Голова Верховного Суду. Більше ніж половину складу Вищої ради юстиції становлять члени, обрані серед суддів органом самоврядування суддів загальних судів. До складу Вищої ради юстиції, крім членів, обраних органом самоврядування суддів загальних судів, і Голови Верховного Суду, входять член, призначений Президентом Грузії, і члени, обрані Парламентом більшістю, представленим не менше ніж трьома п'ятими повного складу. Голову Вищої ради юстиції серед членів-суддів Вищої ради юстиції обирає Вища рада юстиції в порядку, установленому органічним законом Грузії, на 4-річний термін, але не більше ніж на строк дії його повноважень як члена Вищої ради юстиції. Вища рада юстиції підзвітна органу самоврядування суддів загальних судів. Правовий статус цього органу визначається органічним законом Грузії про загальні суди [11].

Вища рада юстиції Грузії наділена такими повноваженнями:

а) призначає на посаду та звільняє з посади суддів загальних судів Грузії (крім Голови й членів Верховного Суду);

б) визначає склад кваліфікаційної екзаменаційної комісії;

в) визначає спеціалізацію суддів апеляційних і районних (міських) судів;

г) затверджує штатний розпис і структуру службовців Апарату Вищої ради юстиції Грузії, посадовий оклад члена Вищої ради юстиції Грузії, посадові оклади та найменування посад чиновників і допоміжних службовців Апарату Вищої ради юстиції Грузії, а також структуру і штатну чисельність апаратів загальних судів Грузії (за винятком Верховного Суду);

д) розробляє й затверджує порядок організаційної роботи загальних судів Грузії;

е) розглядає матеріали аналізу судової статистики;

ж) у передбаченому законом порядку в межах своїх повноважень здійснює дисциплінарне судочинство щодо суддів загальних судів Грузії;

з) розробляє пропозиції з питань судової реформи, а також здійснює інші повноваження, передбачені законодавством Грузії [11].

Варто зазначити, що механізм забезпечення діяльності Вищої ради юстиції Грузії є доволі прогресивним з обмеженим впливом Президента та інших гілок вдали на формування й реалізацію завдань цього органу.

Вища рада магістратури у Франції має почесний статус гаранта незалежності судової влади та символу єдності судового корпусу [7]. У рамках своєї компетенції Вища рада магістратури Франції нині має повноваження пропонувати кандидатури на посаду суддів Касаційного суду (Першого Президента (Голови суду - *авт.*), президентів палат, радників, радників з особливих питань, радників, які працюють тимчасово, референтів, що готують рішення), перших президентів апеляційного суду та президентів трибуналів (судів першої інстанції). Рада має повноваження щодо проведення перевірок, вивчення справ, проведення опитувань, може як ініціювати, так і відкликати пропозиції. Стосовно інших призначень повноваження в цій сфері належать Міністру юстиції, а Вища рада магістратури надає власні висновки щодо проєктів пропозицій, які, утім, не мають обов'язкового характеру для Міністра юстиції [1].

Відповідно до конституційної реформи, правовий статус Вищої ради магістратури зазнав суттєвих змін. Розмежовано процедури призначення суддів і прокурорів і змінено принцип формування Ради, участь у формуванні якої, зокрема, беруть Президент Республіки, Президент Національної Асамблеї, Президент Сенату та Генеральної асамблеї Державної Ради. Цей орган здійснює свою діяльність у формі відкритих пленарних засідань під головуванням Першого Президента Касаційного суду та складається з 8 кваліфікованих членів і шести магістратів. Повноваження Вищої ради магістратури Франції стосовно суддівського корпусу розширено в частині надання пропозиції кандидатур на посади голів судів першої інстанції та права консультативного голосу стосовно всіх інших призначень. Компетенція Вищої ради магістратури стосовно суддів - прийняття постанов щодо дисциплінарної відповідальності, накладання дисциплінарного стягнення: Вища рада магістратури виступає як судова інстанція та її рішення в цій частині можуть бути оскаржені до Державної Ради [1].

Накладення дисциплінарного стягнення стосовно прокурорів належить до повноважень Міністра юстиції, його рішення можуть бути оскаржені лише в частині перевищення повноважень. Крім того, однією з новацій реформи 2008 року є запровадження можливості безпосереднього звернення до Вищої ради юстиції учасників судового процесу. Існує три комісії, які розглядають звернення. Дві з них вивчають звернення стосовно суддів та одна - стосовно прокурорів. До їх складу входять два магістрати та дві особи, які не є магістратами, вони обираються президентом, що відповідає за формування суддівського або прокурорського корпусу. З огляду на неупередженість, ці члени не можуть брати участь у засіданнях секції щодо дисциплінарної відповідальності в разі звернення до них. Звернення учасника процесу не може поставити під сумнів винесене суддею рішення [8].

Висновки. Отже, підводячи підсумки, можемо сказати, що в кожній країні є низка переваг і недоліків правового статусу Вищих органів управління формуванням суддівського корпусу та гарантування незалежності судової гілки влади, хоча існують певні відмінності діяльності згаданих вище органів, зумовлені особливостями історичного й соціального розвитку як дер-

жави, так суспільства, рівень правосвідомості, правової культури населення тощо. Справедливо наголошує М. Лях: «Організаційно-правова структура, функції та склад органів суддівського самоврядування відрізняються в різних країнах, у зв'язку з чим створення будь-якої ідеальної універсальної моделі не вважається можливим». Також варто наголосити, що український законодавець урахував кращі європейські практики і стандарти в комплексному врегулюванні питань правового статусу Вищої ради правосуддя, а саме: незалежність від інших гілок влади, остаточне формування суддівського корпусу й установлення правил добору та відбору тощо, які неповною мірою або ж зовсім не враховані в законодавствах зарубіжних країн.

Література

1. Вища рада магістратури Франції. URL: http://www.vru.gov.ua/add_text/20.
2. Закон Республіка Бґларія за сґдебната власт от 07.08.2007 № 64. URL: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135560660>.
3. О Высшем совете магистратуры : Закон Республики Молдова от 19 июля 1996 года № 947-XIII. URL: <http://www.presedinte.md/titul3#11>.
4. Колесниченко В. Формування складу Вищої ради юстиції за європейськими стандартами. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 3 (7). URL: http://www.vru.gov.ua/Docs/visnik07_01.pdf.
5. Конституция Грузии 24 августа 1995 года № 786. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=35>.
6. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
7. Конституція Французької Республіки. URL: <http://pravo-izdat.com.ua/image/data/Files/127/1-13.pdf>.
8. Порівняльний огляд взаємозв'язку суддівського самоврядування та незалежності судової влади в країнах Європейського Союзу. URL: <https://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/publications/14.pdf>.
9. Кравчук В.М. Вимоги, які пред'являються до суддів: компаративістське дослідження. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідо-ренка*. 2012. № 3. С. 38-47.
10. Лях М. Зарубіжні моделі органів суддівського самоврядування. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 4 (12). С. 92-96.
11. Об общих судах : Органический закон Грузии от 4 декабря 2009 года № 2257-III. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/download/90676/17/ru/pdf>.
12. Особливості оцінювання суддів та конкурсу на посаду судді Верховного Суду в Польщі. URL: <https://www.vkksu.gov.ua/ua/news/osobliwosti-ociniuwannia-suddiw-ta-konkursu-na-posadu-suddi-wierchownogo-sudu-w-polshtchi>.
13. Призначення голів судів в інших державах. *Вісник центру суддівських студій*. 2009. № 13. С. 11. URL: <http://www.judges.org.ua/article/visnuk13.pdf>.
14. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text>.
15. Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. Dz.U. 2011 Nr 126 poz. 714 o Krajowej Radzie Sądownictwa. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20111260714/U/D20110714Lj.pdf>.

Росоляк О. Б.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

ЮРИДИКО-ТЕХНІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ СУДОВИХ АКТІВ

Суперсон О. О.

У роботі автором розкрито актуальність наукового дослідження юридико-технічних особливостей судових актів. Надано характеристику недоліків сучасного законодавства як нормативної основи прийняття судових актів. Визначено сутність і значення юридико-технічної будови судових актів, що мають документальну форму виразу і специфічний зміст. Проаналізовано передумови виникнення та засоби усунення юридико-технічних недоліків судових актів. Уточнено перелік юридико-технічних особливостей судових актів.

Ключові слова: судочинство, судова діяльність, правовий акт, судовий акт, судові рішення, ухвала суду, постановова суду.

В работе автором раскрыта актуальность научного исследования юридико-технических особенностей судебных актов. Охарактеризованы недостатки современного законодательства как нормативной основы принятия судебных актов. Определена сущность и значение юридико-технического строения судебных актов, имеющих документальную форму выражения и специфическое содержание. Проанализированы предпосылки возникновения и средства устранения юридико-технических недостатков судебных актов. Уточнен перечень юридико-технических особенностей судебных актов.

Ключевые слова: судопроизводство, судебная деятельность, правовой акт, судебный акт, судебное решение, определение суда, постановление суда.

The effectiveness and efficiency of the legislative base largely depends on the quality and perfection of judicial acts, especially their legal and technical formulation. They provide for the specification of regulations on specific subjects or circumstances, these acts as a litmus test, reflect the gaps and the level of perfection of the legal and technical structure of legislative and regulatory legal acts, as well as practically implement the legal requirements in real legal life. First of all, this determines the relevance of scientific research on the legal technique of judicial acts, which should ensure their proper design, adequate presentation of their content and subsequent implementation in the life of a particular individual.

It is determined that the relevance of scientific study of legal and technical features of court acts is also proved by: insufficient level of scientific research of the phenomenon of court acts, as a documentary design of judicial proceedings, which ensures the fixation of judicial will, ensures its communication to the subjects of law and further influence on their behavior; high level of appeal of court acts in Ukraine, which is caused by the insufficient level of their legal and technical quality, mistakes that are allowed in their content, form of expression, etc.; the current processes of reforming the judicial system of Ukraine and the judicial process, which requires a thorough improvement of the mechanism of legal and technical registration of judicial acts.

The scientific work describes the shortcomings of modern legislation as a normative basis for adopting judicial acts. The essence and significance of the legal and technical structure of judicial acts having a documentary form of expression

and specific content are determined. It is concluded that a clear definition of the boundaries of legal regulation, as well as the quality, systematic and coherent nature of the legislation constitute the objective basis for the quality of judicial acts, provided that they are fully consistent with the rules of legal technology. Ensuring the legal and technical perfection of judicial acts requires appropriate training of specialists in their preparation, which includes the professional training of subjects, including the terminological, synchronic, diachronic, lexicographic, grammatical, stylistic, professional and applied legal training. Prerequisites and ways of elimination of legal and technical shortcomings of court acts are analyzed. The list of legal and technical features of court acts, which include the following, has been clarified: they are formally binding on personally identified entities; contain individual prescriptions (orders) that are designed to regulate only a specific, specific case, so their legal validity is exhausted by a one-off implementation; preferably have a written form of external manifestation.

Key words: judiciary, court activity, legal act, court act, court decision, court order, court ruling.

Постановка проблеми та її актуальність. Поточне оновлення законодавчої бази та модернізація механізму судочинства в Україні зумовлює необхідність вдосконалення техніки підготовки нормативно-правових і судових актів. Грамотність і чіткість правових формулювань, забезпечення логічного взаємозв'язку між ними, використання усталених способів викладення правових приписів, положень судових актів зумовлюють ефективність їх соціального впливу та максимальне досягнення задуму суб'єктів правотворчості та судочинства щодо розвитку суспільних відносин або вирішення конкретної життєвої ситуації.

Дієвість та ефективність законодавчої бази значною мірою залежить від якості та досконалості судових актів, особливо їх юридико-технічного оформлення. Вони забезпечують конкретизацію нормативних положень щодо певних суб'єктів обставин, ці акти як лакмусовий папірець відображають прогалини та рівень досконалості юридико-технічної будови законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, а також практично втілюють законодавчі вимоги в реальному правовому житті. Насамперед у цьому визначається актуальність наукового дослідження юридичної техніки судових актів, яка має забезпечити належне їх оформлення, адекватне викладення їх змісту та подальше втілення в життя конкретного індивіда.

Актуальність наукового дослідження юридико-технічних особливостей судових актів доводиться також:

1) недостатнім рівнем наукового дослідження самого феномену судових актів як документального оформлення судочинства, що забезпечує фіксацію судового волевиявлення, забезпечує його донесення до відома суб'єктів права та подальший вплив на їхню поведінку;

2) високим рівнем оскаржуваності судових актів в Україні, зумовленим у т. ч. і недостатнім рівнем їх

юридико-технічної якості, помилками, які допускаються у їх змісті, формі виразу тощо;

3) поточними процесами реформування судової системи України та процесу судочинства, що потребує ґрунтовного удосконалення механізму юридико-технічного оформлення судових актів.

Мета дослідження. Враховуючи вказане, в цій науковій роботі доцільно охарактеризувати недоліки сучасного законодавства як нормативної основи прийняття судових актів; визначити сутність і значення юридико-технічної будови судових актів, що мають документальну форму виразу і специфічний зміст; проаналізувати передумови виникнення та засоби усунення юридико-технічних недоліків актів правозастосування.

Виклад основного матеріалу. Дослідження юридичної техніки судових актів має як теоретичне, так і практичне значення, оскільки, з одного боку, характеризує результативність інституту судочинства, а з іншого - є необхідним напрямом вдосконалення самих його документів. На нашу думку, вивчення вказаного питання дасть можливість:

а) визначити ступінь ефективності судових актів у процесі упорядкування суспільних відносин;

б) охарактеризувати рівень юридико-технічного забезпечення судових актів;

в) дослідити значення судових актів і визначити шляхи підвищення їх якості й ефективності.

Становлення державно-правових інститутів в Україні дає змогу встановити більш-менш сталі тенденції розвитку її законодавства, що зумовлюються, на нашу думку, насамперед перехідним характером умов його функціонування під впливом інтенсивної трансформації економічної, політичної та соціальної сфер розвитку, яка, на жаль, супроводжується руйнівними кризовими явищами. Важливого значення для характеристики судових актів має аналіз тенденцій розвитку сучасного правового регулювання та визначення негативних закономірностей розвитку самого законодавства. Це, на нашу думку, сприятиме дослідженню об'єктивних передумов, що спричиняють необхідність прийняття вказаних актів і впливають на їх якість.

Вивчення поточних процесів державно-правової розбудови в сучасній Україні дозволяє вченим виокремити серед досліджуваних тенденцій розвитку законодавства такі, як.

1. Радикальна якісна новелізація права, змістом якої є прискорене формування нових галузей та інститутів права і законодавства. Для прикладу можливо назвати такі нові галузі права, як конституційно-процесуальне, підприємницьке або такі інститути, як президентство, конституційне судочинство, призупинення та судове скасування чинності певних нормативно-правових актів, приватизаційні відносини та біржова діяльність. У свою чергу, це викликає зміни меж лише правового регулювання, що відображається у їх розширенні. Розширення правового регулювання, як відомо, потребує вираженої правової політики та підготовки високоякісних актів, що складуть основу регулювання певної сфери відносин. Однак вказані зміни здебільшого мають непослідовний характер, що суттєво «розтягує» перехідний період і гальмує процес стабілізації функціонування державно-правових інститутів.

2. Інтенсифікація законотворчої діяльності, що виявляється у зростанні кількісних показників прийнятих

актів і розширені повноважень правотворчих органів. Ця тенденція зумовлює появу законодавчого масиву, який характеризується неузгодженістю, дублюванням, множинністю, а інколи й суперечністю чинних актів. На основі такої сукупності (а не системи) нормативних документів навряд чи можливо вирішити певну справу неупереджено та справедливо; впровадити правові цінності; забезпечити пріоритетність прав та інтересів людини та прийняти якісний відповідно до вимог юридичної техніки акт правозастосування.

3. Різноманітність форм (джерел) права, що є наслідком плюралізації суб'єктів правотворчості в економічній сфері (наприклад, установчі нормативно-правові акти господарських об'єднань та ін.). Збільшується кількість належним чином схвалених, ратифікованих Україною міжнародно-правових актів, які вводяться до складу системи національного права. Розширюється коло випадків, коли традиційно ненормативні юридичні акти, зокрема судові, можуть набувати нормативного значення, оскільки за їх допомогою можливо визнавати не чинними (внаслідок невідповідності закону) певні нормативні акти.

4. Зменшення рівня формалізованості права та визначеності його норм. Це виявляється у розширенні сфери приватноправового регулювання, використанні дозвільного типу (принципу) правового регулювання, застосування у законодавстві відносно визначених норм, зокрема норм з оціночними, «ситуаційними» поняттями [1, с. 100-101].

У юридичній літературі визначається, що на фоні цих тенденцій простежуються недоліки сучасного законодавства України, серед яких виділяють такі, як:

- безсистемність розвитку законодавства та величезна кількість змін і доповнень до чинного законодавства; внутрішня суперечливість у регулюванні тих або інших суспільних відносин; правова неврегульованість багатьох суспільних відносин, що вимагають такого регулювання; недостатня наукова обґрунтованість законодавчих актів, їх декларативність і безадресність; відсутність у багатьох законодавчих актах механізмів їх реалізації; відсутність єдиної офіційної державної програми розвитку законодавства та визначення пріоритетності у прийнятті законодавчих актів, що значною мірою зумовлюється гострими кризовими явищами в усіх сферах суспільного життя» [2, с. 245-246];

- недостатній рівень наукової обґрунтованості розвитку законодавства, поширення декларативності та безадресності положень нормативно-правових актів [3, с. 42];

- відсутність системного розвитку законодавчої бази, наявність колізійних положень і невиправдано великої кількості нормативно-правових актів [4, с. 30].

Всі зазначені недоліки, з одного боку, є наслідком недотримання вимог юридичної техніки, а з іншого - самі так чи інакше гальмують втілення таких вимог у правотворчій і правозастосовній діяльності. Їх аналіз, на нашу думку, має важливе значення для судової діяльності, оскільки:

- законодавство є нормативною основою її здійснення шляхом визначення статусу суб'єктів судочинства, їх повноважень і відповідальності за здійснювану ними діяльність;

- законодавство створює можливості для визначення меж, форм і методів судової діяльності;

- якість законодавства впливає на якість вирішення певної справи, що завершується прийняттям судових актів;

- законодавство впливає на якість самого судового акта і визначає його місце в системі індивідуальних актів;

- на основі чинного законодавства у суб'єктів права виникає можливість реалізувати суб'єктивне право та вирішити спір, а також оскаржити судовий акт, що суперечить нормам права;

- законодавство закріплює правила, прийоми, способи та засоби юридичної техніки, які застосовуються і в судових актах.

Таким чином, чітке визначення меж правового регулювання, а також якість, системність та узгодженість законодавства складають об'єктивну основу якості судових актів за умови їх повної відповідності правилам юридичної техніки.

Суттєвим фактором, котрий безпосередньо визначає необхідність дослідження питання юридичної техніки будови судових актів, є загальний стан розробки проблеми у юридичній літературі.

У юридичній літературі справедливо наголошується на тому, що поява юридичного терміна «судовий акт» зумовлена, з одного боку, створенням і подальшим розвитком теорії правозастосування та вченням про механізм правового регулювання, з іншого - потребою відокремити в теорії та практиці вказаний акт із числа різноманітних юридичних актів [5, с. 51]. Поняття «судовий акт» пов'язується з його документальним вираженням, що приймається уповноваженим компетентним органом держави внаслідок розгляду юридичної справи. У процесі прийняття судових актів суд у межах наданих державою повноважень поширює загальне правило, що міститься у правовому приписі, на конкретний життєвий випадок [6, с. 47].

У Міжнародній поліцейській енциклопедії зазначається, що судовий акт - це документ, який приймається уповноваженим компетентним органом держави після розгляду юридичної справи, є юридичною дією, внаслідок якої конкретні факти (життєві обставини) підводяться до відповідної норми права [7, с. 33].

На нашу думку, юридична техніка судових актів впливає не лише на форму документа, але і на його зміст. Вона охоплює технічні правила, прийоми, способи і засоби, операції, юридичні конструкції, типові схеми та методи перетворення волі уповноваженого суб'єкта у правові положення документа.

Аналізуючи розуміння поняття і сутності судових актів у юридичній літературі, можливо простежити ряд поглядів, які базуються суто на техніко-юридичних властивостях самих актів. На думку С.П. Кравченко, сутністю текстового документа, в т. ч. і судового акта, є «повідомлення владного характеру, яке об'єктивоване у вигляді письмового документа, оброблене відповідно до типу цього документа, має особливу смислову єдність, визначену різними типами лексичних, граматичних, логічних і правових зв'язків, а також має певний модальний характер і прагматичну настанову» [8, с. 49-55]. Окрім того, в літературі обґрунтовується й інший підхід до розуміння техніко-юридичного змісту акта, що пов'язується із процесом створення юридичного документа шляхом поетапного переходу думки від пізнання зовнішніх зв'язків предметів до пізнання їх сутності» [9, с. 85-86].

У юридичній літературі аргументується ідея про те, що будь-який правовий акт, у т. ч. і судовий, має юридико-технічний зміст, а саме:

1) має визначений текст, змістом якого є сукупність відображених у письмовій формі одиниць мовлення (слів, словосполучень, речень тощо); у ньому знаходять своє місце правові приписи; містить у собі комплекс реквізитів; може містити в собі інформацію, яка сама по собі значення не має, але спрощує розуміння всього змісту акта та його практичне використання (нумерацію, реєстраційні номери, назви структурних елементів тощо) [10, с. 24];

2) походить від держави в особі її компетентних органів і є категоричним, офіційно-владним, обов'язковим до виконання велінням, котре охороняється державою; має визначену форму документа (наказ, рішення, розпорядження), містить чітко визначені реквізити: назву, підпис, дату, характеризується чіткою структурою (вступна, мотивувальна і резолютивна частини) [11, с. 27-28].

Таким чином, можливо зробити висновок про те, що судовий акт має юридико-технічний зміст, який може бути покладений в основу:

а) характеристики самого судового акта;

б) аналізу особливостей юридико-технічної будови судових актів;

в) визначення та характеристики юридичної техніки судових актів як самостійного різновиду юридичної техніки, з одного боку, та самостійного інституту, з іншого.

На нашу думку, судовий акт є найбільш розповсюдженим видом правових і правозастосовних актів, котрий має юридичну силу та державно-владний обов'язковий характер. Враховуючи вищевикладене, вважаємо за доцільне уточнити перелік юридико-технічних особливостей судових актів, до яких належать такі:

- формальна обов'язковість щодо персонально визначених суб'єктів;

- індивідуальні приписи (веління), які розраховані на регулювання лише окремого, конкретного випадку, тому їх юридична чинність вичерпується одноразовою реалізацією;

- переважно письмова форма зовнішнього прояву.

Висновки. Підсумовуючи результати дослідження, можливо запинитися на таких положеннях. Чітке визначення меж правового регулювання, а також якість, системність та узгодженість законодавства складають об'єктивну основу якості судових актів за умови їх повної відповідності правилам юридичної техніки. Забезпечення юридико-технічної досконалості судових актів вимагає відповідного навчання фахівців, яке передбачає професійну підготовку суб'єктів, у т. ч. і щодо термінологічного, синхронічного, діахронічного, лексикографічного, граматико-стилістичного, фахово-прикладного аспектів підготовки актів правозастосування.

Література

1. Марчук В.М., Ніколаєва Л.В. Нариси з теорії права. Київ : Вид-во Істина, 2004. 304 с.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків : Консум, 2005. 734 с.
3. Шемшученко Ю.С. Теоретичні засади концепції розвитку законодавства України. *Концепція розвитку законодавства України* : Матеріали науково-практичної конференції (травень 1996 р.). Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1996. С. 40-42.

4. Поленина С.В. Общая теория права об оптимизации количественных и качественных параметров законов. *Правовая политика и правовая жизнь*. 2002. № 1. С. 30-35.

5. Ушаков А.А. О понятии в юридической технике и ее основных проблемах. *Ученые записки Пермского государственного университета*. Пермь : ПГУ, 1961. Т. 21. С. 45-55.

6. Боголюбов С.А. Стиль правовых актов. *Советское государство и право*. 1973. № 10. С. 45-58.

7. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.І. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. Київ : Ін Юре, 2003. 1232 с.

8. Кравченко С.П. Мова як фактор правоутворення та законотворення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2000. 201 с.

9. Краткий словарь по философии / под общ. ред. И.В. Блауберга, П.В. Копнина, И.К. Пантина. Москва : Полит. лит., 1966. 360 с.

10. Попов О.В. Проблема содержания и формы права. *Академический юридический журнал*. 2004. № 1. С. 22-26.

11. Рабінович П.М. Юридична техніка законотворення в Україні: загальні проблеми. *Вісник Академії правових наук України*. 1998. № 2 (13). С. 24-28.

Суперсон О. О.,
аспірант кафедри теорії права та держави
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

СИЛИ ТА ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Талалай Д. В., Щербина Л. І.

У статті визначено основні детермінанти, які зумовлюють потребу розвитку й удосконалення механізмів забезпечення національної безпеки України. На підставі юридичного аналізу визначено коло суб'єктів забезпечення національної безпеки, їхній правовий статус, що дало змогу з'ясувати сили та засоби її забезпечення. Сформульовано авторський підхід до співвідношення категорій «суб'єкт національної безпеки» й «суб'єкт забезпечення національної безпеки». Окреслено правову основу функціонування та механізми координації їхньої діяльності.

Ключові слова: національна безпека, суб'єкт, сили, засоби, система.

В статье определены главные детерминанты, которые обуславливают необходимость развития и усовершенствования механизмов обеспечения национальной безопасности Украины. На основе юридического анализа определён круг субъектов обеспечения национальной безопасности, их правовой статус, что позволило выяснить силы и средства ее обеспечения. Сформулировано авторский подход к соотношению категорий «субъект национальной безопасности» и «субъект обеспечения национальной безопасности». Очерчена правовая основа функционирования и механизмы координации их деятельности.

Ключевые слова: национальная безопасность, субъект, силы, средства, система.

The research article gives the outlook about main reasons for enhancing and development the mechanisms of providing the national security of Ukraine. Moreover, it is being determined subjects which ensure national security due to legal analyzes, their legal status, that helped to clarify assets for it's maintenance. Summed up the original approach for correlation between such terms as subjects of national security and subjects which ensure national security. Lined up legal framework of their activity and arrangements for coordination their activity.

An authors summarize that there are challenging issues about resource and manpower of providing the national security of Ukraine, cooperation and coordination during the peacetime and the crises period.

Furthermore, it is said that the new act of legislation "About the national security of Ukraine" became as comprehensive law that system of providing the national security rules strictly with. What is more, this legislative act stipulates the list of subjects which ensure the national security. It is being mentioned that it is a good practice to frame the list of subjects in a legislative act due to approach setting the special system of state bodies as much as getting complex rules in such specific affairs.

There is a conclusion about approach of getting understating main functional orientation and structure of the subjects' legal status and competence. In addition, authors underlined that such subjects refer to state apparatus, have their own competition, structure, location of authority, special procedure of setting-up, use special forms and approaches of activity, ac under the authority of state.

It is defined that category "subject of providing the national security" involve separate term "subject of providing the national security". They are being deferred with an ambit of authority and it's sort as well on a few groups.

As a main conclusion it is said that sectorial and cross-sectorial authorized bodies have to be used for the defense national interests of the state. Their coordination has to be made within special systems of administration.

Key words: national security, subject, assets, system.

Постановка проблеми та її актуальність. Аналіз кризових явищ у політичній, воєнній, економічній, соціальної та інших сферах суспільного життя свідчить про нагальність потреби в більш ретельному підході до розвитку й удосконалення механізмів забезпечення національної безпеки України.

Протягом останніх років досить велику небезпеку для України становлять такі чинники, як посягання на її державний суверенітет і територіальну цілісність, втручання у внутрішні справи країни з боку інших держав, економічна нестабільність, які призводять до значних деструктивних наслідків соціально-політичного характеру.

Основа чинних механізмів реагування на такі загрози становлять вітчизняні, передусім військові, формування, правоохоронні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, а також інші уповноважені суб'єкти, у розпорядженні яких наявні відповідні засоби саме для адекватної протидії впливу вищевказаних негативних факторів.

Відмінності у правовому статусі, їхня компетенція та специфіка діяльності кожного із суб'єктів зумовлюють потребу пошуку й обґрунтування ефективних шляхів удосконалення управлінського, нормативно-правового, теоретико-методологічного, науково-технічного та іншого супроводження організації взаємодії, координації та комплексного застосування наявних сил і засобів під час виконання покладених на них завдань у мирний час і в особливий період.

Така позиція зумовлена насамперед існуванням певних прикладних наукових досліджень у сфері розроблення теорії забезпечення національної безпеки, у тому числі державної та воєнної безпеки, з питань удосконалення профілактичних, охоронних, режимних, обмежувальних заходів і використання специфічних методів у діяльності уповноваженими суб'єктами, а також у контексті реформування сектору безпеки і оборони України.

Однак досить тривалий і, на жаль, досі незавершений характер реформування окремих компетентних державних органів, насамперед правоохоронних органів і військових формувань, утворення нових структур, неоднозначність підходів до визначення сил забезпечення національної безпеки України, а також недостатній рівень задоволення вимог практики наявним нау-

ковим доробком з вищевказаних питань через призму нормативно-правового забезпечення створюють певні труднощі для вдосконалення й розвитку, що насамперед ускладнює захист національних інтересів держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фундаментальні питання нормативно-правових засад функціонування системи забезпечення національної безпеки в наукових працях розглядали такі вчені: В.Ю. Богданович, І.О. Кириченко, В.О. Косевцов, О.Г. Комісаров, В.В. Крутов, С.С. Кудінов, С.О. Кузніченко, Н.Р. Нижник, В.Г. Новицький, І.І. Мусієнко, В.Г. Пилипчук, І.М. Рижов, Б.Л. Розвадовський, Г.П. Ситник, О.П. Снігерьев, І.В. Слюсарчук, М.П. Стрельбицький, М.О. Шилін і багато інших. Утім, незважаючи на наявність низки досліджень, у т. ч. й тих, що мають міждисциплінарний характер, у яких з'ясовано окремі питання у сфері забезпечення національної безпеки України, у т. ч. державної та воєнної безпеки, недостатньо вивченими лишаються питання визначення сил і засобів її забезпечення, взаємодії та координації їхньої діяльності в мирний час і в особливий період, з огляду на те що розроблення цієї проблематики не втрачає своєї актуальності та є своєчасним.

Метою статті є визначення кола суб'єктів забезпечення національної безпеки, їхнього правового статусу, а також з'ясування сил і засобів забезпечення національної безпеки держави та правової основи їхньої діяльності.

Виклад основного матеріалу. Національна безпека забезпечується всіма наявними в розпорядженні держави засобами. Із загальних положень теорії держави та права відомо, що вона забезпечується насамперед завдяки реалізації вітчизняної політики в усіх сферах суспільних відносин, а також системи заходів економічного, політичного й воєнного характеру, адекватних рівню загроз життєво важливим інтересам людини, суспільства та держави. Саме держава покликана бути основним суб'єктом її забезпечення, яка здійснює своїх функції в цій сфері через органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади.

Для забезпечення сприятливих умов існування й розвитку народу України, збереження та примноження його матеріальних і духовних цінностей у державі системно розробляється й удосконалюється сукупність правових норм, що регулює суспільні відносини у сфері національної безпеки, нормативні положення яких забезпечують збалансованість і визначеність компетенції органів державної влади й управління, формування й розвиток уповноважених суб'єктів забезпечення національної безпеки, а також механізмів контролю й нагляду за їхньою діяльністю. Більше того, зазначене законодавство в сукупності закріплює єдину систему цінностей, цілей, завдань і заходів у цій сфері, а також визначає орієнтовний перелік загроз. Така сукупність нормативно-правових актів є своєрідним системоутворювальним «дороговказом» у сфері забезпечення національної безпеки та включає нормативно-правові акти - від доктрини національної безпеки до планів дій суб'єктів забезпечення національної безпеки в конкретних умовах конкретного періоду [1, с. 268-269].

Саме таким системоутворювальним нормативно-правовим актом став новий Закон України «Про національну безпеку України», згідно з положеннями якого формується державна система забезпечення націо-

нальної безпеки. Загальні риси системоутворювального законодавства нині визначені в розділі V «Планування у сферах національної безпеки і оборони» [2], де передбачено розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів безпеки і оборони, управління ресурсами й ефективного їх розподілу, якими забезпечується планування та реалізація державної політики в цих сферах (ст. 25). Саме цим нормативно-правовим актом безпосередньо визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки й оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і оборони, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи в такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами й формуваннями сектору безпеки і оборони.

Виходячи зі змісту цього Закону, саме сектор безпеки і оборони відіграє досить важливу роль у забезпеченні безпеки людини, суспільства та держави від загроз. Законодавець визначає цю категорію як «систему органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції за законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів від загроз» (п. 16 ст. 1).

З огляду на це, варто погодитися з думкою вчених, що цілком правильною практикою є визначення суб'єктів забезпечення національної безпеки, основних напрямів їхньої діяльності та взаємодії саме на рівні норм-принципів, з огляду на те що це в сукупності утворює систему забезпечення національної безпеки та основу, вихідні принципи (задум), які визначають стратегію діяльності визначеного кола суб'єктного складу або стратегію забезпечення національної безпеки [3, с. 280].

Визначення кола уповноважених суб'єктів на нормативно-правовому рівні передбачає перерахування ознак і якостей, які мають бути притаманні суб'єкту, щоб він міг виступати в ролі адресата норм певної галузі законодавства [3, с. 289]. З огляду на це, ми підтримаємо наукову думку, що така сукупність установлених нормами права якостей, які дають суб'єкту можливість бути носієм юридичних прав та обов'язків у тій чи іншій сфері суспільних відносин, називається правосуб'єктністю, яка може бути загальною, галузевою та спеціальною, останні дві з яких і є характерними ознаками суб'єктів забезпечення національної безпеки.

Із загальної теорії права відомо, що будь-яка характеристика суб'єкта охоплюється поняттям «правовий статус», а також і те, що досить велика кількість учених-юристів розглядає правовий статус як складне явище, яке об'єднує не тільки права, обов'язки, відповідальність, а й інші елементи - принципи діяльності, правоздатність, гарантії законності тощо [4, с. 61; 5, с. 123].

У цьому контексті варто підтримати думку вченого-адміністративіста Б.Н. Лазарева, що визначення поняття правового статусу суб'єкта можна вивести, відповівши на питання: до якого виду органів за основним змістом діяльності він належить, хто його засновує, утворює, хто формує його керівний склад; кому орган підпорядкований, підзвітний, підконтрольний і перед ким відповідальний; яка його компетенція; хто йому підзвітний і підконтрольний, чиї акти він може скасовувати самостійно, змінювати, припиняти, опротестовувати; яка юридична сила актів цього органу, яке його офіційне найменування; якими державними символами орган має право користуватися; які джерела його фінансування; чи має орган права юридичної особи [6, с. 248-249].

Тому, на наш погляд, усі наявні підходи об'єднують те, що незаперечними складниками правового статусу будь-якого державного органу є права, обов'язки, гарантії законності діяльності та юридична відповідальність. Саме такий підхід дає змогу з'ясувати головну функціональну спрямованість і структуру правового статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки.

Сукупність нормативно-правових актів, яка безпосередньо нормативно визначає компетенції окремих органів державної влади, тобто сукупності прав та обов'язків, що надаються їм для виконання функцій із забезпечення національної безпеки, у теорії вітчизняної правової науки називають правосуб'єктним законодавством [3, с. 291-292].

Так, зокрема, на нашу думку, до його переліку будуть належати закони України, якими визначено правовий статус та організаційно-правові засади діяльності окремих суб'єктів, які, згідно з чинним Законом України «Про національну безпеку України», включені до Сектору безпеки і оборони.

Більше того, цілісний ряд функцій системи забезпечення національної безпеки є досить різноманітним і включає не лише ті з них, котрі визначені в Законі України «Про національну безпеку України» та окремих законодавчих актах, які визначають статус окремих суб'єктів у цій сфері, а й планування діяльності органів, сил і засобів безпеки в різних режимах функціонування системи, організацію взаємодії між різними суб'єктами національної безпеки, координацію діяльності органів і сил у ході проведення заходів із забезпечення безпеки та оборони.

Отже, аналіз нормативно-правових актів, які визначають правовий статус суб'єктів забезпечення національної безпеки, підтверджує наукові тези, що вони є частиною державного апарату, мають компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюються в порядку, установленому законами або іншими нормативно-правовими актами, застосовують визначені форми та методи діяльності, наділені правом виступати від імені держави й покликані в порядку законодавчої, судової, виконавчої й розпорядничої діяльності здійснювати повсякденне забезпечення національної безпеки України. Правоздатність і дієздатність суб'єктів забезпечення національної безпеки виникає водночас із їхнім утворенням і визначенням компетенції, а припиняється у зв'язку з ліквідацією чи скасуванням [3, с. 294].

Основні функціональні обов'язки в чинній системі забезпечення національної безпеки України, згідно з Конституцією України, виконують Президент України;

Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства й інші центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування; сектор безпеки і оборони України; політичні та громадські інститути.

Разом із тим з наукового та практичного поглядів необхідним є безпосереднє визначення сил і засобів забезпечення національної безпеки. Така потреба продиктована тим, що досить важливим є розуміння того, яке коло суб'єктів, якими є їхня компетенція та можливість, а також які засоби безпосередньо можуть бути застосовані в межах чинного законодавства, які завдання з реалізації національних інтересів у тій чи іншій безпековій сфері держави.

На нашу думку, вищевказані категорії за змістом збігаються з таким поняттям, як «суб'єкт забезпечення національної безпеки», розкривши зміст якого можна конкретизувати й окреслити коло наявних сил і засобів, що можуть бути задіяні для захисту національних інтересів від загроз як у мирний час, так і в особливий період.

У цьому контексті зазначимо, що в силу специфіки суспільних відносин насамперед владного характеру, що виникають у ході діяльності системи державних органів, у т. ч. правоохоронних органів і військових формувань, вони становлять предмет правового регулювання саме адміністративного права. З огляду на це, убагаємо за можливе дати визначення вищевказаної категорії, взявши за основу поняття «суб'єкт адміністративного права».

У працях окремі проблемні питання суб'єктів адміністративного права розглядали такі вчені, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, К.К. Афанасьєв, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, В.М. С.Т. Гончарук, І.С. Гриценко, А.І. Єлістратов, О.Ф. Євтихєв, Д.М. Лук'янець, О.Є. Луцьов, П.С. Лютіков, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.Л. Кобалевський, Л.В. Коваль, Ю.О. Тихомиров та інші. Утім, віддаючи належне здобуткам учених у дослідженні проблеми суб'єктів адміністративного права, варто зазначити, що в науці українського адміністративного права зазначена проблематика не вичерпується наявним науковим доробком.

У теорії адміністративного права під суб'єктом адміністративного права розуміють фізичних і юридичних осіб, які наділені певним обсягом прав та обов'язків у сфері адміністративно-правового регулювання управлінських відносин і реалізують функції виконавчої влади [7, с. 49-51]. Дещо інакше окремі вчені-адміністративісти, розвиваючи наявні наукові підходи, визначають цю категорію, зокрема, як носія (власника) прав та обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатного реалізовувати надані права й виконувати покладені обов'язки [8, с. 96; 9, с. 69].

Тому, виходячи з усталених підходів теорії адміністративного права, убагаємо, що категорія «суб'єкт забезпечення національної безпеки» охоплюватиме фізичних осіб і юридичних осіб публічного права, які наділені правами й обов'язками у сфері адміністративно-правового регулювання управлінських відносин, що виникають під час забезпечення національної безпеки, і які реалізують функції виконавчої влади із забезпечення процесу управління загрозами та небезпеками, за якого державними й недержавними інституціями

гарантується прогресивний розвиток національних інтересів, збереження цінностей, джерел духовного та внутрішнього добробуту народу України, ефективне функціонування самої системи забезпечення національної безпеки держави.

Необхідно враховувати також і те, що категорія «суб'єкт забезпечення національної безпеки» охоплюється поняттям «суб'єкт національної безпеки». Щоб з'ясувати їх співвідношення, зазначимо, що залежно від обсягу й характеру компетенції, закріплених у правових суб'єктному законодавстві, уся сукупність суб'єктів національної безпеки умовно може бути поділена на:

- суб'єктів загальної компетенції, які здійснюють керівництво всіма чи більшістю напрямів забезпечення національної безпеки (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, Рада національної безпеки і оборони України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування);

- суб'єкти галузевої компетенції, які здійснюють керівництво окремими напрямами забезпечення національної безпеки (галузеві міністерства й інші галузеві центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, Збройні Сили України, Державна прикордонна служба України й інші військові формування, утворені відповідно до законів України);

- органи міжгалузевої компетенції, які здійснюють міжгалузеве регулювання, міжгалузеву координацію, контролюючо-наглядові функції (Генеральна прокуратура України, правоохоронні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями тощо) [3, с. 295].

На законодавчому рівні коло уповноважених суб'єктів у сфері забезпечення національної безпеки визначається категорією «Сектор безпеки і оборони України», який складається з чотирьох взаємопов'язаних складників: сил безпеки; сил оборони; оборонно-промислового комплексу; громадян і громадських об'єднань, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки (ст. 12) [2].

Варто зазначити, норми про розмежування сил безпеки та оборони стали новелою для вітчизняного законодавства. Законодавець з метою визначення й розмежування повноважень уповноважених суб'єктів, контролю та координації їхніх дій закріпив, що «сили безпеки» - правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту й інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави (п. 18 ст. 1) [2].

Проведений юридичний аналіз також дає можливість зазначити, що хоча громадяни та громадські об'єднання зараховані до кола суб'єктів національної безпеки, проте відповідні положення мають декларативний характер, з огляду на те що законодавча регламентація їхніх прав та обов'язків нині є незавершеною, потребує ретельного опрацювання та закріплення на законодавчому рівні.

Разом із тим аналіз правосуб'єктного законодавства і практики забезпечення національної безпеки свідчить, що в інституціональній структурі суб'єктів забезпечення національної безпеки має бути чітко визначене їх коло. Насамперед це потрібно для створення ефективної системи управління сектором безпеки і оборони як цілісної функціональної системи, об'єднання оперативних спроможностей конкретних її складників, постійного підтримання визначених сил у готовності до виконання завдань за призначенням, а також забезпечення планомірного вдосконалення діяльності.

Однак на вершині цього всього стоїть безпосереднє забезпечення безпеки населення держави, а це означає, що конкретизація компетенції та відповідальності на різних рівнях є належним підґрунтям для ефективної діяльності всієї системи й забезпечення реалізації державної політики в цій сфері.

З огляду на викладене, можна дійти висновку, що з практичного погляду поняття «суб'єкт забезпечення національної безпеки» умовно варто відрізнити від такої категорії, як «суб'єкт національної безпеки», що є ширшим і включає в себе всю сукупність державних органів влади.

Уважаємо, що до суб'єктів забезпечення національної безпеки варто зарахувати органи галузевої та міжгалузевої компетенції, у тому числі й ті, які на законодавчому рівні визначені як сили безпеки та оборони, адже реалізація саме їхньої компетенції лежить в основі безпосереднього реагування наявними силами й засобами на ті виклики та загрози, що стоять сьогодні перед державою.

Разом із тим зазначимо, що такий підхід є умовним і не виключає розширення окресленого кола суб'єктів, наприклад, за рахунок громадян і громадських об'єднань, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки, адже захист національних інтересів - це справа всього українського народу та держави загалом.

Між тим сама наявність структур забезпечення національної безпеки та визначення їхнього правового статусу не вирішує всіх проблем у цій сфері. Поточні й перспективні проблеми у сфері забезпечення національної безпеки можуть бути вирішені лише за умови ефективної діяльності уповноважених суб'єктів у рамках єдиної нормативно закріпленої системи. Це, у свою чергу, передбачає необхідність вироблення відповідного механізму координації діяльності не тільки окремих суб'єктів забезпечення національної безпеки, а й ефективного виконання ними взаємозалежних завдань.

Саме тому положеннями Закону України «Про національну безпеку України» спеціальних суб'єктів об'єднано в певну систему, що здатна виконувати зазначені функції, і визначено їх через категорію Сектор безпеки і оборони України. У теорії адміністративного права їх називають «системи надвідомчого міжгалузевими управлінням».

Сутність такого управління полягає у визначенні основних напрямів соціальної політики держави, розробленні цільових, комплексних та інших державних і регіональних програм розвитку конкретної галузі управління; об'єднанні й координації галузевих систем управління в реалізації міжгалузевих програм і завдань державного управління в цій сфері; забезпеченні організаційної єдності функціонування галузевих систем

управління; реалізації програм і завдань, що виходять за межі тієї або іншої галузі державного управління, а також вирішенні питань, що мають загальнодержавне, міжрегіональне й регіональне значення [10, с. 344-345].

Успішне виконання завдань щодо забезпечення національної безпеки України багато в чому залежить від організації та здійснення міжгалузевого управління. Вітчизняний науковець С.О. Кузінченко цілком слушно зраховує до таких систем, по-перше, із запобігання й реагування на надзвичайні ситуації воєнного характеру; по-друге, із запобігання й реагування на надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру (включаючи надзвичайні ситуації кримінального та некримінального характеру); по-третє, із запобігання й реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру [11, с. 308].

Як уже зазначалося раніше, кожна з указаних систем має власну законодавчу базу, яка становить правове забезпечення й утворює правові режими, у тому числі й особливі правові режими, функціонування відповідної системи.

В Україні з 2014 року органами державної влади з метою адекватного реагування на загрозу застосування воєнної сили проти держави, ліквідації надзвичайних ситуацій соціально-політичного та воєнного характеру вжиті системні заходи щодо запобігання та протидії загрозам життєво важливим інтересам України.

Так, зокрема, Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Радою національної безпеки і оборони України реалізовано цілу низку законодавчих ініціатив щодо зміцнення національної безпеки, подолання терористичної загрози, збереження територіальної цілісності, забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції, а в подальшому районі проведення Операції об'єднаних сил, підвищення готовності щодо відвернення й нейтралізації загроз національній безпеці держави. Як наслідок, по-перше, розширено перелік завдань Сектору безпеки і оборони, конкретизовано спільні завдання для сил, які беруть участь в АТО та ООС, зокрема для Збройних Сил України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України тощо; по-друге, чітко визначені завдання, які вони мають виконувати; по-третє, організовано та проведено кризове стратегічне планування застосування Збройних Сил України із залученням інших військових формувань і правоохоронних органів; по-четверте, розроблено Стратегічний замисел застосування Збройних Сил України з відсічі збройної агресії, який став основним документом з питань діяльності військ (сил) в особливий період; по-п'яте, забезпечено ведення в рамках АТО та ООС бойових (спеціальних) операцій силами й засобами Збройних Сил України із залученням інших військових формувань і правоохоронних органів тощо.

Законодавчо визначений і вдосконалений інструментарій відповідних заходів забезпечив досить високу можливість вирішення ширшого переліку завдань за рахунок системи заходів, характерних, як правило, для умов надзвичайних правових режимів, здійснюваних у взаємодії суб'єктами сектору безпеки та оборони України. Система відповідних заходів, як вимога часу, покликана забезпечити адекватне реагування на сучасні прояви загроз національним інтересам держави.

Разом із тим уважаємо, що відповідне законодавство має розроблятися не лише для надання правового поля діяльності окремим суб'єктам на державному рівні, а й забезпечити розроблення ефективних засобів і гнучких механізмів реалізації окремих заходів, у тому числі й тих, що притаманні для надзвичайних правових режимів, у разі виникнення надзвичайних ситуацій загальнодержавного рівня, для відвернення загроз і забезпечення державної безпеки.

Крім виконання загальних завдань, що указані вище, суб'єкти забезпечення національної безпеки забезпечують виконання завдань залежно від напряму діяльності. Ми не будемо зупинятися на завданнях кожного із цих суб'єктів, тому що зазначене визначено чинним законодавством держави, але на підставі проведеного аналізу зазначимо, що сьогодні діяльність визначеного кола суб'єктів здійснюється, як правило, в умовах функціонування, притаманних для особливих правових режимів, однак без фактичного їх уведення.

Правовим підґрунтям для цього є законодавство, яке фактично не зобов'язує, а лише надає право уповноваженим вищим органам державної влади на введення особливих правових режимів. Водночас, як зазначалося вище, держава зобов'язана захищати національні інтереси. За наявності надзвичайних ситуацій загальнодержавного рівня (техногенного характеру, природного, соціального та воєнного), які фактично є підставами для введення в установленому законом порядку, функціонування уповноваженого кола суб'єктів передбачає реалізацію завдань суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони України за такими напрямками: усунення загроз і ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій (у т. ч. боротьба з тероризмом, запобігання фінансуванню тероризму, протидія використанню з терористичною метою засобів масового ураження, ліквідація масових заворушень), здійснення заходів правового режиму надзвичайного та воєнного стану.

Висновки. Отже, проблематика сил і засобів забезпечення національної безпеки України лежить у площині нормативно-правових засад функціонування системи її забезпечення, діяльності уповноважених суб'єктів у цій сфері, їх взаємодії, а також можливостей координації виконання спільних і взаємозалежних завдань на відомчому, міжвідомчому та надвідомчому рівнях як у мирний час, так і в особливий період.

Для захисту національних інтересів від загроз насамперед мають бути задіяні органи галузевої та міжгалузевої компетенції, у тому числі й ті, які на законодавчому рівні визначені як сили безпеки та оборони, які в межах компетенції виконують завдання з безпосереднього реагування на загрози загальнодержавного рівня.

У разі виникнення надзвичайних ситуацій або наявності загроз загальнодержавного рівня координація діяльності уповноважених суб'єктів здійснюється в межах відповідних систем надвідомчого міжгалузевого управління, правову основу діяльності яких утворюють законодавчі акти, якими визначено як правовий статус та організаційно-правові засади діяльності окремих суб'єктів, так й особливості їхньої діяльності в особливих умовах, підзаконні нормативні акти, якими створено відповідні державні системи реагування, відомчі й міжвідомчі накази та інструкції, а також ті нормативно-правові акти, які забезпечують правові режими в державі.

Разом із тим від рівня теоретичного осмислення й нормативно-правового забезпечення відповідних функціональних систем з урахуванням наявних можливостей наукового супроводження залежить вирішення організаційних питань діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки держави як у мирний час, так і в особливий період.

Література

1. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України : монографія. Київ : Інтертехнологія, 2008. 496 с.
2. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 132.
3. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України : монографія. Київ : Інтертехнологія, 2008. 496 с.
4. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. Москва : Наука, 1979. 229 с.
5. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России : учебное пособие. Москва : Изд-во Моск. ун-та, Норма, Инфра-М, 1997. 304 с.
6. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. Москва : Юрид. лит., 1988. 318 с.
7. Адміністративне право. Загальна частина : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

8. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

9. Административное право Украины : учебник / под общей ред. С.В. Кивалова. Харьков : Одиссей, 2004. 880 с.

10. Кузніченко С.О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель : монографія. Сімферополь : КРП «Вид-во «Кримнавчпед-держвидав», 2009. 500 с.

11. Кузніченко С.О. Становлення та розвиток інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / МВС України, Кримськ. юрид. ін-т ОДУВС. Сімферополь, 2010. 463 с.

Талалай Д. В.,

*доктор юридичних наук, доцент,
начальник наукової лабораторії № 1
науково-організаційного центру
Національної академії Служби безпеки України*

Щербина Л. І.,

*кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
головний науковий співробітник
наукової лабораторії № 1
науково-організаційного центру
Національної академії Служби безпеки України*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПІДВИЩЕННІ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: АКТИ ДОПОМІЖНОГО ХАРАКТЕРУ Й ПЕРСПЕКТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Юрах В. М.

Стаття присвячена огляду актів допоміжного характеру, які є складовими елементами системи нормативно-правового забезпечення участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади. Визначено, що проблемою правового забезпечення досліджуваної участі є відсутність в країні правової обізнаності навіть серед посадових осіб. Зокрема, непоодинокими є випадки, коли посадові особи органів виконавчої влади керуються роз'ясненнями, внутрішніми інструкціями (навіть усупереч нормам закону) в одних випадках, а в інших - ігнорують як норми закону, так і роз'яснення до них. Така ситуація обумовлена в тому числі й тим, що процес участі громадськості в управлінні державними справами не прописаний чітко в єдиному законодавчому акті, яким усувалися б численні суперечності й необхідність у додаткових роз'ясненнях. Зроблено висновок, що основною метою правового регулювання участі громадськості в управлінні державними справами має бути не впорядкування громадянського суспільства та його інституцій, а правове забезпечення належної реалізації права громадян на означену участь, створення системи доступної, зрозумілої й чіткої ієрархії нормативно-правових актів, в яких має бути послідовно й доступно окреслено можливості громадян у вказаній сфері, визначено суб'єктів, які здійснюють це забезпечення, встановлено форми участі громадськості в управлінні державними справами, визначено права й обов'язки як державних суб'єктів, так і громадськості (окремих громадян чи громадських організацій, інших інститутів громадянського суспільства), встановлено відповідальність. У цьому процесі вагомий вплив на формування означеної ієрархії здійснюють акти допоміжного характеру, які також потребують певного упорядкування та, щонайперше, відповідності законам, тобто вони мають його роз'яснювати, тлумачити, а не доповнювати чи заповнювати прогалини. Аналіз проєктованого законодавства допомагає відстежити тенденції в українському суспільстві, але поки що не дає можливості робити висновки про майбутні засади участі громадськості в управлінні державними справами через постійні зміни й непослідовність у процесі роботи над ним.

Ключові слова: участь громадськості, нормативно-правове забезпечення, роз'яснення, проєкт, рішення суду, управління державними справами.

Стаття посвячена обзору актів допоміжного характеру, которые являются составным элементом системы нормативно-правового обеспечения участия общественности в повышении эффективности функционирования органов исполнительной власти. Определено, что проблемой правового обеспечения исследуемого участия

является отсутствие в стране правовой осведомленности даже среди должностных лиц. В частности, нередко случаи, когда должностные лица органов исполнительной власти руководствуются разъяснениями, внутренними инструкциями (даже вопреки нормам закона) в одних случаях, а в других - игнорируют как нормы закона, так и разъяснения к ним. Такая ситуация обусловлена в том числе и тем, что процесс участия общественности в управлении государственными делами не прописан четко в едином законодательном акте, каким бы устранялись многочисленные противоречия и необходимость в дополнительных разъяснениях. Сделан вывод, что основной целью правового регулирования участия общественности в управлении государственными делами должно быть не упорядочение гражданского общества и его институтов, а правовое обеспечение надлежащей реализации права граждан на указанное участие, создание системы доступной, понятной и четкой иерархии нормативно-правовых актов, в которых должны быть последовательно и доступно определены возможности граждан в указанной сфере, субъекты, осуществляющие означенное обеспечение, установлены формы участия общественности в управлении государственными делами, определены права и обязанности как государственных субъектов, так и общественности (отдельных граждан или общественных организаций, других институтов гражданского общества), установлена ответственность. В этом процессе существенно влияют на формирование указанной иерархии акты вспомогательного характера, которые также требуют определенного упорядочения и соответствия законам, то есть они должны разъяснять законы, толковать, а не дополнять или восполнять пробелы. Анализ проектируемого законодательства помогает отслеживать тенденции в украинском обществе, но пока не позволяет делать выводы о будущих принципах участия общественности в управлении государственными делами из-за постоянных изменений и непоследовательности в процессе работы над ним.

Ключевые слова: участие общественности, нормативно-правовое обеспечение, разъяснение, проект, решение суда, управление государственными делами.

The article is devoted to the review of auxiliary acts, which are an integral part of the system of legal and regulatory support for public participation in improving the efficiency of the functioning of executive bodies. It is determined that the problem of legal support for the studied participation is the lack of legal awareness in the country, even among officials, in particular, cases of management of officials of the executive power are not often covered by explanations, internal instructions in some cases - even contrary to the rules of the law, in other cases both the provisions of the law and the explanations thereto. This situation is also due to the fact that the process of public participa-

tion in the management of public affairs is not clearly spelled out in a single piece of legislation, which would eliminate numerous contradictions and the need for additional clarification. It is concluded that the main purpose of the legal regulation of public participation in the management of public affairs should not be the ordering of civil society and its institutions, but the legal provision of the proper exercise of the right of citizens to the specified participation, the creation of a system of accessible, clear and clear hierarchy of normative and legal hierarchies. It should be consistent and accessible to determine the capabilities of citizens in the specified field, identify the entities that provide such security, establish forms of public participation in management of public affairs, defines the rights and duties of both public entities and the public (individual citizens or public organizations, other institutions of civil society), established responsibility. In this process, acts of ancillary character, which also require some ordering and, above all, compliance with the law, that is, they should clarify, interpret, and not fill or fill in the gaps, have a significant influence on the formation of the designated hierarchy. The analysis of the projected legislation makes it possible to follow trends in Ukrainian society, but does not yet allow conclusions to be drawn about the future principles of public participation in public affairs management due to constant changes and inconsistencies in the process of working on them.

Key words: public involvement, regulatory and legal framework, clarification, project, judicial decision, state affairs management.

Постановка проблеми та її актуальність. Питання нормативно-правового забезпечення участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади є безсумнівно важливим, оскільки без такого забезпечення в принципі неможливе правове запровадження означеної участі. Вся нормативно-правова база участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади складається традиційно із законів, підзаконних нормативно-правових актів, актів допоміжного характеру й міжнародних актів.

Метою статті є дослідження актів допоміжного характеру й перспективе законодавство. Останнє хоча й не є елементом досліджуваної системи, все ж справляє вагомий вплив на подальший розвиток відносин в означеній сфері через те, що віддзеркалює наявні проблеми в нормативно-правовому забезпеченні участі громадськості в процесі, який ми вивчаємо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У роботі використано наукові розробки М. Гирика, М. Габдуалієва, В. Головка, П. Петренка, В. Мартиненка, А. Соколова, І. Скалабан, А. Халецького та інших учених, які тією чи іншою мірою розглядали питання участі громадськості в управлінні державними справами.

Виклад основного матеріалу. Перша група актів, які маємо на меті оглянути, це акти допоміжного характеру. В системі цих допоміжних актів зокнайперше слід назвати роз'яснення Кабінету Міністрів, Центральних органів виконавчої влади (далі - ЦОВВ), які не створюють правових норм, проте є важливими для побудови процесу участі громадськості в управлінні державними справами, оскільки мають скеровувальний вплив. Таким є, наприклад, Роз'яснення Міністерства юстиції України «Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства» від 3 лютого 2011 р. [1].

Пропонуємо звернути увагу також на Роз'яснення Міністерства фінансів України щодо можливості громадським об'єднанням займатися соціальним підпри-

ємництвом [2], оскільки в такий спосіб створюються економічні можливості для розвитку громадських організацій і для того, щоб вони були менш залежні від донорів. Так, наприклад, у 2015 р. було внесено зміни до Податкового кодексу, згідно з якими громадські організації могли займатися підприємництвом. Державна фіскальна служба України (далі - ДФС) навіть дала роз'яснення з цього приводу, де зазначалося, що «громадська організація має право вести підприємницьку діяльність й отримувати дохід від неї, проте такий дохід не може бути розподілений між засновниками й членами громадської організації й має бути спрямований виключно на досягнення мети громадської організації» [3]. Отже, якщо не підприємницька організація є громадським об'єднанням, утвореним з урахуванням вимог Закону № 4572, така організація може скористатися правом для отримання статусу неприбуткової організації відповідно до положень п. п. 133.1.1, 133.1 ст. 133 Податкового кодексу України за умови, що метою її діяльності не може бути одержання й розподіл прибутку серед засновників, членів органів управління, інших пов'язаних з ними осіб, а також серед працівників таких організацій». Однак з 2018 р. в окремих областях посадові особи ДФС стали відмовляти громадським організаціям в отриманні ознаки неприбутковості, якщо в їхніх статутах є інформація про право займатися соціальним підприємництвом. В результаті було направлено запит до ДФС, яка відповіла, що вона не впевнена щодо можливості займатися підприємництвом громадським організаціям (благодійним організаціям це можна) і скерувала запит до Міністерства фінансів (далі - Мінфін). Активні громадські організації закликали громадськість залучитися до обговорення цієї проблеми з Мінфіном і ДФС. Як наслідок через пів року обговорень і дискусій у лютому 2019 р. було видано нове роз'яснення, яке поки що не має офіційних реквізитів, проте активно поширюється громадськими організаціями. На цьому прикладі бачимо одразу декілька нюансів правового забезпечення участі громадськості в управлінні державними справами.

По-перше, яскраво відображено непослідовність владної політики і непрофесійність посадових осіб ДФС, які на власний розсуд тлумачать норми Податкового кодексу, потім видають одне роз'яснення з приводу застосування цих норм, а згодом це ж роз'яснення не беруть до уваги й діють всупереч і нормам Податкового кодексу, і вже виданому ними ж роз'ясненню. По-друге, знайти означене роз'яснення можливо лише спеціалістам-юристам (у спеціальному виданні ДФС, тим більше без зазначення жодного реквізиту роз'яснення), але аж ніяк його оприлюднення не відповідає вимогам щодо доступу до публічної інформації. Це вказує на наявну проблему оприлюднення інформації органами державної влади. По-третє, непрофесійне знання юридичних основ податківцями, через що вони не можуть самостійно тлумачити норми Податкового кодексу, а керуються власними уявленнями, навіть ігноруючи роз'яснення ДФС, укаже на необхідність посилення навчання працівників ДФС правових основ. По-четверте, позитивною є активність громадських організацій, які не залишилися осторонь проблеми, що виникла, а почали її активно розв'язувати, направляючи запити й запрошуючи всіх зацікавлених громадян до спільних дій, що можна характеризувати як здійсненню

участь громадськості в поліпшенні функціонування органів виконавчої влади, адже насамкінець домоглися її вирішення відповідно до тих засад, що притаманні правовим державам (зокрема, практика соціального підприємництва поширена в усіх розвинених країнах).

Проте, узагальнюючи викладене, маємо констатувати, що проблема з правовим забезпеченням функціонування громадських організацій, а отже і їхньої участі в управлінні державними справами, існує. І головне в ній те, що закон (у цьому випадку - Податковий кодекс) не виконується. Тобто право наштовхується на перешкоди в його реалізації, і це є загальною проблемою всієї держави: невиконання законів. Цьому сприяє як мінімум два фактори, першим з яких є неточність викладення законодавчих положень, що має бути усунута, адже закон повинен формулюватися таким чином, щоб не було подвійного його розуміння, оскільки «чіткість правової норми, що дістає прояв у детальній визначеності, є не тільки правовою гарантією захисту основоположних прав і свобод людини від свавільного втручання з боку держави, а й засобом, що обмежує дискреційні повноваження органів державної влади» [4, с. 215]. І.І. Оніщук правильно зазначає, що «порушення правил юридичної техніки в тексті нормативно-правових актів істотно знижує їх якість, викликає неоднозначність їх тлумачення й перешкоджає реалізації норм права в конкретних відносинах» [5, с. 30]. Другий фактор - відсутність відповідальності посадових осіб державних органів за неякісне надання державних послуг, тобто за виконання свої прямих повноважень. Так, у наведеному прикладі з приводу соціального підприємства чи понесли хоч яку-небудь відповідальність працівники ДФС, які відмовили громадським організаціям в їх реєстрації як неприбуткових? Чи було хоч яким-небудь чином відшкодовано цим громадським організаціям збитки, які вони ймовірно понесли, змінюючи формулювання статуту й виключаючи з нього положення про соціальне підприємство та навпаки - знову маючи необхідність вносити це положення після підтвердження цього права роз'ясненням ДФС? Очевидно, що ці питання навіть не постають сьогодні в українській системі побудови громадянського суспільства.

Друга група актів допоміжного характеру - це судові рішення. М. Гирик справедливо зазначає, що «ієрархічна система нормативно-правових актів має динамічний характер і тяжіє до свого постійного удосконалення. По-перше, ця система розширюється шляхом поповнення від нових джерел права, зокрема рішень Конституційного Суду України й судів загальної юрисдикції. По-друге, відбувається удосконалення системи чинного законодавства про участь громадськості в державному управлінні» [6, с. 199]. Слід погодитися, що означені акти мають допоміжний характер у правовому регулюванні участі громадськості.

Справ такої категорії (відмова від проведення легалізації через хибне встановлення організаційно-правової форми громадського об'єднання (далі ГО); відмова від реєстрації через складнощі з визначенням територіальності ГО у зв'язку з зазначенням двох областей як території дії; відмова від реєстрації змін до установчих документів тощо) достатньо багато (зокрема справи №№ 2а-894/12/1370, 2а-2893/12/2670, 2а/0370/961/12, 2312/698/201 та інші), тому рішення судів загальної юрисдикції дійсно поповнюють джерельну базу регу-

лювання діяльності ГО і сприяють певною мірою удосконаленню такому регулюванню шляхом висвітлення проблем у наявному правовому регулюванні. Прикладом є також постанова Верховного суду України (далі - ВС) від 3 травня 2018 р. у справі № 804/5750/17, якою було принципово вирішено питання про можливість громадських об'єднань без статусу юридичної особи звертатися до суду по захист своїх прав; водночас було роз'яснено, що такі громадські організації звільняються від сплати судового збору.

Окрім зазначеного, допоміжними джерелами нормативно-правової бази участі громадськості можна назвати також і документи роз'яснювального характеру, як, наприклад, викладена Вищим адміністративним судом України (далі - ВАСУ) Довідка щодо вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. № 4572 [7].

Окрему увагу приділимо проєктованому законодавству. Зауважимо, що суттєвого значення для вдосконалення правового забезпечення участі громадськості в управлінні державними справами набуває перспективне законодавство. Йдеться насамперед про проєкт закону «Про громадський контроль», який досі не прийнято. Так, у 2014 р. на розгляд ВР України було внесено проєкт відповідного закону від С.Л. Тігіпка, проте подальшого руху ця редакція проєкту не отримала, що в принципі зрозуміло, оскільки навіть поверховий аналіз свідчить про недостатню правову якість цього закону. У 2015 р. від Н.Ю. Королевської та Ю.В. Солода було подано інший проєкт з аналогічною назвою, який був на розгляді понад півтора року, декілька разів доопрацьовувався, але наприкінці 2016 р. був знятий з розгляду, хоча містив більш прогресивні положення, ніж проєкт С.Л. Тігіпка. У 2018 р. зареєстровано новий законопроєкт «Про громадянський контроль за діяльністю органів влади, їх посадових і службових осіб» (С.М. Каплін). Якщо навіть не вдаватися до причин заміни поняття «громадський контроль» «громадянським контролем» (яка до речі не пояснюється в пояснювальній записці до законопроєкту), то слід вказати на принципово інший підхід до участі громадськості в управлінні державними справами, закладений в цьому законопроєкті. Попри те, що законопроєкт містить новації, вводячи такі форми громадянського контролю, як пікетування адміністративних будинків, ініціювання й проведення громадського публічного розслідування в разі виявлення фактів порушення вимог актів законодавства, здійснення контролю за оперативністю реагування на відповідну інформацію й повідомлення, все ж він має агресивний характер, навіть офіційно пропонуючи ввести поняття «громадянського спротиву» й по суті він не спрямований на побудову цілісної системи громадського контролю на різних етапах функціонування органів державної влади, а є фрагментарним, який переслідує основною метою закріплення можливості громадян (а так само й іноземних громадян) тільки через громадські об'єднання й інші форми громадянського суспільства (а не самостійно) висловлення своєї незгоди з діями уповноважених органів державної влади. Вважаємо, що такий зміст законопроєкту не зовсім відповідає суті побудови громадянського суспільства, яка, навпаки, спрямована на мирне розв'язання конфліктів, на взаємодію. Проте ідея, закладена в проєкті, заслуговує на увагу, зокрема

в частині, що стосується надання визначених в проєкті можливостей для громадян здійснювати реальний вплив на діяльність органів влади. Однак не можна в жодному разі підтримати окремі положення законопроекту, закладені, наприклад, у ч. 5 ст. 7 проєкту, а саме: «Ненадання, несвоєчасне надання або надання не в повному обсязі посадовими й службовими особами органів влади відповіді на письмові звернення суб'єктів громадянського контролю вважається корупційним правопорушенням». Такий підхід суперечить взагалі поняттю корупційного правопорушення, його ознакам і змісту. Водночас пропозиція про встановлення персональної відповідальності колегіальних органів державної влади за прийняття такими органами рішень, що призвели до порушення вимог актів законодавства (в тому числі за результати їх особистого голосування), або якщо такі особи відповідно до своїх повноважень не відреагували або своєчасно не відреагували на заходи громадянського контролю, могла б вирішити вище зазначену проблему, яку ми описували щодо надання можливості громадянським організаціям займатися соціальною підприємництвом. Отже, на нашу думку, можна стверджувати, що проєкт потребує суттєвого доопрацювання, а точніше потрібен новий закон про громадський контроль, в якому окремими положеннями може бути закріплено низку положень, висунутих у цьому проєкті.

Ще одним важливим законопроектом, який уже давно чекає на прийняття, є Адміністративно-процедурний кодекс. Науковці очікують від нього виправлення ситуації, яка склалася наразі в Україні. Зокрема «Необґрунтовані відмінності нормативно-правових актів, що містять адміністративно-процедурні норми для різних сфер та органів публічного адміністрування, а також для окремих адміністративно-територіальних одиниць об'єктивно призводять до прогалин у правовому регулюванні. В кінцевому підсумку недостатній рівень правових приписів і, відповідно, незрозумілість багатьох адміністративних процедур для громадян і суб'єктів господарювання зумовлює зниження рівня довіри громадян до публічної влади. <...> Тому істотна модернізація адміністративно-процедурного законодавства, включаючи ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру є просто необхідною для належного функціонування правової системи й державно-правових інститутів в Україні» [8, с. 37]. Робота над кодексом триває.

Висновки. Підсумовуючи все вище викладене, відзначимо, що важливою проблемою правового забезпечення досліджуваної участі є відсутність у країні правової обізнаності навіть серед посадових осіб, зокрема непоодинокими є випадки, коли посадові особи органів виконавчої влади керуються (навіть у супереч нормам закону) роз'ясненнями, внутрішніми інструкціями в одних випадках, а в інших випадках ігнорують як нормами закону, так і роз'ясненнями до них. Така ситуація обумовлена в тому числі й тим, що процес участі громадян в управлінні державними справами не прописаний чітко в єдиному законодавчому акті, яким би усувалися численні суперечності й необхідність в додаткових роз'ясненнях. Правильною вважаємо пропозицію В.В. Головка щодо необхідності розробки Закону України «Про участь громадян в управлінні державними справами» [9, с. 25], в якому було б уніфіковано основні процеси означеної участі.

По-друге, важливо підкреслити справедливість зауваження М. Гирика щодо правового забезпечення участі громадськості в управлінні державними справами: «Держава повинна забезпечувати ефективні юридичні механізми взаємодії громадянських інститутів з державою та її органами, а також захист законних прав і інтересів членів громадянського суспільства». Натомість держава повинна відмовитися від намірів «упорядкувати» чи «структурувати» громадянське суспільство. На обґрунтування цієї тези вчений наводить висловлювання А. фон Хаска: «Збереження стихійного порядку суспільства є головною умовою суспільного блага його членів, у чому й полягає значення правил суспільної поведінки». Тобто громадянське суспільство представлене передусім системою своїх саморегульованих інститутів, виникнення, модернізація чи занепад яких обумовлюється самими потребами громадянського суспільства й змістом легітимних механізмів його взаємодії з державою» [10, с. 194-195]. Тобто основною метою правового регулювання участі громадськості в управлінні державними справами має бути не упорядкування громадянського суспільства та його інституцій, а правове забезпечення належної реалізації права громадян на означену участь, створення системи доступної, зрозумілої й чіткої ієрархії нормативно-правових актів, в яких має бути послідовно й доступно визначено можливості громадян у вказаній сфері, визначено суб'єктів, які здійснюють означене забезпечення, встановлено форми участі громадськості в управлінні державними справами, визначено права й обов'язки як державних суб'єктів, так і громадськості (окремих громадян чи громадських організацій, інших інститутів громадянського суспільства), встановлено відповідальність. Звісно, що в цьому процесі вагомий вплив на формування означеної ієрархії чинять акти допоміжного характеру, які також потребують певного упорядкування й насамперед відповідності законам, тобто вони мають його роз'яснювати, тлумачити, а не доповняти чи заповнювати прогалини. Аналіз проєктованого законодавства допомагає відстежувати тенденції в українському суспільстві, але поки що не дає змоги робити висновки про майбутні засади участі громадськості в управлінні державними справами через постійні зміни й непослідовність у процесі роботи над ним.

Література

1. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства : Роз'яснення Мін'юсту України від 03 лютого 2011 р. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11>.
2. Повідомлення ДФС стосовно можливості здійснення громадськими об'єднаннями підприємницької діяльності і включення таких об'єднань до Реєстру неприбуткових установ та організацій URL: <https://drive.google.com/file/d/1TZAYtBCMq-22vEd6JeyCOytRSX9wkQxZ/view>.
3. Щодо здійснення неприбутковою організацією підприємницької діяльності : Роз'яснення ДФС. Офіційне видання ДФС України. URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8724>.
4. Загальна теорія права : підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваїте, 2015. 392 с.
5. Онищук І.І. Принципи, методи та етапи здійснення моніторингової експертизи нормативно-правових актів / І.І. Онищук. *Наше право*. № 8, 2014. С. 25-31.
6. Гирік М. Механізми участі громадськості в державному управлінні: правові аспекти. *Збірник наукових*

Проблеми становлення правової демократичної держави

праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2010. Вип. 2. С. 191-202. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2010_2_20.

7. Довідка ВАСУ щодо вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Закону України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI «Про громадські об'єднання». URL: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya/uzagalnenna_gromadski_objednanna/.

8. Школик А.М. Адміністративно-процедурне право: ідея та реалізація. *LEX PORTUS*. № 5 (7). 2017. С. 30-40.

9. Головка В.В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами : дис. ... канд. юрид. наук :

12.00.07. Київський. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2018. 269 с.

10. Гирик М. Оптимізація механізмів участі громадськості в державному управлінні на сучасному етапі державотворення. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 3. С. 190-199. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2010_3_28.

Юрах В. М.,
кандидат юридичних наук,
Донецький юридичний інститут Міністерства
внутрішніх справ України

ЩОДО КВАЛІФІКАЦІЇ НЕЗАКОННОЇ ПОРУБКИ ЛІСУ

Будяченко О. М.

У науковій статті досліджено правові аспекти кваліфікації незаконної порубки лісу. Проаналізовано доктринальні підходи до питання кваліфікації за сукупністю злочинів незаконної порубки лісу із наступним привласненням вирублених у лісі дерев. З урахуванням зарубіжного досвіду правового регулювання відповідальності за незаконну порубку лісу та правової регламентації інституту права власності зроблено висновки про необхідність удосконалення положень кримінального законодавства щодо незаконної порубки лісу.

Ключові слова: кваліфікація, незаконна порубка лісу, кримінальна відповідальність, злочин, розкрадання, майно, довкілля, власність.

В научной статье исследованы правовые аспекты квалификации незаконной рубки леса. Проанализированы доктринальные подходы к квалификации по совокупности преступлений незаконной рубки леса с последующим завладением вырубленными в лесу деревьями. На основе зарубежного опыта правового регулирования ответственности за незаконную рубку леса и правовой регламентации института права собственности сделаны выводы о необходимости совершенствования положений уголовного законодательства о незаконной рубке леса.

Ключевые слова: квалификация, незаконная рубка леса, уголовная ответственность, преступление, хищение, имущество, окружающая среда, собственность.

The legal article examines the legal aspects of qualifying illegal logging. It has been emphasized that in the law enforcement practice and the scientific field the question of the possibility of qualification in the aggregate of crimes of illegal logging with subsequent appropriation of the trees cut down in the forest is discussed. On the basis of the analysis of the scientific literature, it has been established that some scientists consider it unconstructive to qualify the outlined actions in the aggregate of crimes and defend the position on the need for their qualification only under Art. 246 of the Criminal Code of Ukraine, others take the position on the presence in such acts of a crime, which provided for in Art. 246 of the Criminal Code of Ukraine and Art. 185 of the Criminal Code of Ukraine.

It is argued that the posting or inclusion of a forest owner in the funds is not a decisive factor related to the emergence of the ownership of the forests and cannot affect the recognition of the misappropriation of the felled forests as crimes against the property. It is stated that after felling, forest plantation loses its connection with the environment and pristine natural state, at the time of appropriation the forest plantation is in fact already timber, that is property to which the regime of property rights applies. The position was maintained that the fact that a person did not use illegal logging does not affect the qualification of the act under Art. 246 of the Criminal Code of Ukraine as a completed crime.

It is substantiated that the substantive loading of the provision that establishes responsibility for illegal logging as a crime against the environment should include only actions on the direct logging of the forest, since the transportation of the forest is essentially a way of seizing property from the owner's possession, storage - the result of such removal, sale - the way to

dispose of such property. An exception to the name and part 1 of Art. 246 of the Code of Directions for the transportation, storage and sale of timber.

Key words: qualification, illegal logging, criminal liability, crime, theft, property, environment, property.

Постановка проблеми та її актуальність. Кримінально-правова кваліфікація є ключовою частиною процесу застосування кримінального законодавства, яка включає визначення статті, що передбачає відповідальність за певне діяння та обґрунтування потреби її застосування. Водночас доводиться констатувати, що здійснення кваліфікації незаконної порубки лісу супроводжується низкою проблем, що знижує ефективність застосування чинного законодавства, і поряд з іншими чинниками негативно відбивається на реалізації кримінально-правової відповідальності за незаконну порубку лісу.

Правова основа кваліфікації незаконної порубки лісу представлена положеннями Кримінального кодексу України [1] (далі - КК України), Лісового кодексу України [2], Земельного кодексу України [3] та інших нормативно-правових актів. При цьому законодавство щодо порушеного питання не позбавлено суперечностей, що стосуються, зокрема, розмежування об'єктів злочинів, які передбачені ст. 246 КК України та ст. 185 КК України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти кваліфікації незаконної порубки лісу розглядалися О. Дудовим [4], М. Комарницьким [4], О. Пилипенко [5], Є. Письменським [6], О. Скворцовою [7], О. Сторчоус [8] та іншими науковцями. Проте дотепер відповідне питання не одержало однозначного вирішення у науковій площині.

Метою статті є обґрунтування пропозицій щодо кваліфікації незаконної порубки лісу.

Виклад основного матеріалу. Одним із дискусійних питань у науковій площині є питання щодо можливості кваліфікації за сукупністю злочинів незаконної порубки лісу із наступним привласненням вирублених у лісі дерев. Одні науковці вважають неконструктивним кваліфікацію окреслених діянь за сукупністю злочинів і відстоюють позицію про необхідність їх кваліфікації виключно за ст. 246 КК України, інші займають позицію про наявність у таких діяннях складу злочинів, які передбачені ст. 246 КК України та ст. 185 КК України.

Неможливість кваліфікації окреслених діянь за сукупністю злочинів - незаконна порубка лісу та розкрадання майна, вчені аргументують таким. Зокрема, П. Бурлака, О. Кисилевич та О. Сторчус вважають, що обов'язковим елементом крадіжки є вилучення майна із законного володіння його юридичного власника, чого під час незаконної порубки дерев не відбувається; згідно зі ст. 13 Конституції України, ст. 148 Господарського кодексу України, ліс на корені є природним ресурсом, тому за самовільної рубки дерева та чагарники вилу-

Будяченко О. М., 2019

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

чаються з природного середовища свого зростання, а не зі сфери власності [9, с. 49; 10, с. 369; 8, с. 53].

Звісно, під час порубки лісу дерева та чагарники вилучаються з природного середовища свого зростання, водночас у разі наступного заволодіння ними вони вилучаються із сфери володіння їхнього власника.

Поряд із цим О. Сторочус висловлює досить спірну позицію, адже спочатку зазначає, що злочин, передбачений ст. 246 КК України, вважається закінченим із моменту відокремлення дерева від стовбура, з іншого боку, заявляє, що якщо лісопорушник вчинив першого дня порубку дерев, однак вивіз їх із лісу через декілька днів, всі його дії в будь-якому разі кваліфікуються за ст. 246 КК України за умови, якщо за цей час працівниками лісної охорони не було їх виявлено та оприбутковано [4, с. 55]. Отже, на думку науковця, заволодіння зрубленим лісом жодним чином не впливає на кваліфікацію дії порушника за ст. 246 КК України. На нашу думку, такий підхід виключає кваліфікацію таких злочинних дій, як заволодіння зрубленими деревами чи чагарниками, що є недопустимим.

Набуття окресленими об'єктами статусу майна пов'язують із їх оприбуткуванням уповноваженими працівниками лісових господарств також О. Дудов і М. Комарницький, адже стверджують, що незаконна порубка лісу може бути кваліфікована одночасно із злочинном проти власності у разі заволодіння винним деревами або чагарниками, незаконно зрубаними ним і надалі оприбуткованими уповноваженими працівниками лісових господарств [4, с. 63].

Подібною є аргументація М. Панова, який уточнює, що задля визнання предметів, що є у природному середовищі, майном, тобто предметом злочинів проти власності, необхідно, щоб ці предмети були вилучені із цього середовища цілеспрямованою працею людини, її зусиллями та включені до фондів власника як майно [11, с. 292].

Щодо обов'язковості оприбуткування або включення до фондів власника лісів задля визнання їх предметом злочину проти власності варто зазначити таке. Ліси можуть перебувати в державній, комунальній і приватній власності (ч. 3 ст. 7 Лісового кодексу України) [2]. У державній власності перебувають усі ліси України, крім лісів, що перебувають у комунальній або приватній власності (ч. 1 ст. 8 Лісового кодексу України) [2]. Ліс є складовою частиною земельних ділянок лісгосподарського призначення, правовий режим яких визначається нормами земельного законодавства. Відповідно до ч. 3 ст. 13 Лісового кодексу України, документом, що посвідчує право приватної власності на ліси, є державний акт на право власності на землю, виданий на відповідну земельну ділянку [2]. Цільове призначення земель, їх розподіл серед власників і землекористувачів, оцінка, кількісна та якісна характеристика земель відображаються в даних Державного земельного кадастру (ст. ст. 181-184, 202-204 Земельного кодексу України [3], Закону України «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 р. № 3613-VI [12] та Закону України «Про землеустрій» від 2 травня 2003 р. № 858-IV [13]. Згідно з п. 5 критеріїв положень Лісового кодексу України до одержання в установленому порядку державними лісгосподарськими підприємствами державних актів на право постійного користування земельними лісовими ділянками, документами, що підтверджують це право на раніше надані землі,

є планово-картографічні матеріали лісовпорядкування [2]. Отже, оприбуткування або включення до фондів власника лісів жодним чином не може впливати на визнання за певними суб'єктами права власності на ліси.

Аргумент М. Панова про визнання лісів предметом злочинів проти власності за умови їх вилучення із природного середовища працею людини підтримує Н. Антонюк, яка вважає, що предмет злочинів проти довкілля завжди зберігає екологічні зв'язки з біосферою і не втілює в собі конкретно визначену працю (не є товаром), що відрізняє його від предмета злочинів проти власності, в які завжди вкладено конкретно визначену людську працю [14, с. 119]. Подібну думку висловлює О. Дудов і М. Комарницький, які зазначають, що «предметом таких злочинів проти власності, як викрадення, вимагання, привласнення, розтрата, заволодіння шляхом шахрайства, зловживання особою своїм службовим становищем, не можуть бути природні багатства в їхньому природному стані - блага, які хоч і мають об'єктивну цінність, проте не створені повністю або частково працею людини, не мають статусу майна» [4, с. 62].

Також, стверджуючи про допустимість визнання дерев і чагарників об'єктом злочину проти довкілля, зокрема злочину, який передбачено ст. 246 КК України тільки за умови вкладення конкретно визначеної людської праці, Н. Качина наголошує на важливості мети вкладення праці, зокрема, «якщо метою вкладення праці є відновлення екологічної обстановки, то має місце екологічний злочин, якщо ж праця є елементом виробництва товарів, то вилучення предметів, в які вкладається праця, створює розкрадання майна» [16, с. 67].

Вважаємо, що проведення санітарних робіт як власниками, так і землекористувачами завжди впливає як на підвищення рівня екологічного стану в країні, так і на поновлення (підтримання) стану лісових насаджень як основи товарного виробництва деревини.

З огляду на викладене варто погодитись із Л. Демидовою, яка, обґрунтовуючи можливість кваліфікації посягань на довкілля за сукупністю, зазначає, що природні ресурси можуть бути предметом злочинів як проти довкілля, так і проти власності залежно від їх: 1) введення в цивільно-правовий або (та) економічний обіг без відокремлення від екосистеми (наприклад, земельна ділянка чи ліс передається у власність фізичної особи, але ця земля чи ліс залишаються складником екосистеми); 2) належності до екосистеми без введення в обіг [17, с. 270].

О. Скворцова також переконана, що незаконна порубка лісу та наступне злочинне заволодіння об'єктами природи повністю охоплюються ознаками ст. 246 КК України, предметом незаконної порубки лісу є дерева і чагарники в лісі як елементи довкілля в природному стані, що не мають вартості [7, с. 135]. Про відсутність у предметів матеріального світу, які перебувають у природному стані, такої ознаки речі, як вартість, наголошує Л. Аїстова [18, с. 56]. Доводиться констатувати, що вчені не враховують той факт, що після порубки лісове насадження втрачає свій зв'язок із довкіллям і первозданий природний стан, в момент привласнення лісові насадження, по суті, вже є деревиною.

Г. Вольфран аргументує необхідність кваліфікації зазначених дій за сукупністю злочинів для посилення боротьби зі злочинними порушеннями в галузі охорони природи [19, с. 57]. Вважаємо такий підхід несприй-

нятим, адже відповідно до санкції ст. 246 КК України та ст. 185 КК України найбільш суворе покарання є однаковим - позбавлення волі на строк до трьох років.

О. Сасов не визнає можливість кваліфікації окреслених дій за сукупністю із злочинами проти власності із тих підстав, що у КК України у статтях, які регламентують злочини проти власності, довілля не передбачено як додатковий об'єкт, а у статтях КК України щодо злочинів проти довілля не передбачено власність як додатковий об'єкт; КК України визнає ліс тільки як природний ресурс, а не майно [20, с. 1]. На нашу думку, кожний із наведених злочинів має свій об'єкт і, як уже було зазначено, ліс, як природний ресурс є таким об'єктом до моменту втрати ним зв'язку із довіллям.

Науковці, які вважають доцільним незаконну порубку та наступне злочинне заволодіння об'єктами природи, які стали майном, кваліфікувати за сукупністю злочинів - незаконна порубка лісу та розкрадання майна, наголошують про таке. Зокрема, О. Пилипенко вважає, що передбачена КК України в редакції 1960 року система кримінально-правової охорони різних форм власності зумовлює підхід судів про правомірність кваліфікації вилучення об'єктів природоохорони як злочинів проти власності тільки у разі їхньої належності фізичним чи юридичним особам; з огляду на те, що норми чинного КК України щодо крадіжки (грабежу, розбою) засновані на принципі рівності всіх форм власності, не можна виключати можливість їх застосування під час посягань на власність Українського народу [2, с. 68].

Аргументи більшості вчених зумовлені двооб'єктністю незаконної порубки та крадіжки зрубаних дерев, зокрема, у разі незаконної порубки об'єктом злочину є відносини з охорони та раціонального використання лісових насаджень, у разі крадіжки зрубаних дерев - відносини з охорони власності [21, с. 189]. М. Арманов стверджує, що саме двооб'єктність таких дій зумовлює особливість його кваліфікації, адже «кваліфікація посягань, яке одночасно заповдіює чи створює реальну загрозу заповдіяння шкоди двом об'єктам, здійснюється за сукупністю норм, якими ці об'єкти поставлені під охорону. Власність Українського народу, об'єктами якої є природні ресурси, підлягає кримінально-правовій охороні на рівних умовах з іншими формами власності. Це детермінує кваліфікацію незаконної порубки лісу за сукупністю ст. 246 КК України та відповідної статті Розділу VI Особливої частини «Злочини проти власності» Кримінального кодексу України» [22, с. 84].

Аналіз правозастосовної практики свідчить про наявність випадків кваліфікації діянь із незаконної порубки лісу та наступного заволодіння лісом за сукупністю злочинів. Наприклад, у лютому 2019 року було відкрито провадження за ч. 3 ст. 185 та ст. 246 КК України по факту незаконної порубки мешканцями Новомихурського району Дніпропетровської області дуба на території урочища «Товсте» [23].

Аналіз судових рішень, які розміщено в Єдиному державному реєстрі судових рішень свідчить про формування судової позиції, що передбачає кваліфікацію окреслених дій виключно за ст. 246 КК України і тільки у разі заволодіння лісом, який зрубаний іншими особами, дії порушників кваліфікуються як крадіжка [24]. Формування такої практики є очевидною з огляду на наявність роз'яснення Вищого Суду України, який в п. 9 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 10 грудня 2004 р.

«Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довілля» зазначив, що заволодіння деревами, зрубаними та підготовленими до складування або вивезення, залежно від обставин справи слід кваліфікувати за відповідними частинами ст. 185 КК або іншими статтями, якими передбачено відповідальність за вчинення злочинів проти власності [25].

Водночас Б. Марець плушно зазначає, що наведене положення постанови пленуму не містить заборони на можливу кваліфікацію дії особи, яка зрубала та викрала одні і ті ж дерева, по сукупності незаконної порубки та крадіжки [21, с. 189].

У контексті порушеного питання вважаємо, що аргументи прихильників кожної позиції певною мірою є слушними. Поряд із цим варто зазначити, що всі вищенаведені аргументи вчених не враховують такий аспект, як момент закінчення вчинення злочину, який передбачено ст. 246 КК України.

Зокрема, автори науково-практичного коментаря КК України вважають, що «незаконна порубка дерев і чагарників у лісах, захисних та інших лісових насадженнях визнається закінченим злочином із моменту заповдіяння внаслідок незаконної порубки лісу істотної шкоди, а вчинення таких дій у заповідниках або на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду, або в інших особливо охоронюваних лісах - з моменту відокремлення дерева або чагарника від кореня або заповдіяння зазначеним представником флори пошкоджень, які спричиняють їхню загибель або припинення росту» [26, с. 785].

Висловлюють подібну позицію і О. Дудоров та Є. Письменський, при цьому вчені зауважують, що факт невикористання особою незаконного здобутого не впливає на кваліфікацію за ст. 246 КК України як закінченого злочину [3, с. 89-90]. Отже, наведене дає підстави стверджувати, що кваліфікації за ст. 246 КК України підлягають дії саме в частині здійснення незаконної порубки, а заволодіння зрубаними в лісі або в заповдіному фонді об'єктами підлягає окремій кваліфікації. Проте такий висновок є передчасним із огляду на зміст ст. 246 КК України, яка встановлює відповідальність не тільки за порубку, а і за перевезення, зберігання та збут лісу, що не може мати місце без заволодіння лісовими насадженнями. При цьому в назві ст. 246 КК України порубка лісу та інші дії щодо лісових насаджень вказані через сполучник «або», а в тексті самої статті вони перераховані як самостійні складники об'єктивної частини злочину. Тому можна дійти висновку, що диспозиція цієї статті охоплює дії щодо заволодіння лісом унаслідок порубки.

Свого часу на цей аспект звертав увагу О. Сторчоус, який пропонував викласти назву ст. 246 КК України в такій редакції: «Незаконна самовільна рубка, пошкодження, викопування та привласнення дерев і чагарників» [27].

Використання в запропонованій редакції статті сполучника «та» поставить під сумнів можливість кваліфікації незаконної порубки (викопування, пошкодження) за ст. 246 КК України без наступного привласнення дерев і чагарників, що є неконструктивним.

Варто підтримати О. Сторчоус у тій частині, що посягання на об'єкт, який становлять суспільні відносини щодо охорони та раціонального використання довілля, закінчується в момент відокремлення стовбура від пня, а далі мають місце злочинні дії, які мають чіткий корисний мотив [8, с. 53].

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

У світлі наведеного заслуговують на увагу відповідні норми законодавства зарубіжних країн. Наприклад, ст. 537 КК Бельгії передбачає, що особа, яка зі злісних спонукань зрубає одне або кілька дерев, зріже, зашкодить або здере кору з цих дерев, так, що прирече їх на загибель, або знищить один або кілька живців, карається за кожне дерево тюремним ув'язненням від восьми днів до трьох місяців і штрафом від двадцяти шести до ста євро, за кожну плодоніжку - тюремним ув'язненням від восьми до п'ятнадцяти днів і (або) штрафом від двадцяти шести до п'ятдесяти євро [29].

Висновки. Враховуючи вищевикладене, вважаємо, що змістовне навантаження диспозиції норми, яка закріплює відповідальність за незаконну порубку лісу, як злочину проти довкілля має включати тільки дії щодо безпосередньої порубки лісу, адже перевезення лісу, по суті, є способом вилучення майна із володіння власника, зберігання - результатом такого вилучення, збут лісу - способом розпорядження таким майном.

Практичній реалізації наведеному вище може сприяти виключення із назви та ч. 1 ст. 246 КК вказівки на перевезення, зберігання та збут лісу.

Проведене дослідження не вичерпує всіх проблемних аспектів кваліфікації злочину за незаконну порубку лісу, що зумовлює необхідність подальших наукових досліджень у цьому напрямі.

Література

1. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341 *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
2. Лісовий кодекс України : Закон України від 8 лютого 2006 р. № 3404. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 21. Ст. 170.
3. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2769-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.
4. Дудов О., Комарницький М. Відмежування злочинів проти довкілля від злочинів проти власності. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2014. № 3 (36). С. 61-70.
5. Пилипенко О. Основи методики розслідування незаконної порубки лісу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Харків. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. Харків, 2018. 199 с.
6. Кримінально-правова кваліфікація незаконної порубки лісу : практич. пос. / О. Дудоров, Є. Письменський ; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. Северодонецьк : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2017. 213 с.
7. Скворцова О. Розмежування незаконної порубки лісу із суміжними складами злочинів. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского*. 2007. Т. 20 (59). № 2. С. 129-135.
8. Сторчоус О. Кримінальна відповідальність за самовільні порубки лісу : навч. посіб. Київ : ВАІТЕ, 2012. 116 с.
9. Бурлака П. Відмежування незаконної порубки лісу від деяких інших кримінальних правопорушень. *Вісник Прокуратури України*. 2018. № 10. С. 43-53.
10. Кисилевич О. Стаття 246 Кримінального кодексу України та реалії її ефективності. *Молодий вчений*. 2019. № 4 (68). С. 366-370.
11. Панов М., Олійник П. Проблеми відмежування злочинів проти власності від злочинів проти довкілля. *Право України*. 2014. № 2. С. 291-299.
12. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 7 липня 2011 р. № 3613. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 8. Ст. 61.
13. Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 р. № 858. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 282.
14. Антонюк Н. Кримінально-правова охорона власності : навч. посіб. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2012. 514 с.
15. Дудоров О., Комарницький М., Калмиков Д. Кримінальна відповідальність за незаконне видобування корисних копалин в Україні : монографія. Суми : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2016. 567 с.
16. Качина Н. Проблемы квалификации незаконной рубки деревьев, кустарников и лиан, произрастающих на землях с неопределенной правовой категорией. *Российская юстиция*. 2016. № 6. С. 65-68.
17. Демидова Л. Проблеми кримінально-правової відповідальності за заподіяння майнової шкоди в Україні (майнова шкода як злочинний наслідок) : теорія, закон, практика : монографія. Харків : Право, 2013. С. 270.
18. Аистова Л. Кража. Анализ состава преступлений и проблемы квалификации : учеб. пособие. Санкт-Петербург : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр пресс», 2009. 129 с.
19. Вольфман Г. Ответственность за преступления в области охраны природы: квалификация и наказание. Саратов : Изд-во Саратовского ун-а, 1984. 80 с.
20. Сасов О. Кримінально-правова охорона лісу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2002. 17 с.
21. Марец Б. Сукупність злочинів при незаконній порубці лісу та крадіжці деревини. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 4. С. 187-190.
22. Арманов М. Проблеми кваліфікації незаконної порубки лісу *Вісник прокуратури*. 2016. № 9. С. 80-85.
23. Хищение древесины занесенного в Красную книгу дуба на 2 млн гривен заблокировано в Днепропетровской области. URL: <https://sensor.net.ua/p3113340> (дата звернення: 17.12.2019).
24. Вирок Чернігівського районного суду Чернігівської області від 19 червня 2018 р., судова справа № 748/2800/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74768778> (дата звернення: 17.12.2019).
25. Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля: постанова пленуму Верховного суду України від 10 грудня 2004 р. №17 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0017700-04> (дата звернення: 17.12.2019).
26. Мельник М., Хавронюк М. Науково-практичний коментар кримінального кодексу України. 7-е вид., переробл. та допов. Київ : Юридична думка, 2010. 1288 с.
27. Сторчоус О. Удосконалення юридичної відповідальності за порушення лісового законодавства та протидія обігу незаконно добутих лісових ресурсів: рекомендації щодо внесення змін у законодавство. URL: http://www.enpi-fleg.org/site/assets/files/2118/report_storchous_improving_legal_liability_recommendations_to_legislation.pdf (дата звернення: 17.12.2019).
28. Чураков Д.Б. Противодействие преступным посягательствам на сохранность лесных и иных насаждений (уголовно-правовые и криминологические меры) : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / ФГКОУВО «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации». Москва, 2017. 268 с.
29. Уголовный кодекс Бельгии / науч. ред. Н.И. Мацнев ; пер. с франц. Г.И. Мачковского. Санкт-Петербург : Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. 360 с.

Будяченко О. М.,
викладач кафедри цивільно-правових дисциплін
Одеського державного університету внутрішніх справ

ПРОЦЕС ВИПРАВЛЕННЯ ПІД ЧАС ВІДБУВАННЯ ПОКАРАННЯ У ВИДІ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРОГРЕСИВНОЇ СИСТЕМИ: ДЕЯКІ ЗАКОНОДАВЧІ ПРОБЛЕМИ

Грищенко О. А.

Стаття присвячена дослідженню виправлення засуджених як елемента прогресивної системи. Автором відзначено, що складником виправлення є виховний процес засуджених, який здійснюється під час відбування покарання у виді позбавлення волі. Визначені законодавчі положення, які встановлюють основні напрями виховного впливу на засуджених до позбавлення волі. Встановлено ряд законодавчих проблем, які стосуються понятійного апарату, а також відсутності деяких положень, які б визначали критерії впливу на поліпшення або погіршення становища засудженого під час відбування покарання у виді позбавлення волі.

Ключові слова: виправлення, виховний вплив, виховний процес, заходи заохочення, заходи стягнення, засуджені, прогресивна система, позбавлення волі, стимулювання.

Статья посвящена исследованию исправления осужденных как элемента прогрессивной системы. Автором отмечено, что составной исправления является воспитательный процесс осужденных, который осуществляется во время отбывания наказания в виде лишения свободы. Определены законодательные положения, устанавливающие основные направления воспитательного воздействия на осужденных к лишению свободы. Установлен ряд законодательных проблем, касающихся понятийного аппарата, а также отсутствия некоторых положений, определяющих критерии влияния на улучшение или ухудшение положения осужденного во время отбывания наказания в виде лишения свободы.

Ключевые слова: исправление, воспитательное воздействие, воспитательный процесс, меры поощрения, меры взыскания, осужденные, прогрессивная система, лишение свободы, стимулирование.

The article discussed the science of corrections the prisoners as an element of the progressive system. It is investigated that corrections of convicts are a process of positive changes that occur in his personality and create a readiness for legitimate self-managed behavior. The author noted that the disciplinary process of convicts, which is carried out while serving a sentence of imprisonment, is part of the correction. It is established that the law contains provisions on the disciplinary influence on prisoners to imprisonment, which sets out the main directions and means of achieving the goal of correcting a convicted person. Some articles had been analyzed of the Criminal Enforcement Code of Ukraine, which determine the educational influence on the convicts, namely social and educational work with the convicted to imprisonment.

Determined that the correction of a prisoner only on certain criteria, excluding certain inaccuracies or no certainty in the law can lead to serious errors.

There are identified certain legal problems related to the conceptual apparatus, as well as the absence of some provisions that would determine the provisions of the impact on the improvement or deterioration of the situation of a prisoner while serving a sentence of imprisonment. It is proved

that the articles of the Criminal Enforcement Code of Ukraine, namely the improvement of them, can create the necessary grounds for their correct implementation and application in the case of determining the corrections of convicts in the form of imprisonment.

Key words: corrections, disciplinary influence, upbringing process, measures of incentives, penalties, convicts, progressive system, imprisonment, stimulus.

Постановка проблеми. Визначаючи мету покарання як виправлення засудженого - кінцевий соціальний результат, законодавець виходить з того, що її досягнення передбачає багатогранну функціональну діяльність державних органів щодо досягнення цілей покарання.

Одним із найбільш важливих було і залишається питання про визначення цілей кримінального покарання, зокрема цілі виправлення. Усталеною думкою в доктрині кримінального права прийнято визначати мету покарання як той кінцевий результат, якого прагне досягти держава, засуджуючи винного і застосовуючи цю міру [2; 5]. Серед вчених таке визначення мети не викликає заперечень. Проте проблема змісту мети виправлення, її ефективності продовжує залишатися одним із дискусійних питань.

Відповідно до ч. 1 ст. 6 КВК України «Виправлення і ресоціалізація засуджених та їх основні засоби» під виправленням засудженого слід розуміти процес позитивних змін, які відбуваються в його особистості та створюють у нього готовність до самокерованої правослухняної поведінки. А ч. 3 ст. 6 КВК України визначає засоби виправлення засуджених, якими є встановлений порядок виконання та відбування покарання (режим), пробація, суспільно корисна праця, соціально-виховна робота, загальноосвітнє і професійно-технічне навчання, громадський вплив. Отже, зокрема, відбувається певний виховний процес засудженого під час відбування покарання у виді позбавлення волі, який проявляється в його особистості та створює у нього готовність до самокерованої правослухняної поведінки.

Виховний процес в пенітенціарних установах являє собою досить складну систему заходів, здійснюваних по відношенню до засуджених, які відбувають покарання у виді позбавлення волі. На засудженого впливають і обстановка кримінально-виконавчих установ (далі - КВУ), і настрої найближчого соціального оточення, і система його відносин, що склалася з іншими засудженими, співробітниками, близькими родичами, друзями, знайомими, і багато іншого. На нього безпосередньо і опосередковано протягом доби здійснюється вплив великої кількості джерел впливу. Практично ж

Грищенко О. А., 2019

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

вони можуть бути частково або повністю нейтральними, якщо вихованець залишається лише об'єктом впливу і не стає одночасно суб'єктом перевиховання, коли він починає проявляти відповідну активність у перетворенні власних природних і соціально придбаних здібностей і можливостей суспільно значущих спонукань, вчинків, дій. Прагнення особистості до самовдосконалення визначається соціально-психологічною атмосферою в КВК, всім комплексом факторів, що впливають. Система виховного впливу будується таким чином, щоб вона базувалася на широкій суспільно корисній діяльності засуджених, розвивала соціально значиму активність особистості, високу вимогливість до себе, до самоконтролю за етичною поведінкою в колективі та поза ним [1, с. 29-32].

Мета статті - дослідити процес виправлення під час відбування покарання у виді позбавлення волі як елемент прогресивної системи: деякі законодавчі проблеми.

Виклад основного матеріалу. У науці кримінально-виконавчого права та пенітенціарної педагогіки виправлення розглядається як результат комплексного впливу на особистість засудженого, яке перетворює його на безпечну для суспільства людину (моральне виправлення). Разом з тим ступінь виправлення конкретного засудженого завжди індивідуальний, отже, і досягнення мети виправлення може бути різним. Головне тут - змінити спотворені моральні орієнтації засудженого, що зумовлюють вчинення злочинів, на позитивні, соціально корисні.

Виправлення є головною лінією кримінально-виконавчого законодавства, на зазначеному понятті базується більшість норм КВК України. Так своєю чергою глава 19 КВК України «Виховний вплив на засуджених до позбавлення волі» визначає наступні напрями виховного впливу: соціально-виховна робота із засудженими до позбавлення волі (ст. 123 КВК України); загальноосвітнє і професійно-технічне навчання засуджених до позбавлення волі (ст. 125 КВК України); богослужіння і релігійні обряди в колоніях (128 КВК України); заходи заохочення, що застосовуються до осіб, позбавлених волі (ст. 130 КВК України); заходи стягнення, що застосовуються до осіб, позбавлених волі (ст. 132 КВК України) [3]. Незважаючи на те, що кримінально-виконавчим законодавством на цей час загалом вироблені основні напрями (форми) виховного впливу на засуджених до позбавлення волі, їх зміст залишається дискусійним. Багато в чому це пов'язано з недоліками правового регулювання цієї сфери діяльності установ і органів кримінально-виконавчої системи, зокрема з нечіткістю та недосконалістю кримінально-виконавчого законодавства.

Виховний вплив на засуджених, як різнобічний і тонкий психолого-педагогічний засіб, схильний до правового регулювання в меншому ступені, ніж режим і праця, і вимагає розвитку в кримінально-виконавчому законодавстві. Рішення проблем, що виникають у кримінально-виконавчих установах під час здійснення виховного впливу на осіб, засуджених до позбавлення волі, відіграє величезну роль у виконанні завдань, поставлених кримінально-виконавчої системою, в зв'язку з чим зараз іде пошук нових напрямів (форм) здійснення виховного впливу на засуджених. Зокрема, вирішення проблемних питань відповідно до напрямів виховного впливу на засуджених до позбав-

лення волі, які закріплені у кримінально-виконавчому законодавстві. Важливість удосконалення певних норм КВК України в частині напрямів виховного впливу на засуджених до позбавлення волі є також актуальним тому, що саме через процес їх реалізації відтворюються певні елементи та форми прогресивної системи виконання та відбування покарання у виді позбавлення волі.

Пропонуємо проаналізувати деякі норми КВК України, які безпосередньо містять положення, які регламентують процес виправлення під час відбування покарання у виді позбавлення волі, що впливає на його поліпшення або погіршення становища під час відбування покарання у виді позбавлення волі та відтворює певні прояви прогресивної системи виконання, відбування покарання у виді позбавлення волі. Крім того, проведений аналіз зазначених норм може сприяти визначенню окремих проблем, які заважають досконалої їх реалізації.

Як вже зазначалося вище, КВК України містить окрему главу, яка встановлює положення щодо виховного впливу на засуджених до позбавлення волі. Ч. 1 ст. 123 КВК України «Соціально-виховна робота із засудженими до позбавлення волі» соціально-виховною роботою визначає цілеспрямовану діяльність персоналу органів і установ виконання покарань та інших соціальних інституцій для досягнення мети виправлення і ресоціалізації засуджених. Соціально-виховна робота спрямована на формування та закріплення в засуджених прагнення до заняття суспільно корисною діяльністю, сумлінного ставлення до праці, дотримання вимог законів та інших прийнятих у суспільстві правил поведінки, підвищення їх загальноосвітнього і культурного рівнів. Ч. 2 ст. 123 КВК України йдеться про те, що участь засуджених у виховних заходах, які проводяться в колоніях, враховується під час визначення ступеня їхнього виправлення, а також під час застосування заходів заохочення або стягнення. Однак невизначеними залишаються механізми їх урахування, критерії тощо. Проблема в тому, що проконтролювати вказані положення дуже складно. А фактор добровільної участі засуджених у програмі власного самоудосконалення та зміни на краще взагалі не має конкретного визначення. Викликає певні міркування редакція ч. 4 ст. 123 КВК України, яка вказує на те, що «стимулювання правослужняної поведінки засуджених здійснюється за допомогою програм диференційованого виховного впливу з урахуванням їхньої поведінки, психічного стану і ступеня соціальної занедбаності». У статті використовується поняття «стимулювання» - проте ніде не розкривається його зміст та сутність. Така редакція здається невдалою, якщо виходити із змісту та сутності таких категорій, як «стимулювання», «програма диференційованого виховного впливу». Звернемося до визначення понять «стимул», «стимулювання», яке надається у словниках, «стимул» - спонукальна причина, поштовх; зацікавленість у вчиненні чого-небудь; «стимулювання: когось дати (давати) стимул до чого-небудь; створювати, давати стимул або бути стимулом до чого-небудь; прискорювати, посилювати, поліпшувати здійснення чого-небудь [4]. Отже, стимулювати - викликати бажання, готовність, прагнення до досягнення певних цілей, які відповідають законним правам та інтересам засудженої особи, в більш оптимальні терміни.

В такому розумінні стимулювання є засобом реалізації прогресивної системи виконання покарання. І механізм стимулювання є досить різнобічним, якщо виходити із змісту КВК України.

Програма диференційованого виховного впливу - це перелік конкретних заходів щодо здійснення карально-виховного впливу на засуджену особу під час відбування покарання, який може змінюватися залежно від поведінки особи та відбутого терміну покарання. Складником цієї програми можуть бути певні засоби, механізми стимулювання до певної конкретної цілі, на певному конкретному етапі відбування покарання. Проте реалізація індивідуальної програми є лише одним із елементів стимулювання.

Досить широкий та важливий процес стимулювання до правислухняної поведінки засудженої особи залежить від досить великої кількості складників, і не тільки від рівня соціально-виховної роботи. На наш погляд, визначення поняття «стимулювання», його ознака, механізму реалізації має бути присвячена окрема норма, де мають знайти своє місце (відображення) усі основні напрями та засоби досягнення мети виправлення та ресоціалізації засудженої особи через використання прогресивної системи виконання покарання.

Окремі статті Кримінально-виконавчого кодексу України визначають такий напрям виховного впливу на засуджених до позбавлення волі, як загальноосвітнє і професійно-технічне навчання засуджених. Так, статті 126 та 127 КВК України є важливими, оскільки загальноосвітнє і професійно-технічне навчання засуджених, участь засуджених у самодіяльних організаціях заохочується адміністрацією колонії і враховується під час визначення ступеня їхнього виправлення. Ці показники враховуються на двох рівнях - під час заохочення (в даному випадку цей термін використовується в вузькому значенні - можливим є щомісячне заохочення нарахуванням додаткової суми на особистий рахунок, заохочення к святкам тощо); під час визначення ступеня виправлення, що має значення у разі переведення як в межах установи, так і в іншу установу (в даному випадку це теж заохочення, але в більш широкому значенні). Отже, використовується поняття «заохочується», яке, на жаль, не розкривається за змістом та не має критеріїв співвідношення із поняттям «стимулювання».

Особливої уваги потребують положення статей 130, 131, 132 КВК України в частині реалізації напрямів виховного впливу на засуджених до позбавлення волі. У ч. 1 ст. 130 КВК України «Заходи заохочення, що застосовуються до осіб, позбавлених волі» йдеться про те, що «за сумлінну поведінку і ставлення до праці, навчання, активну участь у роботі самодіяльних організацій до засуджених можуть застосовуватися такі заходи заохочення»: подяка; дострокове зняття раніше накладеного стягнення; нагородження похвальною грамотою; присвоєння почесного звання «кращий за поведінкою», «активний учасник самодіяльності» тощо; виплата грошової премії; нагородження подарунком; переведення на поліпшені умови тримання; надання дозволу для виїзду за межі колонії з метою відвідування рідних до семи діб засудженим, які тримаються у дільницях соціальної реабілітації виправних колоній мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання та середнього рівня безпеки; надання додаткового короткострокового або тривалого побачення;

дозвіл додатково витратити гроші для придбання продуктів харчування і предметів першої потреби в сумі до п'ятдесяти відсотків мінімального розміру заробітної плати; збільшення тривалості прогулянки засудженим, які тримаються в дільницях посиленого контролю колоній і приміщеннях камерного типу виправних колоній максимального рівня безпеки, до двох годин. В ч. 2 ст. 130 КВК України йдеться: «Засуджені, які стали на шлях виправлення або сумлінною поведінкою і ставленням до праці довели своє виправлення, можуть бути у встановленому законом порядку представлені до заміни невідбутої частини покарання більш м'яким покаранням або до умовно-дострокового звільнення від відбування покарання». В статті використовується поняття «заходи заохочення», які застосовуються незалежно від відбутого строку. Проте слід враховувати, що факт заохочення у підсумку впливатиме на загальну оцінку поведінки особи та визначення ступеня виправлення у разі вирішення питання про зміну умов тримання шляхом переведення до дільниць чи в іншу установу. Отже, опосередковано ці норми, які регулюють напрями виховного впливу, є елементом прогресивної системи виконання покарання у виді позбавлення волі. Крім того, з зазначеного вбачається, що законодавець відносить інститути, передбачені ст. 81, 82 КК України, до заохочувальних заходів. Однак, до сьогодні триває дискусія щодо співвідношення умовно-дострокового звільнення та прогресивної системи.

Законодавцем окремо визначено такий вид стягнення, як «скасування поліпшених умов тримання, передбачених ст. ст. 138-140, 143 КВК України». Положенням щодо стягнення «скасування поліпшених умов тримання, передбачених ст.ст. 138-140, 143 КВК України», яке визначено в ст. 132 КВК України, на жаль, не визначено деяких положень у переліку заходів заохочення щодо поліпшених умов. Отже, виникає ряд запитань щодо місця цього заходу в системі стимулювання та заохочень, зокрема щодо визначення поняття, ознак та видів.

Є певні недосконалості реалізації такої норми КВК України, як ст. 133 КВК України «Злісне порушення встановленого порядку відбування покарання». Вказана стаття надає достатньо чітке визначення, що визнається злісним порушенням встановленого порядку відбування покарання. Однак вказана стаття не використовується у КВК України по відношенню до зміни умов тримання. Тим самим не встановлюються правові наслідки визначення по відношенню до засудженого злісного порушення встановленого порядку відбування покарання. А також який понятійний апарат правильніше використовувати - «злісний порушник» чи «злісне порушення».

Висновки. Таким чином, виховний процес у кримінально-виконавчих установах - це важкий вид педагогічної діяльності, який включає в себе деякі відносно самостійні, хоча і взаємопов'язані елементи: вивчення особистості засудженого, вибір засобів, способів і форм впливу на нього, їх реалізацію, контроль за результатами. Прагнення зробити висновок про виправлення засудженого на основі лише окремих критеріїв, без урахування певних неточностей або взагалі невизначеностей у законодавстві, може призвести до грубих помилок. А безпосередні норми КВК України, а саме вдосконалення їх, може створити необхідні підстави для правильної їх реалізації та безпосереднього засто-

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

сування у разі визначення виправлення засуджених під час відбування покарання у виді позбавлення волі. Проведений нами аналіз окремих норм КВК України надав підстав стверджувати, що КВК України містить достатню кількість норм, які визначають положення щодо напрямів реалізації виховного впливу. Однак деякі з них мають низку невирішених питань, які стосуються понятійного апарату; певні положення взагалі не знаходять свого втілення у процесі встановлення критеріїв виправлення. Отже, все це позначається на процесі їх реалізації та потребує негайного втручання з метою перегляду деяких норм та внесення змін до окремих норм у КВК України.

Література

1. Алексеев В.И. Российская пенитенциарная политика в середине XIX - начале XX в. *Уголовно испол-*

нительная система: право, экономика, управление. 2010. № 5. С. 29-32.

2. Беляев Н.А. Уголовно-правовая политика и пути ее реализации. Л., 1986. 176 с.

3. Кримінально-виконавчий кодекс України: чинне законодавство із змінами та доповн. на 03 вересня 2015 р.: (Офіц. текст). Київ : Алерта, 2015. 82 с.

4. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. Москва : ООО «А ТЕМП», 2006. 944 с.

5. Чучаев Александр Иванович. Цели наказания в советском уголовном праве : учеб. пособие / А. И. Чучаев ; [отв. ред. - д-р юрид. наук, проф. ... Москва : [б. и.], 1989. 83 с

Грищенко О. А.,

кандидат юридичних наук, доцент,

*завідувач кафедри кримінального права та кримінології
Одеського державного університету внутрішніх справ*

ПРОБЛЕМИ ПРИВЕДЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У ВІДПОВІДНІСТЬ ІЗ ВИМОГАМИ СТАМБУЛЬСЬКОЇ ТА ЛАНСАРОТСЬКОЇ КОНВЕНЦІЙ

Давидович І. І., Задоя К. П.

Статтю присвячено прийнятим у 2017-2018 роках законодавчим новелам у сфері кримінальної відповідальності за злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи. Одними з пріоритетних цілей цих новел було приведення українського кримінального закону у відповідність із вимогами Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами від 2011 року (Стамбульська конвенція) та Конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства від 2007 року (Лансаротська конвенція). У статті констатується, що вказані цілі не були досягнуті повністю, та аналізуються неузгодженості між новими положеннями кримінального законодавства та положеннями Стамбульської та Лансаротської конвенцій.

Ключові слова: злочини проти статевої свободи і недоторканості, сексуальне насильство, домашнє насильство, гармонізація кримінального законодавства.

Статья посвящена принятым в 2017-2018 годах законодательным новеллам в сфере уголовной ответственности за преступления против половой свободы и половой неприкосновенности личности. Одними из приоритетных целей этих новелл было приведение украинского уголовного закона в соответствие с требованиями Конвенции Совета Европы о предотвращении насилия в отношении женщин и домашнего насилия и борьбу с этими явлениями от 2011 года (Стамбульская конвенция) и Конвенции Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия от 2007 года (Лансаротская конвенция). В статье констатируется, что указанные цели не были достигнуты полностью, и анализируются расхождения между новыми положениями уголовного законодательства и положениями Стамбульской и Лансаротской конвенций.

Ключевые слова: преступления против половой свободы и неприкосновенности, сексуальное насилие, домашнее насилие, гармонизация уголовного законодательства.

The article is dedicated to the legislative novelties in the field of criminal responsibility for crimes against sexual freedom and sexual integrity adopted in 2017-2018. One of the priority goals of these novelties was to align Ukrainian criminal law with the requirements of the 2011 Council of Europe Convention on the Prevention of Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) and the 2007 Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Violence (Lanzarote Convention). Unfortunately, this goal was only partially achieved and the criminal law is largely inconsistent with the provisions of the aforementioned conventions.

The introduction of the concept of "age below which engaging in sexually explicit activities with a child is prohibited" into criminal law has taken place in a very inconsistent and haphazard manner. The wording "natural or unnatural sexual intercourse" in the current edition of Part 1 of Art. 155 of the Criminal Code does not cover all situations denoted by the conventional con-

cept of "sexual activity with a child". Ukraine has not yet fulfilled its obligation to criminalize harassment as a separate type of conduct. The criminalization of female genital mutilation has occurred on a smaller scale than required by the Istanbul Convention. Ukraine's criminal law does not cover all variants of so-called sexual penetration without the consent of the person, criminalization of which is required by the Istanbul Convention. The criminalization of sexual assault which does not involve a sexual penetration seems incomplete due to the technical and legal defects of Article 153 of the Criminal Code. The new edition of Article 154 of the CC does not so much fulfill the requirements of the Istanbul Convention on the criminalization of coercion of acts of a sexual nature with a third party, as creates an incomprehensible "hybrid" of the provisions of the said Convention and the "old" edition of Article 154 of the CC.

Key words: crimes against sexual freedom and integrity, sexual abuse, domestic violence, harmonization of criminal law.

Постановка проблеми та її актуальність. Нещодавно Верховною Радою України було прийнято закони України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо захисту дітей від сексуальних зловживань та сексуальної експлуатації» № 2334-VIII від 14.03.2018 року та «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами» № 2227-VIII від 06.12.2017 року, які в сукупності докорінно змінили законодавчу характеристику злочинів проти статевої свободи та статевої недоторканості особи. Одним із чинників, які зумовили необхідність прийняття згаданих законів, була необхідність виконання Україною низки договірних міжнародно-правових зобов'язань щодо криміналізації діянь. Так, уже з назви Закону України № 2227-VIII від 06.12.2017 року випливає, що його метою є приведення кримінального законодавства України у відповідність із вимогами Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами від 2011 року (так звана Стамбульська конвенція). З тексту пояснювальної записки до Закону України № 2334-VIII від 14.03.2018 року своєю чергою випливає, що метою цього акту є, зокрема, приведення окремих положень кримінального законодавства України у відповідність із статтями 18(1)(а) та 18(2) Конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства від 2007 року (так звана Лансаротська конвенція).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Новели кримінального законодавства, які привнесли з собою закони України № 2227-VIII від 06.12.2017 року

Давидович І. І., Задоя К. П., 2019

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

та № 2334-VIII від 14.03.2018 року, вже були предметом уваги українських науковців [1; 2; 3; 4], однак видається, що питання про те, наскільки прийняття цих законів забезпечує досягнення задекларованої законодавцем мети виконання договірних міжнародно-правових зобов'язань, поки не було предметом акцентованої уваги у наукових публікаціях.

Метою статті є аналіз нових положень кримінального законодавства України, що встановлюють відповідальність за злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи, на перемет їх відповідності положенням Стамбульської та Лансаротської конвенцій, а також формулювання пропозицій щодо їх вдосконалення у разі, якщо така відповідність буде відсутня.

Виклад основного матеріалу. З набранням чинності Законом України № 2334-VIII від 14.03.2018 року було викладено в новій редакції ч. 1 ст. 155 КК, яка нині встановлює відповідальність за «природні або неприродні статеві зносини з особою, яка не досягла шістнадцятирічного віку, вчинені повнолітньою особою». Це законодавче рішення, яке, однак, є вкрай спірним з огляду на задекларовану в пояснювальній записці мету досягнути відповідності українського кримінального закону певним положенням Лансаротської конвенції. Зокрема, складається враження, що автори пояснювальної записки до Закону України № 2334-VIII від 14.03.2018 року невірно розуміли справжнє правове значення так званого віку, до досягнення якого забороняється займатися діяльністю сексуального характеру з дитиною (age below which it is prohibited to engage in sexual activities with a child), про який ідеться в статтях 18(1)(a) та 18(2) Лансаротської конвенції.

Так, у тексті пояснювальної записки наголошується, що через зміни до ч. 1 ст. 155 КК: «[В]становлюється мінімальний вік статевого повноліття, що відповідає рекомендаціям Комітету ООН з прав дитини, а також не виникає потреби в обов'язковому проведенні судово-медичної експертизи для встановлення статевої зрілості потерпілої особи, що суттєво полегшує процес кваліфікації та доказування цього злочину. Крім того, використання запропонованого у законопроекті вікового критерію та відмова від вживання терміна «статева зрілість» різко знизить ймовірність об'єктивного ставлення у провину, оскільки суб'єктивна сторона цього складу злочину вимагає від винного усвідомлення, що потерпіла особа не досягла статевої зрілості. Водночас фізіологічний (статевий) розвиток є індивідуальним і встановлення факту недосягнення потерпілою особою статевої зрілості не рідко вимагає спеціальних знань, а в окремих випадках є неможливим без проведення відповідної експертизи».

Подібні судження, на жаль, абсолютно ігнорують той факт, що конвенційне поняття «вік, до досягнення якого забороняється займатися діяльністю сексуального характеру з дитиною» істотно відрізняється від поняття «статева зрілість», яке використовувалося в чинній раніше редакції статті 155 КК. Наприклад, у Дослідженні комітету держав - учасниць Лансаротської конвенції щодо імплементації її статті 23 (2015) неодноразово вказується на те, що вік, до досягнення якого забороняється займатися діяльністю сексуального характеру з дитиною, є нічим іншим, як так звані віком згоди (age of consent), тобто віком, з досягненням якого пов'язується здатність особи висловлювати згоду на участь у сексуальній діяльності.

Таким чином, стаття 18(1)(a) Лансаротської конвенції вимагає криміналізувати заняття діяльністю сексуального характеру з дитиною, яка не досягла передбаченого законодавством віку для заняття діяльністю сексуального характеру, оскільки ця діяльність вважається такою, що здійснюється без згоди дитини, а не з міркувань того, що вона фізіологічно нездатна вести нормальне статеве життя, як це передбачала чинна раніше ст. 155 КК.

Якщо законодавець шукав в українському кримінальному праві концепт чи поняття, яке було б подібне до віку, до досягнення якого забороняється займатися діяльністю сексуального характеру з дитиною, що згадується в положеннях Лансаротської конвенції, то він мав би звернути увагу не на концепт статевої зрілості, що згадувався в ст. 155 КК, а на концепт безпорадного стану, який згадувався в ст.ст. 152 та 153 КК. Адже згідно з усталеними підходами судової практики України одним із показників безпорадного стану міг бути малолітній вік потерпілого (абз. 1 п. 5 постанови Пленуму Верховного Суду України від 30.05.2008 року № 5), зокрема, якщо такий вік не давав малолітній особі можливості «усвідомлювати характер та значення вчинюваних з нею дій».

Таким чином, впровадження у правову систему України концепту «віку згоди» мало б відбуватися перш за все шляхом внесення змін до ст.ст. 152 та 153 КК, а не до ст. 155 КК. Зрештою, законодавець створив серйозну невизначеність з приводу того, яким же насправді є вік згоди за кримінальним правом України, оскільки на додачу до нової редакції ч. 1 ст. 155 КК він передбачив у нових редакціях частин четвертих ст.ст. 152 та 153 КК те, що відповідальність за дії сексуального характеру стосовно дитини віком до 14 років настає незалежно від добровільної згоди потерпілого.

Формулювання «природні або неприродні статеві зносини», яке міститься у тексті чинної редакції ч. 1 ст. 155 КК, також складно назвати вдалим з огляду на задеклароване законодавцем прагнення виконати вимоги Лансаротської конвенції. У статтях 18(1)(a) та 18(2) цієї Конвенції використовується не поняття «природні або неприродні статеві зносини [з дитиною]», а поняття «діяльність сексуального характеру з дитиною». Якщо перше із вказаних понять семантично передбачає безпосередній фізичний контакт між дорослим та дитиною, то друге має значно ширший зміст. Зокрема, з Думки Комітету держав - учасниць Лансаротської конвенції щодо її статті 23 (2015) та Пояснювального коментарю до неї випливає, що «діяльність сексуального характеру» має тлумачитись у тексті цього міжнародного договору дуже широко та може, наприклад, полягати й у так званих «онлайн зустрічах» дорослого та дитини. Чинна ж редакція ч. 1 ст. 155 КК особливостей конвенційної термінології геть не враховує.

Хоча Закон України № 2227-VIII від 06.12.2017 року мав за мету забезпечити реалізацію положень Стамбульської конвенції, в аспекті криміналізації діянь він робить це неповною мірою. Зокрема, він не забезпечив встановлення кримінальної відповідальності за переслідування, криміналізації якого вимагає стаття 34 Стамбульської конвенції: «Сторони вживають необхідних законодавчих або інших заходів для забезпечення того, щоб умисну поведінку, яка полягає в повторному здійсненні загрозливої поведінки, спрямованої на іншу особу, що змушує його чи її боятися за свою безпеку,

було криміналізовано». Зауважимо, що характеристики типу поведінки, про який ідеться в статті 34 Стамбульської конвенції, не давали підстав законодавцю вважати, що відповідальність за подібну поведінку вже встановлена за кримінальним законодавством України. Щонайбільше, можна вести мову про криміналізацію лише окремих її проявів.

Стаття 38 Стамбульської конвенції вимагає від держав-учасниць криміналізації каліцтва жіночих геніталій: «Сторони вживають необхідних законодавчих або інших заходів для забезпечення того, щоб було криміналізовано такі форми умисної поведінки: а) видалення, інфібуляція або здійснення будь-якого іншого каліцтва загалом або частково великих статевих губ, малих статевих губ або клітора; б) примушування жінки до того, щоб вона зазнала актів, перелічених у підпункті «а», або схилення її до цього; с) підбурювання, примушування дівчини до того, щоб вона зазнала актів, перелічених у підпункті «а», або схилення її до цього».

На перший погляд може скластись враження, що це зобов'язання Закон України № 2227-VIII від 06.12.2017 року виконує «із запасом», оскільки згідно з передбаченими ним змінами до ч. 1 ст. 121 КК різноманітним тяжкого тілесного ушкодження визнається каліцтво статевих органів (очевидно, і жіночих, і чоловічих). На жаль, такий підхід не враховує традиційного у правовій системі України тлумачення зазначеного положення кримінального закону, а також природи зобов'язання, передбаченого статтею 38 Стамбульської конвенції:

По-перше, попри відсутність у ч. 1 ст. 121 КК прямої вказівки, традиційне судове та доктринальне тлумачення цього положення враховує згоду потерпілого (особи) [5, с. 423]. Таким чином, згода потерпілого може бути обставиною, яка виключає кримінальну відповідальність за заподіяння умисного тяжкого тілесного ушкодження. Отже, доповнення ч. 1 ст. 121 КК згадкою про каліцтво статевих органів матиме наслідком поширення подібного правового режиму й на цей тип поведінки. Відповідно, згода потерпілого (особи) виключатиме кримінальну відповідальність за каліцтво статевих органів. Інакше кажучи, ушкодження статевих органів, завдані потерпілому з його згоди, не будуть в принципі вважатись каліцтвом статевих органів у розумінні пропонованої редакції ч. 1 ст. 121 КК. З іншого боку, звертає на себе увагу те, що в тексті Стамбульської конвенції положення про каліцтво жіночих геніталій відмежовано від положень про фізичне та психологічне насильство (статті 33, 35 Конвенції). У поєднанні з буквальною інтерпретацією статті 38 договору такий статус-кво означає, що останнє положення вимагає від держав-учасниць абсолютної заборони каліцтва жіночих геніталій, незалежно від згоди потерпілої особи. Підтвердженням необхідності саме такого тлумачення статті 38 Стамбульської конвенції виглядає законодавча практика європейських держав, які є учасницями зазначеного договору. Наприклад, ст. 409 КК Бельгії, ст. 149 КК Іспанії, ст. 233А КК Кіпру встановлюють кримінальну відповідальність за каліцтво жіночих геніталій незалежно від згоди потерпілого.

Отже, можна припустити, що прийняття Закону України № 2227-VIII від 06.12.2017 року не забезпечило повної відповідності кримінального законодавства України вимогам Стамбульської конвенції в частині криміналізації каліцтва жіночих геніталій. Залишаються не

кримінально караними такі діяння, як: 1) каліцтво жіночих геніталій за наявності згоди потерпілого (особи) (стаття 38(а) Конвенції); 2) підбурювання та примушування потерпілої до того, щоб вона зазнала таких дій (статті 38(б) та 38 (с) Конвенції).

Зміни до статей 152-154 КК, передбачені Законом України № 2227-VIII від 06.12.2017 року, також мали за мету привести згадані положення у відповідність зі статтею 36(1) Стамбульської конвенції, яка вимагає криміналізації сексуального насильства: «1. Сторони вживають необхідних законодавчих або інших заходів для забезпечення того, щоб було криміналізовано такі форми умисної поведінки: а) здійснення, без згоди, вагінального, анального або орального проникнення сексуального характеру в тіло іншої особи з використанням будь-якої частини тіла або предмета; б) здійснення, без згоди, інших актів сексуального характеру з особою; с) примушування іншої особи до здійснення, без згоди, актів сексуального характеру з третьою особою».

Загалом можна погодитися із тим, що положення кримінального закону, які на момент 2017 року встановлювали відповідальність за статеві злочини, істотно не відповідали зобов'язанням України за Стамбульською конвенцією. Найбільш яскравий приклад: чинні раніше редакції ст.ст. 152 та 153 КК охоплювали лише окремі прояви сексуальних дій, вчинених щодо потерпілої особи без її добровільної згоди, тоді як міжнародне право вимагає криміналізації усіх випадків, коли статеві зносини мали місце без згоди потерпілого (наприклад, потерпіла особа вступила у статеві зносини в обставині, яка унеможливила її добровільну згоду).

Однак, на жаль, Закон України № 2227-VIII від 06.12.2017 року наблизив кримінальне законодавство України до вимог статті 36 Стамбульської конвенції доволі фрагментарно.

По-перше, стаття 36(1)(а) Конвенції вказує, що так зване статеве проникнення може бути вчинене винним за допомогою будь-якої частини тіла або предмета, але в новій редакції ч. 1 ст. 152 КК натомість вжито формулювання «з використанням геніталій або будь-якого іншого предмета», яке може розумітись неоднозначно: випадки статевого проникнення з використанням інших частин тіла, аніж геніталії, можуть як охоплюватись поняттям «будь-який інший предмет», так і не охоплюватись ним. В останньому випадку такі діяння за наявності відповідних обставин можуть підпадати під нову редакцію ч. 1 ст. 153 КК, однак остання сама по собі відзначається серйозною неузгодженістю зі статтею 36(1)(b) Конвенції (див. про це нижче).

По-друге, так само не відповідає тексту статті 36(1)(а) Конвенції формулювання «дії сексуального характеру, пов'язані з... проникненням...» в тексті чинної редакції ч. 1 ст. 152 КК. З його буквального тлумачення випливає, що самого факту статевого проникнення за відсутності добровільної згоди потерпілого не буде достатньо для кримінальної відповідальності винного.

По-третє, істотно не відповідає статті 36(1)(b) Конвенції нова редакція ч. 1 ст. 153 КК. Зокрема, в ній відповідальність особи пов'язується з вчиненням будь-яких насильницьких дій сексуального характеру, не пов'язаних із проникненням в тіло іншої особи, без добровільної згоди потерпілої особи. Стаття 36(1)(b) Стамбульської конвенції своєю чергою говорить про «здійснення, без згоди, інших актів сексуального харак-

теру з особою». Тобто такі акти, по-перше, не обов'язково можуть мати насильницький характер, по-друге, вони можуть навіть не передбачати фізичного контакту з потерпілим. Відзначимо, що в тексті Пояснювальної доповіді до Стамбульської конвенції максимально обтічно вказується, що під актом сексуального характеру слід розуміти будь-який акт, що має сексуальний підтекст. Понад те, навіть поняття «задоволення статевію пристрасті неприродним способом», що передбачалося чинною раніше редакцією статті 153 КК, не зводилося до дій, що передбачають фізичний контакт з потерпілим (див. абз. 1 п. 2 постанови Пленуму Верховного Суду України № 5 від 30.05.2008 року). Отже, в підсумку нова редакція ч. 1 ст. 153 КК встановлює відповідальність за істотно вужче коло діянь, аніж того вимагає стаття 36(1)(b) Конвенції.

По-четверте, стаття 36(1)(c) Конвенції закріплює зобов'язання криміналізувати примушування до здійснення, без згоди, актів сексуального характеру з третьою особою. На думку авторів цієї статті, станом на момент прийняття Закону України № 2227-VIII від 06.12.2017 року такий тип поведінки не можна було вважати кримінально караним згідно з чинним на той момент законодавством. Буквальне тлумачення чинних раніше редакцій статей 152 та 153 КК начебто не виключало того, що фізичне або психічне насильство може бути «розірване» у часі від статевого зносин чи задоволення статевої пристрасті неприродним способом. Це свою чергою створювало підстави для кваліфікації щонайменше окремих діянь, які охоплюються статтею 36(1)(c) Конвенції, як співвиконавства у злочинах, передбачених чинними раніше редакціями ст.ст. 152 та 153 КК. Однак із загального контексту п.п. 3, 4 постанови Пленуму Верховного Суду України № 5 від 30.05.2008 року випливає, що під час вчинення злочинів, передбачених чинними раніше редакціями ст.ст. 152 та 153 КК, насильство все ж повинно було мати негайний характер. Таким чином, виконання зобов'язання щодо криміналізації примушування до здійснення, без згоди, актів сексуального характеру з третьою особою і справді потребувало законодавчих змін. Однак, на жаль, законодавець обрав загалом невдалий варіант розв'язання цієї проблеми та обмежився доволі «консервативною» модифікацією чинної раніше редакції статті 154 КК.

Зокрема, нова редакція ч. 1 ст. 154 КК доволі очевидно відрізняється від статті 36(1)(c) Стамбульської конвенції, встановлюючи відповідальність за «примушування особи без її добровільної згоди до здійснення акту сексуального характеру з іншою особою». У такій формулі вказівка на відсутність добровільної згоди особи займає відверто не «своє» місце та тим самим спотворює логіку статті 36(1)(c) Конвенції. Остання пов'язує відсутність добровільної згоди потерпілого зі здійсненням актів сексуального характеру, але не із самим примушуванням. Це означає, що умислом винного має обов'язково охоплюватись усвідомлення того, що для потерпілого не є прийнятною участь в актах сексуального характеру з третьою особою (відсутність згоди потерпілого на це). З іншого боку, в пропонованій ч. 1 ст. 154 КК акцент зміщено у бік примушування, адже саме з ним пов'язується відсутність добровільної згоди потерпілого. Причому така вказівка взагалі видається самоочевидною. Примушування потерпілої особи

до певних дій може мати місце лише тоді, коли той, до кого застосовують примус, не дає на це добровільної згоди. Відповідно, наявність добровільної згоди потерпілого виключає оцінку дій винного як примусу, примушування. Однак найгірше, що через зміщення акцентів ч. 1 ст. 154 КК в чинній редакції передбачає, що умислом винного має охоплюватись усвідомлення неприйнятності для потерпілого тих дій (насильства, погроз тощо), які спонукають останнього до здійснення актів сексуального характеру з третьою особою. При цьому не мають правового значення такі обставини, як: 1) прийнятність чи неприйнятність для потерпілого самих актів сексуального характеру з третьою особою (наявність його добровільної згоди на здійснення таких актів); 2) усвідомлення чи неусвідомлення попередніх фактів винним. У підсумку чинна редакція ч. 1 ст. 154 КК буде застосовуватися, зокрема, й тоді, коли: 1) винний примушує потерпілу особу до актів сексуального характеру з третьою особою; 2) такі акти насправді є прийнятними для потерпілого; 3) винний не знає про вказану обставину. Подібне законодавче рішення справляє враження надмірної та не виправданої криміналізації порівняно з вимогами статті 36(1)(c) Стамбульської конвенції.

Крім того, ще більше спотворює суть конвенційного положення ч. 2 ст. 154 КК, в якій посилення кримінальної відповідальності пов'язується з «[примушуванням] до здійснення акту сексуального характеру з особою, від якої потерпіла особа матеріально або службово залежна». Якщо третя особа лише користується результатами примушування потерпілого з боку винного, чому в такому разі залежність потерпілого від третьої особи повинна мати правове значення, адже в контексті конкретних дій сексуального характеру така залежність реально не використовується для впливу на потерпілого?!

Таким чином, чинна редакція статті 154 КК не так імплементує в кримінальне законодавство статтю 36(1)(c) Стамбульської конвенції, як створює малозрозумілий «гібрид» цього конвенційного положення та «старої» редакції згаданої статті КК.

Висновки. Попри те, що задекларованими цілями прийняття законів України № 2227-VIII від 06.12.2017 року та № 2334-VIII від 14.03.2018 року є наближення кримінального законодавства України до вимог Стамбульської конвенції та окремих вимог Лансаротської конвенції, в реальності, на жаль, згадані цілі значною мірою не були досягнуті:

1) впровадження у кримінальне законодавство концепту «вік, до досягнення якого забороняється займатися діяльністю сексуального характеру з дитиною» відбулося у вельми непослідовний та безсистемний спосіб;

2) формулювання «природні або неприродні статеві зносини» в чинній редакції ч. 1 ст. 155 КК охоплює далеко не всі ситуації, які позначає конвенційне поняття «діяльність сексуального характеру з дитиною»;

3) Україною й досі не виконане зобов'язання щодо криміналізації переслідування як окремого типу поведінки;

4) криміналізація каліцтва жіночих геніталій відбулася в меншому обсязі, аніж того вимагає Стамбульська конвенція;

5) кримінальне законодавство України охоплює не всі варіанти так званого статевого проникнення без

згоди особи, криміналізації якого вимагає Стамбульська конвенція;

6) криміналізація сексуального насильства, що не характеризується статевим проникненням, через техніко-юридичні вади статті 153 КК справляє враження неповної;

7) нова редакція статті 154 КК не так забезпечує виконання вимог Стамбульської конвенції щодо криміналізації примушування до актів сексуального характеру з третьою особою, як створює малозрозумілий «гібрид» положення згаданої Конвенції та «старої» редакції статті 154 КК.

Перераховані вище вади, на жаль, означають лише одне. У подальшому положення розділу IV Особливої частини КК потребуватимуть додаткових змін з метою досягти відповідності українського кримінального закону з вимогами міжнародних конвенцій.

Література

1. Дудоров О.О. Злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи (основні положення кримінально-правової характеристики): практ. poradnik ; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. Северодонецьк : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2018. 92 с.
2. Дудоров О.О., Хавронюк М.І. Відповідальність за домашнє насильство і насильство за ознакою статі (нау-

ково-практичний коментар новел Кримінального кодексу України) / за ред. М. І. Хавронюка. Київ : Ваіте, 2019. 288 с.

3. Мовчан Р.О., Шушкова А.П. Сексуальна революція по-українськи та інші новели Закону № 2227-VIII: крок до Європи чи в нікуди? *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2018. Вип. 51. Т. 2. С. 75-79.

4. 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. Харків : Права людини, 2018. 344 с.

5. Зенова М.В. Поняття, ознаки й види згоди (прохання) потерпілого. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 71. С. 419-426.

*Давидович І. І.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права та кримінології
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

*Задоя К. П.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права та кримінології
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

СПІВПРАЦЯ УКРАЇНИ В МІЖНАРОДНІЙ СИСТЕМІ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ

Дідківська Г. В.

Сучасні процеси всесвітньої інтеграції, які стрімко розвиваються у XXI ст., відобразилися у більшості соціально-політичних і економічних явищ та процесів на всіх рівнях - внутрішньодержавному, регіональному, світовому. Зазначається, що загальносоціальна система запобігання злочинності містить у собі комплекс перспективних організаційно-правових, соціально-економічних і культурно-виховних заходів, спрямованих на подальший розвиток і вдосконалення міжнародної співпраці, усунення або нейтралізацію причин та умов злочинності.

Вказується, що вирішальна роль у поступовому зменшенні суперечностей участі в міжнародній системі запобігання злочинності покладається на діяльність усіх державних органів, підприємств, установ, фірм, громадських організацій. Потенціал цієї діяльності полягає в тому, що вона запобігає негативним явищам і процесам, які сприяють відтворенню або збільшенню рівня злочинів, стимулює дотримання законів і міжнародних угод державами.

Ключові слова: злочин, злочинність, запобігання, міжнародна співпраця, система, причини, умови, рівень, правоохоронні органи.

Современные процессы всемирной интеграции, которые стремительно развиваются в XXI веке, отразились в большинстве социально-политических и экономических явлений и процессов на всех уровнях - внутригосударственном, региональном, мировом. Отмечается, что общесоциальная система предупреждения преступности включает в себя комплекс перспективных организационно-правовых, социально-экономических и культурно-воспитательных мероприятий, направленных на дальнейшее развитие и совершенствование международного сотрудничества, устранение или нейтрализацию причин и условий преступности.

Указывается, что решающая роль в постепенном уменьшении противоречий участию в международной системе предупреждения преступности возлагается на деятельность всех государственных органов, предприятий, учреждений, фирм, общественных организаций. Мера потенциала этой деятельности заключается в том, что она предотвращает негативные явления и процессы, которые способствуют восстановлению или увеличению уровня преступлений, стимулирует соблюдение законов и международных соглашений государствами.

Ключевые слова: преступление, преступность, предупреждение, международное сотрудничество, система, причины, условия, уровень, правоохранительные органы.

Modern processes of world integration, which are rapidly developing in the twenty-first century, have been reflected in most socio-political and economic phenomena and processes at all levels - domestic, regional and world. It is noted that the general social system of crime prevention includes a set of promising organizational, legal, socio-economic, cultural and educational measures aimed at further developing and improving international cooperation and eliminating or neutralizing at the same time the causes and conditions of crime.

It is stated that the activities of all State bodies, enterprises, institutions, firms and public organizations play a decisive role in gradually reducing the contradictions of participation in the international crime prevention system. The precautionary measures of this activity are that it prevents negative phenomena and processes that contribute to the restoration or increase of crimes, encourages compliance with laws and international agreements by States.

It is stated that the international crime prevention system is a system based on the generally recognized legal framework and harmonized national legislation of each State Party, which includes a well-established system of prevention actors at all levels and directions of this activity based on the singularity of goals and objectives, forms and methods. Ukraine's international cooperation focuses on the prevention of crime, in particular its transnational manifestations (illicit trafficking in drugs, arms, stolen motor vehicles, trafficking in persons, etc.); peace-keeping activity; Exchange of experience, training, research; loans of the international experience; Involvement of international organizations in the implementation of law enforcement reform programmes in Ukraine.

A reliable guarantee of the proper functioning of the European area of justice, freedom and security (creating conditions for effective international law enforcement) is to ensure the necessary level of law and order not only in the territory of each individual State, but also in all States as a whole.

Key words: crime, crime, prevention, international cooperation, system, reasons, conditions, level, law enforcement agencies.

Постановка проблеми та її актуальність. Натепер у кримінології все частіше вказують на необхідність посилення орієнтації суспільства на зберігання традиційних духовних і гуманістичних цінностей, переорієнтацію державної політики з репресивних форм впливу на злочинність на створення передумов для зміцнення в суспільстві загальнолюдських цінностей, що дозволить вийти на шлях реального зниження рівня злочинності.

Тому актуальною залишається проблема розробки та впровадження стратегічних кримінологічно-виважених програм запобігання злочинності, які повинні будуватися на науково обґрунтованих прогнозах основних тенденцій злочинності й враховувати національно-історичний та міжнародний досвід запобігання злочинності. Це можуть бути спільні міждержавні програми, нормативно-правові акти з регламентації спільних заходів запобігання злочинності.

Виклад основного матеріалу. На думку автора, міжнародна система запобігання злочинності - це система, заснована на загальновизнаній договірно-правовій базі та уніфікованому національному законодавстві кожної держави-учасниці, що включає налагоджену систему суб'єктів запобігання на всіх рівнях і напрямках цієї діяльності і ґрунтується на єдності цілей і завдань, форм і методів. Міжнародне співробітництво України здійснюється за такими основними напрямками як запо-

бігання злочинності, зокрема її транснаціональним про-
явам (незаконний обіг наркотиків, зброї, викраденого
автотранспорту, торгівля людьми тощо); миротворча
діяльність; обмін досвідом, підготовка кадрів, прове-
дення наукових досліджень; запозичення міжнарод-
ного досвіду; залучення міжнародних організацій до
реалізації програм реформування правоохоронних
органів України.

Слід зазначити, що з часу здобуття Україною неза-
лежності правоохоронні органи України налагоджували
та розвивали міжнародне співробітництво у боротьбі зі
злочинністю, зокрема у контексті реалізації політики
загальноєвропейської безпеки та боротьби зі злочин-
ністю, серед ключових євроінтеграційних завдань, які
належать до компетенції правоохоронних органів Укра-
їни і потребують якнайшвидшого розв'язання проблем
щодо узгодженості дій при здійсненні заходів запобі-
гання злочинності, а також вжиття ефективних заходів
щодо попередження та протидії нелегальній міграції.

Сучасна злочинність стає все більш мобільною
і діяльною, чому сприяє посилення інтенсивності
міграційних процесів, лібералізація режиму перетину
державних кордонів, використання правопорушни-
ками новітніх телекомунікаційних, інформаційних,
транспортних, банківських та інших технологій, які
дозволяють зазіхати на охоронювані законом об'єкти
«дистанційно» (перебуваючи за межами держави, на
території якої заподіюється злочинна діяльність). Зро-
стає кількість організованих транснаціональних злочин-
них об'єднань. Все більша кількість злочинних практик
(торгівля людьми, незаконні дії в сфері транспланта-
логії, незаконний обіг психоактивних речовин, контра-
банда, продаж зброї і боєприпасів, внутрішній і між-
народний тероризм, злочини у сфері інформаційних
технологій та інтелектуальної власності, міжнародна
корупція, легалізація здобутого злочинним шляхом
майна, переміщення екологічно небезпечних речовин
з одних держав до інших, угони транспортних засобів із
реалізацією їх за межами країни, викрадення предме-
тів мистецтва й міжнародна нелегальна торгівля ними
тощо) характеризуються як «міжнародний компонент».

Серед чинників, які актуалізують потребу участі
України в міжнародній системі запобігання злочинно-
сті, слід згадати й те, що певна частина правопорушни-
ків завжди намагається ухилитися від відповідальності
за вчинене, сховавшись у країнах, які не були місцем
їхнього злочину. Чимало злочинців залишає Україну,
переховуючись від вітчизняних правоохоронних орга-
нів, а територія України іноді стає місцем перехову-
вання злочинців, які втекли від органів правосуддя
іншої держави.

На думку автора, умови сучасного світу вимагають,
щоб між державами встановилися, крім просто мир-
ного співіснування, нові відносини співпраці як регіо-
нальні, так навіть і «всесвітні». Сьогодні можна говорити
про те, що еволюція злочинності об'єктивно створила
передумови до взаємозалежності і солідарності держав
у реалізації кримінальної політики, Україна (як і будь-
яка інша держава, яка поважає міжнародне право) має
досить обмежені можливості у протидії кримінальним
загрозам, які формуються й реалізуються на різних
державних територіях.

Вітчизняні органи влади під час здійснення кримі-
нального провадження у процесі реалізації криміналь-

ної відповідальності мають повноваження, окреслені
межами внутрішньої (національної) кримінально-право-
вої юрисдикції. Зважаючи на необхідність дотримання
засад поваги державного суверенітету інших держав
їхні працівники не можуть (і не мають права), керую-
чись внутрішнім законодавством України, виконувати
на території іноземної держави дії, спрямовані на охо-
рону правопорядку, розкриття злочинів, збирання дока-
зів, затримання осіб, застосування покарань тощо.

Перелічені вище чинники виводять проблеми орга-
нізації реагування на злочини за межі внутрішніх інте-
ресів нашої держави та вимагають від України вживати
адекватні змінам криміногенної картини світу заходи як
на рівні національної правової системи, так і на міжна-
родно-правовому рівні. В таких умовах все більш акту-
альними стають питання розвитку міжнародної співпраці
України в сфері запобігання злочинності. Це завдання
мають спільно вирішувати всі суб'єкти владних повно-
важень як ті, які відповідають за нормативне забезпе-
чення кримінально-правової політики України (парла-
мент держави), так і ті, що здійснюють її практичну
реалізацію (вітчизняні органи кримінальної юстиції).

У зв'язку з появою у XX - XXI ст. нових форм злочин-
ної діяльності, а також можливостей злочинців перехо-
вуватися від правосуддя виникла нагальна необхідність
об'єднання зусиль усіх країн світу з метою створення
нових форм взаємовигідної співпраці держав у сфері
кримінального судочинства. Міжнародна співпраця
у сфері запобігання злочинності здійснюється у різних
напрямах, у певних формах і видах.

Проаналізовано існуючі напрями міжнародної спів-
праці у боротьбі зі злочинністю як шляхи розвитку, як
певні течії у цьому розвитку: спонукання держав і спри-
яння в укладанні угод у сфері запобігання злочинно-
сті та поведження з фізичними особами, які порушили
норми цих угод; розробку міжнародних стандартів щодо
запобігання злочинності, кримінального пересліду-
вання і відбування покарання за вчинення міжнародних
злочинів і злочинів міжнародного характеру; розробку
рекомендацій для боротьби національних правоохо-
ронних органів із загально-кримінальними злочинами,
інформаційну та консультаційну допомогу державам (з
урахуванням того, що кожна держава веде цю боротьбу
в рамках суверенітету, у межах своєї території та від-
повідно до власних соціальних та економічних умов).

Міжнародна співпраця у сфері запобігання злочин-
ності може здійснюватися в таких основних формах:
надання взаємної правової допомоги з кримінальних
справ; видача фізичних осіб, які вчинили злочини, для
притягнення до кримінальної відповідальності або вико-
нання вироку; передача засуджених до позбавлення
волі для подальшого відбування покарання у державі їх
громадянства або постійного місця проживання; обмін
оперативною, правовою або іншою інформацією; вико-
нання доручень з міжнародного розслідування; забез-
печення прав і свобод громадян певної держави при
здійсненні кримінального правосуддя в іншій державі;
підготовка кадрів, обмін досвідом роботи правоохорон-
них органів різних держав у боротьбі з міжнародною
злочинністю; надання експертних і консультативних
послуг, спеціальних науково-технічних засобів і здійс-
нення іншої матеріально-технічної допомоги; спільне
вивчення проблем злочинності та боротьби з нею, про-
гнозування та програмування цієї діяльності; участь

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

в офіційних заходах (конгресах, нарадах) і науково-технічних конференціях (семінарах, симпозіумах), де обговорюють проблеми міжнародного співробітництва у запобіганні злочинності.

Враховуючи те, що Україна стала об'єктом зростаючої зацікавленості міжнародних злочинних угруповань (зокрема у сферах відмивання «брудних» грошей, незаконної міграції, торгівлі людьми, зброєю, небезпечними матеріалами, наркотичними речовинами тощо), то вирішення Україною важливих соціально-економічних, політичних та інших завдань практично не можливе без її участі в міжнародному співробітництві в боротьбі зі злочинністю, в діяльності міжнародних правоохоронних організацій. З огляду на це участь нашої держави у міжнародній співпраці у галузі протидії злочинності на основі норм і принципів міжнародного права є досить важливою. Цілком зрозуміло, що таке співробітництво України з країнами світу, міжнародними організаціями є вагомим умовою успішного вирішення багатьох проблем не лише зовнішньополітичного, зовнішньоекономічного, а й внутрішнього характеру.

Серед чинників, які актуалізують потребу у взаємодії суверенних суб'єктів міжнародних відносин у протистоянні злочинності, слід згадати й те, що певна частина правопорушників завжди намагається ухилитися від відповідальності за вчинене ними, сховавшись у країнах, які не були місцем їхнього злочину. Чимало злочинців залишає Україну, переховуючись від вітчизняних правоохоронних органів, а територія України іноді стає місцем переховування злочинців, які втекли від органів правосуддя іншої держави. «Умови сучасного світу, - писав Рене Давид, - вимагають, щоб між державами встановилися, крім просто мирного співіснування, нові відносини співпраці як регіональні, так навіть і всесвітні» [1, с. 9].

Натепер можна говорити про те, що еволюція злочинності об'єктивно створила передумови до взаємозалежності і солідарності держав у реалізації кримінальної політики [2, с. 24-26]. Україна (як і будь-яка інша держава, яка поважає міжнародне право) має досить обмежені можливості у протидії кримінальним загрозам, що формуються й реалізуються на різних державних територіях (транскордонній, транснаціональній злочинності, злочинам, які мають регіональний, наднаціональний чи транснаціональний елементи).

Вітчизняні органи влади при здійсненні кримінального переслідування під час реалізації кримінальної відповідальності мають повноваження, окреслені межами внутрішньої (національної) кримінально-правової юрисдикції. Зважаючи на необхідність дотримання засад поваги державного суверенітету інших держав їхні працівники не можуть (і не мають права), керуючись внутрішнім законодавством України, виконувати на території іноземної держави дії, спрямовані на охорону правопорядку, розкриття злочинів, збирання доказів, затримання осіб, застосування покарань тощо [3, с. 174].

Перелічені вище чинники виводять проблеми організації реагування на злочини за межі внутрішніх інтересів нашої держави та вимагають від України вживати адекватні змінам криміногенної картини світу заходи як на рівні національної правової системи, так і на міжнародно-правовому рівні. В таких умовах все більш актуальними стають питання розвитку міжнародного співробітництва України в «антикримінальній» сфері.

Ці завдання мають спільно вирішувати всі суб'єкти владних повноважень як ті, які відповідають за нормативне забезпечення кримінальної політики України (парламент держави), так і ті, що здійснюють її практичну реалізацію (вітчизняні органи кримінальної юстиції) [4].

У спеціальній літературі питання міжнародного співробітництва, зумовленого спільними потребами підтримання правопорядку, обговорюються досить часто. Однак його загальне визначення ще й досі є дискусійним. Слід звернути увагу на те, що для формулювання відповідних дефініцій часто користуються категорією «міжнародне співробітництво в боротьбі зі злочинністю». В одних випадках її визначають як співробітництво із забезпечення захисту особи, суспільства, держави, міжнародного співтовариства від злочинних діянь, суспільна небезпечність яких вимагає об'єднання зусиль кількох держав. В інших це співробітництво розглядається як складна система відносин, що включає злочинність як об'єкт цілеспрямованого впливу держав у боротьбі з нею, узгоджену політику, договірно-правову основу та внутрішнє законодавство, правозастосовчу й організаційну діяльність суб'єктів співробітництва з попередження злочинності, кримінально-правову боротьбу з нею та виконання кримінальних покарань при дотриманні встановлених правил поведінки з правопорушниками [5, с. 14-16].

Як слушно вказує М.В. Буроменський, співробітництво поширюється на процеси уніфікації кримінального, кримінального процесуального, пенітенціарного законодавства, на надання міждержавної правової допомоги у кримінальних справах, на процеси формування міжнародного кримінального права [6, с. 738-739]. Тому правова основа діяльності держави, міжнародної спільноти і їхніх представників у цьому напрямі є комплексною. Як вважають деякі автори, вона включає положення як міжнародного кримінального права, так і норми внутрішнього кримінального та пов'язаного з ним законодавства [7, с. 43]. Слід зазначити, що міжнародне співробітництво з питань протидії злочинності не слід ототожнювати з міжнародним кримінальним правом, оскільки вони є самостійними й рівнобійними векторами розвитку міжнародно-правового співробітництва з правових питань [8].

Норми міжнародного кримінального права уособлюють волю світової спільноти, спрямовану на забезпечення процесів міжнародного співробітництва. Якщо держава з якихось причин ігнорує ці норми, це означає, що вона не бере участі у глобальній взаємодії з приводу зазначених злочинних посягань. Хоч фахівці часто конструюють відповідні дефініції крізь призму категорії «боротьба зі злочинністю», але понятійний апарат сучасних наук кримінально-правового циклу в сфері, яка стосується впливу на злочинність, відрізняється значним розмаїттям.

У науковому обігу перебувають також поняття «боротьба зі злочинністю», «попередження злочинності», «контроль над злочинністю», «правоохоронна діяльність» та низка інших. При цьому боротьба зі злочинністю розуміється як реакція суспільства на окремі злочини з метою стримування злочинності як явища за допомогою застосування кримінально-правових заходів впливу до осіб, які вчинили конкретні злочини [9, с. 4]. Міжнародна «антикримінальна» взаємодія і співпраця вказаними цілями і застосуванням зазначених засобів

не обмежується. У сучасному світі вона розвивається і в сфері розробки нормативно-правових актів, і в поліцейській сфері, і в пенітенціарній. Тому говорити про «міжнародну боротьбу зі злочинністю» - звужувати реальний зміст цієї діяльності. Більш точно її позначає категорія «міжнародне співробітництво у протидії злочинності». Вона краще відповідає європейському підходу до такого виду діяльності, оскільки дозволяє охопити як мінімізацію протиріч і факторів, які породжують злочинність і сприяють їй, так і скорочення окремих видів злочинів, а також адекватні заходи реагування на вже вчинені злочини [10, с. 163].

Понад півстоліття (починаючи з першого Конгресу ООН з попередження злочинності та поведження з правопорушниками, який відбувся в 1955 році в Женеві) у світі функціонує глобальна система боротьби зі злочинністю, яка включає головні органи ООН, її спеціалізовані установи та міжнародні організації, а також міжнародні регіональні організації по боротьбі зі злочинністю, міжнародні та національні судові системи, правоохоронні органи держав [11, с. 10]. У європейському регіоні міжнародне співробітництво з кримінально-правових питань координується Радою Європи, а також компетентними органами Євросоюзу (Європейською комісією, Радою ЄС) і створеними ними наднаціональними правоохоронними структурами (Європол, Євроюст). Зростає інтенсивність міжнародних контактів і на рівні національних правоохоронних органів (міжвідомчого співробітництва).

Структура міжнародного співробітництва України в сфері запобігання злочинності може бути показана перш за все за напрямками (рівнями), які дозволяють виділити двостороннє, регіональне та універсальне співробітництво [12, с. 184-189]. На двосторонньому рівні воно забезпечується договорами між Україною та окремими іноземними державами про взаємну правову допомогу, видачу злочинців, передачу засуджених осіб для відбування покарання (наприклад, це договори України про правову допомогу та правові відносини в цивільних і кримінальних справах із Республікою Грузія, з Естонською Республікою, з Республікою Молдова, з Республікою Польща). Такий формат взаємодії дозволяє максимально врахувати інтереси кожної сторони з конкретної проблеми [13, с. 11].

Висновки. Надійною гарантією належного функціонування європейського простору юстиції, свободи та безпеки (створення умов для ефективної міжнародної правоохоронної діяльності) є забезпечення необхідного рівня правопорядку не лише на території кожної окремої держави, але й усіх держав загалом.

Характерною ознакою спільного простору юстиції, свободи та безпеки є необхідність забезпечення гармонійного поєднання двох його аспектів: зовнішнього та внутрішнього. Внутрішній аспект цього простору передбачає об'єднання зусиль правоохоронних органів держав на забезпечення внутрішньої безпеки та під-

тримання правопорядку на території усього співтовариства, створення низки спеціалізованих органів (інституцій), діяльність яких має бути спрямована на сприяння роботі міжнародної системи запобігання злочинності.

Література

1. Голик Ю.В., Коробеев А.И. Преступность - планетарная проблема. (К итогам XI Конгресса ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию). СПб : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2006. 215 с.
2. Устав Организации Объединённых Наций и Устав Международного суда. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010 (дата звернення: 18 грудня 2019 року).
3. Зозуля Є. Міжнародне співробітництво в боротьбі зі злочинністю як історико-правове явище. URL: http://www.experts.in.ua/baza/analytic/index.php?ELEMENT_ID=41902 (дата звернення: 24 грудня 2019 року).
4. Didkivska G.V., Matkevych Y.Y. Causes and conditions of smuggling in Ukraine. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2019. № 58. Том 2. С. 75-79.
5. Черкасов Р.А. Проблемы международного сотрудничества в области борьбы с организованной преступностью. Воронеж : ВГУ, 2003. Вып. 1. 250 с.
6. Буроменський М.В. Міжнародне співробітництво України у сфері запобігання злочинності та боротьби з нею. *Правова система України: історія, стан та перспективи*: у 5 т. Х. : Право, 2008. Т. 5: Кримінально-правові науки. Актуальні проблеми боротьби зі злочинністю в Україні. С. 738-739.
7. Амранов Г.И. Место и роль уголовного права при реализации международного сотрудничества государств в борьбе с преступностью. М. : Моск. гос. акад. приборостроения, 2003. 150 с.
8. Буроменський М. Деякі судження про поняття міжнародного кримінального права. *Вісник Академії правових наук України.* 2003. № 2-3. С. 359-370.
9. Литвинов О.М. Організаційні засади функціонування системи протидії злочинності. *Вісник ХНУВС.* 2007. Вип. 39. С. 37-45.
10. Шостко О.Ю. Теоретичні та прикладні проблеми протидії організованій злочинності в європейських країнах : Автореф. дис. д-ра юрид. наук. Харків, 2010. 45 с.
11. Новіков О. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів. *Ефективність державного управління : збірник наукових праць.* 2015. Вип. 43. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/8.pdf (дата звернення: 24 грудня 2019 року).
12. Мартин Г.П., Шуман Х. Западная глобализация: атака на процветание и демократию. М. : Альпина, 2001. 335 с.
13. Войціховський А.В. Міжнародне співробітництво у боротьбі зі злочинністю як пріоритетний напрям зовнішньої політики України. *Право і безпека.* 2010. № 3. С. 10-15.

Дідківська Г. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри кримінального права та
кримінології
Університету державної фіскальної служби України

ЗЛОЧИННІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ЦІЛІСНИЙ КОМПЛЕКСНИЙ ФЕНОМЕН

Довбань І. М.

У статті розкрито проблему злочинності державних службовців як цілісного комплексного феномену. Доведено, що злочинність державних службовців несе в собі підвищену суспільну небезпечність. Саме її прояви посягають не тільки на інтереси державної служби, а можуть стосуватися інших родових об'єктів злочинів, які вчиняють державні службовці у процесі квазі-службової діяльності, спрямованої на задоволення особистих інтересів, нехтуючи публічними.

Ключові слова: злочини, які вчиняються державними службовцями, злочинність, суспільна небезпечність, інтереси державної служби, особа злочинця.

В статті раскрыта проблема преступности государственных служащих как целостного комплексного феномена. Доказано, что преступность государственных служащих несет в себе повышенную общественную опасность. Именно ее проявления посягают не только на интересы государственной службы, а могут касаться других родовых объектов преступлений, совершаемых государственными служащими в процессе квази-служебной деятельности, направленной на удовлетворение личных интересов, пренебрегая публичными.

Ключевые слова: преступления, совершаемые государственными служащими, преступность, общественная опасность, интересы государственной службы, личность преступника.

The article deals with the problem of public servants criminality as a holistic complex phenomenon. It is proved that public servants criminality carries an increased social danger. Factors of increased social danger of public servants criminality are: 1) the relevant crimes are committed during the performance by public servants the socially significant tasks of the public service, defined in Part 1 of Art. 1 of the Law of Ukraine "On Public Service"; 2) committing crimes by public servants diminishes public confidence in the apparatus of the state, thus eliminating the preventive power of both general and special subjects in combating crime; 3) committing such crimes is usually part of a broader so-called "criminal scheme" involving other subjects, often without being prosecuted for non-disclosure. In such circumstances, the multiplicity of crimes and their latency, respectively, are criminal-law and criminological factors of increased social danger of public servants criminality.

Therefore, the current law on criminal liability in Ukraine provides for a number of adverse criminal consequences for persons guilty of committing corruption offenses. It is not only the public service interests that are affected by it, but may also affect other generic objects of crimes committing by public servants in the course of quasi-official activities aimed at satisfying their personal interests and neglecting the public.

In particular, such objects of criminal and law protection are: life and health of a person; will, honor and dignity of a person; election, labor and other personal rights and freedoms of man and citizen; property; sphere of economic activity; the environment; public security; safety of traffic and operation of transport;

public order and morality; sphere of trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances, their analogs or precursors, and public health; state secrets, inviolability of state borders, securing conscription and mobilization; authority of state authorities, local self-government bodies, associations of citizens and crimes against journalists; sphere of electronic computers (computers), systems and computer networks and telecommunication networks; business and professional services related to the provision of public services; justice.

Key words: crimes committing by public servants, criminality, public danger, public service interests, person of the offender.

Постановка проблеми та її актуальність. Злочинність серед державних службовців є розповсюдженим явищем у всьому світі через найпоширеніший її вияв - корупційну злочинність, з огляду на що на міжнародному рівні (конференції, конгреси, конвенції) вона визнана «епідемією» у більшості країн. Історія цього виду злочинності досить давня, оскільки криється в механізмі задоволення особистих інтересів шляхом зловживання посадовим становищем, виконуючи відповідну функцію держави. За таких обставин можна стверджувати, що злочинність державних службовців виникає з моменту формування апарату держави й поставлення відповідних правовідносин під кримінально-правову охорону шляхом криміналізації відповідних суспільно небезпечних діянь. За таких обставин вказаний вид злочинності набував якісної й кількісної специфіки на різних етапах державотворення країн світу.

Поряд із наявністю відмінностей беззаперечним є факт схожості злочинів, які вчиняють державні службовці у різних країнах. Це їх підвищена суспільна небезпечність, зважаючи на те, що відповідні злочини вчиняються особами, покликаними протидіяти злочинності загаломсоціальними та спеціально-кримінологічними заходами. Це й засвідчує найвищий ступінь правового нігілізму, цинізму й дискредитації апарату держави в очах суспільства. За таких обставин постає потреба в ефективній реалізації у правоохоронній, судовій і кримінально-виконавчій практиці триєдиного принципу невідворотності кримінальної відповідальності, призначення, виконання і відбування покарань державними службовцями, винними у вчиненні злочинів. Тому й чинний Закон України про кримінальну відповідальність передбачає низку несприятливих кримінально-правових наслідків щодо осіб, винних у вчиненні корупційних злочинів, про які, зважаючи на підвищену суспільну небезпечність, йтиметься у цій публікації.

Наведені обставини вимагають відповідного наукового обґрунтування, включаючи вивчення проблеми злочинності державних службовців як цілісного комплексного феномену.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічну основу статті склали наукові доробки вітчизняних і зарубіжних вчених, присвячені

окремим кримінально-правовим і кримінологічним аспектам функціонування державної служби, кримінальній відповідальності державних службовців, кримінологічній характеристиці й запобіганню злочинам, у яких суб'єктом вчинення є державний службовець (службова особа). Серед них праці українських вчених П.П. Андрушка, Л.В. Багрій-Шахматова, В.С. Батиргаревої, І.Г. Богатирьова, М.Г. Вербенського, П.А. Вороб'я, В.О. Глушкова, В.В. Голіни, Б.М. Головкина, В.К. Грищука, І.М. Даньшина, С.Ф. Денисова, Т.А. Денисової, О.М. Джужі, В.М. Дрьоміна, О.О. Дудорова, В.П. Ємельянова, А.П. Закалюка, А.Ф. Зелінського, О.Г. Кальмана, В.В. Коваленка, О.Г. Колба, І.М. Копотуна, О.М. Костенка, І.П. Лановенка, О.М. Литвака, О.М. Литвинова, О.А. Мартиненка, П.П. Матишевського, М.І. Мельника, В.А. Мисливого, П.П. Михайленка, А.А. Музики, В.І. Осадчого, А.В. Савченка, В.В. Сташиса, В.Я. Тація, В.О. Тулякова, П.Л. Фріса, М.І. Хавронюка, В.І. Шакуна, Н.М. Ярмиш, С.С. Яценка та інших, а також низки зарубіжних дослідників: О.Я. Асніса, А.Г. Безверхова, Б.В. Волженкіна, А.І. Долгової, С.В. Ізосімова, І.І. Карпеця, В.М. Кудрявцева, В.В. Лунєєва, В.К. Максимова, М.В. Ремізова, О.В. Старкова, О.В. Тарасової, А.В. Шнітєнкова, І.М. Юзефовича та інших.

Поряд із вагомим внеском цих вчених у розроблення теоретико-прикладних засад протидії службовій (посадовій, корупційній) злочинності, питання вивчення злочинності державних службовців як цілісного комплексного феномену не набули широкого висвітлення, що й зумовило формулювання мети цієї публікації.

Метою статті є вивчення проблеми злочинності державних службовців як цілісного комплексного феномену.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи злочинність державних службовців як цілісний комплексний феномен, автор підтримує позицію зарубіжних вчених, які вважають, що з методологічних позицій ця проблема може також розглядатися як система логічно узгоджених, послідовних, ієрархічно впорядкованих питань, де одні передують іншим і визначають їх зміст. Більше того, на думку зарубіжних вчених Б.А. Аканова, Н.А. Карамзіна, ціна проблеми, навіть якщо вона вирішена, продовжує своє наукове життя, породжуючи нові проблеми [1, с. 17].

Тому в численних дослідженнях зазначається, що посадова (чиновницька, корупційна) злочинність - давня і масова хвороба суспільства, оскільки бере свої корені з утворення держави та її апарату і має витоки свого «самодетермінування» у прагненні більшості людей до здобуття матеріальних благ (не нехтуючи при цьому протиправними способами), виправдовуючи свої дії відсутністю тяжкої (на думку самих злочинців, оскільки не завдається прямої шкоди життю й здоров'ю інших осіб) шкоди. Історично це призвело до виникнення так званої «білокомірцевої» злочинності, тобто сукупності злочинів, вчинених чиновницьким апаратом, представниками влади, олігархами тощо.

Україна на різних етапах свого державотворення також відчувала низку суперечливих процесів, пов'язаних із вчиненням злочинів державними службовцями. Цьому аспекту буде приділено самостійну публікацію.

Натомість варто зазначити, що сучасний етап реформування (розвитку) державної служби України, пов'язаний із прийняттям 10 грудня 2015 року нового Закону

України «Про державну службу» [2], характеризується низкою поступальних процесів, повноцінна реалізація яких ускладнюється таким суспільно небезпечним явищем як злочинність. У свою чергу вияви злочинності можуть мати як загальний характер, так і спеціальний.

Злочинність державних службовців як сукупність вчинених ними протягом визначеного періоду часу злочинів і відповідних суб'єктів належить до спеціальних і характеризується підвищеною суспільною небезпечністю, тобто об'єктивно властивістю описаного у кримінальному законі діяння (дії чи бездіяльності) створювати загрозу або заподіювати шкоду об'єктам кримінально-правової охорони [3, с. 63].

Факторами підвищеної суспільної небезпечності злочинності державних службовців є :

- відповідні злочини, які вчиняються під час виконання державними службовцями соціально значущих завдань державної служби, визначених у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу». Тобто, за обставин нехтування інтересами держави на користь власних, переважно корисливих, що свідчить про найвищий рівень правового нігілізму. Та обставина, що особа вчиняє злочин, перебуваючи на посаді державної служби, свідчить про виключну наполегливість винного в його впертому намірі використовувати службове становище для власних цілей. Тому надзвичайна ситуація, за якої державний службовець вчиняє злочин, свідчить про велику суспільну небезпечність особи злочинця. Це повинно бути враховано під час призначення покарання.

- Вчинення злочину під час перебування на посаді державної служби свідчить про вперте небажання посадовця сумлінно ставитися до виконання своїх функціональних обов'язків, є зухвалим викликом суспільству, тому закон повинен на це реагувати. Так, закон (Кримінальний кодекс України [4]) встановлює підвищену кримінальну репресію в разі вчинення корупційних злочинів, що виявляється в нормах ст. 45-48, ч. 1 ст. 69, ч. 4 ст. 74, ч. 1 ст. 75, ч. 1 ст. 79, ч. 3 ст. 81, ч. 4 ст. 82, ч. 4 ст. 86, ч. 3 ст. 87, ч. 2 ст. 91 шляхом застосування конструкції «крім корупційних злочинів» та інших подібних при встановленні менш сприятливих (або шляхом повного їх виключення) обставин застосування тих або інших заохочувальних інститутів кримінального права, а також відповідним чином вибудовуючи систему кримінально-правових санкцій у межах норм Особливої частини закону про кримінальну відповідальність;

- вчинення державними службовцями злочинів зменшує довіру з боку населення до апарату держави, нівелюючи таким чином запобіжні можливості як загальних, так і спеціальних суб'єктів протидії злочинності;

- вчинення таких злочинів, як правило, є частиною більш широких так званих «злочинних схем», у яких також беруть участь й інші суб'єкти, часто не будучи притягнутими до кримінальної відповідальності внаслідок невикриття. За таких обставин кримінально-правовими й кримінологічними факторами підвищеної суспільної небезпечності злочинності державних службовців є множинність злочинів та їхня латентність.

За наведених обставин важливим, на думку автора, є саме дослідження злочинів, які вчиняють державні службовці, що ґрунтується не стільки на кримінальній статистиці, скільки на вивченні об'єктивної дійсності, безпосереднього спостереження, опитуванні та анкетуванні респондентів, визначенні їх латентності під час

виконання відповідними суб'єктами функцій держави.

Зазначений підхід дає автору можливість подивитися на проблему злочинності державних службовців і на її кінцевий продукт - особу, яка вчиняє відповідні злочини, оцінити різні сторони її поведінки під час обіймання посад державної служби, зокрема суспільну свідомість і психологію; соціальну самоорганізацію, комунікативну та нормативну сфери дотримання норм і правил проходження служби в державних органах. Так, вивчення емпіричних даних [5] засвідчує, що погляд на державну службу та можливості використання службового становища для вчинення злочинів, розміри збитків, латентність цього суспільно небезпечного явища перебувають у кореляційному зв'язку зі становищем державного службовця у відповідній ієрархії (категорії) посад державної служби.

Це підтверджується й дослідженнями українських кримінологів, а саме що державні службовці найвищого рівня і партійні діячі впливають на економічні та соціальні процеси з метою отримання політичної та економічної вигоди, зміцнення свого владного статусу і впливу. Одним із прикладів такої злочинної діяльності є корупційні дії народного депутата, пов'язані з отриманням неправомірної вигоди від компанії-нерезидента за видобуток бурштину в Україні та легалізація нелегального видобутку бурштину в Житомирській області [6].

Тому й доречним буде використання в цьому разі терміну «феномен» дотично до злочинності державних службовців, оскільки згідно з тлумачним словником, «феномен» - це рідкісне, незвичайне, виняткове явище [7, с. 651; 8, с. 732], яке іноді важко пояснити. Важкість такого пояснення полягає в нерозумінні державними службовцями, які належать до особи відповідного злочинця, а також нехтуванні таким критерієм ефективності державної служби як службова лояльність, яка є моральною передумовою загальносоціального запобігання злочинам, що вчиняють державні службовці.

Грунтуючись на офіційній статистиці за 2016-2019 роки [5], серед теоретичних і практичних проблем злочинності державних службовців автор виділяє відносно стабільні кількісні показники протягом 2016-2019 років із незначною динамікою змін (як у бік збільшення, так і зменшення): 2016 рік - 164 злочини, 2017 рік - 235, 2018 рік - 202, 2019 рік - 145 злочинів; посягання на різні об'єкти кримінально-правової охорони (життя та здоров'я особи; воля, честь і гідність особи; виборчі, трудові та інші особисті права і свободи людини і громадянина; власність; сфера господарської діяльності; довкілля; громадська безпека; безпека руху та експлуатації транспорту; громадський порядок і моральність; сфера обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів і здоров'я населення; державна таємниця, недоторканність державних кордонів, забезпечення призову та мобілізації; авторитет органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян і злочини проти журналістів; сфера використання електронно-об-

числювальних машин (комп'ютерів), систем і комп'ютерних мереж, мереж електрозв'язку; сфера службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг; правосуддя; домінування у їх системі злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг (2016 рік - 83,5%, 2017 рік - 83,0%, 2018 рік - 81,7%, 2019 рік - 84,1%) й злочину, передбаченого ст. 368 «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою» (2016 рік - 51,8%, 2017 рік - 31,5%, 2018 рік - 33,2%, 2019 рік - 44,8%). Невизначеність знань про злочинність державних службовців є свідченням наявної неузгодженості у кримінальному праві й кримінології та протиріччя між існуючою проблемою у сфері державної служби, її прихованістю (латентністю) та відсутністю потужних кримінологічних досліджень із цієї проблематики.

Висновки. Таким чином, для сфери функціонування державної служби України в умовах дії нового Закону України «Про державну службу» 2015 року характерним є дуалізм реформування (розвитку), що полягає в низці поступальних процесів і в такому суспільно небезпечному явищі як злочинність. За таких обставин злочинність державних службовців як цілісний комплексний феномен визначається як сукупність вчинених ними протягом визначеного періоду часу злочинів і відповідних суб'єктів, які належить до спеціальних видів злочинності та характеризується підвищеною суспільною небезпечністю.

Література

1. Аканов Б.А., Карамзин Н.А. Основы научных исследований / под ред. В.М. Мулдахметова. Алма-Ата : Мектен. 1989. 136 с.
2. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
3. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред. Є.М. Моїсеєв, І.Р. Романенко, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. Київ : Атіка. 2007. Т. IV. 1132 с.
4. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
5. Статистична інформація про осіб, які вчинили кримінальні правопорушення за 2016-2019 роки. *Генеральна прокуратура України*. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113898&libid=100820#.
6. Турлова Ю.А. Екологічна злочинність в Україні: кримінально-правові та кримінологічні засади протидії : монографія. Київ : Знання України, 2018. 459 с.
7. Новий тлумачний словник української мови: в 3 т., 200 000 слів / уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. 2-ге вид., виправ. Київ : Аконті, 2007. Т. 3. 864 с.
8. Сучасний тлумачний словник української мови: 60 000 слів / за заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В.В. Дубічинського. Харків : ВД «ШКОЛА», 2007. 832 с.

*Довбань І. М.,
кандидат юридичних наук (м. Київ, Україна)*

ОРГАНИ ЗМІШАНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ

Доценко О. С.

Стаття присвячена висвітленню однієї з актуальних проблем адміністративного права та управління - визначенню суб'єктів змішаної компетенції щодо забезпечення протидії організованій злочинності в Україні.

Звернута увага на відсутність чіткого визначення на законодавчому рівні суб'єктів протидії організованій злочинності. Автором систему суб'єктів протидії організованій злочинності за різними ознаками поділено на три категорії. Водночас запропонована стаття присвячена лише третій категорії суб'єктів протидії організованій злочинності - органам змішаної компетенції, які здійснюють протидію організованій злочинності в певній сфері під час виконання своїх основних функцій, і протидія організованій злочинності не є їхнім основним завданням.

Звернута увага на недосконалість і застарілі положення Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» і необхідність прийняття нового Закону України «Про протидію організованій злочинності».

Ключові слова: протидія організованій злочинності, суб'єкти змішаної компетенції протидії організованій злочинності.

Статья посвящена рассмотрению одной из актуальных проблем административного права и управления - определению субъектов смешанной компетенции по обеспечению противодействия организованной преступности в Украине.

Обращено внимание на отсутствие четкого определения на законодательном уровне субъектов противодействия организованной преступности. Автором система субъектов противодействия организованной преступности по разным признакам разделена на три категории. В то же время предложенная статья посвящена лишь третьей категории субъектов противодействия организованной преступности - органам смешанной компетенции, которые осуществляют противодействие организованной преступности при выполнении своих основных функций, и противодействие организованной преступности не является их основной задачей.

Обращено внимание на несовершенство и устаревшие положения Закона Украины «Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью» и необходимость принятия нового Закона Украины «О противодействии организованной преступности».

Ключевые слова: противодействие организованной преступности, субъекты смешанной компетенции противодействия организованной преступности.

The article focuses on one of the pressing problems of administrative law and management - the identification of mixed competence entities in order to combat organized crime in Ukraine, their tasks, functions, competencies and powers in these matters, the solution of which is important for the fight against organized crime.

Attention is drawn to the lack of a clear definition at the legislative level of the subjects of combating organized crime, which has penetrated into all spheres of public life, public administration, law enforcement and judicial bodies, local self-government

bodies, which significantly influences the resolution of issues against it.

Taking into account the directions of combating organized crime, individual opinions of scientists, own experience, of the system of subjects of combating organized crime, according to different features, is divided into three categories by the author: 1) bodies of general competence that produce and ensure the implementation of the policy of combating organized crime; 2) bodies of direct (functional) competence, which are intended to implement measures to combat organized crime; 3) bodies of mixed competence that counteract organized crime in a particular area in the performance of their essential functions, but counteracting organized crime is not their primary concern.

At the same time, the proposed article focuses only on the third category of organized crime counterparts - bodies of mixed competence that combat organized crime in a particular area in the performance of their essential functions, and counteracting organized crime is not their primary concern.

The forms of participation of bodies of mixed competence in combating organized crime are considered.

Attention is drawn to the imperfection and obsolete provisions of the Law of Ukraine "On Organizational and Legal Basis of Combating Organized Crime", which is a deterrent in the fight against organized crime and the need to adopt a new Law of Ukraine "On Combating Organized Crime".

Key words: counteraction to the organized crime, subjects of the mixed competence of counteraction to the organized crime.

Постановка проблеми. Реформована система правоохоронних органів України із протидії організованій злочинності, незважаючи на вивчення і посилання на зарубіжний досвід, все ще залишається малоефективною, і багато в чому наявні проблеми не вирішені. На жаль, реформована правоохоронна система продовжує залишатися такою, що не відповідає міжнародним стандартам захисту прав людини, відмічається каральною спрямованістю, корупційними зв'язками, залежністю від владних осіб, дублюванням функцій між собою, громіздким центральним апаратом і розбалансованою структурою на місцях, незадовільним організаційно-правовим і кадровим забезпеченням їхньої діяльності та ін. Тому важливою передумовою ефективного механізму адміністративно-правового забезпечення протидії організованій злочинності є створення дієвої системи уповноважених суб'єктів такої протидії, визначення чіткої мети і завдань їхньої діяльності, наділення необхідними повноваженнями і компетенцією, створення ефективної законодавчої бази та ін.

Слід відмітити, що тільки спеціально створені суб'єкти протидії організованій злочинності не зможуть, на жаль, забезпечити ефективну протидію організованій злочинності. До цієї діяльності потрібно залучати

Доценко О. С., 2019

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

й інші державні органи так званої змішаної компетенції, які повинні здійснювати протидію організованій злочинності в певній сфері під час виконання своїх основних завдань і функцій, а протидія організованій злочинності не є їхнім основним завданням.

Стан дослідження. Окремим питанням дослідження протидії організованій злочинності і діяльності суб'єктів такої протидії присвятили свої наукові праці Л.І. Аркуша, М.Г. Вербеский, О.В. Головкін, В.Л. Грохольський, О.О. Дульський, М.В. Корнієнко, О.В. Копан, Є.В. Курінний, Б.В. Лизогуб, О.Н. Литвак, В.І. Литвиненко, Є.І. Макаренко, Н.Є. Міняйло, С.С. Мірошніченко, Т.М. Міщенко, Є.В. Невмержицький, Г.П. Пожидаєв, І.В. Пшеничний, Ю.Ю. Сорочик, О.Ю. Шостко та інші. Водночас сьогодні залишається дискусійним питання щодо участі у протидії організованій злочинності державних органів, які повинні і можуть здійснювати протидію організованій злочинності в певній сфері під час виконання своїх основних завдань і функцій, хоча протидія організованій злочинності не є їхнім основним завданням.

Метою цієї статті є визначення державних органів, перед якими на законодавчому рівні необхідно чітко визначити мету, завдання, функції, компетенцію та повноваження із протидії організованій злочинності в певній сфері під час виконання своїх основних завдань і функцій, хоча протидія організованій злочинності не є їхнім основним завданням.

Виклад основного матеріалу. Думки науковців і практичних працівників щодо стану протидії організованій злочинності в Україні, виходячи із власного досвіду, ми поділили на три групи:

1) органи загальної компетенції, що виробляють і забезпечують реалізацію політики протидії організованій злочинності, до яких слід віднести державні органи, яким властиве управління (адміністрування) та контроль за всіма сферами суспільного життя. До таких суб'єктів віднесено: Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування;

2) органи галузевої (функціональної) компетенції, які покликані здійснювати протидію організованій злочинності: Національна поліція України, Служба безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, прокуратура, Державне бюро розслідування;

3) органи змішаної компетенції, які здійснюють протидію організованій злочинності в певній сфері під час виконання своїх основних функцій, і протидія організованій злочинності не є їхнім основним завданням. Переконані, що від чіткості і повноти законодавчої визначеності участі цих органів у протидії організованій злочинності залежить і ефективність такої протидії.

У запропонованій статті ми зупинимось лише на третій групі суб'єктів протидії організованій злочинності - органах змішаної компетенції, які здійснюють протидію організованій злочинності в певній сфері під час виконання своїх основних функцій, і протидія організованій злочинності не є їхнім основним завданням. Переконані, що від чіткості і повноти законодавчої визначеності участі цих органів у протидії організованій злочинності залежить і ефективність такої протидії.

До органів змішаної компетенції, перш за все, слід віднести окремі державні органи, які визначені в п. 3 ст. 5 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [1] як

органи, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю. Зокрема, це:

1) органи доходів і зборів (така назва й досі визначена в зазначеному Законі, що свідчить про неналежну його якість. Цей орган існував з 2012 по 2014 роки, з 2014 по 2018 роки - Державна фіскальна служба України, а 18 грудня 2018 р. постановою КМУ № 1200 Державна фіскальна служба України реорганізована і утворено Державну податкову службу України та Державну митну службу України) [2];

2) Державна прикордонна служба України;

3) органи державного фінансового контролю (Рахункова палата, Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, органи Державної контрольно-ревізійної служби України);

4) органи і установи виконання покарань та слідчі ізолятори;

5) розвідувальний орган Міністерства оборони України;

6) Служба зовнішньої розвідки України.

Слід зазначити, що окремі органи, які зазначені в п. 3 ст. 5 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [1] як органи, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, зокрема: Національна поліція України, органи прокуратури, НАБУ - нами обґрунтовано віднесено до органів галузевої (функціональної) компетенції, які покликані (зобов'язані) здійснювати протидію організованій злочинності, виходячи із законодавчих актів, регламентуючих їхні завдання, функції, компетенцію і повноваження. До таких законодавчих актів слід віднести Закони України: «Про Національну поліцію» [3], «Про прокуратуру» [4], «Про Національне антикорупційне бюро України» [5] та інші нормативно-правові акти.

Водночас, на наш погляд, перелік органів, які беруть участь у протидії організованій злочинності, не може бути вичерпним. Виходячи з аналізу повноважень органів галузевої (функціональної) компетенції, вони можуть до протидії організованій злочинності залучати й інші органи, установи, незалежно від форм власності, громадські організації та окремих громадян.

Участь зазначених суб'єктів у протидії організованій злочинності може здійснюватися у двох основних формах.

Перша - законодавчо-зобов'язуюча, коли окремих суб'єктів законодавець зобов'язує вчиняти певні дії щодо надання допомоги у протидії організованій злочинності. У ст. 18 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [1] визначаються обов'язки державних органів, що мають контрольні повноваження. Зокрема, Національний банк України, Антимонопольний комітет, Фонд державного майна, Державна податкова служба, Державна контрольно-ревізійна служба, митні органи України, а також інші державні органи, що мають право контролю за дотриманням організаціями і громадянами законодавства України, з метою боротьби з організованою злочинністю зобов'язані:

1) під час здійснення в межах своєї компетенції контрольних функцій з'ясувати неправомірні дії організацій і громадян, що можуть свідчити про злочинну діяльність або створювати умови для такої діяльності;

2) передавати відповідним спеціальним органам із боротьби з організованою злочинністю одержувану

під час здійснення контрольних функцій і аналізу інформацію, що надходить, відомості, що можуть свідчити про організовану злочинну діяльність та використовуватися для виявлення, припинення і попередження такої діяльності.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [1] сьогодні єдиним спеціальним органом із боротьби з організованою злочинністю є спеціальні підрозділи з боротьби з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України. Крім того, далеко не вся інформація, яка може бути виявлена зазначеними суб'єктами, відноситься до компетенції і повноважень спеціальних підрозділів із боротьби з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України. У такій ситуації виникає правова невизначеність щодо отримання, перевірки і реалізації інформації, яка надходить від державних органів, що мають контрольні повноваження;

3) за дорученням спеціальних органів із боротьби з організованою злочинністю проводити в межах своєї компетенції ревізії, перевірки та інші дії щодо контролю за дотриманням законодавства України організаціями і громадянами;

4) розробляти пропозиції щодо вдосконалення законодавства, спрямовані на усунення умов, що сприяють злочинній діяльності;

5) здійснювати інші заходи, передбачені цим Законом та іншими актами законодавства.

Органи доходів і зборів (сьогодні - Державна податкова служба України та Державна митна служба України) зобов'язані:

1) забезпечувати виявлення порушень законодавства про податки, збори, платежі та негайно повідомляти про це відповідні спеціальні підрозділи з боротьби з організованою злочинністю;

2) за дорученням спеціальних підрозділів із боротьби з організованою злочинністю проводити перевірку своєчасності надання і достовірності документів, пов'язаних із обчисленням сум платежів до бюджету, одержувати документи про платежі, що підлягають оплаті, та ті, що фактично надійшли в бюджет, здійснювати із цією метою входження в інформаційну систему, зв'язану з підприємництвом;

3) негайно повідомляти про всі випадки перереєстрації підприємства у зв'язку зі зміною власника, спеціальні підрозділи з боротьби з організованою злочинністю;

4) надавати необхідну допомогу під час проведення оперативно-розшукових заходів у зоні митного контролю;

5) за дорученням спеціальних органів із боротьби з організованою злочинністю проводити перевірку законності дій організацій і громадян, пов'язаних із переміщенням предметів і речовин через митний кордон, та здійснювати спільно з Національним банком України комплексний контроль за їхніми валютними операціями;

6) за дорученням спеціальних органів із боротьби з організованою злочинністю забезпечувати контрольовані поставки наркотичних і психотропних засобів, а також зброї та інших предметів, що використовуються організованими злочинними групами й угрупованнями з метою контрабанди [1].

Національний банк України з метою реалізації державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю зобов'язаний:

1) забезпечувати виявлення порушень законодавства з боку комерційних банків та інших підконтрольних Національному банку України підприємств, установ, організацій, які створюють умови для організованої злочинної діяльності, і притягнення винних до відповідальності;

2) встановлювати обсяги і форми звітності, яка подається Національному банку України, необхідні для виявлення організованої злочинної діяльності та умов, що їй сприяють;

3) попередньо інформувати спеціальні підрозділи з боротьби з організованою злочинністю про великомасштабні операції фізичних осіб (у розмірі понад сто мінімальних заробітних плат) чи юридичних осіб (у розмірі понад п'ять тисяч мінімальних заробітних плат), здійснені одноразово або протягом 30 днів;

4) за рішенням слідчого судді, суду припинити фінансування та операції з рахунків клієнтів [1].

Державна прикордонна служба України сприяє спеціальним підрозділам Служби безпеки України і підрозділам органів Національної поліції у виявленні, припиненні та попередженні організованої злочинної діяльності, затриманні та притягненні до відповідальності її учасників. Із цією метою Державна прикордонна служба України за дорученням спеціальних підрозділів із боротьби з організованою злочинністю Служби безпеки України, підрозділів Національної поліції та за наявності підстав, передбачених законами України, зобов'язана:

1) проводити перевірку і тимчасове вилучення документів у конкретних осіб, які прямують через державний кордон України;

2) не пропускати окремих осіб через державний кордон, здійснювати їх затримання в порядку, встановленому законом;

3) оглядати конкретні транспортні засоби і майно, що прямують через державний кордон України, і вилучати виявлені при цьому предмети та речовини, заборонені до вивезення і ввезення в Україну, та предмети контрабанди;

4) здійснювати дії щодо контролю і затримання українських та іноземних невійськових суден.

Слід відмітити, що в аналізованому Законі (ст. 5) [1] органами, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, також визначено: органи і установи виконання покарань та слідчі ізолятори; розвідувальний орган Міністерства оборони України; Службу зовнішньої розвідки України. Водночас завдання, функції, компетенція, повноваження, форми та методи їх участі в боротьбі з організованою злочинністю в законодавчому акті не визначено. На наш погляд, доцільно було б участь цих суб'єктів у протидії організованій злочинності визначити і конкретизувати в зазначеному Законі.

Другою формою участі різних суб'єктів у протидії організованій злочинності є взаємодія, яка відбувається відповідно до законодавства, в межах компетенції і повноважень кожної із взаємодіючих сторін. Форми такої взаємодії можуть бути різними. Але ми не ставили завдання дослідження і висвітлення таких форм взаємодії в цій статті.

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід відмітити, що на сьогоднішньому етапі розвитку правоохоронної системи України ще не сформовано єдиного підходу і бачення щодо стратегії протидії організованій злочинності. Чинний Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [1] містить певні протиріччя, неточності і невідповідності стану справ сьогоднішнього, фактично спрямований на регулювання діяльності і визначення адміністративно-правового статусу тільки одного суб'єкта протидії організованій злочинності - спеціальних підрозділів із боротьби з організованою злочинністю Служби безпеки України. Тому зазначений закон потребує суттєвого доопрацювання, а ще краще - прийняття з урахуванням реалій сьогоднішнього і наукових розробок нового Закону України «Про протидію організованій злочинності в Україні», в якому б чітко визначалися: стратегічна мета і завдання протидії організованій злочинності, суб'єкти здійснення такої протидії, їхній правовий статус, форми і методи протидії організованій злочинності, більш чітко визначення залучення державних та інших органів до протидії організованій злочинності та інші питання.

Література

1. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30.06.1993 р. № 3341-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 35. Ст. 358.
2. Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України : постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1200. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-utvorennya-derzhavnoyi-podatkovoyi-sluzhbi-ukrayini-ta-derzhavnoyi-mitnoyi-sluzhbi-ukrayini>.
3. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
4. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
5. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 47. Ст. 2051.

*Доценко О. С.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного управління
та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ*

РОЛЬ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Кадегроб А. І.

У науковій статті досліджено важлива роль громадської думки, її вплив на запобігання і протидію корупції в Україні. На підставі здійсненого аналізу нормативно-правових актів, засобів масової інформації та наукових думок аналізуються проблемні питання, які існують у цій сфері суспільних відносин та зроблено висновок, що громадська думка в нашій державі нерідко відіграє важливу роль у сприяттві протидії корупції в нашій державі.

Ключові слова: держава, корупція, запобігання, вплив, громадськість.

В научной статье исследована важная роль общественного мнения, ее влияние на предотвращение и противодействие коррупции в Украине. На основании проведенного анализа нормативно-правовых актов, средств массовой информации и научных мыслей анализируются проблемные вопросы, которые существуют в этой сфере общественных отношений. Сделан вывод, что гражданское мнение в нашей стране нередко играет важную роль в содействии противодействия коррупции в нашем государстве.

Ключевые слова: государство, коррупция, предотвращение, влияние, общественность.

Based on the analysis of normative legal acts, analysis of mass media and scientific opinions, the article analyzes the problematic issues that exist in the sphere of crime prevention. The analysis of the activity of public authorities, draws attention to the fact that among state authorities in the field of corruption offenses related to corruption, an important place is taken by the executive authorities, which perform the functions of public administration: the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the National Agency for Prevention of Corruption, State Bureau of Investigation, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the National Police, the Prosecutor General's Office of Ukraine. It was noted that public opinion on the activities of public administration entities in the field of preventing and combating corruption in Ukraine can be both positive and negative.

It is noted that in order to take into account public opinion, state takes legal measures to ensure public participation in the formation and implementation of state policy, by adopting the necessary regulatory legal acts. However, such effectiveness of influence of public opinion depends on the establishment of a legal connection, which is determined by: Regulations on Public Control Council of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, Regulations on Public Council of the National Anti-Corruption Agency, Regulations on Public Control Council in State Investigation Office, The Regulations on Public Council of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the Regulations on the Advisory Council of the Prosecutor General's Office of Ukraine. It is worth noting that various forms of interaction between citizens and public authorities are used to take into account public opinion

It is concluded that, taking into account scientific opinions and analysis of anti-corruption legislation, it can be noted that public opinion in the field of preventing and combating corruption in Ukraine acts as an independent element of influence on the activity of public authorities and is implemented by exer-

cising public control over the activities of specially authorized entities public administration in the area of preventing corruption-related offenses.

Key words: state, corruption, prevention, influence, public.

Постановка проблеми та її актуальність. В сьогоднішніх умовах суспільного життя важливу роль відіграє громадська думка. Органи державної влади, здійснюючи свою діяльність у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаних з корупцією, повинні не тільки дотримуватися принципів права закріплених в Конституції України, але і враховувати громадську думку щодо своєї практичної діяльності. Здійснюючи конкретний вплив на суспільну діяльність, на сьогодні громадська думка впливає на будь-яку сферу суспільних відносин, не є виключенням у цьому питанні і сфера запобігання і протидії корупції. Проте аналіз нормативно-правового регулювання відносин у сфері запобігання і протидії корупції дало підстави встановити, що на нормативному рівні існують певні прогалини, які не завжди враховують громадську думку в питанні здійснення ефективних заходів щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері запобігання і протидії корупції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Беручи до уваги важливість і проблемність теми, питання, пов'язане з участю громадськості та її ролі у сфері запобігання і протидії корупції, досліджувало чимало науковців, серед яких: В. Авер'янов, О. Банчук, В. Башкатова, О. Дудоров, Л. Жуковська, Р. Ігонін, О. Сорока, О. Світличний та інші. Однак на сучасному етапі розвитку нашої держави вкрай необхідний оновлений підхід до ролі й місця громадського контролю у сфері запобігання і протидії корупції.

Метою статті є з'ясування ролі і впливу громадської думки на діяльність уповноважених органів державної влади у сфері запобігання і протидії корупції.

Виклад основного матеріалу. Державна комунікація є однією з найважливіших складових системи державного управління. В умовах демократії органи державної влади мають дотримуватись у своїй діяльності принципів інформаційної відкритості і прозорості, підтримувати рівноправовий діалог із громадянами, забезпечувати узгодження інтересів держави й суспільства при вирішенні тих чи інших питань. Успішне формування та втілення державної політики безпосередньо залежить від уміння органів державної влади ефективно спілкуватися з громадськістю, обговорювати альтернативні варіанти політики та використовувати громадські пропозиції, щоб поліпшити якість політики. У цьому аспекті надзвичайно гостро стає питання забезпечення органами державної виконавчої влади України

Кадегроб А. І., 2019

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

ефективні зв'язки з громадськістю, адже саме вони є важливим чинником створення умов для більш широкої участі населення у формуванні та реалізації державної політики, уможливлення громадського контролю і зміцнення довіри до органів державної влади з боку громадськості [1, с. 3].

З метою врахування громадської думки державою здійснюються правові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996 від 03.11. 2010 р., яким затверджено «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», який визначає основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, які проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Слід погодитися з думкою В. Гаращука про те, що до громадського контролю слід відносити не тільки контроль з боку різних громадських об'єднань, а й контроль з боку громадян. Однак пересічний громадянин лише опосередковано бере участь у здійсненні контролю. Такий громадянин діє саме як представник громадського об'єднання [2, с. 112], а також з думкою О. Світличного, що створення належного механізму контролю потребує створення дієвого законодавчого акта [3, с. 362].

Аналіз нормативно-правового регулювання дає можливість зазначити, що чинне антикорупційне законодавство надає можливість здійснення не тільки державного, але і громадського контролю шляхом врахування громадської думки в діяльності державних органів. На це вказує ст. 14 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10. 2014 р. № 1700-VII, в якому зазначено, що громадський контроль за діяльністю Національного агентства забезпечується через Громадську раду при Національному агентстві, яка утворюється та формується Кабінетом Міністрів України з 15 осіб на підставі результатів конкурсу. Порядок організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві визначається розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.04.2017 р. № 231-р. На сьогодні до складу Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції входять 11 представників громадських організацій, які представляють різні регіони держави.

З метою забезпечення формування та діяльності Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України Законом України «Про Національне антикорупційне бюро» від 14.10. 2014 р. № 1698-VII, Указом Президента України № 272/2015 від 15.05.2015 р. затверджено «Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України», відповідно до якого основним завданням Ради громадського контролю є здійснення цивільного контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України. Члени Ради громад-

ського контролю Національного бюро мають суттєвий вплив на його організаційне функціонування, їх представники входять до складу конкурсних комісій, проводять конкурс на зайняття вакантних посад у Національному бюро, впливати на якісний склад посадових осіб цього органу.

Згідно зі ст. 28 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11. 2015 р. № 794-VIII, з метою забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю при Державному бюро розслідувань утворюється Рада громадського контролю у складі 15 осіб, яка формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу. Свою діяльність Рада громадського контролю при Державному бюро розслідувань здійснює відповідно до «Положення про Раду громадського контролю та порядок її формування», затвердженого постановою Кабінетом Міністрів України від 20.12.2017 р. № 1086. Крім того, що Рада громадського контролю при Державному бюро розслідувань бере участь у парламентських слуханнях щодо діяльності Державного бюро розслідувань, вона впливає на організаційне функціонування складу Державного бюро.

Проте на відміну від детального нормативного визначення громадського контролю за діяльністю Національного агентства, Національного бюро та Державного бюро, а також існуючих Положень про: утворення Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції, про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро, Раду громадського контролю при Державному бюро розслідувань, в Законі України «Про Національну поліцію» від 02.07. 2015 р. № 580-VIII зазначено, що контроль за діяльністю поліції може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України.

За відсутності відповідного «Положення про громадську раду при Національній поліції України» правові норми вказаного вище Закону мають певні ознаки абстрактності, однак такий підхід законодавця до формування норм статей щодо громадського контролю тільки формують основоположні принципи такого контролю, проте вони не встановлюють правовий механізм громадського контролю і мало в чому зобов'язують поліцейських прислуховуватися до громадської думки.

Ми вважаємо, що дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості за організацією та діяльності Національної поліції буде сприяти дієвий громадський контроль. Для цього, по-перше, посадовим особам Національної поліції потрібно виконати постанову Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11. 2010 р. № 996 (в редакції постанови № 353 від 24.04.2019 р.), в пункті 4 якої міститься вказівка, що міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, міським, районним державним адміністраціям необхідно вжити заходів для проведення протягом трьох місяців із дня набрання чинності цією постановою установчих зборів за участю інститутів громадянського суспільства для утворення громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади та забезпечити їх функціонування.

По-друге, посадові особи Національної поліції порушують частину третю ст. 7 Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06. 2018 р. № 2469-VIII, відповідно до якого центральні органи виконавчої влади, які мають у підпорядкуванні утворені відповідно до законів України військові формування, розвідувальні та правоохоронні органи: забезпечують цивільний контроль у межах своїх повноважень; створюють необхідні умови для здійснення іншими суб'єктами цивільного контролю передбачених законами повноважень, інформують із цих питань громадськість у порядку, визначеному цим та іншими законами України.

По-третє, відсутністю дієвого контролю як з боку Міністерства Внутрішніх Справ України та Кабінету Міністрів України, згідно зі ст. 7 Закону «Про національну безпеку України» Кабінет Міністрів України, а також відповідно до статей 113, 116, 117 Конституції і законів України здійснює контроль за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики у сферах національної безпеки й оборони, звітує з цих питань перед Президентом України і Верховною Радою України та забезпечує цивільний контроль за діяльністю Національної поліції України, інших органів виконавчої влади, які входять до сектору безпеки і оборони України.

Проте ми не можемо не звернути увагу на той факт, що при Міністерстві Внутрішніх Справ України діє Громадська рада, яка є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, і діє відповідно до «Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України», затвердженого наказом Міністра внутрішніх справ України № 927 від 15.11.2017 р. Відповідно до пункту б цього «Положення» Громадська рада має право:

- утворювати постійні та тимчасові робочі органи (правління, секретаріат, комітети, комісії, експертні та робочі групи тощо);

- залучати до роботи ради працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників вітчизняних та міжнародних інститутів громадянського суспільства, експертних і наукових організацій, підприємств, установ та організацій (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців (за згодою);

- організувати і проводити семінари, конференції, засідання за круглим столом та інші заходи; отримувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для забезпечення діяльності ради;

- у встановленому порядку отримувати від МВС проекти нормативно-правових актів щодо питань, які потребують проведення консультацій з громадськістю, у триденний строк після початку таких консультацій.

Треба визнати, що вказані в Положенні повноваження Громадської ради мають загальний характер. За такого Положення члени Громадської ради не впливають на прийняття рішення Міністерства Внутрішніх Справ України, його організаційне функціонування, члени Громадської ради не є членами конкурсних комі-

сій на зайняття вакантних посад, не впливають на якісний склад посадових осіб цього міністерства.

Це певною мірою стосується й органів прокуратури. О. Юшкевич зазначає: «на сьогоднішній день слід констатувати дуже повільне реформування системи роботи органів прокуратури з населенням. Поясненням такої ситуації є, можливо, відсутність на законодавчому рівні урегульованих положень, що визначали б засади та інструменти взаємодії громадськості з органами прокуратури, в тому числі особливості здійснення громадського контролю за органами прокуратури» [2].

З урахуванням того, що норми Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII, не містять будь якого виду контролю, вказане вплинуло і на «Положення про Консультативну раду при Генеральній прокуратурі України», затвердженого наказом Генерального прокурора України від 29.10.2014 р. № 41, яке втратило чинність згідно з наказом Генеральної прокуратури України від 16.03.2017 р. № 86. На жаль, створені консультативні ради при прокуратурах є фікцією [4].

Водночас варто звернути увагу на те, що з метою врядування громадської думки застосовуються різноманітні форми взаємодії між громадянами та органами державної влади, відокремлюються наступні: громадські дорадчі комітети, громадські слухання, дорадчі ради, громадянська просвіта, консультації, круглі столи, опитування громадської думки, організація громади, соціальний моніторинг, створення коаліцій [5, с. 12].

Висновки. З урахуванням наукових думок та аналізу антикорупційного законодавства, можна зазначити, що громадська думка у сфері запобігання і протидії корупції в Україні виступає як самостійний елемент впливу на діяльність органів державної влади й реалізується шляхом здійснення громадського контролю за діяльністю спеціально уповноважених суб'єктів публічного управління у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаних із корупцією.

Ефективність впливу громадської думки залежить від установавання правового зв'язку, який визначається нормативно-правовими актами. Якщо Громадські ради, які діють при Національному агентстві з питань запобігання корупції, Національному антикорупційному бюро України та Державному бюро розслідувань, можуть впливати на організаційне функціонування вказаних органів, то нормативне визначення Громадської ради при Міністерстві внутрішніх справ України та Консультативної ради при Генеральній прокуратурі України наразі взагалі відсутнє. Це свідчить про відсутність налагоджених взаємовідносини Міністерстві внутрішніх справ України та Генеральної прокуратури України з інститутами громадянського суспільства у сфері запобігання і протидії корупції в Україні.

З метою врахування громадської думки, налагоджених взаємовідносин між громадянським суспільством, їх впливу на діяльність вказаних органів необхідно прийняти відповідні нормативні акти щодо діяльності Громадських рад Міністерства внутрішніх справ України та Генеральної прокуратури України.

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

Література

1. Науково-методичне забезпечення зв'язків з громадськістю в органах державної виконавчої влади : метод. рек. / авт. кол.: С. Чукут, Т. Джига, А. Баровська та ін.; за заг. ред. С. Чукут. К. : НАДУ, 2008. 72 с.

2. Гаращук В. Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.

3. Світличний О. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: *проблеми теорії та практики правозастосування*: монографія. Донецьк: Державне видавництво «Донбас», 2011. 410 с.

4. Юшкевич О. Сучасний стан взаємодії громадськості та консультативної ради при прокуратурі в Україні. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/4300/>

5. Держава і громадянин: шлях до співпраці: Наук.-метод. матеріали з питань орг. громад. слухань / Уклад.: Е. Афонін, Л. Гонюкова. К.: Вид-во НАДУ, 2006. 84 с.

*Кадегроб А. І.,
здобувачка*

Науково-дослідного інституту публічного права

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У РАЗІ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНИХ ОПЕРАЦІЙ

Колесник С. П.

У статті проаналізовано зарубіжний досвід щодо протидії тероризму правоохоронними органами при проведенні антитерористичних операцій. Встановлено, що в зарубіжних країнах функції щодо організації та проведення антитерористичних операцій покладаються не тільки на правоохоронні органи, а й на спеціальні служби. Визначено, що правоохоронні органи зарубіжних країн у протидії тероризму та проведенні антитерористичних операцій співпрацюють із приватним сектором, громадськими організаціями та громадськістю. Доведена необхідність у розширенні міждержавної взаємодії та взаємодопомоги у сфері боротьби з тероризмом, обміну інформацією щодо терористичних організацій, співробітництва між судовими та правоохоронними органами щодо розслідування злочинів, пов'язаних з тероризмом.

Ключові слова: тероризм, правоохоронні органи, антитерористична операція, зарубіжний досвід.

В статье проанализирован зарубежный опыт по противодействию терроризму правоохранительными органами при проведении антитеррористических операций. Установлено, что в зарубежных странах функции по организации и проведению антитеррористических операций возлагается не только на правоохранительные органы, но и на специальные службы. Определено, что правоохранительные органы зарубежных стран в противодействии терроризму и проведении антитеррористических операций сотрудничают с частным сектором, общественными организациями и общественностью. Доказана необходимость в расширении межгосударственного взаимодействия и взаимопомощи в сфере борьбы с терроризмом, обмена информацией о террористических организациях, сотрудничества между судебными и правоохранительными органами по расследованию преступлений, связанных с терроризмом.

Ключевые слова: терроризм, правоохранительные органы, антитеррористическая операция, зарубежный опыт.

The article analyzes foreign experience of law enforcement agencies in conducting anti-terrorist operations. It is established that in foreign countries the functions of organizing and conducting anti-terrorist operations are entrusted not only to law enforcement agencies but also to special services. It has been determined that law enforcement agencies of foreign countries cooperate with the private sector, public organizations and the public in counter-terrorism and counter-terrorism operations.

The most promising directions are identified and interaction with relevant anti-terrorist organizations and institutions is ensured: UN, EU, NATO, OSCE, Council of Europe, Organization of American States, African Union, Association of Southeast Asian Nations, Association of Regional Cooperation Asia and the Shanghai Cooperation Organization.

It is established that, in fulfilling its commitments, Ukraine is a party to all international conventions and protocols governing various aspects of counter-terrorism operations. In particular, the Verkhovna Rada of Ukraine ratified the European Convention

for the Suppression of Terrorism, the International Convention for the Suppression of Bomb against Terrorism, the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, and others.

An example of long-term cooperation on counter-terrorism is US engagement with European Union countries, namely France, Germany and the United Kingdom, which has been expanding since 2001, when the George W. Bush Administration signed a key agreement with the EU Police Service (Europol). The agreement provided an opportunity to exchange strategic and technical information on counter-terrorism, money laundering, illegal drug, nuclear, radiological and human trafficking. In addition, an interesting aspect is the decision by the US State Department to use the professional knowledge of counter-terrorism staff and to direct them to a special program aimed at law enforcement and ordinary citizens alike.

The necessity of expanding interstate cooperation and mutual assistance in the sphere of combating terrorism, conducting anti-terrorist operations, exchange of information on terrorist organizations, cooperation between judicial and law enforcement agencies in investigating terrorist offenses has been proved.

Key words: terrorism, law enforcement agencies, anti-terrorist operation, foreign experience.

Постановка проблеми та її актуальність. Зростання терористичної активності в останні роки та її наслідки гостро ставлять питання як про підвищення заходів щодо боротьби з цією глобальною загрозою, так і про розробку стратегії й тактики такої боротьби. Щораз вища роль міжнародних терористичних угруповань спонукає до висновку про те, що ефективна протидія тероризму і, в кінцевому результаті, його знешкодження неможливі без широкого співробітництва держав, які є його жертвами, в тому числі й потенційними.

Наразі вивчення сутності та особливостей терористичних загроз активізувалося, як у країнах, що зазнали терористичних нападів, так і в державах, котрі усвідомлюють його потенційну небезпеку. Боротьба з тероризмом та проведення операцій щодо протидії йому є нагальним завданням не лише державних органів, інституту громадського суспільства, а й особливо - правоохоронних органів. Ефективність протидії терористичній діяльності зумовлена якістю законодавчого забезпечення, наявністю оптимальних технологій протидії та правильною побудовою системи органів, що мають її реалізовувати, а тому зарубіжний досвід є вкрай важливим для України, з точки зору як пошуку своєї найбільш ефективної моделі протидії, так і об'єднання зусиль з провідними розвинутими країнами в цьому напрямку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На доктринальному рівні окремі аспекти вивчення зарубіж-

Колесник С. П., 2019

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

ного досвіду по протидії тероризму та практики її застосування правоохоронними органами під час проведення антитерористичних операцій були предметом дослідження багатьох науковців, зокрема: О.М. Бандурки, І.П. Голосніченка, В.Л. Грохольського, Є.В. Додіна, В.В. Коваленка, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.В. Крутова, В.А. Ліпкана, О.М. Литвинова, Є.Л. Стрельцов, М.І. Хавронюка, О.О. Юхно, О.Н. Ярмиш, С.С. Яценко та багатьох інших. Отже, досвід роботи правоохоронних органів зарубіжних країн щодо протидії тероризму надасть можливість втілити в життя найбільш удалий напрацювання та перспективи практики щодо реалізації їх досвіду в Україні.

Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду та практики його застосування правоохоронними органами при проведенні антитерористичних операцій, а також розроблення пропозицій і рекомендацій, що сприятимуть вдосконаленню діяльності правоохоронних органів України в зазначеній сфері.

Виклад основного матеріалу. Науковий аналіз основних складових протидії терористичній діяльності вимагає функціонально чітких, прийнятих міжнародними, правоохоронними та науковими співтовариствами визначень і критеріїв цього суспільно-небезпечного явища і формування на цій основі ефективних заходів щодо його попередження і припинення.

Багато зарубіжних країн світу з метою протидії терористичній діяльності створюють нормативно-правову базу антитерористичної спрямованості. Такий шлях протидії тероризму є ефективним, тому для підвищення рівня ефективності боротьби з тероризмом в Україні необхідно запровадити комплексне, систематизоване антитерористичне законодавство, яке б повністю відповідало сьогоденню та не суперечило міжнародно-правовим нормам.

Комплексні заходи, спрямовані на протидію тероризму та на проведення антитерористичних операцій, здійснюються окремими країнами в межах їхніх власних можливостей. Провідна роль громадського суспільства та недержавних організацій у запобіганні конфліктам і тероризму була неодноразово підкреслена в різноманітних міжнародних документах [2, с. 137].

Сьогодні визначено найперспективніші напрямки та забезпечено взаємодію України з відповідними антитерористичними організаціями та установами: Організацією Об'єднаних Націй, Європейський Союз, НАТО, Організацією з безпеки і співробітництва в Європі, Радою Європи, Організацією американських держав, Африканським Союзом, Асоціацією країн Південно-Східної Азії, Асоціацією регіонального співробітництва Південної Азії, Азіатсько-Тихоокеанським економічним співробітництвом та Шанхайською організацією співробітництва.

Україна, виконуючи взяті на себе зобов'язання, є учасником усіх міжнародних конвенцій і протоколів, які регулюють різноманітні аспекти у проведенні антитерористичних операцій. Зокрема, Верховною Радою України ратифіковано Європейську конвенцію про боротьбу з тероризмом, Міжнародну конвенцію про боротьбу з бомбовим тероризмом, Міжнародну конвенцію про боротьбу з фінансуванням тероризму, Конвенцію Ради Європи із запобігання тероризму та інші.

У сучасних умовах однією з головних сил, які протидіють злочинності, є правоохоронні органи (поліція). Ці

служби - не лише виконавчий орган у механізмі влади тої чи іншої держави, який відповідає за підтримання правопорядку згідно з вимогами чинних нормативних актів своєї країни, а ще й виступає як спеціалізовано-правова служба в суспільстві, яка виконує спеціальні цілі та завдання. У зарубіжних країнах функції щодо організації та проведення антитерористичних операцій покладається не тільки на правоохоронні органи, а й на спеціальні служби.

12 грудня 2016 року на засіданні Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй прийнято резолюцію № 2322 (одним з авторів є Україна), яка закликає держави до укріплення та розширення міждержавної взаємодії та взаємодопомоги у сфері боротьби з тероризмом, обміну інформацією щодо терористичних організацій, співробітництва між судовими та правоохоронними органами щодо розслідування злочинів, пов'язаних із тероризмом [3].

Прикладом тривалої співпраці з питань протидії тероризму є взаємодія Сполучених Штатів Америки з країнами Європейського Союзу (передусім Францією, Німеччиною та Великою Британією), яка розширюється з 2001 року, коли адміністрація Джорджа Буша-молодшого підписала ключову угоду з поліцейською службою ЄС (Європол) [4]. Угода надала можливість здійснювати обмін стратегічною та технічною інформацією з питань протидії тероризму, відмивання грошей, протиправної торгівлі наркотиками, ядерними, радіологічними речовинами та людьми. У 2002 році додаткова угода між Європолом та компетентними органами США дозволила обмінюватись персональними даними підозрюваних осіб, а також запровадила інститут офіцерів зв'язку. З того часу взаємодія Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки розширюється та охоплює також питання протидії фінансуванню тероризму, нелегальній міграції, іноземним бойовикам-терористам [5].

Крім того, цікавим є аспект щодо прийняття Державним департаментом Сполучених Штатів Америки рішення використовувати професійні знання співробітників у сфері антитерористичної боротьби й направляти їх на проходження спеціальної програми, розрахованої як на працівників правоохоронних органів, так і на пересічних громадян. Головною метою антитерористичної програми Державного департаменту США є сприяння в гарантіях безпеки громадянам країни, як у щоденному режимі (всередині держави), так і під час зарубіжних туристичних і ділових поїздок. Програма має не тільки інформаційно-навчальний характер, а й містить у собі елемент пропаганди, спрямованої на налагодження контактів з іноземними посадовими особами для досягнення єдиного розуміння загрози й бажання проведення спільної боротьби з тероризмом. За цією програмою пройшло навчання понад 20 тисяч співробітників із більш ніж 100 країн [1, с. 94].

Уряд Сполучених Штатів Америки в останні роки протипоставив терористам нову загальнодержавну «Програму винагород», спрямовану на заохочення інформаторів - осіб, які повідомляють про підготовку терактів. До цієї програми приєдналася транспортна та пасажирська авіація. Відповідно до цієї Програми, на інформаторів поширюється Державна програма захисту свідків [8].

Досвід Великобританії з протидії тероризму передбачає Стратегію Об'єднаного Королівства, яка має чотири напрями протидії: запобігання, переслідування,

захист та підготовка [5]. З метою досягнення стану антитерористичної безпеки у Великобританії прийнято контртерористичну стратегію, що має назву CONTEST [7]. Стратегія передбачає координацію з іншими державними органами на таких рівнях:

1) тісна співпраця та координація дій правоохоронних органів всередині країни;

2) підтримка діалогу з приватним сектором, громадськими організаціями та громадськістю взагалі;

3) міжнародна співпраця з найближчими союзниками та іншими державами та їх об'єднаннями.

Крім законодавчого закріплення антитерористичних заходів, Великобританія має спеціальні формування, до компетенції яких належить боротьба з тероризмом. Ці антитерористичні підрозділи входять до складу регулярних збройних сил. Серед них провідне місце посідає Британська спеціальна повітряна служба (Special Air Service, або SAS). До бойової підготовки співробітників входить: тренування з використанням зброї, прийомів рукопашного бою в ході тренувальних циклів. Усі заняття проводяться в умовах, максимально наближених до бойових [7].

Діяльність Федеральна Республіка Німеччина у протидії терористичній діяльності та проведенні антитерористичних операцій передбачає впровадження нової системи оцінки загроз «Радар», що призначена для посилення моніторингу за потенційними терористами та покращення взаємодії поліцейських служб і судових органів. Це спільна розробка університету Цюріха та Федерального відомства кримінальної поліції. Передбачається, що оцінка потенційних загроз здійснюється системою за шкалою: помірний, помітний (значний) та високий ризик. Також «Радар» допомагатиме правоохоронцям у виявленні осіб, які використовують фальшиві документи [6].

Аналогічні підходи щодо протидії терористичній діяльності та проведенні антитерористичних операцій було застосовано і в Польщі, а саме в червні 2016 року прийнято закон про антитерористичну діяльність, який, зокрема, передбачає надання спецслужбам додаткових повноважень для попередження та протидії терористичним загрозам: спрощення доступу спецслужб до баз даних, розширення повноважень щодо проведення обшуків та затримання протягом 24 годин (до цього дозволялось від 6 до 22 год.), видворення іноземців, які становлять загрозу національній безпеці, надання права припиняти масові заходи та публічні зібрання у разі підвищення рівня терористичної загрози тощо [10].

Одним з яскравих представників розвинутого антитерористичного законодавства щодо протидії тероризму та проведенні антитерористичних операцій є Італія. Так, відповідно до закону «Про боротьбу з тероризмом», істотно спрощені процедури прийняття рішень судовими органами щодо блокування рахунків недержавних організацій, підозрюваних у зв'язках із терористами та одержання санкцій на негласний слуховий контроль їх переговорів. Компетентним органам надано право на застосування без обмеження запиту систем аудіо- та відеоконтролю, встановлених на приватних і державних об'єктах. Одним із головних законів, пов'язаних із протидією злочинності та оперативного реагування у складних ситуаціях, відіграє Закон Італії «Про термінові заходи охорони демократичного порядку і громадської безпеки», який надає компетент-

ним органам право в деяких випадках отримувати по телефону у прокурора санкцію на проведення обшуку чи арешту [9, с. 15]. Правоохоронна система Італії має у своєму складі низку спеціальних підрозділів, до яких належить спеціальна штурмова група Корпусу Карабінерів (Gruppo Intervento Gis) та тактичний підрозділ (Nucleo Operativo Centrale di Sicurezza NOCS). Спеціальна штурмова група є спеціальним підрозділом, який здійснює проведення антитерористичних операцій, звільнення заручників, операції по звільненню літаків із полону, звільненню викрадених людей особливо небезпечними злочинцями. Міністерство внутрішніх справ Італії може доручити цьому спецпідрозділу проведення операції щодо звільнення заручників у літаках, кораблях, поїздах, автобусах і в будівлях. Їх пріоритетним завданням є прикриття чи захист життєво важливих об'єктів від терористів і гарантія безпеки під час проведенні міжнародних зустрічей.

Іспанія є прикладом того, коли система національного законодавства не містить у собі спеціального закону, що регламентує боротьбу з тероризмом. Порядок діяльності правоохоронних органів країни та обмежування прав підозрюваних у тероризмі визначається кримінальним кодексом. Проте це суттєво не вплинуло на створення ефективної антитерористичної безпеки.

Основним антитерористичним підрозділом іспанських спецслужб є група спеціальних операцій (GEO, Grupo Especial para los Operaciones), яка сформована іспанським урядом як поліцейський антитерористичний підрозділ, у якому проходять службу висококваліфіковані спеціалісти спецслужб Іспанії. Спеціальний підрозділ GEO входить до складу Національної поліції Іспанії. Значний час підготовки GEO займає відпрацювання індивідуальних та групових тактичних дій у кризових ситуаціях (штурм будівлі, літака, морського судна, автомобіля), навчання мистецтву та застосування рукопашного бою. Досвід проведення спеціальних операцій свідчить, що оперативна обстановка часом змушує бійців штурмової групи здійснювати силове затримання терористів із застосуванням прийомів рукопашного бою. Однією з важливіших функцій GEO є охорона посольств Іспанії в умовах надзвичайного стану та в деяких випадках гарантії безпеки вищих посадових осіб [9, с. 17].

Значний досвід боротьби з тероризмом має Ізраїль. Держава протягом 50 років є об'єктом терористичних нападів. Проти терористів діють ізраїльська розвідувальна служба «Моссад», служба загальної безпеки «Шабак», підрозділи спеціального призначення поліції та збройних сил. Основною перевагою силових структур Ізраїлю вважається широка довіра до них населення, високий рівень професійної підготовки їх співробітників та розгалужена мережа інформаторів. Крім того, більшість ізраїльських громадян готові до екстрених ситуацій, а в разі необхідності до терориста в момент вчинення терористичного акту мають право застосувати зброю як силовики, так і охоронці приватних структур (при в цілому достатньо суворому законодавстві щодо застосування зброї). Поєднання зусиль органів державної влади і суспільства, а також окремих громадян у боротьбі з тероризмом є досить ефективним елементом системи протидії цьому небезпечному явищу.

Терористичні акти проти громадян цієї держави набули систематичного явища та спонукали уряд створити найбільш досконалу систему антитерористичного

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

захисту та активної протидії. Останнім часом пріоритетними напрямками держави в цій сфері стали: розвідка, оперативні можливості щодо контртероризму та захисту. Здійснення розвідки ґрунтується на людському факторі, певному досвіді цивільного населення щодо антитерористичних дій.

Початковий курс антитерористичної підготовки військовослужбовців проходить у підрозділі «707», він триває три тижні, які забезпечують захист від проявів тероризму і п'ять тижнів для штурмових підрозділів. Надалі військовослужбовці проходять курс підготовки відповідно до своєї специфіки на базі свого підрозділу (чотири та вісім тижнів). Загальний курс підготовки у військовослужбовців складає один рік вісім місяців, і тільки після завершення всього курсу підготовки вони залучаються до виконання реальних бойових дій.

У структурі служби безпеки Ізраїлю існує спецпідрозділ Генерального штабу Армії оборони Ізраїлю, що має назвою «Сайерет Маткаль», який був створений ще у 1957 році. Він характеризується високою мобільністю, вмінням ініціативно мислити в оперативній ситуації [9, с. 30]. Загін «Сайерет Маткаль» також відомий під назвою «262» або «269», являє собою роту і має у своєму складі управління, три бойових взводи і групу постачання. Усі військовослужбовці роти мають парашутний диплом або навіть свідоцтво парашутиста тактичної ланки, оволоділи однією або декількома військово-обліковими спеціальностями найрізноманітнішого профілю. Більш того, у складі роти є ще одна невелика бойова група, яка здійснює звільнення заручників і навіть здатна штурмувати об'єкти у відкритому морі. Військовослужбовці цієї бойової групи навчені техніці занурення з підводними дихальними апаратами [9, с. 31].

Крім того, ефективність боротьби з терором різко зросла завдяки широкому використанню «Шабак» (Загальна служба безпеки та контррозвідки Ізраїлю) унікальних технологій виявлення і ліквідації терористів. У ході допитів арештованих терористів співробітники ізраїльської держбезпеки використовують широкий спектр методів тиску, які дозволяють зламати навіть найбільш переконаних фанатиків і схилити їх до роботи на ізраїльські спецслужби. Зібрана за допомогою технічних засобів й агентури інформація про терористичну активність, про підготовку смертників, про склади зброї та вибухівки ретельно аналізується. За цими даними плануються антитерористичні операції, складаються і затверджуються на найвищому рівні списки терористів, які підлягають ліквідації. До списків заносяться ватажки бандитських формувань, наставники шахідів-самогубців - загалом, усі ті, чії руки в крові мирних ізраїльтян. Терорист, який підлягає ліквідації, відстежується (всі його переміщення, зв'язок, місця перебування - С. К.). Для цих цілей широко використовуються, поряд з даними агентури, і різноманітні унікальні технічні засоби.

Незважаючи на декларовану готовність держав дотримуватися вимог національного й міжнародного законодавства, практика показує, що в інтересах підвищення ефективності антитерористичної діяльності дозволяється уповноваженими органами і особами вжити заходи, які не завжди відповідають нормам права, зокрема:

– фізичне знищення лідерів терористичних організацій;

– використання спеціальних методів дізнання (тортур) щодо осіб, причетних до тероризму;

– застосування репресивних заходів щодо родичів терористів.

Так, фізичне знищення терористів практикується силовими структурами різних країн, у тому числі Ізраїлем та Сполученими Штатами Америки [5].

Крім того, ізраїльські спецслужби розробляють методи боротьби з потенційними терористами у соціальних мережах. Тому застосовуються спеціальні фільтри: за віком, релігійними переконаннями, соціально-економічними умовами, що дозволяють звузити коло потенційних підозрюваних. Система позначає повідомлення в соціальних мережах, які сигналізують про можливий теракт. Для обґрунтування необхідності таких дій з боку спеціальних служб Ізраїлю активно використовується роз'яснювальна робота за допомогою національних засобів масової інформації.

Отже, враховуючи актуальність та значення вирішення проблем ефективності боротьби з терористичною діяльністю в зарубіжних країнах, зазначимо, що кожна країна визначила за національним законодавством конкретну форму боротьби з тероризмом та організованою злочинністю із покладанням зазначених функцій на певний окремий поліцейський орган, а координацію всієї діяльності - на державні міжвідомчі органи, якими є, зокрема, комітети, комісії, агентства, центри, служби, ради, бюро, управління тощо. Об'єднуючими в цьому є обставини, які з різною інтенсивністю спонукали до прийняття владних рішень щодо створення подібних органів, у тому числі й координуючих.

Висновки. В результаті аналізу зарубіжного досвіду щодо протидії терористичній діяльності та проведенні антитерористичних операцій пріоритетними напрямками є:

1) удосконалення загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, враховуючи сучасні терористичні загрози національній безпеці України;

2) створення єдиного, незалежного, відокремленого від правоохоронних органів, спеціалізованого структурного підрозділу, який безпосередньо підпорядковується вищому політичному керівництву держави, зміцнення його потенціалу та надання надзвичайних повноважень;

3) впровадження антитерористичної підготовки, яка передбачає взаємодію спеціальних підрозділів із цивільним населенням країни;

4) розроблення активних заходів із протидії використанню мережі Інтернет для проведення діяльності терористичного характеру; обмін інформацією про боротьбу з тероризмом й організованою злочинністю між спеціальними антитерористичними підрозділами зарубіжних країн;

5) здійснення боротьби з тероризмом не лише військовими діями та силовими операціями, а й проведенням освітніх заходів, що сприяють розвитку в людини необхідних для комфортного й безпечного життя компетенцій;

6) укладення міжнародних договорів про співробітництво у сфері боротьби з тероризмом;

7) налагодження постійного обміну досвідом із відповідними органами іноземних держав та міжнародними організаціями, які здійснюють боротьбу з тероризмом.

Література

1. Levi M. The Prevention Control of Organised Crime in Europe: The Emerging Global Paradigm? *International Keyissues in Crime Prevention and Criminal Justice: paper in celebration of 25 year of HEUNI*. Helsinki, 2006. pp. 92-108.
2. Ліпкан В.А. Боротьба з тероризмом: Монографія. К. : Знання України, 2002. 254 с.
3. Імплементация Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: рекомендації на основі досвіду країн Східної Європи : наук. доповідь / за ред. акад. НАН України В.М. Гейця; чл.-кор. НАН України А.І. Даниленка, чл.-кор. НАН України, д-ра екон. наук Т.О. Осташко ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». - К. : ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України», 2015. - 104 с. VIII. URL: <http://ief.org.ua/docs/sr/284.pdf> (дата звернення: 26.12.2019).
4. European Counter Terrorism Centre (ECTC) at Europol and counter terrorism related information sharing. URL: <http://www.statewatch.org/news/2015/nov/eu-council-europol-ECTC-14244-15.pdf> (дата звернення: 26.12.2019).
5. Pollack Joshua H., Wood Jason D. Enhancing Public Resilience to Mass-Casualty WMD Terrorism in the United States: Definitions, Challenges and Recommendations. Defense Threat Reduction Agency, Advanced Systems and Concepts Office. Report Number ASCO 2010042. Contract Number DTRA01-03-D-0017-0018. URL: <https://fas.org/irp/agency/dod/dtra/resilience.pdf>. (дата звернення: 26.12.2019).
6. Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security-related Risks programme (CIPS). URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l33262_en.htm. (дата звернення: 26.12.2019).
7. The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism June 2018/ CONTEST/ URL: https://publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/716907/140618_CCS207_CCS0218929798-1_CONTEST_3.0WEB.pdf (дата звернення: 26.12.2019).
8. U.S. Congress. U.S. Patriot Act of 2001. P.L. 107-56. Sec. 1016(e). The Library of Congress, 2001. P. 4.
9. Кудінов С.С. Міжнародний досвід протидії тероризму та його значення для України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. Херсон: ВД «Гельветика», 2019. Вип. № 1(69). Т. 30. С. 14-26.
10. Countering the Changing Threat of International Terrorism: Report of the National Commission on Terrorism. Pursuant to the Public Law? 105-th Congress. The Federation of American Scientists (FAS). URL: <https://fas.org/irp/threat/commission.html> (дата звернення: 24.12.2019).

Колесник С. П.,

здобувач кафедри тактико-спеціальної,
вогневої та фізичної підготовки

Одеського державного університету внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ПРОПАГАНДИ ВІЙНИ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Коруц У. З.

У науковій статті досліджено сутність пропаганди війни в історично-правовому контексті. Розглянуто питання визначення поняття пропаганди, її розуміння, значення в юридичних словниках, застосування та закріплення в сучасних документах.

Автор звертає увагу на те, що пропаганда війни має багатовікову історію та сам термін вживався неоднозначно, як і з позитивного на ранніх етапах, так і негативного сприйняття. Відзначено, що в міжнародному праві немає узгодженого визначення терміну пропаганди, зокрема пропаганда війни чи мови ненависті (мова ворожнечі). Досліджено термін пропаганда в етимологічному, лінгвістичному, правовому аспекті.

Підкреслюється, що зацікавленість у питанні пропаганди непостійна в часі, превалює акцент на воєнній пропаганді, особливо ворожій. Проведений аналіз дає підстави зробити висновки про те, що воєнний контекст вживання слова пропаганда значно вплинув на значення самого слова, ставлення до пропаганди, а також методи, що застосовуються при її вивченні.

Ключові слова: пропаганда, пропаганда війни, міжнародне право, злочин, війна.

В научной статье исследована сущность пропаганды войны в историко-правовом контексте. Рассмотрены вопросы определения понятия пропаганды, ее понимание, значение в юридических словарях, применение и закрепление в современных документах.

Автор обращает внимание на то, что пропаганда войны имеет многовековую историю и сам термин употреблялся неоднозначно, как и с положительной на ранних этапах, так и с негативной точки зрения. Отмечено, что в международном праве нет согласованного определения срока пропаганды, в частности пропаганда войны или языка ненависти (язык вражды). Исследовано срок пропаганда в этимологическом, лингвистическом, правовом аспекте.

Подчеркивается, что заинтересованность в вопросе пропаганды непостоянна во времени, превалирует акцент на военной пропаганде, особенно вражеской. Проведенный анализ дает основания сделать выводы, что воєнний контекст употребления слова пропаганда значительно повлиял на значение самого слова, отношение к пропаганде, а также методы, применяемые при ее изучении.

Ключевые слова: пропаганда, пропаганда войны, международное право, преступление, война.

The scientific article deals with the essence of war propaganda in the historical and legal context. The question of definition of the concept of propaganda, its understanding, meaning in legal dictionaries, application and already consolidation in modern documents are considered.

The author draws attention to the fact that propaganda of the war has a centuries-old history and the term itself has been used ambiguously, both from the positive in the early stages and the negative perception. It is noted that there is no harmonized definition of the term propaganda in international

law, including propaganda of war or hate speech. The term "propaganda" has been researched in the etymological, linguistic, legal aspect.

It is emphasized that the interest in propaganda is unstable in time, and the emphasis on military propaganda, especially hostile, prevails. The conducted analysis gives grounds to conclude that the military context of the use of the word propaganda significantly influenced the meaning of the word itself, attitude to propaganda, as well as the methods used in its study.

The authors note that the Rome Statute of the International Criminal Court does not contain provisions such a crime composition as propaganda of war, and considers that "direct and public incitement to aggression" or war propaganda should be included in the Rome Statute of the ICC as an independent (separate) international crime.

It is noted that the UN General Assembly resolution indirectly interprets the term "propaganda of war" in the resolution "Measures to be taken against propaganda and incendiaries of the new war", noting that it "condemns any kind of propaganda of war being waged, intended or capable of creating or to heighten the threat of peace, the breach of peace or the act of aggression". Thus, the UN has determined that war propaganda can take many forms and is aimed at creating or exacerbating the threat of peace, the breach of peace, or acts of aggression.

Author concludes that propaganda of war is an instrument of directional pressure of one state on the society, population, social groups of another state, which does not cause direct destruction of objects of the material world, but leads to deformation of public consciousness, threats to social psychology, national unity. That is, propaganda of war has clearly pronounced negative consequences for society, invisible at first glance due to the fact that the manifestations of deformation of the mental state of man are manifested only later.

Key words: propaganda, war propaganda, international law, crime, war.

Постановка проблеми. Пропаганда війни має багатовікову історію. У той же час на ранніх етапах розвитку цього суспільно небезпечного явища вона виражалася та проявлялась у різних формах та мала епізодичний характер. Пропаганда війни як злочин повинна розглядатися не лише в суто кримінально-правовому розрізі, як діяльність априорі протиправна, але й у розрізі національної інформаційної безпеки. Адже пропаганда війни, як сукупність негативних за своїм соціальним забарвленням дій, спрямовується на інформаційне середовище, деформуючи інформацію щодо гострих соціальних питань. У свою чергу це призводить до деформації суспільної свідомості, формуванню стійкої точки зору в певних соціальних груп стосовно певних проявів соціальної несправедливості, які можуть бути вирішені виключно за рахунок військових дій. Тобто пропаганда як злочин є надзвичайно складною для точної кваліфікації форм протиправної поведінки, оскільки невизначеність та інколи прихована природа її негативних наслідків суттєво зменшують розмір шкоди або

інший негативний ефект, який може бути покладений в основу встановлення відповідного виду та міри кримінальної відповідальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Міжнародно-правові аспекти пропаганди війни виступили предметом наукового аналізу вітчизняних та зарубіжних дослідників, таких як Л.В. Губерський, Д.В. Скринька, І. Дінштайн, М. Керні, Д. Макголдрик, Т. Макгонагл, В.В. Маклаков, Г. Майкл, Т. Мендель. Разом із цим потребують подальшого з'ясування питання щодо змісту та структури феномену пропаганди війни, а також репрезентації вказаного поняття в міжнародному праві та національному законодавстві.

Метою статті є дослідити поняття пропаганди війни в історико-правовому аспекті на основі норм міжнародного права та історичних фактів.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж аналізувати поняття «пропаганда війни», спробуємо з'ясувати зміст терміну «пропаганда». В етимологічному значенні пропаганда є особливим видом соціальної діяльності, метою якої є поширення знань, інформації для формування певних поглядів, уявлень та емоційного стану. Сьогодні вона є важливою частиною інформації системи суспільства [1, ст.27].

Історія слова «пропаганда» є досить показовою у значенні слова, які можна розглядати як наслідок ідеологічних і культурних змін. Майже до XVI ст. слово пропаганда являлось латинським терміном, який використовувався тільки в біології у зв'язку з розмноженням тварин та рослин. Папа Григорій XIII (1572-1585) уповноважив трьох кардиналів «de propaganda fide» поширювати католицьку віру в нехристиянських землях. У 1622 році Григорій XV створив святе братство de propaganda fide. У 1627 році Урбан VIII заснував collegium de propaganda з метою навчання місіонерської діяльності. Латинське слово propaganda у перекладі Вільяма Флечера означає «те, що повинне розповсюджуватись» і вносить деякі зміни в семантику слова «віра» [2].

Вагоме дослідження американського автора Феллоуз Ерні зосереджене на історичних аспектах, зокрема, автор відзначає, що в англійській мові слово пропаганда вперше появилось в 1718 році, відповідно до Оксфордського словника, є посилання на *The Congregation of the Propaganda*. Тоді воно було застосоване в релігійному контексті. Дане поняття незмінно носило релігійне забарвлення впродовж XVIII-XIX століть. А вже в XIX ст. зафіксовано вживання слова в політичному та воєнному аспекті. Зокрема, в 1800 році в газеті *Philadelphia Aurora* була опублікована наступна замітка: «Нам удалось отримати корисну інформацію стосовно Ілюмінатів штату Коннектикут та Массачусетс, а нещодавно стосовно подібної пропагандистської діяльності в штаті Делавер». У 1824 році Даніел Ребстер, виступаючи в Конгресі із промовою щодо революції у Греції застосував вислів: «Багато хто може вважати рішення донкіхотським, від якого віє духом походів чи пропагандистським духом». А в 1852 році Міллард Філмор відзначив: «<...> ця нація не може стати пропагандистом свободи, допоки не підніметься проти Об'єднаних сил Європи» [2].

У контексті лінгвістики чимало дослідників відзначили, що вживання слова пропаганда в політичному контексті вперше появилось в Америці. Проте точне місце походження політичного значення слова невідоме.

У 1943 році у словнику з'явилося визначення, в якому відзначалось нерелігійне значення слова: «Першочергово означаючи розповсюдження віри в сучасній політичній мові, слово пропаганда є терміном, який означає докір таємним спіллотам за розповсюдження поглядів та принципів, які викликають жах і відразу в більшості правління». У такий спосіб до середини XIX століття в більшості частинах світу за словом закріпились негативні конотації.

Варто зазначити, що слово пропаганда (включає похідні від нього форми пропагандист, пропагувати - У. К.) не було в широкому вжитку в XVIII і XIX століттях. Сильним поштовхом до його застосування стала Перша світова війна (1914-1918 рр.). Проте Уїлл Ірвін досить перебільшив вплив воєнного часу: «До 1914 року слово пропаганда входило тільки в словники з літератури і було наділене гідним значенням. До Світової війни «пропаганда» означала тільки засоби, звертаючись до яких прихильник політичної чи релігійної віри стверджував «незвернених» прийняти її. Після двох років з того часу це слово ввійшло в обіг простих селян і стало випускати отруйні корені. У кінці кінців цим словом стали прикривати відкриту брехню.

Більшість пропагандистського матеріалу Першої світової війни містило в собі перебільшення і брехню. Книги, які відкривали істинну природу та призначення цього матеріалу, зробили так, щоб слово пропаганда отримало іншу «славу». Найбільш значимими роботами такого типу були *Harold D. Lasswell, Propaganda Techniques in the World War (New York, 1927)*; *Arthur Ponsonby, Falsehood in War-Time (London, 1928)*; *George Sylvester Viereck, Spreading Germs of Hate (New York, 1930)*; *George G. Bruntz, Allied Propaganda and the Collapse of the German Empire in 1918 (Palo Alto, Calif., 1938)*; *Squires, указ. соч.*; *James R. Mock and Cedric Larson, Words That Won the War (Princeton, N.J., 1939)*; *H.C. Peterson, Propaganda For War (Norman, Okla., 1939)*; *James Morgan Read, Atrocity Propaganda 1914-1919 (New Haven, Conn., 1941)* [3].

Негативне ставлення до пропаганди, характерне для 1920-30х рр., було перш за все результатом асоціації цього слова з діями, які здійснювались у воєнний час, та засуджувались як такі. Більше того, участь у війні розглядалась деякими державами як помилкове. Таке ставлення повною мірою могло бути посилене недовірою протестантів до католицизму, з яким це слово першочергово асоціювалось. Висловлювались також пропозиції, перш за все психоаналітиками, про те, що почуття страху та підозри, пов'язані з пропагандою, є результатом психологічної невпевненості й морального приниження в суспільстві під час соціальних конфліктів (*Ernst Kris, "The "Danger" of Propaganda", American Imago, II (1941), 3-42*; *"Some Problems of War Propaganda", Psychoanalytic Quarterly, XII (1943), 38199* [4]).

Кріс та Лейтес виділяють основні пункти, за якими пропаганда під час Другої світової війни відрізнялась від попередньої, що проводилась у період Першої світової війни, та зводять їх до наступного (*Ernst Kris and Nathan leites. "Trends in Twentieth Century Propaganda", in Psychoanalysis and the Social Sciences, I (1947), 393-409*):

Пропаганда носила більш тверезий характер, оскільки використовувалось менше слів із високим оціночним потенціалом.

Була менш моралістичною, акцент робився на фактичних даних на шкоду висловлювань яких-небудь переваг.

У ній містилось більше значимої інформації [5].

Існує значна кількість дефініцій «пропаганди», більшість з яких зводиться до таких дій: маніпуляція, переконання, примус і таке інше. Один із найбільш відомих дослідників психологічної війни Поль Лайнбарджер, визначив пропаганду: «<...> як організоване переконання без застосування насильницьких заходів» [6, ст.231]. Лайнбарджер уважав, що сучасні війни не можуть проводитись без пропаганди, оскільки вона є дієвим засобом ненасильницького таємного примушення людини: «пропаганда може стати дійсно зброєю психологічної війни науковою за духом і перетвореною на мистецтво, якщо проведення пропагандистських операцій буде контролюватися на основі наукових методів» [6, с. 249].

У науковій статті В.О. Васишин автор відзначає, що під пропагандою розуміється певна форма комунікації, яка виражається в поширенні фактів, аргументів, чуток та інших відомостей з метою впливу на стан суспільної думки чи громадської позиції та її формування/«переформування» в інтересах того, хто здійснює зазначену пропаганду. У широкому розумінні цього слова під нею розуміють поширення соціальних, політичних, природнонаукових та інших знань із метою їх утілення в суспільну свідомість [7].

У свій час Гарт Йовет та Вікторі О'Доннел запропонували коротке визначення терміну «пропаганда»: «пропаганда» - це умисні, систематичні спроби змінити сприйняття, маніпулювати пізнанням та спрямовувати поведінку для досягнення реакцій, яка веде до бажаного наміру пропагандиста» [8, ст.7].

Більш змістовним убачається визначення Р.А. Нельсона: пропаганда нейтрально визначається як систематична форма цілеспрямованого переконання, яке намагається вплинути на емоції, погляди, думки й дії визначеної цільової аудиторії з політичною, ідеологічною чи комерційною метою через контрольовану передачу односторонніх повідомлень (які можуть узгоджуватись з фактами або ні), безпосередньо або через канали мас-медіа. Пропагандистські організації залучають пропагандистів, які займаються пропагандою - безпосереднім, практичним створенням та розповсюдженням таких форм переконання» [7], [9, ст. 232-233].

Визнання поняття «пропаганда» надане майже у всіх енциклопедичних словниках, які досить повно розкривають сутність цього процесу. У цих джерелах також відзначається, що на відміну від об'єктивної подачі інформації, пропаганда подає інформацію, яка направлена насамперед для впливу на аудиторію. Пропаганда часто подає інформацію вибірково (хоча не до кінця сказана правда - це теж брехня), щоб спонукати до певних узагальнень, або використовує емоційно заряджені повідомлення, щоб провокувати радше емоційну, ніж раціональну реакцію на подану інформацію. Бажаним результатом є зміна ставлення до суб'єкта в цільовій аудиторії. Щоб просувати таємні політичні плани, пропаганда може використовуватись як форма політичного протистояння [8, ст. 41].

Незалежна правозахисна організація Артикаль 19 (ARTICLE 19), що працює в усьому світі з метою захисту та просування права на свободу вираження поглядів, відзначає, що в міжнародному праві немає узгодженого визначення терміну пропаганди, зокрема пропа-

ганда війни чи риторика ненависті (мова ворожості). Такі автори як Мак Гунагл, вказуючи на поняття «війни» і «пропаганди» як на два приклади «важко визначених термінів», відзначають, що «пропаганда» є достатньо широким поняттям, яке охоплює «низку різних видів вираження думок, поглядів, що відрізняються за шкідливістю змісту, штучності їх подачі, стратегії розповсюдження та тяжкості наслідків». Інші автори звертають увагу на те, що в Римському статуті Міжнародного кримінального суду відсутній такий склад злочину як пропаганда війни, та наполегливо доводять, що це «пряме та публічне підбурювання до агресії». Тому вони повинні бути включені в Римський статут Міжнародного кримінального суду як самостійний (окремих) міжнародний злочин [11].

Генеральна Асамблея Організація Об'єднаних Націй у резолюції «Заходи, що повинні вживатися проти пропаганди та розпалювачів нової війни» опосередковано тлумачить термін «пропаганда війни», відзначаючи, що вона «засуджує будь-яку форму пропаганди війни, яка ведеться, яка має ціль чи здатна створити чи посилити загрозу миру, ініціювати порушення миру чи акт агресії». Тим самим Організація Об'єднаних Націй визначила, що пропаганда війни спрямована на створення чи посилення загрози миру, порушення миру чи акту агресії і може проявлятися у різних формах [12].

Висновки. Зацікавленість питанням пропаганди непостійна в часі, превалює акцент на воєнній пропаганді, особливо ворожій. Проведений аналіз дає підстави зробити висновки, що воєнний контекст уживання слова пропаганда значно вплинув на значення самого слова, ставлення до пропаганди, а також методи, що застосовуються при її вивченні.

В міжнародному праві немає узгодженого визначення терміну пропаганди. Поняття «війни» і «пропаганди» як два приклади «важковизначених термінів» означають таке: «пропаганда» є достатньо широким поняттям, яке охоплює «низку різних видів вираження думок, поглядів, які відрізняються за шкідливістю змісту, штучності їх подачі, стратегії розповсюдження та тяжкості наслідків. Разом із цим у Римському статуті Міжнародного кримінального суду відсутній такий склад злочину, як пропаганда війни, та наполегливо доводиться, що «пряме та публічне підбурювання до агресії», чи пропаганда війни, повинні бути включені у Римський статут Міжнародного кримінального суду як самостійний (окремих) міжнародний злочин.

Приходимо до висновку, що пропаганда війни - це інструмент спрямованого тиску однієї держави на суспільство, населення, соціальні групи іншої держави, який не завдає прямої руйнації об'єктів матеріального світу, але призводить до деформації суспільної свідомості, загрози суспільній психології, національній єдності. Тобто пропаганда війни має яскраво виражені негативні наслідки для суспільства, непомітні на перший погляд через те, що прояви деформації психічного стану людини проявляються лише згодом.

Література

1. Прокопенко Д. Ю. Особенности политической пропаганды в современных российских средствах массовой информации : сущность и механизмы влияния : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. полит. наук : 23.00.02 / Д.Ю. Прокопенко ; Моск. гос. ин-т междунар. отношен. (ун-т) МИД РФ. М., 2005. 32 с.

2. Феллоуз Ервин В. «Пропаганда»: история слова. URL: file:///propaganda-istoriya-slova%20(2).pdf.

3. Kearney, M., & Kearney, M. G. (2007). *The prohibition of propaganda for war in international law*. Oxford University Press.

4. McGoldrick, D. (1991). *The Human Rights Committee: its role in the development of the International Covenant on Civil and Political Rights*. Oxford : Clarendon Press.

5. Mendel, T. (2012). Does International Law Provide for Consistent Rules on Hate Speech?. *The content and context of hate speech: Rethinking regulation and responses*, 417-429.

6. Лайнбарджер П. Психологическая война / П. Лайнбарджер . М. : Воениздат, 1962. 350 с.

7. Васишин В.О. Основні підходи до розуміння пропаганди тероризму. *Інформація і право*. № 2 (17). 2016. С. 99-105.

8. Garth Jowett and Victoria O'Donnell, *Propaganda and Persuasion*, 4th ed. Sage Publications, 2005. 448 p.

9. Richard Alan Nelson, *A Chronology and Glossary of Propaganda in the United States*. Greenwood Press, 1996. 340 p.

10. Деструктивна пропаганда : шляхи протидії та проблеми відповідальності : матеріали науково-практичної конференції, (м. Київ, 21 травня 2015 р.) ; упорядн. : Фурашев В.М., Поперечнюк В.М. К. : ТОВ «ІВА», 2015. 197 с.

11. McGonagle, T. (2011). *Minority rights, freedom of expression and of the media: dynamics and dilemmas*. Intersentia, Cambridge - Antwerp - Portland.

12. Резолюції 110 (II) другої сесії Генеральної Асамблеї ООН «Заходи, що мають вживатися проти пропаганди та розпалювачів нової війни» від 3.11.1947.

Коруц У. З.,
кандидат юридичних наук,
начальник відділу міжнародних зв'язків
Тернопільського національного
економічного університету

ОСОБЛИВОСТІ СПЕЦІАЛЬНО-КРИМІНОЛОГІЧНОГО ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ КРЕДИТНИХ СПІЛОК В УКРАЇНІ

Купрієнко В. М.

У статті надано характеристику ринку фінансових послуг, на основі чого виокремлено типові правопорушення, що вчинюються при провадженні діяльності кредитними спілками. З метою виявлення визначених правопорушень автором надано характеристику діяльності підрозділів із захисту економіки Національної поліції щодо своєчасного викриття зловживань, які вчиняються посадовими особами кредитної спілки, перевірки та аналізу їх діяльності.

У статті надано характеристику ринку фінансових послуг, виокремлено типові правопорушення, що вчинюються при провадженні діяльності кредитними спілками. З метою виявлення визначених правопорушень автором надано характеристику діяльності підрозділів із захисту економіки Національної поліції щодо своєчасного викриття зловживань, які вчиняються посадовими особами кредитної спілки, перевірки та аналізу їх діяльності.

Натепер спостерігається слабкий контроль із боку держави за функціонуванням кредитних спілок, що є одним із чинників провадження ними незаконної діяльності. За даними Національної комісії, яка здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, і Генеральної прокуратури України, до Єдиного реєстру досудових розслідувань у 2016 році за порушення законодавства у сфері діяльності кредитних спілок внесено відомості за 408 фактами протиправної діяльності цими установами. Як правило, ці кредитні спілки працювали за схемами побудови «фінансових пірамід».

За невиконання вимог розпоряджень Національної комісії, яка здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг щодо зобов'язання порушника вжити заходів для усунення порушення та/або вжиття заходів для усунення причин, які сприяли вчиненню порушення, у 2016 році було складено 20 актів про правопорушення учасників кредитного ринку. Крім того, за результатами розгляду звернень громадян у 2016 році складено 37 актів про правопорушення, вчинені на ринку фінансових послуг по кредитних спілках.

Ключові слова: небанківська фінансова установа, кредитна спілка, фінансові послуги, правопорушення, спеціально-кримінологічне запобігання, Національна поліція України.

В статье охарактеризованы рынки финансовых услуг, выделены типичные правонарушения, которые совершаются при осуществлении деятельности кредитными союзами. С целью выявления определенных правонарушений автором охарактеризована деятельность подразделений по защите экономики Национальной полиции, по своевременному разоблачению злоупотреблений, совершаемых должностными лицами кредитного союза, проверке и анализу их деятельности.

Сегодня наблюдается слабый контроль со стороны государства за функционированием кредитных союзов, что является одним из факторов осуществления ими незаконной деятельности. По данным Национальной комиссии,

осуществляющей государственное регулирование в сфере рынков финансовых услуг, и Генеральной прокуратуры Украины, в Единый реестр досудебных расследований в 2016 году за нарушение законодательства в сфере деятельности кредитных союзов были внесены сведения по 408 фактам протиправной деятельности этими учреждениями. Как правило, эти кредитные союзы работали по схемам построения «финансовых пирамид».

За невыполнение требований предписаний Национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сфере рынков финансовых услуг, относительно обязательства нарушителя принять меры для устранения нарушения и/или принятия мер по устранению причин, способствовавших совершению нарушения, в 2016 году составлено 20 актов о правонарушениях участников кредитного рынка. Кроме того, по результатам рассмотрения обращений граждан в 2016 году составлено 37 актов о правонарушениях, совершаемых на рынке финансовых услуг по кредитным союзам.

Ключевые слова: небанковское финансовое учреждение, кредитный союз, финансовые услуги, правонарушения, специально-криминалистическое предупреждение, Национальная полиция Украины.

The article describes the characteristics of the financial services market, which distinguishes typical offenses committed by credit unions. In order to identify the identified offenses, the author describes the activities of the National Police's Economy Protection Units regarding the timely disclosure of abuse committed by credit union officials, inspections and analysis of their activities. The article describes the characteristics of the financial services market, which distinguishes typical offenses committed by credit unions. In order to identify the identified offenses, the author describes the activities of the National Police's Economy Protection Units regarding the timely disclosure of abuse committed by credit union officials, inspections and analysis of their activities.

At present, there is a weak control by the state on the functioning of credit unions, which is one of the factors of their illegal activity. According to the National Commission for State Regulation of Financial Services Markets and the Prosecutor General's Office of Ukraine, to the Unified Register of Pre-trial Investigations in 2016, for violation of legislation in the field of credit unions, information was provided on 408 facts of illegal activity by these institutions. As a rule, these credit unions worked under the schemes of construction of "financial pyramids".

For failure to comply with the requirements of the regulations of the National Commission for State Regulation in the Financial Services Markets regarding the obligation of the offender to take measures to eliminate the violation and / or take measures to eliminate the reasons that contributed to the violation, in 2016 20 acts of offense to credit market participants. In addition, according to the results of consideration of citizens' appeals in 2016, 37 acts on offenses committed in the market of financial services on credit unions were drawn up.

The basis of the security strategy in the financial markets is the development of legal measures, because the current state of legislative regulation of crime prevention is characterized by imperfection and imbalance of acts of all levels, lack of an officially recognized concept of development of the legal framework relating to the organization and functioning of the anti-crime system, unity of subjects, unjustified duplication of their individual functions, insufficient level of legal support for interactions J coordination of law enforcement and other government agencies.

Key words: non-banking financial institutions, credit union, financial services, offenses, special-criminological prevention, National Police of Ukraine.

Постановка проблеми та її актуальність. Розв'язання проблем відкритості, гласності, публічності державної влади є одним із ключових факторів подальшого укорінення в Україні демократичних принципів, побудови цивілізованих норм державоутворення, стає основою формування нової політичної культури. Дотримання принципів транспарентності є необхідною умовою забезпечення конституційних прав громадян на інформацію та участь в управлінні державними справами. Задоволення суспільного запиту на створення ефективних механізмів комунікації між владою та суспільством стає запорукою відтворення дієздатних владних інститутів, а врахування громадської думки - дієвим запобіжником прийняття незрозумілих, непрофесійних та упереджених управлінських рішень.

Останнім часом кількість новостворених кредитних спілок різко скоротилася, при цьому кількість їх відоблених підрозділів збільшилась. Ця тенденція пов'язана з тим, що кредитні спілки почали розширювати мережу своїх філій. Державне регулювання на ринках фінансових послуг спрямоване на досягнення системної стабільності шляхом контролю за дотриманням небанківськими фінансовими установами визначених норм і правил, у тому числі щодо реєстрації та ліцензування, наявності необхідних фінансових ресурсів (капіталу, ліквідності тощо), кваліфікованого персоналу, обмеження ризиків під час провадження діяльності, розкриття інформації тощо.

Виклад основного матеріалу. Основним спеціальним уповноваженим органом виконавчої влади, наділеним правом регулювання та нагляду за діяльністю ринку небанківських фінансових послуг, вважається Нацкомфінпослуг (далі - Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг). Вона розробляє низку регуляторних актів, спрямованих на забезпечення належного функціонування ринку небанківських фінансових послуг. За час роботи Нацкомфінпослуг капітал кредитних спілок збільшився майже у 6 разів, а резервний капітал - ключовий складник капіталу - майже в 12 разів. За даними станом на 2016 рік ставки за кредитами у кредитних спілках залишалися вкрай високими. На відміну від банків, кредитні спілки менше маневрені: у них немає диверсифікованих джерел залучення коштів, доступу до довгих і дешевих ресурсів і можливостей оптимізації своїх витрат [1].

Крім того, депозитні внески у кредитні спілки натеper більш прибуткові, ніж банківські внески. Однак вкладення у кредитні спілки традиційно є більш ризикованими, ніж банківські депозити. Ці установи практично не мають можливостей гарантувати повернення

внесків своїм членам. Кількість кредитних спілок, які пропонують своїм членам страхувати ризик неповернення депозиту, складає не більше 2-3% від загальної кількості. Відповідно до даних Нацкомфінпослуг за 2016 рік, 45% кредитних спілок мають активи, розмір яких менше 500 тис. грн [1].

Нині спостерігається слабкий контроль із боку держави за функціонуванням кредитних спілок, що є одним із чинників провадження ними незаконної діяльності. За даними Нацкомфінпослуг і Генеральної прокуратури України, до Єдиного реєстру досудових розслідувань у 2016 році за порушення законодавства у сфері діяльності кредитних спілок було внесено відомості за 78 фактами протиправної діяльності цими установами. Як правило, ці кредитні спілки працювали за схемами побудови «фінансових пірамід» [2; 3].

Хоча кредитні спілки й функціонують на ринку фінансових послуг 15 років, ефективна система, яка б гарантувала безпеку паїв у кредитних спілках, в Україні дотепер не створена. Єдина діюча форма гарантії вкладень пайовиків спілок - це стабілізаційний фонд, створений на громадських засадах членами Всеукраїнської асоціації кредитних спілок України. Цей фонд формується за рахунок добровільних внесків самих спілок (15% від суми приросту активів за рік) і призначений для їх фінансової санації. Водночас розмір цього фонду (400 тис. грн) не відповідає активам середньої спілки, тобто загальноприйнятим у світовій практиці нормам [4, с. 214].

Типовими правопорушеннями, які вчинюються при провадженні діяльності кредитними спілками, є:

- заволодіння майном кредитної спілки (грошовими коштами членів кредитної спілки) шляхом зловживання службовим становищем головою правління (його заступниками), головним бухгалтером шляхом підробки кредитних договорів, видаткових ордерів, квитанцій і заяв на одержання кредиту від імені громадян (на їх паспорти), які насправді зазначені кредити не отримували, а також використання одержаних злочинним шляхом коштів на власні потреби службових осіб кредитної спілки. Нерідко керівники кредитної спілки через третіх осіб обманним шляхом залучають паспорти фізичних осіб. Використовуючи паспортні дані реальних осіб і підроблені довідки про їх доходи, вони формують пакет документів, необхідних для отримання кредиту в кредитній спілці;
- оформлення службовими особами кредитної спілки кредитів на підставних осіб і придбання винними особами на ці грошові кошти товарів для перепродажу та отримання прибутку;
- привласнення коштів членів кредитної спілки, які знаходяться на депозитних рахунках кредитної спілки;
- кредитування шляхом зловживання службовим становищем керівництвом кредитної спілки афільованих осіб на непрозорих і незрозумілих умовах за рахунок вкладників;
- проведення діяльності кредитною спілкою на ринку фінансових послуг за умови анулювання ліцензії на право провадження такої діяльності (анулювання рішення Нацкомфінпослуг про реєстрацію кредитної спілки як фінансової установи, позбавлення ліцензії кредитної спілки на залучення внесків членів спілки);
- проведення діяльності кредитною спілкою без державної реєстрації як фінансової установи;

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

- надання кредитною спілкою недостовірної інформації до Державного реєстру фінансових установ (фальсифікація чи викривлення інформації, яка була подана кредитною спілкою на момент її державної реєстрації);
- необґрунтоване завищення ставок за окремими депозитами кредитної спілки;
- незаконне здійснення посадовими особами кредитної спілки нараховувань і видачі виплат (відсотків) на додаткові пайові внески членам кредитної спілки, не маючи на те відповідних доходів;
- укладання в кредитній спілці договорів, у яких посадовими особами кредитної спілки застосовуються малозрозумілі терміни з метою зниження суми виплачуваних потенційним клієнтам відсотків. Наприклад, громадяни можуть підписувати в кредитних спілках договори, в яких вказується, що відсотки їм нараховуються у так званих «електронних кредитних балах». На момент укладання договору цей бал може дорівнювати наприклад 5 грн, а трохи пізніше загальні збори спілки (на які не запрошуються потерпілі) приймають рішення, що ці бали складають лише 1 коп.;
- штучне заниження службовими особами кредитної спілки обсягу своїх капіталів з метою отримання законодавчо наданого права відмовити клієнту у видачі кредиту;
- нараховування службовими особами кредитної спілки відсотків не на залишок, а на всю суму наданого кредиту без урахування сум, які вже були повернені вкладниками [5, с. 27-28];
- продаж кредитною спілкою житла тільки через «свої» агентства нерухомості. При цьому до договору вноситься особливий пункт, згідно з яким підбір і покупка об'єкта нерухомості здійснюється тільки через агентство нерухомості, з яким спілка уклала відповідні договори. Це означає, що клієнт не зможе купити ту квартиру, яку він підібрав сам, оскільки за договором він повинен купувати житло лише через агентство, пов'язане зі спілкою. Як правило, така квартира коштуватиме на 5-10% дорожче;
- створення засновниками кредитної спілки юридичних компаній, послугами яких зобов'язані користуватися клієнти кредитної спілки. У результаті службові особи кредитної спілки заробляють додаткові, «невраховані» комісійні на наданих фактично ними юридичних послугах. Адже до договору з клієнтами кредитної спілки вноситься пункт, відповідно до якого правоустановчі документи продавця на об'єкт нерухомості, який збирається придбати клієнт, надаються тільки тій юридичній компанії, з якою спілка уклала договір. Як правило, такі юридичні компанії створені засновниками кредитної спілки. У результаті реальна ціна кредиту може складати вже 27-30% річних, а не 7%, як зазначено у рекламі кредитної спілки [6, с. 327-328];
- функціонування кредитної спілки за схемою побудови «фінансових пірамід» (наприклад, коли пайовик-член КС може розраховувати на квартиру в кредит за умови, що він приведе ще двох-трьох учасників кредитної спілки та підвищить капіталізацію кредитної спілки на \$200-300);
- здійснення фінансовою установою операцій із залучення грошових внесків від населення, мотивуючи це провадженням діяльності як кредитної спілки всупереч вимогам чинного законодавства, не маючи відповідної

ліцензії, порушуючи вимоги Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [7];

- надання кредитною спілкою недостовірної інформації до Нацкомфінпослуг;
- порушення прав членів кредитної спілки при голосуванні на загальних зборах залежно від розміру їх пайового та інших внесків;
- неінформування або несвоєчасне інформування членів кредитної спілки з питань власної діяльності, неознайомлення з протоколами загальних зборів і засідань інших органів управління кредитної спілки;
- заснування кредитною спілкою суб'єкта (суб'єктів) підприємницької діяльності (крім місцевого кооперативного банку) як на території України, так і за її межами;
- невідповідність чисельності засновників (членів) кредитної спілки нормативно визначеним нормам (ця чисельність менше ніж 50 осіб);
- неповернення у разі припинення членства фізичної особи у кредитній спілці обов'язкового пайового та інших внесків, крім вступного внеску;
- порушення порядку та терміну скликання чергових загальних зборів членів кредитної спілки;
- обрання членами спостережної ради кредитної спілки осіб, які перебувають у трудових відносинах із кредитною спілкою;
- незаконна участь члена кредитного комітету у прийнятті рішення про надання йому як члену кредитної спілки кредиту;
- входження до складу ревізійної комісії членів спостережної ради, правління, кредитного комітету та осіб, які перебувають із кредитною спілкою у трудових відносинах;
- розмір капіталу кредитної спілки менший, ніж 10 відсотків від суми її загальних зобов'язань;
- недосягнення резервним капіталом кредитної спілки величини, яка дорівнює 15% від суми її активів;
- неформування кредитною спілкою резерву забезпечення покриття втрат від неповернених позичок;
- перевищення нормативно встановленого розміру кредиту, наданого одному члену кредитної спілки, який перевищує 20 відсотків від капіталу кредитної спілки;
- перевищення нормативно встановленого розміру зобов'язань кредитної спілки перед одним своїм членом, який перевищує 10 відсотків від загальних зобов'язань кредитної спілки;
- перевищення нормативно встановленого розміру загальної суми залучених коштів, у тому числі кредиту, який перевищує 50% вартості загальних зобов'язань і капіталу кредитної спілки на момент залучення;
- перевищення доходності додаткових пайових членських внесків більш ніж у два рази доходності внесків (вкладів) членів кредитної спілки на депозитних рахунках;
- порушення службовими особами кредитної спілки таємниці збереження відомостей щодо рахунків, внесків та інших фінансових операцій, здійснених членами кредитної спілки;
- корупційні діяння працівників (держслужбовців) Нацкомфінпослуг, які вносять неправдиві дані під час перевірки діяльності певної кредитної спілки на користь службових осіб цієї кредитної спілки;
- шахрайські дії вкладників кредитної спілки, які незаконно отримують на підставі підроблених документів кредити у відповідній кредитній спілці.

З метою виявлення зазначених правопорушень, які вчиняються посадовими особами кредитної спілки, працівникам Національної поліції із захисту економіки необхідно перевірити та проаналізувати такі документи:

– свідоцтво про державну реєстрацію кредитної спілки як фінансової установи у Департаменті регулювання та нагляду за кредитними установами Нацкомфінпослуг;

– ліцензію на провадження діяльності із залучення внесків від населення (якщо організація приймає такі внески);

– статут кредитної спілки [5, с. 33].

Із статуту кредитної спілки можна дізнатися про такі особливості її функціонування:

– мету створення і завдання кредитної спілки;

– ознаку членства у кредитній спілці;

– порядок утворення та діяльності органів управління кредитної спілки, порядок утворення філії і відділень, їх повноваження;

– права та обов'язки членів кредитної спілки;

– умови і порядок вступу до кредитної спілки, порядок припинення членства у кредитній спілці;

– джерела надходження і порядок використання коштів та іншого майна кредитної спілки, в тому числі порядок і умови надання кредитів членам кредитної спілки, порядок формування та використання фондів, утворюваних спілкою;

– порядок припинення діяльності кредитної спілки та вирішення майнових питань у зв'язку з її ліквідацією (реорганізацією);

– порядок покриття можливих збитків кредитної спілки;

– порядок розподілу доходів кредитної спілки [8, с. 211];

– список засновників кредитної спілки (реєстр осіб, які брали участь в установчих зборах). У реєстрі мають бути обов'язково зазначені прізвище, ім'я та по батькові особи, дані її паспорта або документа, який його замінює (а для іноземців та осіб без громадянства, які постійно проживають в Україні, - дані національного паспорта або документа, який його замінює), адреса. Дані про особу повинні бути засвідчені її особистим підписом;

– річну фінансову звітність про результати діяльності кредитної спілки (річні баланси, звіт про доходи і витрати), затверджену загальними зборами кредитної спілки, де особливу увагу слід звернути на фінансовий стан кредитної спілки, а саме на отримані нею доходи і витрати;

– касові книги кредитної спілки, де відображаються прийняті від членів кредитної спілки платежі;

– аудиторський висновок щодо річної фінансової звітності кредитної спілки;

– протоколи засідань органів управління (загальних зборів членів кредитної спілки, спостережної ради, ревізійної комісії, кредитного комітету та правління, наприклад звіти спостережної ради, правління та кредитного комітету, висновки ревізійної комісії) кредитної спілки та інші документи щодо діяльності кредитної спілки. Так, рішення загальних зборів членів кредитної спілки повинні бути оформлені протоколом, підписаним головою та секретарем цих зборів;

– економічну обґрунтованість зареєстрованого розміру капіталу кредитної спілки. Як відомо, ст. 21

Закону України «Про кредитні спілки» [9] містить обмеження щодо діяльності кредитної спілки: кредитна спілка не може видавати кредит, сума якого складає понад 20% капіталу кредитної спілки. На практиці це дозволяє службовим особам кредитної спілки штучно занижувати обсяг своїх капіталів, щоб у подальшому мати законне право відмовити клієнту у видачі кредиту. В результаті цих дій кредитні спілки одержують можливість якомога довше використовувати на свою користь грошові кошти клієнта;

– укладені кредитною спілкою договори з вкладниками про пайові внески;

– укладені з членами кредитної спілки договори про надання кредиту;

– опубліковані повідомлення про скликання чергових загальних зборів КС;

– прийняті рішення кредитного комітету про надання кредитів, проаналізувати їх обґрунтованість;

– затверджені кошторис і штатний розпис кредитної спілки;

– затверджене спостережною радою кредитної спілки положення про структурні підрозділи кредитної спілки;

– положення про кредитний комітет кредитної спілки;

– укладені кредитною спілкою договори та інші угоди;

– розглянуті кредитним комітетом кредитної спілки заяви членів кредитної спілки про надання кредитів і прийняті рішення з цих питань;

– результати проведених ревізійною комісією перевірок діяльності КС, наприклад складений ревізійною комісією висновок за річними звітами про результати діяльності кредитної спілки [10, с. 145-146].

З метою своєчасного викриття зловживань, які вчиняються службовими особами кредитної спілки, працівникам Національної поліції передусім необхідно звернути увагу на розмір капіталу кредитної спілки; рівень простроченої кредиторської заборгованості (уніфікованої методики визначення такої заборгованості немає, кожна кредитна спілка визначає її по-своєму залежно від того, які види кредитів вона надає); види застави (першочергову увагу слід звернути на кредитні спілки, які кредитують, наприклад, під майбутній урожай, а не під заставу ліквідної нерухомості).

Слід також звернути увагу на види кредитів, які надаються кредитною спілкою, на величину сформованого кредитною спілкою резерву забезпечення покриття втрат від неповернених позичок; на розмір кредиту, наданого одному члену кредитної спілки (який не повинен перевищувати 20% від капіталу кредитної спілки); на розмір зобов'язань кредитної спілки перед одним своїм членом (який не повинен перевищувати 10% від загальних зобов'язань кредитної спілки); на розмір загальної суми залучених коштів, у тому числі кредиту (який не повинен перевищувати 50% вартості загальних зобов'язань і капіталу кредитної спілки на момент залучення). При цьому в кредитній спілці кошти, що належать членам кредитної спілки, мають обліковуватися окремо. Крім того, ці кошти повинні використовуватися для надання кредитів членам кредитної спілки, а у разі наявності тимчасово вільних коштів членів кредитної спілки вони можуть розміщуватися спілкою на депозитних рахунках в установах банків, які мають ліцензію на право роботи із вкладками громадян, і в об'єднаній кредитній спілці, а також у державні цінні папери.

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

Висновки. Таким чином, в основі стратегії забезпечення безпеки на фінансових ринках лежить розроблення заходів правового характеру, адже сучасний стан законодавчого регулювання попередження правопорушень характеризується недосконалістю та розбалансованістю актів усіх рівнів, відсутністю офіційно визнаної концепції розвитку нормативно-правової бази, яка стосується організації і функціонування системи боротьби з правопорушеннями, роз'єднаністю суб'єктів, невиправданим дублюванням окремих їх функцій, недостатнім рівнем правового забезпечення взаємодії й координації правоохоронних та інших державних органів.

Література

1. Кредитні спілки, що порушують законодавство, будуть виключені з Державного реєстру фінансових установ. *Інформація Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг*. 2017. URL: <http://nfp.gov.ua/>.
2. Публічний звіт про діяльність Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, за 2016 рік. URL: <http://nfp.gov.ua/content/rzviti-nackomfinposlug.html>.
3. Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. *Генеральна прокуратура України*. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.
4. Черней В.В. Кримінально-правові та кримінологічні засади запобігання злочинам у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні : монографія. Київ, 2014. 456 с.
5. Виявлення та запобігання злочинам, що вчинюються на ринку діяльності небанківських фінансових установ : метод. рек. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2014. 56 с.
6. Чернявський С.С. Фінансове шахрайство: методологічні засади розслідування : монографія. Київ : «Хай-Тек-Прес», 2010. 624 с.
7. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 липня 2001 року № 2664-III. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Кредитні спілки в Україні: основні засади діяльності : навч. посіб. / за заг. ред. А.Я. Оленчика. Київ : УІРФР, 2006. 652 с.
9. Про кредитні спілки : Закон України від 20 грудня 2001 року № 2908-III. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
10. Економічна безпека : навч. посіб. / О.Є. Користін та ін. / за ред. О.М. Джужі. Київ : Алерта; КНТ; Центр учбової л-ри, 2010. 368 с.

Купрієнко В. М.,
здобувач кафедри кримінального права, кримінології,
цивільного та господарського права
ВНЗ «Національна академія управління»

СИСТЕМА КРИМІНАЛІСТИЧНИХ МЕТОДИК РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ, ВЧИНЕНИХ ЧЛЕНАМИ МОЛОДІЖНИХ НЕФОРМАЛЬНИХ ГРУП (ОБ'ЄДНАНЬ)

Ларкін М. О.

У науковій статті розглядаються питання систематизації криміналістичних методик розслідування злочинів, вчинених членами молодіжних неформальних груп (об'єднань). Наголошується, що знання певного різновиду злочинної діяльності (зокрема злочинів неформальної молоді) може з'явитися лише на підставі довготривалого аналізу практики їх розслідування. Саме практика слідчої діяльності разом із науковим інструментарієм дозволяє проводити теоретичні та практичні узагальнення, систематизацію. Якщо ж взяти за основу загальну кримінально-правову класифікацію злочинів, передбачену Особливою частиною КК України, система криміналістичних методик розслідування злочинів, вчинюваних членами молодіжних неформальних груп (об'єднань), буде складатися з чотирьох рівнів криміналістичних методик: 1) комплексна методика; 2) групові методики; 3) окремі методики; 4) мікрометоди. Такою ж за структурою буде й систематизація за криміналістичною класифікацією досліджуваних злочинів, однак відрізнятися буде зміст її компонентів (криміналістичних методик).

Ключові слова: система, систематизація, криміналістична методика, розслідування, злочин, молодь, неформальна група, неформальне об'єднання.

В научной статье рассматриваются вопросы систематизации криминалистических методик расследования преступлений, совершенных членами молодежных неформальных групп (объединений). Отмечается, что знания относительно определенного вида преступной деятельности (в частности преступлений неформальной молодежи) могут появиться лишь на основании длительного анализа практики их расследования. Именно практика следственной деятельности совместно с научным инструментарием позволяет проводить теоретические и практические обобщения, систематизацию. Если же взять за основу общую уголовно-правовую классификацию преступлений, предусмотренных Особенной частью УК Украины, система криминалистических методик расследования преступлений, совершаемых членами молодежных неформальных групп (объединений), будет состоять из четырех уровней криминалистических методик: 1) комплексная методика; 2) групповые методики; 3) частные методики; 4) микрометодики. Такой же по структуре будет и систематизация на основе криминалистической классификации исследуемых преступлений, однако отличаться будет содержание ее компонентов (криминалистических методик).

Ключевые слова: система, систематизация, криминалистическая методика, расследование, преступление, молодежь, неформальная группа, неформальное объединение.

The scientific article deals with the systematization of criminalistics methods of investigation of crimes committed by members of youth informal groups (associations). Considering that criminalistics science is integrative, that is, it includes knowledge of many different sciences, criminalistics methodology (of

any level of generalization), as a product intended to facilitate the detection and investigation of crimes, should be built on a broad scientific basis, which should and algorithmize the investigator's work. It is emphasized that knowledge of a particular type of criminal activity (in particular, crimes by informal youth) can only emerge from a lengthy analysis of the practice of investigating them. It is the practice of investigative activity, together with scientific tools, that makes theoretical and practical generalizations, in particular, systematization. However, if we take as a basis the general criminal classification of crimes provided by the Special Part of the Criminal Code of Ukraine, the system of forensic investigations of crimes committed by members of youth informal groups (associations) will consist of four levels of criminalistics methods: 1) a comprehensive methodology; 2) group techniques; 3) separate methods; 4) micromethods. The structure will be the same in terms of the criminalistics classification of investigated crimes, but the content of its components (criminalistics techniques) will differ.

So, if we take into account the classification of crimes committed by members of youth informal groups (associations) we have developed, then the system of criminalistics techniques will also consist of four levels of criminalistics methods: 1) a complex methodology (set of basic, basic recommendations); 2) group methodologies (i.e. techniques that are grouped together by a criterion that has forensic significance, for example, methods of investigating crimes committed by members of juvenile informal groups (associations)); 3) separate techniques (techniques that provide recommendations for the investigation of specific criminal offenses, based on criminally relevant criteria, such as the methodology for investigating murders committed by members of juvenile informal groups (associations)); 4) micromethods (for example, methods of investigating homicides involving members of youth informal groups (unions) who are minors using explosive devices). However, the functional content of the components (criminalistics techniques), compared to the systematization of the criminal law classification, will be somewhat different.

Therefore, an indispensable prerequisite for the study of the development of techniques for investigating crimes committed by members of youth informal groups (associations) is to determine their system, in particular, the systemic relationship. In connection with this, we are offered two types of systematization of these methods: the criminal law and the forensic classification of crimes. These systems are structurally identical but differ in meaningful content of structural components (criminalistics techniques). Of course, the proposed vision of the system of forensic techniques is only a suggestion and may be subject to revision, modification, refinement in the course of further scientific investigations.

Key words: system, systematization, criminalistics methodology, investigation, crime, youth, informal group, informal association.

Ларкін М. О., 2019

Постановка проблеми та її актуальність. Одним із найперспективніших напрямів теоретико-прикладних досліджень у сучасній криміналістиці залишається розробка систем криміналістичних методик розслідування злочинів, які обумовлені специфікою особи злочинця. Саме такою системою є методика розслідування злочинів, вчинених членами молодіжних неформальних груп (об'єднань), а вивчення й аналіз її структурних компонентів є нагальною необхідністю в контексті її застосування на практиці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концептуальні проблеми розробки криміналістичних методик різного рівня узагальнення ставали предметом досліджень таких вчених-криміналістів, як В.П. Бахін, Р.С. Белкін, І.О. Возгрін, О.Ф. Волинський, А.Ф. Волобуєв, В.К. Гавло, Ю.П. Гармаєв, О.Н. Колесниченко, С.Ю. Косарєв, В.П. Лавров, В.В. Лисенко, І.М. Лузгін, В.В. Тіщенко, С.С. Чернявський, С.М. Чурілов, В.Ю. Шепітько та інших. Окремі питання методики розслідування злочинів, вчинених членами молодіжних неформальних груп (об'єднань), розглядалися в працях Є.В. Альохіна, У.Н. Ахмедова, В.І. Боярова, І.М. Білоус, В.О. Давидова, В.О. Єршова, О.С. Пудовікова, О.В. Холопова, О.В. Шлегеля.

Метою статті є систематизація криміналістичних методик розслідування злочинів, вчинених членами молодіжних неформальних груп (об'єднань).

Виклад основного матеріалу. В.І. Бояров справедливо зазначає: «Успішне розслідування злочинів не може відбуватися тільки шляхом застосування засобів і прийомів криміналістичної техніки і тактики. Це можливо лише за умови використання під час розслідування злочинів спеціальних науково розроблених систем методів ведення розслідування» [1, с. 361]. При цьому слід уточнити, що для розроблення систем криміналістичних методик суто криміналістичних знань замало. Виходячи з того, що криміналістична наука є інтегративною, тобто включає в себе знання багатьох різних наук, криміналістична методика (будь-якого рівня узагальнення) як продукт, призначений сприяти розкриттю та розслідуванню злочинів, має бути побудована на широкому науковому підґрунті, яке має сприяти та алгоритмізувати роботу слідчого.

Ю.П. Гармаєв та О.Ф. Лубін небезпідставно наголошують, що «зачатки криміналістичної методики закономірно з'являються там і тоді, де і коли з'явилося знання про той чи інший тип (вид) злочинів (злочинної діяльності). Більш того, наскільки досліджена злочинна діяльність, так і формується конкретна методика розслідування злочинів. Інакше кажучи, якщо, наприклад, історичний період вивчення злочинної діяльності оцінюється як «романтичний», донауковий, то такі ж і рівні розвитку криміналістичної методики» [2, с. 51].

Знання щодо певного різновиду злочинної діяльності (в нашому випадку злочинів неформальної молоді) можуть з'явитися лише на підставі довготривалого аналізу практики їх розслідування. Саме практика слідчої діяльності разом із науковим інструментарієм дозволяє проводити теоретичні та практичні узагальнення, систематизацію.

О.Ю. Головін, досліджуючи питання криміналістичної систематики, зазначає, що можна говорити про три основні напрями систематизації криміналістичних наукових знань: 1) систематизацію в рамках матері-

ально-логічної структури науки (формування наукового «каркаса» криміналістики або її системи); 2) систематизацію в рамках мови науки (формування понятійно-термінологічного апарату криміналістики); 3) систематизацію в рамках вирішення поставлених перед криміналістикою практичних завдань по боротьбі зі злочинністю і здійсненню правосуддя [3, с. 29].

У межах третього напрямку має здійснюватися й систематизація (утворення системи) методик розслідування злочинів, вчинених членами молодіжних неформальних груп (об'єднань), адже «наявність системи завжди свідчить про більш високу організацію, причому чим вище рівень системи, тим вище рівень її функціональної організації. Системна організація наукового знання дозволяє удосконалювати його структуру, виділяти елементи, підсистеми, рівні, простежувати їх зв'язки і взаємодії, тобто розвивати науку. Системна організація криміналістичної діяльності, яка здійснюється наукою, дозволяє удосконалювати цю діяльність» [4, с. 17].

Р.С. Белкін дійшов висновку, що в основі системи криміналістичних методик повинна бути кримінально-правова кваліфікація злочинів через те, що саме нею визначається зміст предмета доказування, тобто коло тих обставин, на встановлення яких спрямоване розслідування і які здійснюють помітний вплив на зміст методик [5, с. 325-326].

Схожою є думка С.С. Чернявського, який, розглядаючи проблеми розслідування фінансового шахрайства, пропонує систему методик розслідування фінансових злочинів, які мають кримінально-правову природу, побудувати за галузевою ознакою, яка має стати теоретичним підґрунтям для подальшої диференціації видів і підвидів методик розслідування на більш конкретному рівні [6, с. 203].

Якщо ж взяти за основу загальну кримінально-правову класифікацію злочинів, передбачену Особливою частиною КК України, то система криміналістичних методик розслідування злочинів, вчинюваних членами молодіжних неформальних груп (об'єднань), буде складатися з чотирьох рівнів криміналістичних методик: 1) комплексна методика (сукупність основних, базових рекомендацій щодо розслідування зазначених злочинів); 2) групові методики (наприклад методика розслідування злочинів проти життя та здоров'я особи, вчинених членами молодіжних неформальних груп (об'єднань)); 3) окремі методики (наприклад методика розслідування вбивств, вчинених членами молодіжних неформальних груп (об'єднань)); 4) мікрометодики (наприклад методика розслідування вбивств, вчинених членами молодіжних неформальних груп (об'єднань) із застосуванням вибухових пристроїв).

О.А. Крестовніков, використовуючи не дуже доречний, на думку автора, термін «типізація», небезпідставно зазначає: «Типізація криміналістичних методик і видів криміналістичної діяльності не може здійснюватися на основі кримінально-правових класифікацій, оскільки останні переслідують не задачі розкриття і розслідування, а задачі кваліфікації розкритих і розслідуваних злочинів, тобто мають іншу цілеспрямованість. Криміналістична методика як стратегія вирішення криміналістичної задачі повинна виходити з багатфакторної моделі використовуваного нею типу злочинної діяльності, закономірних зв'язків між різними елементами цієї діяльності. Тому основою формування

криміналістичних методик можуть бути не одномірні класифікації, а типові моделі злочинної діяльності, які об'єктивно відображають структуру досліджуваного об'єкта» [4, с. 665]. Кримінально-правова класифікація не повністю відображає особливості діяльності з розкриття та розслідування злочинів, проте не досить зрозумілою є пропозиція автора щодо класифікації криміналістичних методик за типовими моделями злочинної діяльності. І взагалі, чим є «типова модель злочинної діяльності»? З яких структурних компонентів вона складається? Можливо, для систематизації криміналістичних методик доцільно використовувати криміналістичні класифікації злочинів?

Якщо взяти за основу розроблену автором класифікацію злочинів, вчинених членами молодіжних неформальних груп (об'єднань) [7, с. 333-334], то система криміналістичних методик буде складатися теж із чотирьох рівнів криміналістичних методик: 1) комплексна методика (сукупність основних, базових рекомендацій); 2) групові методики (тобто методики, об'єднані в групу за критерієм, який має криміналістичне значення, наприклад методика розслідування злочинів, вчинених членами молодіжних неформальних груп (об'єднань), які є неповнолітніми); 3) окремі методики (методики, в яких наведені рекомендації із розслідування конкретних злочинних посягань за криміналістично значущими критеріями, наприклад методика розслідування вбивств, вчинених членами молодіжних неформальних груп (об'єднань), які є неповнолітніми); 4) мікрометодики (наприклад методика розслідування вбивств, вчинених членами молодіжних неформальних груп (об'єднань), які є неповнолітніми із застосуванням вибухових пристроїв). Проте функціональне наповнення компонентів (криміналістичних методик) порівняно із систематизацією за кримінально-правовою класифікацією буде дещо іншим.

Висновки. Обов'язковою передумовою дослідження проблематики розроблення методик розслідування злочинів, вчинених членами молодіжних неформальних груп (об'єднань), є визначення їх системи, зокрема

системного співвідношення. У зв'язку з цим автором запропоновані два різновиди систематизації зазначених методик: за кримінально-правовою та криміналістичною класифікаціями злочинів. Ці системи є структурно однаковими, але відрізняються змістовним наповненням структурних компонентів (криміналістичних методик). Запропоноване бачення системи криміналістичних методик є лише пропозицією і може підлягати перегляду, зміні, уточненню в процесі подальших наукових розвідок.

Література

1. Криміналістика. Академічний курс : підручник / Т.В. Варфоломеева та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 504 с.
2. Ю.П. Гармаев, А.Ф. Лубин. Проблемы создания криминалистических методик расследования преступлений: Теория и практика. Санкт-Петербург : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. 303 с.
3. Головин А.Ю. Криминалистическая систематика : монография под общ. ред. Н.П. Яблокова. Москва : ЛексЭст, 2002. 335 с.
4. Криминалистика: информационные технологии доказывания : учебник для вузов / А.И. Баянов и др.; под редакцией В.Я. Колдина. Москва : Зерцало-М, 2007. 752 с.
5. Белкин Р.С. Курс криминалистики: в 3 т. Москва : Юрситъ, 1997. Т. 3 480 с.
6. Чернявський С.С. Теоретичні та практичні основи методики розслідування фінансового шахрайства : дис. докт. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2010. 610 с.
7. Ларкін М.О. Криміналістична класифікація злочинів, що вчиняються членами молодіжних неформальних груп (об'єднань). *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 5. С. 332-334. URL: http://www.pap.in.ua/5_2017/99.pdf.

*Ларкін М. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права та правосуддя,
заступник декана з профорієнтаційної роботи
та практики
юридичного факультету
Запорізького національного університету*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЮ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ

Манжос Н. В.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі цінностей природного права, теорії адміністративного права, чинного законодавства розкрити адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють запобігання та протидію домашньому насильству в Україні. У статті розкрито адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. Він полягає в сукупності їхніх адміністративних обов'язків (завдань) і прав, порядку та підстав виникнення спеціальної правосуб'єктності та адміністративної відповідальності за зловживання публічною владою чи неналежає виконання наданої їм владної компетенції щодо недопущення, запобігання, протидії та усунення шкоди, завданої домашнім насильством. З'ясовано, що до спеціалізованих служб підтримки постраждалих осіб належать притулки для постраждалих осіб, центри медико-соціальної реабілітації постраждалих осіб, кол-центри з питань запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі та насильству стосовно дітей, мобільні бригади соціально-психологічної допомоги постраждалим особам та особам, які постраждали від насильства за ознакою статі, а також заклади та установи, призначені виключно для постраждалих осіб та осіб, які постраждали від насильства за ознакою статі. Визначено, що юридична відповідальність суб'єктів публічної адміністрації за зловживання публічною владою чи неналежає виконання наданої їм владної компетенції є стандартною і неконкретною, а саме: посадові та службові особи, визнані винними в порушенні вимог законодавства у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, несуть відповідальність відповідно до закону, постраждала особа та кривдник мають право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, в порядку, встановленому законодавством. Іншими словами, посадові особи, суб'єкти публічної адміністрації, які здійснюють запобігання та протидію домашньому насильству, можуть бути притягнуті до спеціальної (загальної) дисциплінарної або (та) адміністративної відповідальності згідно з КУпАП, а у випадках, що призвели до тяжких наслідків, - і до кримінальної відповідальності.

Ключові слова: адміністративні обов'язки, адміністративні права, адміністративно-правовий статус, домашнє насильство, запобігання, компетенція, протидія, суб'єкти публічної адміністрації.

Цель статьи заключается в том, чтобы на основе ценностей естественного права, теории административного права, действующего законодательства раскрыть административно-правовой статус субъектов публичной администрации, осуществляющих предотвращение и противодействие домашнему насилию в Украине. В статье раскрыт административно-правовой статус субъектов публичной администрации в сфере предотвращения и про-

тиводействия домашнему насилию. Он состоит в совокупности их административных обязанностей (задач) и прав, порядка и оснований возникновения специальной правосубъектности и административной ответственности за злоупотребление публичной властью или ненадлежащее осуществление предоставленной им властной компетенции по недопущению, предотвращению, противодействию и устранению ущерба, причиненного домашним насилием. Установлено, что к специализированным службам поддержки пострадавших относятся приюты для пострадавших, центры медико-социальной реабилитации пострадавших, колл-центр по вопросам предотвращения и противодействия домашнему насилию, насилию по признаку пола и насилию в отношении детей, мобильные бригады социально-психологической помощи пострадавшим лицам и лицам, пострадавшим от насилия по признаку пола, а также заведения и учреждения, предназначенные исключительно для пострадавших лиц и лиц, пострадавших от насилия по признаку пола. Определено, что юридическая ответственность субъектов публичной администрации за злоупотребление публичной властью или ненадлежащее исполнение предоставленной им властной компетенции является стандартной и неконкретной, а именно: должностные и служебные лица, признанные виновными в нарушении требований законодательства в сфере предотвращения и противодействия домашнему насилию, несут ответственность в соответствии с законом, пострадавшее лицо и обидчик имеют право на обжалование решений, действий или бездействия субъектов, осуществляющих мероприятия в сфере предотвращения и противодействия домашнему насилию, в порядке, установленном законодательством. Иными словами, должностные лица, субъекты публичной администрации, осуществляющие предотвращение и противодействие домашнему насилию, могут быть привлечены к специальной (общей) дисциплинарной или (и) административной ответственности по КоАП, а в случаях, которые привели к тяжелым последствиям, - и к уголовной ответственности.

Ключевые слова: административные обязанности, административные права, административно-правовой статус, домашнее насилие, предотвращение, компетенция, противодействие, субъекты публичной администрации.

The purpose of the article is to reveal, on the basis of the values of natural law, the theory of administrative law, the current legislation, the administrative and legal status of public administration entities that prevent and counter domestic violence in Ukraine. The article describes the administrative and legal status of public administration entities in the field of prevention and counteraction to domestic violence. It consists in the totality of their administrative duties (tasks) and the rights, order and grounds for special legal personality and administrative responsibility for misuse of public authority or improper performance of the power conferred on them by their authority to prevent, prevent, counteract and remedy harm. It has been found out that specialized victim support services include shelters for

victims, centers for medical and social rehabilitation of victims, a call center for prevention and counteraction to domestic violence, gender-based violence and violence against children, mobile psychological teams assistance to victims and victims of gender-based violence, as well as institutions and institutions dedicated exclusively to victims and victims of gender-based violence th floor. It has been determined that the legal responsibility of public administration entities for abuse of public authority or improper exercise of the power conferred on them is standard and non-specific, namely: officials and officials found guilty of violating the requirements of the legislation in the field of prevention and counteracting domestic violence in accordance with the law, the injured person and the offender have the right to appeal against the decisions, actions or omissions of the persons carrying out measures in the field of prevention and counteraction to the domestic violence, in the manner prescribed by law. In other words, public administration officials who prevent and combat domestic violence may be held liable to special (general) disciplinary or (and) administrative liability under the Code of Administrative Offenses, and in cases that have resulted in grave consequences and criminal liability.

Key words: administrative and legal status, administrative responsibilities, administrative rights, competence, domestic violence, opposition, prevention, subjects of public administration.

Постановка проблеми. Публічне адміністрування щодо запобігання та протидії домашньому насильству в сім'ї здійснюється не в якійсь безособовій формі, а конкретними органами, посадовими особами та суб'єктами громадськості. Іншими словами, публічне адміністрування щодо запобігання та протидії домашньому насильству здійснюється суб'єктами публічної адміністрації різної юридичної природи. Вони можуть бути як органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, так і різноманітними суб'єктами громадянського суспільства. Усі вони беруть активну участь у заходах стосовно запобігання та протидії домашньому насильству.

Сучасне європейське суспільство характеризується гуманністю та повагою до прав і свобод людини і громадянина. Усі члени сім'ї - чоловік, жінка, діти, дідусі, бабусі та інші родичі, що проживають разом у сім'ї, - мають права та обов'язки. Незалежно від статі, віку, розміру вкладу в сімейний бюджет жоден із них не може піддаватись будь-якій дискримінації. Навпаки, соціально, фізично і психологічно вражені особи в сім'ї, а саме діти, літні люди, фізично і психічно хворі потребують додаткового правового захисту та турботи.

В Україні створені певні умови для протидії та запобігання насильству в сім'ї. Зокрема, був прийнятий спеціальний однойменний закон, який визначив організаційно-правові засади запобігання та протидії домашньому насильству, основні напрями реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, спрямовані на захист прав та інтересів осіб, які постраждали від такого насильства [1].

Посадовим особам публічної адміністрації приманна така негативна риса, як схильність до зловживання наданими повноваженнями, використання останніх для забезпечення не публічного, а особистого чи корпоративного інтересу. Щоб цього не допустити, необхідний прозорий механізм відбору і прийому на службу посадових осіб публічної адміністрації, необхідно чітко в законах прописати їхні адміністративні обов'язки, права та способи відповідальності.

Усе це разом із незадоволеністю громадян рівнем протидії та запобігання домашнього насильства в сім'ї, наявністю в цій сфері прогалин та невідповідностей - обґрунтовує актуальність статті.

Аналіз останніх досліджень. Увагу проблемі запобігання та протидії домашньому насильству в сім'ї приділяли вчені правники, як: В. Бутко, Н. Дараганова, Є. Додіна, Н. Зезека, М. Кузнєцова, Б. Левківський, Ю. Лисюк, С. Мандрик, О. Пономарьов, Н. Пряхіна, О. Стець, Ю. Черняк та ін. Проте безпосередньо питання юридичної природи принципів запобігання та протидії домашньому насильству в не входили у предмет їхніх досліджень.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі цінностей природного права, теорії адміністративного права, чинного законодавства розкрити адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють запобігання та протидію домашньому насильству в Україні.

Виклад основного матеріалу. Категорія «адміністративно-правовий статус» у вітчизняному законодавстві є невизначеною, однак в юридичній літературі з адміністративного права вона досить широко розкрита [2; 3; 4; 5; 6; 7; 8].

Узагальнюючи наукові підходи до розуміння юридичної природи змісту адміністративно-правового статусу владного суб'єкта публічної адміністрації, можна прийти до висновку, що він полягає в сукупності їхніх адміністративних обов'язків (завдань) і прав, порядку та підстав виникнення спеціальної правосуб'єктності та адміністративної відповідальності за зловживання публічною владою чи неналежне виконання наданої їм владної компетенції.

Згідно із чинним профільним Законом України від 7 грудня 2017 р. № 2229-VIII до суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, відносяться: 1) спеціально уповноважені органи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству; 2) інші органи та установи, на які покладаються функції зі здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству; 3) загальні та спеціалізовані служби підтримки постраждалих осіб; 4) громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах [1].

До спеціально уповноважених органів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству відноситься центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії домашньому насильства. Це Міністерство соціальної політики України, яке координує діяльність уповноважених підрозділів органів внутрішніх справ, органів опіки і піклування із запобігання насильству в сім'ї, узагальнює відомості про насильство в сім'ї, визначає потребу в утворенні спеціалізованих установ для жертв насильства в сім'ї в регіонах, здійснює контроль за організацією і діяльністю спеціалізованих установ для жертв насильства в сім'ї, розробляє і затверджує методичні рекомендації щодо проходження корекційної програми особами, які вчинили насильство в сім'ї, приймає і розглядає заяви та повідомлення про факти вчинення насильства в сім'ї і реальну загрозу його вчинення, направляє жертв насильства в сім'ї та членів сім'ї, стосовно яких існує

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

реальна загроза його вчинення, до спеціалізованих установ для жертв насильства в сім'ї [9].

Також до спеціально уповноважених органів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству відносяться Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, в тому числі їхні структурні підрозділи, до повноважень яких належить здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству [1]. Наприклад, у Старокостянтинівському районі Хмельницької обл. Управлінням соціального захисту населення було проведено нараду-семінар у рамках Всеукраїнської кампанії «16 днів проти насильства» з метою привернення уваги до найбільш незахищених та вразливих груп жінок щодо запобігання та припинення до них насильства. Основними завданнями акції було привернення уваги громадськості до актуальних для українського суспільства проблем подолання насильства в сім'ї, протидія торгівлі людьми та жорстокому поводженню з дітьми, гендерному насильству, забезпечення рівних прав жінок і чоловіків, активізація партнерського руху органів державної влади, державних закладів, громадських організацій щодо проблем насильства в сім'ї та захисту прав жінок в Україні та ін. [10].

До кола спеціально уповноважених органів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству входять і сільські, селищні, міські, районні в містах ради, їхні виконавчі органи, до повноважень яких належить здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству [1]. Наприклад, Бердянська міська рада провела акцію проти насильства, головною метою якої було зміцнення у громадян розуміння та обізнаності про всі форми насильства, створення соціального простору, вільного від насильства [12].

До інших органів та установ, на які покладаються функції зі здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, належать уповноважені підрозділи органів Національної поліції України, які зобов'язані (мають адміністративні обов'язки): виявляти факти домашнього насильства та своєчасно реагувати на них; здійснювати прийом і розгляд заяв та повідомлень про вчинення домашнього насильства, інформування постраждалих осіб про їхні права, заходи і соціальні послуги, якими вони можуть скористатися; взаємодіяти з іншими суб'єктами, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству; повідомляти центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, про результати здійснення повноважень у цій сфері. Після виконання цих адміністративних обов'язків, крім загальних прав, які надаються поліцейським у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, поліцейські мають право: виносити термінові заборонні приписи стосовно кривдників; брати на профілактичний облік кривдників та проводити з ними профілактичної роботи; здійснювати контроль за виконанням кривдниками спеціальних заходів протидії домашньому насильству протягом строку їх дії; анулювати дозволи на право придбання, зберігання, носіння зброї та боєприпасів їх власникам у разі вчинення ними домашнього насильства, а також вилучати зброю та боєприпаси в порядку, визначеному законодавством. Більш того, поліцейські можуть проникати до житла особи без вмотивованого рішення суду в невідкладних випадках, пов'язаних із припиненням

вчинюваного акту домашнього насильства, в разі безпосередньої небезпеки для життя чи здоров'я постраждалої особи [1].

Також до інших органів та установ, на які покладаються функції зі здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, належать: служби у справах дітей; органи управління освітою, навчальні заклади, установи та організації системи освіти; органи охорони здоров'я, установи та заклади охорони здоров'я; центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги; суди; прокуратура; уповноважені органи з питань пробації тощо [1].

До загальних служб підтримки постраждалих осіб належать заклади, які в тому числі надають допомогу постраждалим особам: центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді; притулки для дітей; центри соціально-психологічної реабілітації дітей; соціально-реабілітаційні центри (дитячі містечка); центри соціально-психологічної допомоги; територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг); інші заклади, установи та організації, які надають соціальні послуги постраждалим особам [1].

До спеціалізованих служб підтримки постраждалих осіб належать притулки для постраждалих осіб, центри медико-соціальної реабілітації постраждалих осіб, кол-центри з питань запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі та насильству стосовно дітей, мобільні бригади соціально-психологічної допомоги постраждалим особам та особам, які постраждали від насильства за ознакою статі, а також заклади та установи, призначені виключно для постраждалих осіб та осіб, які постраждали від насильства за ознакою статі [1]. Наприклад, в Одесі відкрився Центр допомоги жінкам, постраждалим від насильства, який було створено на базі Одеського міського центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. До складу Центру входять два відділення: Одеський міський денний центр соціально-психологічної реабілітації «Розірви коло» та притулок для осіб, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі. Для проживання у притулку виділено 4 однокімнатні квартири, обладнані сучасними меблями та необхідним побутовим приладдям [13].

Що стосується юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за зловживання публічною владою чи неналежним виконанням наданої їм владної компетенції, то згідно із законом вона є стандартною і неконкретною, а саме: посадові та службові особи, визнані винними в порушенні вимог законодавства у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, несуть відповідальність відповідно до закону, постраждала особа та кривдник мають право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, в порядку, встановленому законодавством. Іншими словами, посадові особи, суб'єкти публічної адміністрації, які здійснюють запобігання та протидію домашньому насильству, можуть бути притягнуті до спеціальної (загальної) дисциплінарної або (та) адміністративної відповідальності згідно із КУпАП, а у випадках, що призвели до тяжких наслідків, - і до кримінальної відповідальності.

Висновки. Отже, адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації у сфері запобігання

та протидії домашньому насильству полягає в сукупності їхніх адміністративних обов'язків (завдань) і прав, порядку та підстав виникнення спеціальної правосуб'єктності та адміністративної відповідальності за зловживання публічною владою чи неналежне виконання наданої їм владної компетенції у сфері недопущення, запобігання, протидії та усунення шкоди, завданої домашнім насильством.

Література

1. Про запобігання та протидію домашньому насильству. Закон України від 7 грудня 2017 р. № 2229-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 5. ст. 35.
2. Пономарьов О. Адміністративно-правовий статус антимонопольного комітету України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 19 с.
3. Добкін М. Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 20 с.
4. Мандрик С. Адміністративно-правовий статус вищих навчальних закладів МВС України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 18 с.
5. Стець О. Адміністративно-правовий статус Головного управління державної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2011. 19 с.
6. Додіна Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2002. 21 с.
7. Зезека Н. Адміністративно-правовий статус державної служби зайнятості України : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 23 с.
8. Дараганова Н. Адміністративно-правовий статус екіпажу повітряного судна України : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 19 с.
9. Положення про Міністерство соціальної політики України. Затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423. *Верховна Рада України*. 2018.
10. Порядок взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі. Затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2018 р. № 658. *Верховна Рада України*. 2018.
11. Насилля в сім'ї - одна із соціальних, та найбільш чітких проблем сьогодення. Старокостянтинівська району державна адміністрація Хмельницької області. 2018. URL :

<http://staradm.gov.ua/2783-nasillia-v-smii-odna-z-socialnih-ta-nayboliuchshih-problem-sogodennia.html>.

12. Бердянськ приєднується до щорічної міжнародної акції «16 днів проти насильства». Бердянська міська рада. 2018. URL : https://bmr.gov.ua/index.php?id=800000125&L=2&tx_news_pi1%5Bnews%5D=14367&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=645f7d0c82205bdf6aef89f80e8e50f4.

13. В Одесі відкрився Центр допомоги жінкам, постраждалим від насильства. UFNPA. 2019. URL : <https://ukraine.unfra.org/uk/news/в-одесі-відкрився-центр-допомоги-жінкам-постраждалим-від-насильства>.

14. Черняк Ю. Сучасний стан та проблеми законодавчого регулювання у сфері попередження домашнього насильства щодо жінок в Україні. *Вісник Академії адвокатури України*. 2007. С. 34-39.

15. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2866-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 52. Ст. 5617.

16. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю. Закон України від 21 червня 2001 року № 2558-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 42. Ст. 213.

17. Кузнєцова М. Ставлення до домашнього насильства в юнацькому віці: гендерний аспект. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2010. № 17. С. 251-255.

16. Лисюк Ю. Вплив домашнього насильства на дітей та шляхи його подолання. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2004. № 1-2. С. 397-399.

17. Левківський Б. Загальні проблеми юрисдикційного захисту осіб, постраждалих від насильства в сім'ї (домашнього насильства). *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 171-174.

18. Пряхіна Н. Психологічні механізми уникнення кризових ситуацій працівниками ОВС під час проведення профілактики домашнього насильства та відвідування важких сімей. *Проблеми екстремальної та кризової психології*. 2013. Вип. 14(2). URL : С. 279-285. [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pepr_2013_14\(2\)_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pepr_2013_14(2)_39).

19. Бутко В. Значення формування кривдником відчуття провини у жертви домашнього насильства. *Актуальні проблеми психології*. 2014. Т. 1, Вип. 41. С. 131-136.

Манжос Н. В.,
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ВІКТИМОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОРИСЛИВИХ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ВЛАСНОСТІ У ВЕЛИКОМУ МІСТІ ПРИЧОРНОМОРСЬКОГО РЕГІОНУ: УРБАНІСТИЧНИЙ І РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІР

Остроглядів О. І.

У статті представлено результати віктимологічної характеристики корисливих злочинів проти власності у великому місті Причорноморського регіону України. Констатовано, що пізнання феномена віктимізації населення є одним із найважливіших шляхів інформування населення з метою його захисту від корисливих злочинів проти власності.

Сформульовано узагальнений портрет жертви корисливих злочинів проти власності у великому місті Причорномор'я України. Установлено, що щорічно в нашій країні реєструється близько 350 тис. осіб, які потерпають від злочинів. Кожна сьома особа (50270, або 14,6%), що реєструється як потерпілий у нашій країні, стає жертвою в Одеській (23 159, або 6,8%), Миколаївській (13 631, або 3,95) чи Херсонській (13 480, або 3,9%) областях. Більшість віктимізованих осіб в Україні й регіонах фіксується в містах і селищах міського типу - 268 928 (78%). При цьому Причорноморський регіон характеризується нерівномірністю розподілу та підвищеним рівнем віктимізації населення саме на території обласних центрів.

Ключові слова: корислива злочинність проти власності, регіон, велике місто, Причорноморський регіон, жертва злочину, віктимна поведінка, запобігання злочинності.

В статті представлені результати віктимологічної характеристики корисливих злочинів проти власності в великому місті Причорноморського регіону України. Констатовано, що знання феномена віктимізації населення є одним із важливих шляхів інформування населення з метою його захисту від корисливих злочинів проти власності.

Представлен обобщенный портрет жертвы корисливих злочинів проти власності в великому місті Причорномор'я України. Выявлено, что ежегодно в нашей стране регистрируется около 350 тыс. лиц, которые признаются потерпевшими от преступлений. Каждый седьмой потерпевший (50270, или 14,6%) становится жертвой в Одесской (23159, или 6,8%), Николаевской (13631, или 3,95%) либо Херсонской области (13480, или 3,9%). Большая часть викизмизированных лиц в Украине фиксируется в больших городах и городах сельского типа - 268928 (78%). При этом Причорноморский регион характеризуется неравномерным распределением и повышенным уровнем викизмизации населения именно на территории областных центров.

Ключевые слова: корислива злочинність проти власності, регіон, велике місто, Причорноморський регіон, жертва злочину, викизмизоване поведіння, запобігання злочинності.

The article presents the results of the victimological characteristics of selfish crimes against property in the big city of the Black Sea region of Ukraine. It is stated that knowledge of the phenomenon of victimization of the population is one of the most important ways of informing the population in order to protect it from self-serving crimes against property.

A generalized portrait of a victim of self-serving crimes against property in the big city of the Black Sea coast of Ukraine is formulated. It is established that annually in our country there are about 350 thousand people who are victims of crimes. One in seven people (50.270, or 14.6%) registered as a victim in our country becomes a victim in Odessa (23 159, or 6.8%), Mykolaiv (13 631, or 3.95), or in Kherson Oblast (13 480, or 3.9%). The overwhelming majority of victimized persons in Ukraine and in the regions are recorded in cities and towns - 268 928 (78%). At the same time, the Black Sea region is characterized by uneven distribution and an increased level of victimization of the population on the territory of regional centers. Thus, if 3909 (29%) of the registered victims in the region are annually victims in Kherson, then similar parameters in Mykolayiv make 5317 (39%), and in Odesa - 11347 (49%) victims of crime. The vast majority of people who are victims of property crime are victims of theft: Odessa - 80%, Mykolaiv - 80%, Kherson - 88%; victims of fraud were the second most prevalent: Odessa - 8.5%, Mykolaiv - 14.5%, Kherson - 7.5%; the risk of becoming victims of robberies and robberies in the city was also high: Odessa - 9.4% and 1.8%; Mykolaiv - 4.7% and 0.75%; Kherson - 3.6% and 1% respectively.

The distribution of victims of self-serving crimes in the big city by age group is as follows: 7% of victims were under the age of 18; 14% - from 19 to 25 years; 25% - from 26 to 35 years; 30% - from 36 to 45 years; 23% are older than 45 years.

Robberies and robberies in public are mostly committed in the evening and at night, and with the penetration of apartments (including theft) in most cases in the morning and day. Most apartment thefts in the big city commit in the morning (between 9am and 1pm - about 70% of actions). It is at this time that many citizens are at work, in schools, and housewives are shopping. The rest of the thefts are committed in the evening, preferably from 10pm to 8pm. The most criminogenic season for robberies in dormitories is winter and autumn (54%), and for the central areas of the resort city - on the contrary, in the summer day and night (62%). Victims of larceny, robbery, robbery and extortion committed in large cities are generally unfamiliar with the perpetrators and are not clearly victimized.

Key words: self-serving crime against property, region, big city, Black Sea region, victim of crime, victim behavior, crime prevention.

Постановка проблеми та її актуальність. Сучасна криміногенна ситуація у великих містах України у сфері корисливих посягань на власність довгі роки характеризується як складна з негативними тенденціями, спрямованими на зростання. Для більшості корисливих злочинів проти власності, учинених у великих містах, саме віктимність особи часто водночас є і зворотною стороною злочинності, і детермінуючим фактором, й обов'язковим елементом для поновлення порушених прав, й об'єктом захисту від протиправних дій. Отже, узагальнена інформація про віктимізацію часто є важливим елементом для отримання правоохоронними органами комплексної картини не лише про законо-

мірності місця, часу, способів і знарядь учинення злочину, а й про потенційних жертв, які стають об'єктами злочинних посягань. У сукупності це є підґрунтям для налагодження ефективної профілактики, спрямованої на недопущення вчинення злочинів.

Наведене зумовлює необхідність актуалізації наукових досліджень, присвячених вивченню жертви корисливих злочинів проти власності у великих містах України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам вивчення злочинності й жертви злочину у великих містах, у тому числі й у сфері охорони власності, у різні роки приділяли увагу як зарубіжні, так і вітчизняні вчені. Одним із фундаторів вітчизняної науки у сфері пізнання жертви злочину стали роботи В.О. Тулякова [23]. О.М. Джужа, В.В. Василевич і Є.М. Моїсєєв вивчали віктимологічну характеристику й розробляли заходи запобігання загальнокримінальній корисливій злочинності [17, с. 124-144]. В.С. Батиргарєєва досліджувала вказаний феномен у ході вивчення соціально-правових і кримінологічних проблем розбоїв, а пізніше рецидивної злочинності [10; 11]. О.Г. Кулик, І.В. Наумова, А.А. Бова вивчали соціально-демографічні та кримінологічні ознаки осіб, які потерпіли від корисливих злочинів проти власності [18, с. 282-290]. С.В. Албул розробив кримінологічну характеристику корисливо-насильницьких злочинів стосовно іноземних громадян і запропонував шляхи зниження рівня віктимності вказаної категорії громадян [2]. Є.Ф. Азаров працював над цією темою в межах запобігання корисливим злочинам на залізничному транспорті [1]; С.М. Алфьоров вивчав корисливу злочинність у розрізі аналізу та запобігання злочинності в курортному регіоні [4]. А.М. Бабенко приділяв увагу вивченню регіональних особливостей жертв корисливої злочинності проти власності [5; 6; 7; 8]. Із цього чітко простежується, що проблема вивчення жертви корисливої злочинності проти власності у великих містах Причорноморського регіону не була предметом самостійного аналізу.

Мета статті полягає в розробленні віктимологічної характеристики корисливої злочинності проти власності у великому місті Причорноморського регіону України.

Виклад основного матеріалу. Розкриваючи тему корисливої злочинності проти власності у великому місті, зазначимо, що крадіжки, шахрайства, грабежі, розбої й вимагання вже з давніх часів зараховують до примітивних форм вилучення чужого майна [20, с. 245]. С.В. Албул правильно наголошує, що основні способи їх здійснення не зазнали значних змін від самого моменту зародження людського суспільства. Уже в Законникові Хамурі, що правив Вавилоном у XVIII ст. до н. е., містяться згадки про означені види посягань, які каралися стратою [2, с. 57; 23, с. 14]. Угорський історик Д. Варга вказує, що крадіжки, грабежі й розбої відмічались вже в ранніх шумерійців [12, с. 29]. Поширеність корисливих злочинів проти власності в київській Русі деякі автори порівнюють із формуванням національної кримінальної традиції та професіоналізуванням злочинності загалом [2, с. 57]. Якщо сам феномен учинення корисливого злочину проти власності неодноразово вивчався у вітчизняній і зарубіжній літературі, то такий обов'язковий елемент учинення корисливих злочинів проти власності, як особа, що стає жертвою такої події, до сьогодні залишається недостатньо вивченим. Особливо це стосується осіб, які стають жертвами злочину

у умовах великого міста. Разом із цим жертва злочину (потерпілий) є важливим елементом у процесі вчинення злочину [17, с. 36]. За даними дослідження, у корисливих злочинах проти власності, учинених у південному мегаполісі, завжди є жертва, яка потерпіла від злочину. За фактами вчинення корисливих злочинів проти власності у великому місті Причорномор'я України в слідчо-судовій практиці, як правило, виноситься постановою про визнання особи потерпілою [10, с. 146]. Відповідно до ст. 55 Кримінального процесуального кодексу (далі - КПК) України, потерпілою у кримінальному провадженні визнається фізична особа, якій кримінальним правопорушенням завдано моральної, фізичної або майнової шкоди, а також юридична особа, якій кримінальним правопорушенням завдано майнової шкоди [16]. Разом із зазначеним наголосимо, що в нашій країні, як і в усьому світі, дуже гостро стоїть питання відшкодування жертвам злочину завданої шкоди. Із цього приводу у 2005 році в Україні запроваджено Європейську конвенцію про відшкодування шкоди потерпілим від насильницьких злочинів, яку укладено 24 листопада 1983 року, уведено в дію 1 лютого 1988 року [21]. Виходячи зі змісту ст. 127 КПК України, відшкодування шкоди, завданої внаслідок учинення кримінального правопорушення, може здійснюватися в трьох випадках: з боку підозрюваного, обвинуваченого, а також за його згодою будь-якою іншою фізичною або юридичною особою на будь-якій стадії кримінального провадження; за результатами розгляду цивільного позову в межах кримінального провадження на підставі відповідного судового рішення; коштами з Державного бюджету у випадках, визначених законом.

Натепер, відповідно до чинної системи роботи правоохоронних органів в Україні, у випадках, коли злочинець у скоєнні злочину не встановлений, питання відшкодування завданої шкоди органами влади навіть не розглядається, це при тому що рівень розкриття цих злочинів становить від 30 до 45% (таблиця 1), тобто більше ніж половина жертв корисливих злочинів проти власності не отримує жодної компенсації. Водночас більше ніж половина злочинців уникають відповідальності, що у свідомості населення створює ілюзію безкарності й вигідності ведення злочинного способу життя (таблиця 2).

Але навіть у більшості розкритих корисливих злочинах найчастіше самі злочинці не компенсують завданої шкоди, оскільки більшість із них або не мають роботи, або в них відсутні інші джерела постійного прибутку.

В Україні ще у 2006 році розроблено Законопроект «Про відшкодування за рахунок держави матеріальної шкоди громадянам, які потерпіли від злочину». У 2012 році депутати зареєстрували Проект Закону України «Про компенсацію шкоди жертвам насильницьких злочинів» [21]. Сьогодні жодного з тих Проектів так і не ухвалено й більшість жертв злочинів не отримує будь-якої компенсації за потерпання від правопорушень. Уся відповідальність за наслідки злочину фактично покладається на саму жертву. У цьому сенсі пізнання феномена віктимізації населення розглядається одним із найважливіших шляхів інформування населення з метою недопущення його віктимізації від досліджуваної категорії злочинів.

Вивчаючи феномен віктимності, В.О. Туляков із цього приводу зазначає: під час правопорушення зловмисник

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

посягає не на конкретну особу, а на знеособлену жертву; у свідомості злочинця жертва не має особистісних якостей; вона, як правило, одна з тих, «хто знаходиться на іншому боці» [22, с. 358]. Однак для групи корисливих злочинів проти власності жертва нерідко, крім абстрактного носія права власності, сприймається злочинцем як реальний носій особистих характеристик, урахування яких злочинцем є необхідною умовою для обрання оптимальних і дійових заходів учинення злочину [2, с. 61]. Пізніше в процесі запобігання злочинності узагальнена інформація про жертв корисливих злочинів проти власності закладається в основу віктимологічної профілактики, зумовлює обрання тих або інших наборів заходів реагування за злочини.

У рамках дослідження варто погодитися із сучасними кримінологами, які звертають увагу на «кримінологічну однорідність феномена крадіжок, грабежів, розбоїв і вимагань», з огляду на спільність причинної детермінації. У цьому сенсі варто вести мову не лише про єдність детермінації вчинення злочинів у великому місті, а й про спільність детермінації віктимної поведінки [3, с. 141]. При цьому в контексті віктимної поведінки в мегаполісі варто розрізняти крадіжки, грабежі,

розбої та вимагання, які вчиняються у приміщеннях, від аналогічних злочинів, що вчиняються в громадських містах. Основні відмінності полягають не лише в місці вчинення злочину, а й у характері вчинених злочинів. Жертви крадіжок, грабежів, розбоїв і вимагань, які вчиняються в громадських місцях, як правило, не знайомі зі злочинцями й не характеризуються яскраво вираженою віктимною поведінкою [14, с. 41], тоді як корисливі злочини, що вчиняються з проникненням у житло, часто характеризуються випадками прямого або опосередкованого знайомства жертви з одним із членів злочинного угруповання (посібник, організатор, підбурювач і т.д.). У реальному житті майбутні жертви нерідко допускають витоки інформації про способи свого життя, рід занять, матеріальне становище родини, планування майбутніх витрат, придбання кошторисів тощо.

Спільні риси між злочинами, що вчиняються в приміщеннях, і злочинами, що вчиняються в громадських місцях великих міст, спостерігаються лише серед корисливо-насильницьких кримінальних правопорушень (грабежі, розбої, вимагання) проти власності. Жертви таких злочинів найчастіше дезорієнтовані та налякані швидкістю й інтенсивністю нападу, нахабністю й агре-

Таблиця 1
Кількість облікованих кримінальних правопорушень та осіб, яким вручено повідомлення про підозру в учиненні злочинів проти власності, у Причорноморському регіоні України за 2018 рік

Параметри	Україна	Одеська	Миколаївська	Херсонська
Обліковано кримінальних правопорушень у звітному періоді	303850	20959	12194	10418
Кримінальні правопорушення, у яких особам вручено повідомлення про підозру	106413	5528	4023	4791
Питома вага	(35%)	(26%)	(33%)	(45%)

Таблиця 2
Динаміка кримінальних правопорушень осіб, яким вручено повідомлення про підозру, та осіб, які потерпіли від злочинів, в Україні за 2014-2018 рр.

	2014	2015	2016	2017	2018
Кількість кримінальних правопорушень	529139	565182	592604	523911	487133
Особи, яким вручено підозру	199263	188099	159480	198477	191856
Особи, які потерпіли від злочинів	393532	412689	444617	374238	344780

Таблиця 3
Кількість осіб, які потерпіли від кримінальних правопорушень, у населених пунктах Причорноморського регіону

Параметри	Україна	Одеська обл.	Миколаївська обл.	Херсонська обл.
Загальна кількість	344 780	23159	13631	13480
у містах і селищах міського типу	268 928 (78%)	17601 (76%)	10087 (74%)	9166 (68%)
в обласному центрі	103 434 (30%)	11347 (49%)	5317 (39%)	3909 (29%)
у сільській місцевості	75852 (22%)	5558 (24%)	3544 (26%)	4314 (32%)

Таблиця 4
Кількість осіб, які потерпіли від кримінальних правопорушень, у населених пунктах Причорноморського регіону

Параметри	Україна	Одеська обл.	Миколаївська обл.	Херсонська обл.
Загальна кількість потерпілих від корисливих злочинів проти власності	260998	18147	10147	9900
Крадіжки	217859 (83%)	14563 (80%)	8122 (80%)	8692 (88%)
Шахрайства	27413 (10%)	1552 (8,5%)	1474 (14,5%)	747 (7,5%)
Грабежі	13295 (5%)	1707 (9,4%)	474 (4,7%)	357 (3,6%)
Розбої	2431 (0,93%)	325 (1,8%)	77 (0,75%)	104 (1%)

сивністю дій зловмисника. Вони не в змозі вжити адекватні заходи протидії. Як правило, жертви через фізичну та психологічну перевагу злочинця демонструють пасивну поведінку, а відсутність опору додає злочинцям упевненості в можливості безкарного вчинення злочину [14, с. 41].

У кримінологічній літературі неодноразово доводилося, що віктимізація є зворотною стороною процесу криміналізації. Відповідно, і характеристика віктимізації, як правило, наводиться виходячи з аналізу її кількісно-якісних параметрів, детермінації та особи потерпілого [13, с. 24-25]. Інші автори вказують, що віктимізація серед населення характеризується кількісними та якісними показниками, які відображають сукупності членів суспільства або сімей, які постраждали від злочинів [17, с. 71]. У рамках дослідження віктимологічна характеристика міської корисливої злочинності проти власності передбачає аналіз стану віктимізації; її структурні параметри (у тому числі типи й види віктимності); динаміку віктимізації; географію, екологію й топографію віктимізації [17, с. 71].

Аналіз статистичних даних Генеральної прокуратури України вказує, що віктимогенна ситуація в Україні продовжує залишатися доволі складною (таблиця 2).

Щорічно в нашій країні реєструється близько 350 тис. осіб, які потерпають від злочинів (таблиця 2). Кожна сьома особа (50270, або 14,6%), що реєструється як потерпілий у нашій країні, стає жертвою в Одеській (23 159, або 6,8%), Миколаївській (13 631, або 3,95) чи Херсонській (13 480, або 3,9%) областях. Більшість віктимізованих осіб в Україні та регіонах фіксується в містах і селищах міського типу - 268 928 (78%). При цьому Причорноморський регіон характеризується нерівномірністю розподілу та підвищеним рівнем віктимізації населення саме на території обласних центрів. Так, якщо в м. Херсоні щорічно стають жертвами 3909 (29%) осіб від зареєстрованих потерпілих у регіоні, то аналогічні параметри в м. Миколаєві становлять 5317 (39%), а в м. Одесі - 11347 (49%) жертв злочинів (таблиця 3).

У великих містах Причорноморського регіону найчастіше стають жертвами від корисливих злочинів проти власності. Більшість осіб потерпає від крадіжок: Одеса - 80%, Миколаїв - 80%, Херсон - 88%; другими за поширеністю виявилися жертви від шахрайств: Одеса - 8,5%, Миколаїв - 14,5%, Херсон - 7,5%; високим також виявився ризик стати потерпілим від грабежів і розбоїв: Одеса - 9,4% та 1,8%; Миколаїв - 4,7% та 0,75%; Херсон - 3,6% та 1% відповідно (таблиця 4).

Не менш важливими є вікові параметри віктимності від корисливих злочинів проти власності. За даними кримінологічних досліджень, розподіл потерпілих від корисливих злочинів у великому місті за віковими групами є таким: 7% потерпілих мали вік до 18 років; 14% - від 19 до 25 років; 25% - від 26 до 35 років; 30% - від 36 до 45 років; 23% - старші за 45 років [17, с. 130]. Цікавим виявився той факт, що вікові межі осіб, які вчиняють, і таких, що потерпають від корисливих злочинів, у великому місті майже ідентичні. Поряд із цим пік віктимного віку потерпілих від кишенькових крадіжок від 36 до 45 років - 31,3%; 46 і старші - 29,5%; від квартирних крадіжок 36-45 років - 32,7%; від шахрайства 26-35 років - 28,3%; 36-45 років - 26,4% [17, с. 130].

Як свідчать результати кримінологічних досліджень, крадіжки, грабежі, розбої, вимагання та шах-

райства є найбільш типовими злочинами великих міст України, які вчиняються практично в будь-яку пору року. Разом із цим інтенсивність їх учинення прямо залежить від часових, сезонних і територіальних факторів. Наприклад, грабежі та розбої в громадських місцях учиняються переважно у вечірній і нічний час, а з проникненням у квартири (у тому числі й крадіжки) у більшості випадків - зранку й удень. Більшість квартирних крадіжок у великому місті учиняють у ранковий час (у період із 9 до 13 год. - близько 70% діянь). Саме в цей час багато громадян перебуває на роботі, у навчальних закладах, домогосподарки здійснюють покупки. Решту крадіжок учиняють у вечірній час, переважно з 22-ї до 24-ї год. Найбільш криміногенним сезоном для грабежів у спальних районах є зима й осінь (54%), а для центральних районів курортного міста, навпаки, - літо (удень і вночі) (62%) [17, с. 125-128; 15, с. 159-162; 17, с. 7-9]. Проведеним дослідженням не зафіксовано істотних сезонних відмінностей для розбоїв і вимагань. Разом із цим виявлено особливості, які пов'язані з характером архітектурної забудови та інфраструктури: найчастіше грабежі, розбійні напади та вимагання вчиняються на територіях із нерозвиненою структурою - тихі вулиці, недалеко від зупинок і транспорту в погано освітлених «спальних районах», а також у центральних із наявністю великої кількості шляхів відходу [17, с. 125-128; 15, с. 159-162; 9, с. 7-9]. «Вуличні» шахрайства у великому місті Причорномор'я є найбільш характерними влітку - протягом курортного сезону, тоді як для вчинення шахрайств з нерухомістю, у комерційній сфері та кібершахрайств не спостерігається помітно вираженої сезонної та часової залежності [19, с. 92-115]. Представлена інформація може виявитися корисною для інформаційно-аналітичного забезпечення роботи правоохоронних органів з метою віктимологічної профілактики корисливих злочинів проти власності в умовах великого міста Причорноморського регіону материкової України.

Висновки. Проведеним кримінологічним дослідженням вдалося сформувати узагальнений портрет жертви корисливих злочинів проти власності у великому місті Причорномор'я України. Щорічно в нашій країні реєструється близько 350 тис. осіб, які потерпають від злочинів. Кожна сьома особа (50270, або 14,6%), що реєструється як потерпілий у нашій країні, стає жертвою в Одеській (23 159, або 6,8%), Миколаївській (13 631, або 3,95) чи Херсонській (13 480, або 3,9%) областях. Більшість віктимізованих осіб в Україні та регіонах фіксується в містах і селищах міського типу - 268 928 (78%). При цьому Причорноморський регіон характеризується нерівномірністю розподілу та підвищеним рівнем віктимізації населення саме на території обласних центрів. Так, якщо в м. Херсоні щорічно стають жертвами 3909 (29%) осіб від зареєстрованих потерпілих у регіоні, то аналогічні параметри в м. Миколаєві становлять 5317 (39%), а в м. Одесі - 11347 (49%) жертв злочинів. Більшість осіб, які стають жертвами злочинів проти власності, потерпає від крадіжок: Одеса - 80%, Миколаїв - 80%, Херсон - 88%; другими за поширеністю виявилися жертви від шахрайств: Одеса - 8,5%, Миколаїв - 14,5%, Херсон - 7,5%; високим також виявився ризик стати потерпілим у місті від грабежів і розбоїв: Одеса - 9,4% та 1,8%; Миколаїв - 4,7% та 0,75%; Херсон - 3,6% та 1% відповідно.

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

Розподіл потерпілих від корисливих злочинів у великому місті за віковими групами є таким: 7% потерпілих мали вік до 18 років; 14% - від 19 до 25 років; 25% - від 26 до 35 років; 30% - від 36 до 45 років; 23% - старші за 45 років.

Грабежі та розбої в громадських місцях учиняються переважно у вечірній і нічний час, а з проникненням у квартири (у тому числі й крадіжки) у більшості випадків - зранку й удень. Більшість квартирних крадіжок у великому місті вчиняють у ранковий час (у період з 9 до 13 год. - близько 70% діянь). Саме в цей час багато громадян перебуває на роботі, у навчальних закладах, домогосподарки здійснюють покупки. Решту крадіжок учиняють у вечірній час, переважно з 22-ї до 24-ї год. Найбільш криміногенним сезоном для грабежів у спальних районах є зима й осінь (54%), а для центральних районів курортного міста, навпаки, - літо (удень і вночі) (62%). Жертви крадіжок, грабежів, розбоїв і вимагань, які вчиняються у великих містах, як правило, не знайомі зі злочинцями й не характеризуються яскраво вираженою віктимною поведінкою.

Література

1. Азаров Є.Ф. Запобігання корисливим злочинам на пасажирському залізничному транспорті України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2017. 20 с.
2. Албул С.В. Кримінологічна характеристика корисливо-насилницьких злочинів відносно іноземних громадян : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Одеса, 2005. 194 с.
3. Алиев Н.Т. Современный грабеж: криминологические проблемы. Бизнес в законе. *Экономико-юридический журнал*. 2011. № 6. С. 140-143.
4. Алфьоров С.М. Діяльність органів внутрішніх справ по протидії злочинності у курортних регіонах (криминологічне дослідження на матеріалах Запорізької області) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2003. 197 с.
5. Бабенко А.М. Запобігання злочинності в регіонах України: концептуально-методологічний та праксеологічний вимір : монографія. Одеса : ОДУВС, 2014. 416 с.
6. Бабенко А.М. Регіональні особливості злочинності у містах та сільських районах Запорізької, Дніпропетровської та Харківської областей. *Питання боротьби зі злочинністю* : збірник наукових праць / редкол. : В.І. Борисов та ін. Харків : Право, 2018. С. 42-60.
7. Бабенко А.М. Територіально-просторовий аналіз злочинності у населених пунктах Одеської області. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2017. № 2 (9). URL: http://nauka.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2017/12/11_Babenko.pdf (дата звернення: 10.02.2019).
8. Бабенко А.М., Конопельський В.Я., Чекмарьова І.М. Криминологічна характеристика та запобігання злочинності у прикордонних регіонах Причорномор'я материкової України : монографія. Харків : Право, 2019. 264 с.
9. Басков А.В. Виктимологическая профилактика корыстно-насильственных преступлений, совершаемых

в общественных местах : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Москва, 2010. 180 с.

10. Батиргареева В.С. Криминологічна характеристика та попередження розбоїв, поєднаних з проникненням у житло : монографія. Харків : Одиссей, 2003. 256 с.

11. Батиргареева В.С. Рецидивна злочинність в Україні: соціально-правові та криминологічні проблеми : монографія. Харків : Право, 2009. 576 с.

12. Варга Д. Древний Восток. У начал истории письменности. Будапешт : Изд-во Корвина, 1979. 204 с.

13. Виктимологическая характеристика региональной преступности и ее предупреждение : монография / С.А. Корягина, Ж.В. Островских, А.Л. Репецкая, Д.В. Синьков и др. ; под ред. : А.Л. Репецкой. Москва : Academia, 2009. 304 с.

14. Каменских О.В. Виктимологическая профилактика корыстно-насильственных преступлений (грабежей и разбойных нападений), совершаемых в общественных местах и на улицах, на примере УРФО. *Виктимология*. 2019. № 1 (19). С. 40-45.

15. Копилова М. Віктимологічний аспект профілактики злочинів проти власності на курортах АР Крим. *Підприємництво. Господарство. Право*. 2010. № 9. С. 159-162.

16. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI (зі змінами станом на 19.09.2019). *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10, 11-12, 13. Ст. 88.

17. Криминологічна віктимологія : навчальний посібник / Є.М. Моїсєєв, О.М. Джужа, В.В. Василевич та ін. ; за заг. ред. О.М. Джужі. Київ : Атіка, 2006. 352 с.

18. Кулик О.Г., Наумова І.В., Бова А.А. Злочинність в Україні: фактори, тенденції, протидія: (2002-2014 рр.) : монографія. Київ : ДНДІ МВС України, 2015. 364 с.

19. Лефтеров Л.В. Запобігання підрозділами Національної поліції шахрайству, що вчиняється з використанням засобів електронних комунікацій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2019. 284 с.

20. Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировой криминологический анализ. Москва : Норма, 1999. 516 с.

21. Мрії про соціальну державу, або Про державні компенсації жертвам насильства. URL: <http://www.pravo.org.ua/ua/news/5907> (дата звернення: 10.02.2019).

22. Туляков В.А. Учение о жертве преступления: социально-правовые основы : дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.08. Одесса, 2002. 394 с.

23. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран / под ред. З.М. Черниловского. Москва : Юрид. лит., 1984. 472 с.

*Острогляд О. І.,
майор поліції, начальник
Приморського районного відділу поліції у м. Одеса
Головного управління Національної поліції
в Одеській області*

АКСІОЛОГІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ СІМ'Ї

Сікан О. М.

У науковій статті досліджено можливості аксіологічного підходу до визначення об'єкта кримінально-правової охорони. Обґрунтовано необхідність кримінально-правової охорони сім'ї як універсальної аксіологічної константи, що має фундаментальне значення для розвитку людини, суспільства та держави і здатна в період глобальних державних трансформацій забезпечити збереження національної ідентичності, культурних особливостей та аксіологічних основ генезу. З метою належної кримінально-правової охорони, виключення синонімії, тавтології, полісемії чи двозначності у тлумаченні вивчено і розмежовано поняття сім'ї та сімейних цінностей. Розглянуто можливості архітекτονіки об'єктів кримінально-правової охорони на основі їхніх ціннісних характеристик і змісту. Підтримано позицію щодо розташування в Особливій частині кримінального кодексу розділів, присвячених злочинам проти особи, сім'ї, суспільства та держави з паралельним існуванням кодексу кримінальних проступків та кримінальних законів *sui generis*.

Ключові слова: аксіологія, аксіологічний підхід у кримінальному праві, сім'я, сімейні цінності, об'єкт кримінально-правової охорони.

В научной статье исследованы возможности аксиологического подхода в определении объекта уголовно-правовой охраны. Обоснована необходимость уголовно-правовой охраны семьи как универсальной аксиологической константы, имеющей фундаментальное значение для развития человека, общества и государства, которая способна в условиях глобальных государственных трансформаций обеспечить сохранение национальной идентичности, культурных особенностей и аксиологических основ генеза. С целью надлежащей уголовно-правовой охраны, исключения синонимии, тавтологии, полисемии либо двусмысленности в толковании изучено и разграничено понятия семьи и семейных ценностей. Рассмотрено возможность архітектоники объектов уголовно-правовой охраны на основе их ценностных характеристик и содержания. Поддержано позицию относительно размещения в Особливій частині кримінального кодекса разделов, посвященных преступлениям против личности, семьи, общества и государства с параллельным существованием кодекса уголовных проступков и уголовных законов *sui generis*.

Ключевые слова: аксиология, аксиологический подход, семья, семейные ценности, объект уголовно-правовой охраны.

The scientific article investigates the possibilities of an axiological approach in determining the object of criminal protection. The necessity of the criminal-legal protection of the family as a universal axiological constant, which is fundamental for the development of man, society and the state, and capable of maintaining the national identity, cultural characteristics and axiological foundations of Genesis, is substantiated.

Taking into account the traditions and mentality of the Ukrainian people, it seems that the traditional model of the family is a promising model of organization of family relations in modern Ukrainian society, which is able to over-

come the existing crisis of family values. The concept of family and family values has been studied and demarcated for the purposes of proper criminal protection, exclusion of synonymy, tautology, polysemy or ambiguity.

Possibilities of architectonics of objects of criminal-legal protection on the basis of their value characteristics and contents are considered. The position on the section of the Criminal Code of the section on crimes against the individual, family, society and the state with the parallel existence of the code of criminal offenses and the criminal laws of *sui generis* was supported.

The imperative for the successful development of Ukrainian statehood is need to rely on its own identity, orientation to the national and civilizational mental identity and axiological foundations of Genesis.

In a time of state transformation, it is more important to clearly understand which institutions and values need priority and are indispensable for preserving the foundations of national identity, which place or another value in the system of national values, and what mechanisms are most effective for achieving this goal.

The multidimensional civilizational choice of geopolitical and cultural vectors is productive only when it becomes a derivative of the immanent choice of lifestyle and values, those values that are truly in the interests of Ukraine and are organic and productive for its citizens.

Key words: axiology, axiological approach, family, family values, object of criminal-legal protection.

Постановка проблеми та її актуальність. В умовах глобалізації та цивілізаційної уніфікації українського суспільства, що супроводжують євроінтеграційні процеси сучасного державотворення, актуальними постають питання аксіологічного виміру та інтерпретації об'єктів соціокультурного надбання, визначення інтегративних перспектив їх розвитку й особливостей функціонування в нових реаліях соціально-політичного буття.

Успішність державних трансформацій корелює з ефективністю охорони та належною увагою до основних, фундаментальних суспільних інститутів і цінностей.

Детермінована євроінтеграційними змінами модернізація правового розуміння та необхідність визначення у процесі конвергенції та дивергенції універсальних міжсистемних аксіологічних констант зумовлюють пошук наукової дискусії щодо методології та евристичних можливостей аксіологічного підходу у правовому пізнанні, а також апологетів архітектоніки системи об'єктів кримінально-правової охорони на основі ціннісних характеристик і змісту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальним питанням аксіологічних основ методології сучасної юриспруденції приділяли увагу у своїх дослідженнях такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як А.М. Бабенко, М.С. Балаєнц, О.О. Бандура, М.В. Осіпова, І.В. Пате-рило, С.О. Пушкарьов, Н.Ю. Рашева, Н.П. Осіпова,

Сікан О. М., 2019

В.В. Дудченко, А.А. Івакін, Х. Бехруз, Л.М. Сумарокова, М.А. Польовий, Ю.П. Лобода, А.О. Фальковський, І.В. Шамша, І.І. Матюшина, А.Ф. Крижановський, Ю.М. Оборотов, А.М. Чувакова, О.Е. Нікітченко, К.В. Горобець та ін.

Аксіологічні дослідження у сфері кримінального права представлені окремими тезовими публікаціями та роботами таких науковців, як В.К. Гришук, О.В. Гришук, М.Г. Іванов, М.Р. Романінець, Д.М. Михайленко, К.М. Оробець. До монографічних праць, спеціально присвячених проблемам аксіологічного підходу у кримінальному праві, відносять роботу Ю.А. Демидова «Соціальна цінність і оцінка у кримінальному праві» (1975).

Зважаючи на пошук наукового інтересу до вивчення проблемних питань застосування аксіологічного підходу у вивченні тих чи інших явищ соціально-політичного буття, необхідно зазначити про відсутність спеціальних досліджень у сфері кримінально-правової аксіології щодо цінностей, охорону або втілення яких забезпечує кримінальне право, впливаючи таким чином на формування та розвиток системи суспільних відносин і суспільства загалом.

Метою цієї статті є вивчення можливостей аксіологічного підходу щодо обґрунтування кримінально-правової охорони сім'ї як універсальної аксіологічної константи.

Виклад основного матеріалу. До морально-ціннісної проблематики у процесі переоцінки усталених форм соціального буття повертає панівна парадигма постмодерну, що є загальним напрямом розвитку європейської культури [1, с. 70].

На можливості використання ціннісного (аксіологічного) підходу як основного у визначенні найважливіших орієнтирів суспільного розвитку вказує К. Оробець, досліджуючи його застосування у кримінальному праві [2, с. 222]. Зокрема, аксіологічний підхід дозволяє виявити ціннісні властивості кримінального права [3, с. 28].

Загалом аксіологія розглядається як філософська дисципліна, яка досліджує цінності як смислоутворюючу основу буття людини, що спрямовує і мотивує її життя, діяльність, конкретні вчинки [4, с. 2]. «Як учення про цінності, взяте у контексті світоглядного розуміння людини, аксіологія дозволяє характеризувати ієрархію цінностей, які склалися стосовно конкретного світогляду й антропології, описувати їх зміст стосовно конкретної цивілізації, взятої у певному історичному часі», - наголошує С.А. Калінін [5, с. 270].

Цінності, як слушно стверджує З. Петрович, виступають невід'ємною складовою частиною культури суспільства й віддзеркалюються у свідомості людини [6, с. 7]. Цінності зумовлюються їх зв'язком із людиною, їх здатністю задовольняти її потреби, сприяти розвитку її сутності [7, с. 26].

Сучасний дослідник цінностей Г. Хофштеде переконалий, що цінності перебувають на найглибшому рівні серед важелів прийняття рішень, бо саме вони визначають ідеологічні переконання індивідів і мотивацію їхніх вчинків. Саме до цінностей, на думку відомого американського соціолога Т. Парсонса, звертаються люди для остаточного обґрунтування своїх дій. Цінності виходять за межі конкретних ситуацій (що можуть вирішуватися індивідом під впливом інтересів і переконань), бо визначають головні цілі та сенс життя, тому

вони найяскравіше проявляються у кризові моменти для індивіда або соціуму [8].

Ціннісна парадигма, прийнята переважною більшістю громадян, є основою цілісності соціальної системи, визначає не лише напрями цивілізаційного розвитку, але й його принципи, не лише консолідує суспільство, але й пропонує інструменти суспільних змін [9, с. 159-160].

Саме тому будь-яка ідеологія, яка претендує на успіх, має поєднуватися з цінностями традиційної культури, щоб цінності нової ідеології, зазвичай модернізаційні, лише інколи консервативно-реставраційні, стали цінностями культури як більш широкою та сталою сфери [10, с. 15].

Особливого значення у зазначеному контексті набувають феномени буття, які протягом тривалого історичного періоду не втрачали своєї здатності забезпечувати сталий розвиток і збереження національної ідентичності, проте нині характеризуються кризовим станом, потребуючи належної уваги й охорони.

Так, динамічні євроінтеграційні процеси виявилися лакмусовим папірцем онтології соціально-політичної системи, першочергово позначившись на сім'ї як первинній, фундаментальній складовій частині структури суспільства, найбільш вразливої до соціально-політичних перетворень.

Фактично не існує жодних сторін життя суспільства, в які б не була інтегрована сім'я, які б не зачіпали щонайменші аспекти її функціонування або перебували поза її реальністю [11, с. 103].

Поліфункціональний характер та аксіологічний зміст сім'ї забезпечили довгоісторичний процес її філософського пізнання, а також можливість у конкретний історичний період, використовуючи усі можливості діалектичного методу, аналізувати та вирішувати проблемні питання революційно-трансформаційних змін і кризових явищ у сімейній сфері.

Констатуючи факт доволі пошуканого, проте порівняно короткого періоду вітчизняного філософського інтересу до пізнання феномену та соціально-культурних особливостей сучасної української сім'ї, необхідно зауважити про відсутність парадигми її буття та трансформаційних перспектив, що, у свою чергу, зумовлює актуальність цього дослідження й у зв'язку з чим постають питання можливості та доцільності перспектив збереження інституту сім'ї у сучасному соціокультурному сенсі із запровадженням відповідних механізмів її кримінально-правової охорони.

Важливими у вирішенні зазначених питань видаються можливості універсалізму як підходу до розгляду цінностей, що ґрунтується на трансцендентальній традиції розуміння цінностей і визнанні наявності культурних універсалій, котрі в аксіологічному розумінні визначаються загальнолюдськими цінностями. У філософській думці вони тлумачаться як трансцендентальні, тобто ті, що виходять за межі історичного досвіду та притаманні усім соціокультурним спільнотам і не залежать від історико-культурного контексту. У правових дослідженнях універсалізм в аксіологічному підході визначається визнанням універсальних, трансцендентальних цінностей [12, с. 76]. Розуміння цінностей із погляду універсалізму засвідчує наявність спільної людської природи та визначається утвердженням загальних для всього людства ціннісно-світоглядних ідеалів і стандартів. Фундаментальні цінності людини

стають базою аксіології права, утворюючи сутнісну константу юридичного простору.

У юридичній літературі до групи базових цінностей, які сприймаються та визнаються більшістю людей, відносять, зокрема, сім'ю, особисте життя та продовження роду [13, с. 130-131]. Вбачається, що саме цінності, котрі є універсальними константами, здатні забезпечувати нормальне функціонування розвитку особистості, суспільства та держави, мають виступати об'єктами кримінально-правової охорони.

Визначивши певні цінності об'єктами кримінально-правової охорони шляхом формулювання норм Особливої частини КК, законодавець виокремлює їх як елемент складу злочину, який виникає з моменту набуття чинності відповідної кримінально-правової норми та який встановлює покарання за посягання на визначену сферу відносин [14, с. 39].

Як слушно зауважує В.О. Туляков, кримінальний кодекс нового типу як «негативна» конституція країни має передбачати відповідальність виключно за «природні» злочини, що суперечать концепції соціального натуралізму, сутність яких походить не стільки із системного доктринального аналізу юридичної форми, як із логіки захисту конституційних принципів і принципів права, визнаних цивілізованими державами з виділенням в Особливій частині КК розділів, присвячених злочинам проти особи, сім'ї, суспільства та держави з паралельним існуванням кодексу кримінальних проступків і кримінальних законів *sui generis* [15, с. 218].

Висновки. Багатоаспектний цивілізаційний вибір геополітичних і культурних векторів є продуктивним лише тоді, коли стає похідним від іманентного вибору способу життя і цінностей, тих цінностей, що насправді відповідають інтересам України і є органічними та продуктивними для її громадян.

Імперативом успішного розвитку української державності є необхідність опори на власну самобутність, орієнтація на національну і цивілізаційну ментальну ідентичність та аксіологічні основи генезу.

Тому в період державних трансформацій надважливо чітко розуміти, які саме інститути та цінності потребують першочергової охорони та мають незамінне значення для збереження основ національної ідентичності, яке місце займає та чи інша цінність у системі загальнонаціональних цінностей і які механізми є найбільш ефективними для досягнення поставленої мети.

З урахуванням традицій і ментальності українського народу видається, що саме традиційна модель сім'ї є перспективною моделлю організації сімейних відносин у сучасному українському суспільстві, здатною подолати наявну кризу сімейних цінностей.

Визнаючи надважливе значення сім'ї для розвитку та нормального буття особи, держава утверджує в суспільстві сімейні цінності [16, с. 47], і тому кримінально-правова охорона сім'ї та сімейних цінностей

є безумовною необхідністю, яка сприятиме їх збереженню та належній охороні.

Література

1. Постол А.А. Постмодернізм як сучасна суспільно-політична реальність. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2010. Вип. 42. URL: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_42_8.pdf.
2. Оробець К. Аксіологічний підхід у кримінальному праві: зміст та значення. 2016. С. 222-226. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/12/42.pdf>.
3. Гришук В. Кримінальне право як соціальна цінність. *Право України*. 2017. № 2. С. 28-37.
4. Абушенко В.Л. Аксіологія. *Новейший философский словарь* / гл. науч. ред. и сост. А.А. Грицанов. Минск : Издательство В.М. Скакун, 1999. 896 с.
5. Калинин С.А. Методологическое измерение аксиологии права. *Научные работы Национального университета «Одесская юридическая академия»*. Одеса : Юрид. л-ра, 2011. Т. X. С. 269-279.
6. Петрович З.З. Соціальні аспекти цінності у праві. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 1.
7. Неновски Н. Право и ценности / вступ. ст. и пер. с болг. В.М. Сафронова ; под ред. В.Д. Зорькина. Москва : Прогресс, 1987.
8. URL: https://parlament.org.ua/upload/docs/European_Values.pdf.
9. Шайгородський Ю.Ж. Аксіологія реформ і пастки спрощених підходів. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. 2014. № 6 (74). С. 144-163.
10. Михальченко М.І. Україна - не Росія: ціннісний аспект відмінностей і загального. *Наукові записки інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. 2011. № 4 (54). 416 с.
11. Мандебура О. Сім'я як цінність у площині суспільних цінностей. С. 99-111. URL: http://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/mandebura_simia.pdf.
12. Фальковський А.О. Різноманітність аксіологічних підходів у методології права. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. № 50. С. 73-79.
13. Гришук В.К. Філософсько-правове розуміння відповідальності людини : монографія. Хмельницький, 2013. 766 с.
14. Винокуров В.Н. Объект преступления: аспекты понимания, способы установления и применение уголовного закона : монография. Москва : Юрлитинформ, 2012. 288 с.
15. Туляков В.О. Генезис кримінального права України. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2006. Т. 5. С. 213-218.
16. Євтеєва Д.П. Соціальна обумовленість кримінальної відповідальності за зловживання опікунськими правами (ст. 167 КК України). *Право*. 2016. № 1 (51). С. 42-48.

Сікан О. М.,
аспірантка кафедри кримінального права
Національного університету
«Одеська юридична академія»

ПРАВОВА Й СОЦІАЛЬНА СУТНІСТЬ ТРАНСПОРТНИХ ЗЛОЧИНІВ

Федчун Н. О.

У науковій статті досліджено правову й соціальну сутність транспортних злочинів. Установлено, що суспільно небезпечний характер злочинів, які посягають на безпеку функціонування (руху й експлуатації) транспорту визначається не тільки їх родовим об'єктом - громадською безпекою, а й тим, що їх предметом та/або засобом є джерела підвищеної небезпеки, якими за своєю природою є транспортні засоби.

Ключові слова: транспортні злочини, громадська безпека, безпека функціонування транспорту, джерела підвищеної небезпеки, транспорт.

В научной статье исследована правовая и социальная сущность транспортных преступлений. Установлено, что общественно опасный характер преступлений, посягающих на безопасность функционирования (движения и эксплуатации) транспорта определяется не только их родовым объектом - общественной безопасностью, но и тем, что их предметом и/или средством являются, источники повышенной опасности, которыми по своей природе являются транспортные средства.

Ключевые слова: транспортные преступления, общественная безопасность, безопасность функционирования транспорта, источники повышенной опасности, транспорт.

The aim of this article is to find out the legal and social nature of transport offences (crimes) by examining the essence of public safety relations that constitute a generic object and identifying transport as one of the important features of a given group of crimes.

The starting point for defining the social and legal nature of transport offences (crimes) should be the idea that these crimes encroach on public relations in the field of transport safety (traffic safety and safety of transport operations).

The transport safety includes a wide range of social relations, not only related to the accident-free transport operations, but also to the protection of human life and health, valuable property and the environment.

The peculiarity of crimes against transport safety (traffic safety and safety of transport operations) is that the harm to the individual (or property, or environment) is caused mainly by violation of the rules of use of high-risk sources.

Public safety implies certain public relations regarding the usage of sources of general danger that ensure the safety of human life and material values. Therefore, the socially dangerous nature of transport crimes is determined not only by their generic object - public safety, but also by their subject and/or means being, by their nature, potentially deadly sources that can be used as a means of destruction, causing harm.

Based on the above provisions, the conclusion can be made that traffic offenses (crimes) can be defined as criminal acts (acts or omissions) prescribed by the criminal law, namely: non-compliance or improper implementation of the rules against the public relations in the sphere of transport safety (traffic safety and safety of transport operations), that caused the occurrence of harmful effects or their threat.

Key words: transport offences (crimes), public safety, transport safety, high-risk sources, transport.

Постановка проблеми та її актуальність. Серед проблем, які безпосередньо стосуються забезпечення громадської безпеки, нагальною є проблема безпеки функціонування транспорту. Безпека функціонування транспорту є частиною національної безпеки країни, стан його розвитку відображає рівень цивілізації суспільства, а отже, актуалізує формування державної політики з забезпечення процесів, пов'язаних з використанням джерел підвищеної небезпеки - транспортних засобів, охороною життя й здоров'я людей, а також безпекою функціонування транспорту.

Забезпечення належного рівня безпеки функціонування транспорту є одним з основних завдань сучасної держави. Це підтверджується увагою, що приділяється сьогодні в розвинених країнах світу питанням безпеки, зокрема й транспортної, і обумовлено величезним значенням транспорту для будь-якої сучасної країни.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема забезпечення безпеки функціонування, а саме руху й експлуатації транспорту, є достатньо складним явищем і вимагає взаємодії багатьох галузей знань. Дослідженнями кримінально-правових, кримінологічних та інших аспектів транспортних злочинів у різні роки займалися М.С. Алексєєв, М.Г. Богатирьов, В.І. Борисов, В.І. Василенко, О.М. Джужа, В.І. Жульов, В.Є. Квашиш, М.Й. Коржанський, І.В. Каретников, А.П. Копейченко, О.І. Коробєєв, І.Г. Маландін, В.А. Мисливий, Г.М. Надгорний, В.І. Осадчий, М.С. Романов та інші.

Метою статті є з'ясування правової й соціальної сутності транспортних злочинів через дослідження змісту суспільних відносин громадської безпеки, що складають родовий об'єкт і визначення транспорту як однієї з важливих ознак цієї групи злочинів.

Виклад основного матеріалу. З розвитком транспорту підвищується потужність транспортних засобів і швидкість їх руху, що має важливе значення для розвитку суспільства. Проте це спричинює також негативні явища, оскільки більш тяжкими стають наслідки транспортних аварій, в яких гинуть люди, наноситься шкода матеріальним цінностям і довкіллю.

Поняття «транспортні злочини» не отримало чіткого визначення ні в кримінологічній науці, ні в теорії кримінального права. Більшість авторів зосередили свою увагу на аналізі окремих різновидів транспортних злочинів. Тому термінологія зводиться в основному до таких понять, як «злочинні порушення правил безпеки руху й експлуатації автотранспорту і міського електротранспорту», «автотранспортні злочини», «дорожно-транспортні злочини», «воднотранспортні злочини», «повітрянотранспортні злочини» тощо [1; 2; 3].

Вихідним моментом для визначення поняття транспортних злочинів має слугувати думка, що ці злочини посягають на суспільні відносини у сфері безпечного функціонування (руху й експлуатації) транспортних засобів. Безпека функціонування транспорту охоплює

досить широке коло суспільних відносин, пов'язаних не тільки зі здійсненням безаварійної роботи транспортних засобів, але й з охороною життя та здоров'я людей, цінного майна, довкілля.

Саме терміном «безпека функціонування транспорту» можна доволі адекватно передати всю специфіку тих суспільних відносин, які становлять зміст цього поняття. Під безпекою функціонування транспорту розуміють такий стан транспортної діяльності, який унеможливує заподіяння шкоди життю й здоров'ю людей, транспортним засобам, матеріальним цінностям, навколишньому природному середовищу й забезпечується заходами економічного, технічного, організаційного, соціального й правового характеру [3, с. 56-57].

В основі всіх правопорушень має бути щось спільне, що допомагало б, враховуючи кількісні та якісні характеристики цих явищ, розмежовувати їх на види. Такою загальною ознакою всіх правопорушень є, як відомо, їхня суспільна небезпека. Злочини відрізняються від інших правопорушень кількістю та якістю суспільної небезпеки.

Суспільна небезпека діяння має складний характер. Оскільки небезпечні для суспільства шкода або загроза заподіяння шкоди лише певним (а не будь-яким) об'єктам, остільки суспільна небезпека діяння перебуває поза ним самим. Оскільки ж шкода або загроза заподіяння шкоди певним об'єктам створюється лише певним (а не будь-яким) діянням, остільки суспільна небезпека діяння міститься в ньому самому (у діянні) [4, с. 16].

У зв'язку з таким станом речей у діянні можна виділити його фактичний склад і соціальну характеристику, тобто дію або бездіяльність і посягання на чинний правопорядок. Злочин завжди являє собою єдність факту та його кримінально-правової оцінки.

Можна зробити висновок, що критерієм віднесення злочинів проти безпеки функціонування транспорту до того чи іншого виду слугують ступінь (кількість) і характер (якість) суспільної небезпеки. Вони виражені в характері порушень відповідних правил безпеки, розмірі заподіяної шкоди, місці, часі, способі здійснення злочинних намірів, особливостях предмета, суб'єкта й суб'єктивної сторони.

Отже, на відміну від інших вчинків людини, злочином за своєю соціальною сутністю є посягання на ті відносини, які склалися в суспільстві, що відображають найбільш важливі інтереси, унаслідок чого й охороняються кримінальним законом.

Кримінальна відповідальність за порушення правил безпеки руху й експлуатації транспорту передбачена розділом XI Особливої частини Кримінального кодексу України (ст. ст. 276-292).

Кримінальний кодекс України передбачає 18 норм, які структуровані відповідно до ступеня тяжкості злочинів, а також виду транспорту, з яким пов'язаний злочин. Так, першу групу становлять злочини, що вчиняються на водному, залізничному чи повітряному транспорті (ст. 276-285 КК України), другу - на автомобільному й міському електротранспорті (ст. 286-290 КК України), третю - з порушенням чинних на транспорті правил і пошкодженням магістральних трубопроводів (ст. ст. 291, 292 КК України).

Риси подібності й низка загальних типотвірних ознак розглянутих злочинів можна виявити в кожному

елементі їх складів. Вирішальне значення для класифікації злочинів у галузі безпечного функціонування (руху й експлуатації) транспортних засобів має об'єкт посягання. Основне значення об'єкта злочину визначається його роллю в структурі складу злочину, а також наявністю у визначенні злочину матеріальної ознаки: не може бути злочинним те діяння, яке не спричиняє й не становить загрози спричинення шкоди об'єктам кримінально-правової охорони. Отже, немає злочинів без об'єкта посягання. Встановлення й аналіз змісту об'єкта дає змогу дати відповідь на запитання, які стосуються сутності охоронюваного блага, уточнення меж дії кримінально-правової норми. Об'єкт злочину є тією ознакою, яка дає можливість проводити розмежування злочинів для їх кваліфікації. Крім того, встановлення спричинення суттєвої шкоди об'єкту кримінально-правової охорони дає змогу відділити злочини від інших правопорушень й аморальних проступків.

Слід зазначити, що автор дотримується погляду щодо визнання об'єктом злочину суспільних відносин, що охороняються кримінальним законом, порушення яких спричиняє суспільно-небезпечну шкоду.

Особливістю злочинів, що посягають на безпеку функціонування (руху й експлуатації) транспортних засобів, є те, що шкода особі (або майну, або середовищу існування) заподіюється в основному в разі порушення правил використання джерел підвищеної небезпеки.

Саме громадська безпека передбачає щодо поведіння з джерелами загальної небезпеки певні суспільні відносини, які забезпечують збереження людей і матеріальних цінностей [5, с. 103]. Отже, суспільно небезпечний характер визначається не тільки родовим об'єктом - громадською безпекою, а й тим, що предметом та/або засобом є за своєю природою потенційно смертоносні джерела, які можуть бути використані як засоби руйнування, заподіяння шкоди.

Технічні й правові норми визначають порядок поведіння з транспортними засобами. У сучасних умовах громадська безпека - уже не стільки мета, як доцільна діяльність, що застосовує певні засоби й породжує певний результат. Невиконання спеціальних правил обачності під час використання транспортних засобів створює небезпеку для життя й здоров'я людей [6, с. 51].

Загалом термін «безпека» означає відсутність небезпеки й наявність стану захищеності життєво важливих інтересів індивіда, суспільства, держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. Онтологічний аспект цього аналізу трактує «безпеку» як певну якість буття людини, що визначає мету й результат діяльності людини щодо захисту від загрозливих чинників, подій та явищ [7, с. 10].

Варто підкреслити, що громадська безпека органічно пов'язана з особистою безпекою громадян, яка становить комплекс суспільних інтересів, спрямованих на захист конституційних прав і свобод людини й громадянина. Іншими словами громадська безпека - це захищеність життєво важливих інтересів окремих громадян, соціальних груп, суспільства загалом, а також системи суспільних цінностей від внутрішніх і зовнішніх загроз політичного, економічного, соціального, екологічного та іншого характеру. Водночас головний суспільний інтерес полягає в дотриманні безпеки кожної особистості, забезпеченні добробуту, стабільності інститутів, що гарантують демократію, безпеку та стійкий розвиток суспільства.

Отже, громадська безпека як родовий об'єкт транспортних злочинів - це система суспільних відносин, які забезпечують захищеність життєдіяльності, запобігають загрозам природного існування людей, позбавлення їх життя і здоров'я.

У цьому контексті під безпекою функціонування (руху й експлуатації) транспорту заведено розуміти таку діяльність учасників руху транспортних засобів чи підготовки транспортного засобу або іншу участь у русі транспорту, яка унеможлиблює спричинення шкоди життю чи здоров'ю людини або майнової шкоди в результаті належного виконання чинних на транспорті правил.

Так, В.О. Навроцький під безпекою руху й експлуатації розуміє відсутність небезпеки, тобто такий стан, за якого не заповдіється й не може бути заповдіяна шкода життю й здоров'ю людей, власності, іншим соціальним цінностям внаслідок руху або експлуатації джерел підвищеної небезпеки транспортних засобів відповідних видів, а також функціонування матеріальної інфраструктури об'єктів транспорту [8, с. 769].

Слід погодитися з В.І. Борисовим, який, розглядаючи питання про механізм заповдіяння шкоди відносинам безпеки виробництва, визнає, що шкода додатковим об'єктам - життю, здоров'ю, власності заповдіється опосередковано через основний об'єкт [9, с. 27]. Крім основного безпосереднього в аналізованих злочинах додатковими об'єктами є особистість, власність.

Зокрема, у разі взаємодії з транспортним засобом особа зобов'язана дотримуватися правил безпеки, за якими необхідно додержуватися спеціальних правил безпеки руху й експлуатації транспортного засобу. Порушуючи ці обов'язки, особа розриває соціальні зв'язки в суспільних відносинах, дезорганізує керування транспортом, що призводить до зменшення транспортної безпеки й створює або посилює ймовірність заповдіяння шкоди додатковим об'єктам.

Визнаючи громадську безпеку ширшим поняттям, ніж безпека функціонування (руху й експлуатації) транспорту, можна зайняти позицію визнання останньої безпосереднім об'єктом, а громадської безпеки - родовим.

Таким чином, громадська безпека як родовий об'єкт злочинів проти безпеки руху й експлуатації транспорту являє собою систему однорідних суспільних відносин, які забезпечують стан захищеності життєдіяльності, запобігають загрозам природного існування людей, а суспільні відносини, що виникають з приводу забезпечення безпеки функціонування транспорту в суспільстві загалом і між громадянами, за якої гарантується відсутність загрози спричинення шкоди невизначеному колу осіб, є видовим об'єктом зазначених злочинів.

Правильне розуміння специфіки транспортних злочинів передбачає точне визначення й транспортного засобу як однієї з важливих ознак цієї групи злочинів.

Складність проблеми обумовлена відсутністю єдиного поняття «транспортний засіб» у технічній і юридичній літературі, конструктивними особливостями кримінально-правових норм, які містять різні критерії оцінки транспортних засобів як ознаки відповідних складів злочинів, а також встановленням відповідальності за порушення правил безпеки під час використання не тільки механічних, але й у ряді випадків немеханічних транспортних засобів.

Під «транспортном» (від лат. *transporto* - перевозити, переміщувати) у спеціальній літературі розуміють: а) виробничо-технологічний транспортний комплекс підприємствами й установами виробничого й соціального призначення, що йому належать; б) транспортний засіб, призначений для перевезення людей і (або) вантажів.

У кримінальному праві термін «транспорт» використовується в другому його значенні, як синонім транспортного засобу. У найзагальнішому сенсі до транспортних засобів слід віднести різні види залізничного, повітряного, морського, річкового транспорту, а також всі види автомобілів, трактори та інші самохідні машини, трамваї, тролейбуси, мотоцикли та інші механічні транспортні засоби. Аналіз відомчих нормативних актів допомагає дати більш розгорнуту характеристику кожного з названих видів транспорту.

Отже, єдність родового об'єкта аналізованих злочинів, низка загальних ознак і рис дають підставу для виділення цих злочинів у відносно самостійну групу, що дає змогу комплексно дослідити їх з практичною метою подальшого підвищення ефективності кримінального права як інструменту боротьби зі злочинністю, а саме вдосконалення чинного кримінального законодавства, практики його застосування, шляхів і напрямів діяльності щодо забезпечення протидії транспортним злочинам.

Висновки. Виходячи з вищевказаних міркувань, можна зробити висновок, що безпека функціонування транспорту є складовою частиною відносин громадської безпеки. Ці відносини є родовим об'єктом злочинів проти безпеки руху й експлуатації транспорту.

Отже, транспортні злочини можна визначити як передбачені кримінальним законом суспільно небезпечні діяння (дії або бездіяльність), а саме: невиконання або неналежне виконання чинних на транспорті правил, що посягають на суспільні відносини у сфері безпечного функціонування (руху й експлуатації) транспортних засобів, спричинили шкідливі наслідки або створили загрозу їх настання.

Більше того, суспільно небезпечний характер транспортних злочинів визначається не тільки їх родовим об'єктом - громадською безпекою, а й тим, що їх предметом та/або засобом є потенційно смертоносні за своєю природою джерела, які можуть бути використані як засоби руйнування, заповдіяння шкоди.

Література

1. Мисливий В.А. Злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту : монографія / В.А. Мисливий. - Дніпропетровськ : Юрид. акад. Мін-ва внутр. справ, 2004. 360 с.
2. Осадчий В.І. Злочини проти безпеки руху та експлуатації транспорту : монографія / В.І. Осадчий. Київ, 2011. 150 с.
3. Коробеев А.И. Транспортные преступления / А.И. Коробеев. Санкт-Петербург : Изд-во Юридический центр Пресс, 2003. 406 с.
4. Коган В.М. Социальные свойства преступности : учебное пособие / В.М. Коган. Москва, 1977. 90 с.
5. Тихий В. П. Уголовно-правовая охрана общественной безопасности / В.П. Тихий. Харьков : Основа, 1981. 234 с.
6. Федчун Н.О. Кримінологічна безпека мореплавства та кримінально-правові засоби її забезпечення: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Н.О. Федчун. Одеса : НУ ОЮА, 2014. 241 с.

7. Горбулін В.П. Національна безпека: український вимір / В.П. Горбулін, О.В. Литвиненко ; Інститут проблем національної безпеки Ради національної безпеки і оборони України. Київ : Інтертехнологія, 2008. 104 с.

8. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. 6-те вид., переробл. та доповн. / За ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. Київ : Юридична думка, 2009. 1184 с.

9. Борисов В.И. Основные проблемы охраны безопасности производства в уголовном законодательстве Украины : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09. Харьков, 1993. 34 с.

Федчун Н. О.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінології
та кримінально-виконавчого права
Національного університету
«Одеська юридична академія»

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА НАРКОЗАЛЕЖНИХ НА ЛІКУВАННЯ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

Шпапара М. Ю.

Статтю присвячено вивченню вітчизняного законодавства стосовно використання й регулювання права осіб, які вживають наркотичні засоби, на медичну допомогу й лікування. Проаналізовано чинні нормативно-правові акти, котрі регулюють питання надання медичної допомоги й лікування осіб, які вживають наркотичні засоби з неметодичною метою; звернено увагу на недоліки, що притаманні вітчизняному законодавству. Зроблено висновки щодо необхідності удосконалення вітчизняного законодавства стосовно регулювання права осіб, які вживають наркотичні засоби, на медичну допомогу й лікування, а також розроблення нових нормативно-правових актів і приведення їх у відповідність до міжнародного законодавства.

Ключові слова: наркозлочинність, нормативно-правові акти, наркотичні засоби, особа, медична допомога, лікування.

Статья посвящена изучению отечественного законодательства относительно использования и регулирования права лиц, которые употребляют наркотические вещества, на медицинскую помощь и лечение. Проанализированы действующие нормативно-правовые акты, которые регулируют вопрос предоставления медицинской помощи и лечения лиц, употребляющих наркотические вещества в немедицинских целях; обращено внимание на недостатки, присущие отечественному законодательству. Сделаны выводы про усовершенствование отечественного законодательства относительно регулирования права лиц, которые употребляют наркотические вещества, на медицинскую помощь и лечение, а также про разработку новых нормативно-правовых актов и приведение их в соответствие с международным законодательством.

Ключевые слова: наркопреступность, нормативно-правовые акты, наркотические вещества, лицо, медицинская помощь, лечение.

The paper is devoted to the study of domestic legislation regarding the use and regulation of the right of people who use narcotic drugs to medical care and treatment. The current statutory legal acts governing the provision of medical care and treatment of people who use narcotic drugs for non-medical purposes have been analyzed and attention had been drawn to the shortcomings inherent in domestic law. The purpose of this paper is to draw the attention of the state to the problems that exist today in Ukraine, in particular the imperfection of the legislative regulation of the provision of medical care and treatment for people who use narcotic drugs for non-medical purposes, and ways to solve it. A number of statutory legal acts in the law of the drug abusers' treatment have been examined; moreover, international legal documents have been analyzed; the emphasis has been placed on the need to streamline domestic legislation in accordance with international legislation, which, according to the Basic Law of the State of Ukraine, is a part of national legislation.

The author notes that the regulatory framework is quite outdated and not effective enough, therefore there is an urgent

need to develop modern and effective regulatory legal acts, to introduce international norms and standards into national legislation, and to regulate the activities of the National Police, medical institutions in the field of crimes related to drug traffic in the legislative level.

In conclusion, taking into account the above, namely, the inadequate state of domestic legislation in the right of people who use narcotic drugs to medical care and treatment, a number of important measures have been proposed, in particular: development and implementation of international experience, various standards, protocols, and recommendations; the creation of medical institutions of a private and state nature; encouraging the public to assist drug abusers; development of new and effective statutory legal acts taking into account international legal experience.

Key words: drug-related crime, statutory legal acts, narcotic drugs, drug abuser, medical care, treatment.

Постановка проблеми. Наркозлочинність є однією з найважливіших проблем сучасного суспільства. Враховуючи масовість і стрімке поширення цього виду злочинів, виникає потреба в розробці нормативно-правових актів, котрі надаватимуть можливості для застосування сучасних заходів правового, соціального й медичного характеру з метою впливу на осіб, які вживають наркотичні засоби в немедичних цілях. Постало питання розроблення дієвого механізму й чіткої стратегії для протидії наркозлочинності, яка наділятиме органи Національної поліції, медичні установи правами й обов'язками задля ефективного впливу на осіб, що є споживачами наркотичних засобів. Одним із дієвих чинників боротьби з наркозлочинністю, на нашу думку, може бути наявність у державі ефективного законодавства, що націлене на якісне регулювання певної сфери відносин. Вітчизняне законодавство у сфері права наркозалежних на лікування не є досконалим, а в деяких випадках можна стверджувати про його відсутність чи повну неефективність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковий інтерес до проблематики примусового лікування наркозалежних проявили, присвятивши низку праць, багато науковців, зокрема Ю. Баулін, А. Гришко, О. Джужа, А. Закалюк, А. Зелінський, П. Матишевський, А. Музика, В. Сташис, В. Тацій та інші. Їхні дослідження мали надзвичайно важливий вплив на розвиток кримінальних, кримінологічних, соціальних та інших правових питань наркозлочинності.

Метою статті є намагання звернути увагу на проблеми, котрі існують сьогодні в нашій державі стосовно регулювання права осіб, які вживають наркотичні засоби, на медичну допомогу й лікування. Оскільки, на нашу думку, саме розроблення дієвих і сучасних нормативно-правових актів і впровадження міжнародних норм і стандартів у національне законодавство сприятиме зменшенню кількості осіб, котрі вживають нарко-

тичні засоби, а в результаті й зниженню рівня наркозлочинності й викоріненню інших суспільних проблем, до яких призводить наркоманія.

Враховуючи ситуацію наркозлочинності в нашій державі, у результаті чого спостерігається стрімкий приріст осіб, що вживають наркотичні засоби й стають наркозалежними, розповсюджуючи інші небезпечні захворювання, створюючи низку суспільних проблем, аналіз вітчизняного досвіду законодавчого регулювання права осіб, які вживають наркотичні засоби, на медичну допомогу й лікування є надзвичайно актуальним.

Виклад основного матеріалу. Ст. 49 Конституції України гарантує право кожному громадянину на охорону здоров'я, медичну допомогу й медичне страхування. Особи, які споживають наркотичні засоби в немедичних цілях, а саме наркозалежні, не є виключенням, і відповідно, як кожен громадянин нашої держави, мають право на безоплатну медичну допомогу, зокрема лікування.

Вивчаючи вітчизняний досвід, вважаємо за необхідне детально зупинитися на деяких з нормативно-правових актів. Це, зокрема, Наказ Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства внутрішніх справ України, Генеральної прокуратури України, Міністерства юстиції України від 10 жовтня 1997 р. № 306/680/21/66/5 «Інструкція про порядок виявлення та постановки на облік осіб, які незаконно вживають наркотичні засоби або психотропні речовини»; Наказ Міністерства охорони здоров'я України й Міністерства внутрішніх справ України «Порядок проведення медичного огляду та медичного обстеження осіб, які зловживають наркотичними засобами або психотропними речовинами» від 16 червня 1998 р. №158/417; Стратегія державної політики щодо наркотиків на період до 2020 р.; Єдина Конвенція про наркотичні засоби 1961 р. (з доповненнями) і Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин; Стандарти надання наркологічної допомоги; Кодекс України про адміністративні правопорушення та Кримінальний кодекс України.

За «Інструкцією про порядок виявлення та постановки на облік осіб, які незаконно вживають наркотичні засоби або психотропні речовини» від 10 жовтня 1997 р. № 306/680/21/66/5 підставою для того, щоби встановити факт вживання наркотичних засобів або психотропних речовин конкретної особи й призначити лікування, є інформація, отримана від підприємств, установ, організацій, засобів масової інформації або окремих громадян. У наступному пункті інструкції вказується достатньо складний і довгий порядок направлення матеріалів до правоохоронних органів, після чого передбачається видача під розписку особі, що перебуває під впливом наркотичних засобів або психотропних речовин, направлення на медичний огляд, де лікар-нарколог приймає рішення щодо обстеження особи [1]. Тобто, аналізуючи цей документ, можна констатувати, що він неефективний і не працює, починаючи з першого суб'єкта, на якого покладено обов'язок передати інформацію щодо особи, котра вживає наркотичні засоби або психотропні речовини чи перебуває в стані наркотичного сп'яніння, оскільки зацікавленими фактично є лише близькі родичі особи, що вживає наркотичні засоби або психотропні речовини, проте й вони не завжди зацікавлені в розголошенні хворобливого

стану близької особи. Варто зауважити, що сьогодні на неофіційному рівні існують так звані громадські організації, діяльність яких спрямована на виявлення осіб, що вживають наркотичні засоби, і передача відповідної інформації до органів Національної поліції. Проте така діяльність законодавчо не врегульована або документи, на підставі яких проводять свою діяльність такі структури, не доведені до широкого загалу.

Також не працює, на нашу думку, і «Порядок проведення медичного огляду та медичного обстеження осіб, які зловживають наркотичними засобами або психотропними речовинами» від 16 червня 1998 р. № 158/417, оскільки, щоб потрапити на лікування до медичного закладу, зацікавленій особі потрібно звернутися до низки установ, що, своєю чергою, через масу негативних чинників, котрі існують у нашій державі, займає велику кількість часу, у результаті чого стає неактуальним і, відповідно, особа втрачає бажання та інтерес до такого роду дій [2]. І тут, здавалося б, єдиним варіантом лікування наркозалежних є приватні установи, проте на сьогодні законодавчо не врегульовано порядок створення таких установ і відповідно відсутнє документальне оформлення потрапляння таких осіб на лікування. Це створює можливість для незаконного існування таких закладів, де не лише безпідставно утримуються пацієнти, а й порушуються права людей, які не мають реальної можливості оскаржити свої права в судовому порядку, оскільки маємо повну відсутність юридичних фактів утримання таких осіб у тих чи інших незаконно створених закладах. Відповідно питання законодавчого регулювання приватних установ, де здійснюється лікування наркозалежних осіб, також потребує законодавчого вирішення.

Проаналізувавши схвалену Кабінетом Міністрів України Стратегію державної політики щодо наркотиків на період до 2020 р. у сфері контролю за обігом наркотиків, боротьби з їх незаконним обігом і протидії наркоманії, що відповідає національним інтересам України і міжнародним конвенціям ООН [3], робимо висновок, що питання, які стосуються лікування й проведення різного роду медичних заходів, певною мірою залишилися поза увагою. Тому маємо потребу в новому документі, сучасному та розробленому на основі реалій сьогодення в суспільстві. Враховуючи той факт, що Україна обрала європейський шлях розвитку, на наш погляд, необхідно переймати досвід іноземних країн, де на відміну від вітчизняного законодавства питання наркозалежних розв'язується не лише шляхом посилення покарання осіб чи впливу на обіг наркотичних засобів, а приділяється увага ще й заходам медичного характеру, які першочергово спрямовані на надання різного роду допомоги, зокрема лікування наркозалежних.

Окрім того, міжнародні акти, що містять низку важливих норм, які стосуються лікування наркозалежних, а саме Єдина Конвенція про наркотичні засоби 1961 р. (з доповненнями) і Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, до національного законодавства належним чином не імplementовані, попри те що Україна ратифікувала ці нормативно-правові акти, а ст. 9 Основного Закону проголошує чинні міжнародні договори частиною національного законодавства України. Вважаємо за необхідне впровадити до національного законодавства п. б ст. 3 Конвенції ООН,

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

де зазначено можливість сторін передбачати на додаток до засудження або покарання за правопорушення застосовувати до правопорушника заходи лікування; п. с, який передбачає як альтернативу засудженню або покаранню також лікування і подальше спостереження, якщо особа є наркоманом; п. d, що передбачає можливість лікування замість або як доповнення до засудження або покарання особи [4]. Своєю чергою Конвенція 1961 р. містить в ст. 38 важливе положення, що зобов'язує сторони приділяти особливу увагу та здійснювати заходи, що спрямовані на лікування наркозалежних осіб, а також спостереження за ними після лікування; п. 2, на нашу думку також є надзвичайно важливий і потребує імплементації до вітчизняного законодавства, тому що вказує на необхідність підготовки спеціалістів, діяльність яких спрямована на лікування, нагляд і спостереження за наркозалежними особами після закінчення лікування [5].

Варто звернути увагу на те, що в Україні існують Стандарти надання наркологічної допомоги, затверджені Наказом МОЗ України й формально обов'язкові для виконання. Проте вони сформульовані в такий спосіб, що дозволяють при тотожних станах застосовувати різні препарати й лікувальні заходи (від замісної терапії до масажу та голковколуювання) [6, с. 8]. Лікування наркотичної залежності в Україні проводиться в системі наркологічної допомоги, створеній ще в колишньому СРСР у 1959 р. У ній працюють спеціалізовані наркологічні диспансери й лікарні, а також наркологічні кабінети в лікарнях загального профілю. Ці установи перебувають у муніципальній власності, а методичне керівництво й підготовка нормативних документів покладені на МОЗ України. В роки незалежності в Україні з'явилися наркологічні кабінети й програми приватної форми власності, але вони надають допомогу наркозалежним в обмеженому обсязі й практично не впливають на ситуацію з громадським здоров'ям, оскільки адресовані найбільш соціально адаптованій частині хворих. Якість надання наркологічної допомоги формально регламентується уніфікованими Стандартами наркологічної допомоги населенню в лікувально-профілактичних установах України. Всі медичні, психологічні й соціально-реабілітаційні програми лікування від наркотичної залежності включено до Тимчасових стандартів діагностично-лікувального процесу стаціонарної допомоги в Україні, затверджених у 1998 р., і Нормативів надання медичної допомоги дорослому населенню в амбулаторно-поліклінічних закладах України, затверджених у 2002 р. Згадані стандарти й нормативи містять різні методи детоксикації, замісну терапію, невідкладну допомогу, психологічні реабілітаційні програми. Водночас, на думку багатьох наркологів, Стандартами майже не користуються [6, с. 15]. Тому спеціалізовані документи є застарілі, вони потребують низки змін, які включатимуть міжнародно-правову практику, будуть уніфікованими й становитимуть єдиний та ефективний перелік медичної допомоги наркозалежним особам.

Складовою частиною сучасного законодавства України, що стосується наркоманії, є також 17 кримінально-правових норм (ст. ст. 305-321 КК України та ст. ст. 44, 44-1, 106-1, 106-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Більшість із них

репресивного характеру, спрямована на припинення незаконного обігу наркотиків, обмеження й заборону. Профілактичний характер мають лише ст. ст. 307, 309 і 311 Кримінального Кодексу України [7, с. 41]. Законодавець знову ж таки надає перевагу заходам кримінально-правового впливу, тоді як заходи медичного характеру взагалі залишилися поза увагою, хоча, як зазначено вище, повинні все ж таки бути пріоритетними в боротьбі з наркоманією. Тому маємо потребу в наявності спеціалізованих норм, які поряд (або в сукупності) з заходами кримінально-правового характеру містили б низку профілактичних заходів, зокрема й право на лікування осіб, які вживають наркотичні засоби.

Висновки. Отже, проаналізувавши вищезазначені норми, ми дійшли висновку, що законодавче регулювання права на лікування наркозалежних осіб в Україні перебуває в неналежному стані, а тому, на нашу думку, потребує таких змін:

- створення профільних медичних закладів (як державних, так і приватних) для лікування наркозалежних осіб з використанням сучасних методів допомоги й закріплення їхньої діяльності на законодавчому рівні;

- заохочення громадськості до надання соціальної, психологічної й медичної допомоги наркозалежним особам, а також розроблення документів, на основі яких законодавчо закріплено здійснюватимуть свою роботу громадські організації;

- розроблення на законодавчому рівні нових ефективних нормативно-правових актів, в яких буде імплементовано досвід боротьби європейських країн з наркоманією та приділена увага не лише заходам кримінально-правового характеру (наприклад, посилення кримінальної відповідальності), а й нормам профілактичного характеру, що будуть спрямовані на здійснення соціальних і медичних заходів щодо наркозалежних осіб;

- переймання досвіду європейських країн боротьби з наркоманією, що не спрямована лише на заходи примусу;

- впровадження в національне законодавство сучасних європейських стандартів, розроблення різного роду протоколів і рекомендацій.

Отже, застосування законодавцем виключно заходів примусового характеру й посилення кримінальної відповідальності, яка існує та діє сьогодні, сприятиме не боротьбі з наркозлочинністю, а пошуку нових шляхів незаконного обігу та вживання наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів наркозалежними особами, дестабілізації ситуації в державі й поширення інших негативних явищ, які спричиняють наркоманія й наркозлочинність. Враховуючи вищесказане, а саме неналежний стан вітчизняного законодавства у сфері права осіб, які вживають наркотичні засоби, на медичну допомогу й лікування, пропонується низка важливих заходів, зокрема таких, як розробка й впровадження міжнародного досвіду, різного роду стандартів, протоколів і рекомендацій; створення медичних закладів приватного й державного характеру; заохочення громадськості до надання допомоги наркозалежним особам; розробка нових ефективних нормативно-правових актів з урахуванням міжнародно-правового досвіду.

Література

1. Про затвердження інструкції про порядок виявлення та постановки на облік осіб, які незаконно вживають наркотичні засоби або психотропні речовини : Наказ Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства внутрішніх справ України, Генеральної прокуратури України, Міністерства юстиції України від 10 жовтня 1997 р. № 306/680/21/66/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0534-97>.

2. Про затвердження Порядку проведення медичного огляду та медичного обстеження осіб, які зловживають наркотичними засобами або психотропними речовинами : Наказ Міністерства охорони здоров'я України й Міністерства внутрішніх справ України від 16 червня 1998 р. № 158/417. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0482-98>.

3. Про схвалення Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 735-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/735-2013-%D1%80>.

4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995_096.

5. Єдина Конвенція про наркотичні засоби 1961 р. з поправками, внесеними до неї згідно з Протоколом 1972 р. про поправки до Єдиної конвенції про наркотичні засоби 1961 р. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995_177.

6. Вієвський А.М., Дворяк С.В., Сидяк С.В. Лікування наркозалежності в Україні та оцінка його ефективності. URL: https://www.irf.ua/files/ukr/programs_health_news_1477_ua_PR.pdf.

7. Питання сучасної наркополітики України: права людини та доступ до лікування / Одеська правозахисна група «Верітас». Харків : Права людини, 2011. 94 с.

*Шпарага М. Ю.,
аспірантка кафедри кримінального права та кримінології
Харківського національного університету
внутрішніх справ*

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА КВАЛІФІКАЦІЯ ПІДРОБЛЕННЯ ЗА СУКУПНІСТЮ ЗЛОЧИНІВ

Щирська В. С.

У статті проаналізовано погляди з приводу особливостей кваліфікації окремих кримінально каранних підроблень і кваліфікації викрадення шляхом підроблення документів взагалі, пропозиції відносно кваліфікації зазначених діянь, які висуваються в науці кримінального права. Завдяки підробленню можливе створення сприятливих умов для подальшого заволодіння чужим майном. Підроблення й заволодіння чужим майном слід кваліфікувати за правилами реальної сукупності злочинів, що дає змогу дотриматися принципу повноти кримінально-правової кваліфікації, згідно з яким кримінально-правову оцінку повинні отримати всі значущі з точки зору кримінального закону дії. У кваліфікації за сукупністю відображено спричинення в результаті означених дій шкоди кільком об'єктам кримінально-правової охорони на відміну від підроблення й викрадення окремо одне від одного.

Ключові слова: повторність, кримінально каране підроблення, контрабанда, підроблені документи, правила кваліфікації, сукупність злочинів.

В статье проанализированы точки зрения по поводу особенностей квалификации отдельных уголовно наказуемых подделок и похищения путем подделки документов вообще, предложения относительно квалификации указанных деяний в науке уголовного права. Благодаря подделке возможно создание благоприятных условий для завладения чужим имуществом. Подделку и завладение чужим имуществом следует квалифицировать по правилам реальной совокупности преступлений, что позволяет соблюсти принцип полноты уголовно-правовой квалификации, согласно которому уголовно-правовую оценку должны получить все значимые с точки зрения уголовного закона действия. В квалификации по совокупности отражено причинение в результате указанных действий ущерба нескольким объектам уголовно-правовой охраны, в отличие от подделки и кражи отдельно друг от друга.

Ключевые слова: повторность, уголовно наказуемая подделка, контрабанда, поддельные документы, правила квалификации, совокупность преступлений.

The article analyzes the points of view regarding the peculiarities of the qualification of individual criminal offenses and the qualification of theft by falsifying documents in general, the significant proposals regarding the qualification of these actions, which are advanced in the science of criminal law. Due to the forgery, it is possible to create further favorable conditions for further seizure of someone else's property. Due to the forgery, it is possible to create further favorable conditions for further seizure of someone else's property. Counterfeiting and seizure of someone else's property should be qualified according to the rules of the real set of crimes, which allows observance of the principle of completeness of criminal-legal qualification, according to which the criminal-law assessment must be obtained by all significant in terms of the criminal law of action. The qualification reflects, in aggregate, the cause of the damage caused by the identified actions to several objects

of criminal protection, as opposed to counterfeiting and theft being separated from each other.

It was noted that the rules of qualification developed in the theory of criminal law and the rules of qualification of crimes, which are committed by the method of forgery specified in this section, can lead to incorrect qualification of actions of the guilty person, or even to bring the innocent to criminal responsibility.

Key words: repetition, criminal offense of forgery, smuggling, forged documents, rules of qualification, set of crimes.

Постановка проблеми та її актуальність. Одним із багатьох факторів, який ускладнює реалізацію управлінської функції держави, є наявність зовнішніх втручань у порядок управління, у тому числі шляхом перекручування інформації в документах, які засвідчують юридично значущі факти. Суспільна небезпечність підроблення документів полягає в тому, що така поведінка завдає шкоди нормальній управлінській діяльності, порушує суспільні відносини у сфері документообігу, тим самим заважаючи компетентним управлінським органам та їх посадовим особам об'єктивно судити про дійсні права й обов'язки громадян, що своєю чергою може спричинити прийняття ними незаконних рішень.

За своєю сутністю кримінально каране підроблення майже завжди поєднано з подальшим використанням підробленої речі. Наявність певної мети (у більшості випадків це саме використання) перетворює «звичайне» підроблення на кримінально каране. На меті використання в разі підроблення наголошується в багатьох нормах Особливої частини КК України, в яких передбачена відповідальність. Саме у сполученні підроблення й подальшого використання підробки знаходить свій логічний вияв механізм заподіяння реальної шкоди охоронюваним кримінальним законом суспільним відносинам в результаті підроблення. Якою гарною не була б підробка, без її подальшого використання або вчинення з нею інших дій (збуту, вилучення з законного обігу), реальної шкоди об'єкту кримінально-правової охорони не може бути завдано. З огляду на високу ймовірність такого поєднання в злочинній діяльності в більшості норм, що передбачають відповідальність за підроблення, однією з альтернативних форм учинення об'єктивної сторони складу злочину передбачена така форма, як використання підробленої речі. Не можна залишити без уваги норми, передбачені ст. ст. 200, 216, 224, 318 та іншими. Для кваліфікації подібних випадків можна сформулювати таке правило: підроблення з подальшим використанням підробки за умови передбачення використання як однієї з форм учинення відповідного складу злочину поряд з підробленням і не завдання шкоди іншому, аніж в разі самого підроблення, об'єкту, на охорону якого спрямована дія іншої кримінально-правової норми, вчинене слід кваліфіку-

вати як одиничний злочин за статтею, яка передбачає відповідальність за підроблення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науці кримінального права завжди приділялася значна увага питанням кримінально-правової охорони управлінських відносин, зокрема відносин у сфері документообігу. Відповідальність за використання підробки може бути передбачена і в інших нормах, крім відповідальності за саму підробку. У такому випадку можна зазначити, що шкода від використання спричиняється відмінному від підроблення основному безпосередньому об'єкту. Тут використання виступає як спосіб учинення діяння, основна властивість якого вбачається в спрямованості на завдання шкоди іншому основному об'єкту, аніж у разі підроблення. В іншій нормі на використання як можливої форми вчинення об'єктивної сторони складу злочину або як способу вчинення відповідного злочину може бути прямо зазначено у диспозиції статті чи однозначно випливати під час її тлумачення. У ч. 1 ст. 233 Кримінального кодексу (далі - КК) ідеться про відповідальність за приватизацію державного, комунального майна шляхом використання підроблених приватизаційних документів. Контрабанда (ст. 201 КК) може бути вчинена, окрім іншого, шляхом подання підроблених документів. Це випливає зі змісту диспозиції статті. Приховати від митного контролю під час переміщення предмети можна й через використання підроблених документів. Отже, поняттям «приховування від митного контролю» охоплюється й використання підроблених документів. Наполягається на такому й у керівних роз'ясненнях Пленуму Верховного Суду України [5, с. 11]. З огляду на це дещо спірною є обрана у постанові № 8 від 3 червня 2005 р. позиція Пленуму Верховного Суду України, яка зводиться до того, що у випадках, коли вчинення контрабанди пов'язане з використанням підроблених документів, скоєно необхідно також кваліфікувати за ч. 3 ст. 358 КК України [5, с. 12]. До речі, у постанові № 2 від 26 лютого 1999 р. «Про судову практику в справах про контрабанду та порушення митних правил» така позиція не знайшла свого відображення [6, с. 84]. Судова практика також виходить з того, що використання підроблених документів може бути способом вчинення контрабанди.

Під час дослідження питання кваліфікації підроблення й наступного використання підробки неможливо обійти увагою розмежування підроблення документів і їх використання, передбачене ст. 358 КК. На практиці в правозастосовних органах нерідко виникають складнощі в проведінні такого розмежування. Ці складнощі насамперед зумовлені правовою оцінкою дій особи, яка підробила документ, а згодом його використала.

Однією з гарантій законності у сфері кримінального правосуддя є правильна кваліфікація злочинів, що передбачає однакове застосування кримінального закону до всіх злочинів одного виду незалежно від суб'єкта кваліфікації або місця вчинення злочину. [4, с. 437-441]. Разом з тим, суперечливою є практика органів досудового розслідування й судів щодо кваліфікації підроблення документів і їх подальшого використання (ч. ч. 1, 3 ст. 358 КК). Річ у тім, що сфальсифікований документ може бути використаний як самим підроблювачем, так і іншою особою. Не виникає питань відносно кваліфікації вчиненого в разі використання підробленого документа осо-

бою, яка його не підробляла. Дії такої особи потребують кваліфікації за ч. 3 ст. 358 КК як використання завідомо підробленого документа.

Слід погодитися з думкою В.М. Кудрявцева, що для того, щоб у конкретному кримінальному провадженні вирішити, маємо ми один злочин чи кілька, необхідно відокремити такий склад злочину, як використання підробленого документа. Видається, що законодавець мав на меті покарання саме тих, хто використовує такі документи, а не тих, хто їх підробив, а потім використав. Це виходить з того, що за таке діяння встановлене більш м'яке покарання, ніж за підроблення. Виходячи з того, що безпосередні об'єкти «підроблення» й «використання», передбачені ч. ч. 1, 2 та 3 ст. 358 КК, є тотожними, шкода об'єкту кримінально-правової охорони, що завдається у результаті використання підробки, буде врахована й за кваліфікації дій підроблювача за ч. 1 або 2 ст. 358 КК.

Склад злочину, визначений ч. 1 ст. 358 КК, передбачає підроблення документа саме «з метою використання його як підроблювачем, так і іншою особою». Тобто це підтверджує, що використання документа підроблювачем уже криміналізовано ч. 1 ст. 358 КК й не потребує додаткової кваліфікації за ч. 3 ст. 358 КК. Підроблюючи документ, особа усвідомлює, що документ може бути використаний у майбутньому, і це усвідомлення законодавець уже врахував у визначенні санкції за такий злочин.

Криміналізуючи саме підроблення, навіть без його використання, законодавець стояв, мабуть, на тій позиції, що саме підроблення створює небезпеку використання підробки замість справжньої речі. Отже, наслідком підроблення може бути використання підробки. У законі, в покаранні за підроблення, уже врахований такий наслідок від підроблення. Підроблення можна назвати ознакою формального складу злочину, де наслідок у вигляді можливого використання винесено за межі складу злочину. Підроблення є закінченим з моменту створення підробленої речі, саме вже створення небезпеки використання робить підроблення кримінально караним.

Дії особи, яка підробила документ, а згодом його використала, потребують кваліфікації лише за ч. 1 або 2 ст. 358 КК. Особа, яка підробила документ, може відповідати за ч. 3 ст. 358 КК лише в тих випадках, коли вона не притягувалася до кримінальної відповідальності за підроблення. Наприклад, коли закінчилися строки давності притягнення до відповідальності за підроблення документа або коли в момент учинення підроблення особа ще не досягла віку, з якого настає кримінальна відповідальність за такий злочин, а використовує підроблені документи після досягнення відповідного віку.

Якщо проаналізувати деякі статті, які передбачають відповідальність за підроблення і є спеціальними складами злочинів відносно ст. 358 КК, то можна побачити, що відповідальність (і це, мабуть, правильно) за використання підробленого документа передбачена у перших частинах цих статей як одна з альтернативних дій об'єктивної сторони складу злочину. Це такі, наприклад, статті, як ст. ст. 200, 216, 224, 318 КК. Беручи до уваги, що якісний кримінальний закон повинен мати єдиний підхід до опису ознак об'єктивної сторони однотипних злочинів, пропонуємо у ст. 358 КК передбачити

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

використання завідомо підробленого документа як одну з альтернативних дій об'єктивної сторони цього злочину. До речі, такий підхід до опису зазначених злочинних дій використовується у КК Республіки Білорусь (ст. 380) [2, с. 227].

Запропонований варіант є найбільш прийнятним. Можливим є також викладення ч. 3 в наступній редакції «використання завідомо підробленого документа, підробленого іншою особою». Але таке рішення спричинить інші запитання. Наприклад, як бути з винною особою, коли спливли строки давності притягнення до відповідальності за підробку? За умов, що є в чинному кодексі, таку особу слід притягнути до відповідальності за використання підробки (ч. 3 ст. 358 КК). А з пропонуваними нововведеннями особа не буде суб'єктом цього злочину. Отже, така пропозиція є неприйнятною.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок про те, що дії особи, яка підробила документ, а згодом його використала, потребують кваліфікації лише за ч. 1 або 2 ст. 358 КК. Саме заради досягнення стабільності практики застосування кримінального закону, а отже й забезпечення законності у сфері кримінального правосуддя в аспекті кваліфікації дій особи, яка підробила документ, а згодом його використала, необхідно внести запропоновані зміни до ст. 358 КК.

Поруч з описаним вище дискусійним моментом кваліфікації підроблення треба розглянути ситуацію, коли особа використовує документ, який підроблений іншою особою на її прохання. Деякі науковці вважають, що така особа поряд з відповідальністю за використання підробленого документа, повинна також нести відповідальність за підбурювання до підроблення документів [7, с. 342]. Інші наполягають на тому, що у такому випадку дії винної особи не потребують додаткової кваліфікації ще й за використання завідомо підробленого документа [8, с. 19]. Більш привабливою вбачається саме друга точка зору. У такому випадку маємо справу зі співучастю в злочині, і згідно зі ст. 27 КК особа, яка безпосередньо підробляла документ, буде виконавцем, а особа, яка умовила вчинити підроблення, буде підбурювачем вчинення злочину, передбаченого ч. 1 ст. 358 КК. З огляду на те, що за ч. 3 ст. 358 КК може відповідати лише особа, яка не брала участі в підробленні документа, співучасник злочину, передбаченого ч. 1 ст. 358 КК, буде відповідати лише за підроблення документа. Дії винної особи не потребують додаткової кваліфікації за ч. 3 ст. 358 КК. Таким чином, особа, яка брала участь у вчиненні злочину, передбаченого ч. 1 ст. 358 КК, у ролі співучасника (організатора, підбурювача або пособника), а згодом використовує підроблений документ, нестиме відповідальність лише за участь у підробленні документа без додаткової кваліфікації за ч. 3 ст. 358 КК.

Метою статті є розгляд кримінально-правової кваліфікації підроблення за сукупністю злочинів.

Виклад основного матеріалу. Проаналізувавши точки зору з приводу особливостей кваліфікації окремих кримінально караних підроблень і кваліфікації викрадення шляхом підроблення документів взагалі, що висувуються в науці кримінального права, можна виокремити деякі пропозиції відносно кваліфікації зазначених дій.

Домінантною в науці кримінального права є точка зору про необхідність кваліфікувати за сукупністю [9, с. 19-29; 10, с. 387-389]. Її прихильники вбачають

в підробленні й подальшому заволодінні чужим майном за допомогою підробок реальну сукупність злочинів.

Окремі вчені вважають діаметрально протилежно. Так, П.С. Матишевський стверджує, що оскільки фальсифікація документів є різновидом шахрайського обману, за допомогою якого винний створює уявну (зовнішню) правову підставу на отримання майна, таке заволодіння охоплюється ст. 83 КК 1960 р. і додаткової кваліфікації за ст. 194 КК 1960 р. не потребує [11, с. 68]. Т.Л. Сергєєва розглядала фальсифікацію документів як засіб посягання на державне або суспільне майно. І склад злочину фальсифікація документів охоплюється, на її думку, єдиним складом - складом посягання на державне або суспільне майно [1, с. 125].

Точка зору Д. Гончарова полягає в тому, що у випадках, коли наявність документа сама по собі являє собою право власності або інше речове право, особа, яка вилучає за його допомогою чуже майно, повинна відповідати за розкрадання. У тому ж випадку, коли особа виготовляє документ, який потім використовується лише для полегшення доступу до майна, винний несе відповідальність за сукупністю: за підроблення й розкрадання [12, с. 13].

Підроблення може лише створювати сприятливі умови для подальшого вчинення викрадення чужого майна. Отже, підроблення й заволодіння чужим майном слід кваліфікувати за правилами реальної сукупності злочинів. Це також дасть змогу дотриматися принципу повноти кримінально-правової кваліфікації, згідно з яким кримінально-правову оцінку повинні отримати всі значущі з погляду кримінального закону дії. У кваліфікації за сукупністю буде відображено спричинення в результаті означених дій шкоди кільком об'єктам кримінально-правової охорони на відміну від підроблення й викрадення виокремлено одне від одного. А отже, буде врахована більша суспільна небезпечність поєднання таких дій.

Найбільш дискусійним в аспекті, що розглядається, є питання кваліфікації підроблення грошей з подальшим їх оплатним збутом. З цього питання в науці кримінального права панують дві протилежні точки зору. Згідно з першою заволодіння чужим майном під час збуту підроблених грошей повністю охоплюється поняттям фальшивомонетництва й додаткової кваліфікації за злочин проти власності не потребує. Прихильники цього погляду на свою користь наводять такі аргументи: збут підроблених грошей являє собою вид шахрайського обману, який передбачений спеціальною нормою, і тому загальні норми про шахрайство до нього не застосовуються [13, с. 138]; специфічність об'єкта й предмета злочину, що передбачає відповідальність за збут підроблених грошей [14, с. 12]; склад збуту передбачає можливість отримання будь-яких цінностей, адже можливість грошей слугувати законним платіжним засобом є їхньою юридичною властивістю. Матеріальна шкода невіддільна від використання прибутковим грошам функціональних властивостей і тому не потребує самостійної оцінки [10, с. 346-347]. Наведена позиція відносно кваліфікації збуту підроблених грошей у поєднанні з заволодінням чужим майном підтримав і Пленум Верховного Суду України, в одній із постанов якого наголошується, що заволодіння особою внаслідок збуту підроблених грошей чи державних цінних паперів чужим майном додаткової кваліфікації за

статтями, що передбачають відповідальність за викрадення майна, не потребує [3, с. 91].

Деякі науковці дотримуються іншої точки зору та вважають, що заволодіння чужим майном унаслідок збуту підроблених грошей чи цінних паперів потребує кваліфікації за сукупністю злочинів [15, с. 175; 16, с. 47-48]. Саме цей погляд видається найбільш прийнятним. За такого підходу уникаються деякі спірні моменти в наведених вище твердженнях науковців, а саме: а) неврахування того, що збут може бути й безоплатним, а отже, шкода відносинам власності завдаватися в разі збуту буде не завжди; б) неврахування різниці в конструкції складів злочинів, яка полягає в тому, що підроблення та збут є закінченими з моменту вчинення цих дій, а викрадення - з моменту заволодіння чужим майном, отже, шкода, спричинена відносинам власності, залишається за межами кваліфікації; в) неврахування того, що впливає з попереднього, але потребує окремого зазначення в силу своєї важливості, а саме спричинення шкоди відносинам власності в результаті заволодіння чужим майном у разі збуту підроблених грошей чи цінних паперів.

І, нарешті, відносно наведеного положення з вищезгаданої постанови Пленуму Верховного Суду України. Вбачається, що до однотипних суспільно-небезпечних діянь повинні застосовуватися однакові правила кваліфікації злочинів. Логічно з цього постає необхідність застосування єдиних правил кваліфікації кримінально каранних підроблень незалежно від предмета підроблення. З огляду на це дещо суперечливою видається позиція Пленуму. Так, у п. 20 Постанови від 25 грудня 1992 р. № 12 наголошується на тому, що підробка документів з метою подальшого їх використання у шахрайстві й використання в разі шахрайства завідомо підробленого документа диспозицією статті, що передбачає відповідальність за шахрайство, не охоплюються й повинні окремо кваліфікуватися за статтею, що передбачає відповідальність за підроблення документів [17, с. 142]. Стосовно заволодіння майном під час збуту підроблених грошей чи цінних паперів наводиться діаметрально протилежне роз'яснення. Але ж по суті гроші й цінні папери є різновидами документів.

Таким чином, дії винного, який підробив гроші або цінні папери, а згодом їх збув, заволодівши водночас чужим майном шляхом обману чи зловживання довірою, потребують кваліфікації за сукупністю злочинів, а саме за ст. ст. 190 й 199 КК. За такого підходу кримінально-правову оцінку отримує шкода, яка спричиняється відносинам власності в результаті платного збуту підроблених грошей чи цінних паперів. З огляду на це видається доцільним унести відповідні зміни в п. 15 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами кримінальних справ про виготовлення або збут підроблених грошей чи цінних паперів» від 12 квітня 1996 р. № 6.

Цілком логічно, що не буде кваліфікації за сукупністю, коли особа, що збуває підроблені гроші, й особа, яка їх придбає, знають про їх підробленість. У такому випадку немає основної ознаки викрадення, а саме протиправного вилучення чужого майна проти волі власника. Дії обох необхідно кваліфікувати за ст. 199 КК, одного - як збут, а іншого - як придбання підробленої валюти.

В аспекті, що досліджується, окремого розгляду потребує питання кваліфікації підроблення докумен-

тів з подальшим їх використанням (ст. 358 КК), спрямованим на заволодіння чужим майном (ст. 190 КК). На практиці часто виникають складнощі під час кваліфікації подібних дій.

Висновки. Ст. 358 КК є винятковою за конструкцією у порівнянні з іншими кримінально караними підробленнями. Її винятковість полягає в передбаченні в окремій частині статті відповідальності за використання завідомо підробленого документа. В разі кваліфікації подібних випадків необхідно дотримуватися описаного вище правила, що підроблення, поєднане з подальшим використанням підробки задля заволодіння чужим майном, потребує кваліфікації за сукупністю злочинів, а саме за підроблення й відповідний злочин проти власності. Для розв'язання означеної ситуації за умови, що завідомо підроблений документ використовує особа, яка не брала участі в його підробленні, слід виходити з того, що використання завідомо підробленого документа є способом учинення шахрайства, і додаткової кваліфікації за ч. 3 ст. 358 КК не потребує.

Окрім підроблення, спрямованого на подальше заволодіння чужим майном, підроблення може використовуватися також для приховування вчиненого раніше викрадення. У кваліфікації подібних випадків слід дотримуватися загального правила, що, коли підроблення вчиняються з метою приховування раніше вчиненого злочину, то кваліфікувати вчинене необхідно за сукупністю: за раніше вчинене й нормою, що передбачає відповідальність за підроблення.

І наостанку хотілося б зауважити, що нехтування загальними правилами кваліфікації, виробленими в теорії кримінального права, і правилами кваліфікації злочинів, які вчиняються підробленням, зазначеними в цьому розділі, може призвести до неправильної кваліфікації дій винної особи або навіть притягнення невинного до кримінальної відповідальності.

Література

1. Сергеева Т.Л. Борьба с подлогами документов по советскому уголовному праву. Москва-Ленинград : Изд-во Академии Наук СССР, 1949. 146 с.
2. Уголовный кодекс Республики Беларусь. Текст Кодекса по состоянию на 20 марта 2003 г. 288 с.
3. Про практику розгляду судами кримінальних справ про виготовлення або збут підроблених грошей чи цінних паперів : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 12 квітня 1996 р. № 6. *Постанови Пленуму Верховного Суду України (1963-2000)* / За заг. ред. В.Ф. Бойка. Т. 2. Київ : А.С.К., 2000. С. 89-92.
4. Навроцький В.О. Теоретичні проблеми кримінально-правової кваліфікації. Київ : Атіка, 1999. 464 с.
5. Про судову практику у справах про контрабанду та порушення митних правил 6 Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 червня 2005 р. № 8. *Вісник Верховного Суду України*. 2005. № 6. С. 10-13.
6. Про судову практику в справах про контрабанду та порушення митних правил : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 лютого 1999 р. № 2. *Постанови Пленуму Верховного Суду України (1963-2000)* / За заг. ред. В.Ф. Бойка. Т. 2. Київ : А.С.К., 2000. С. 83-88.
7. Советское уголовное право. Особенная часть. / Под ред. Г.А. Кригера, Б.А. Куринова, Ю.М. Ткачевского. Москва : Изд-во Моск. ун-та, 1982. 472 с.
8. Гришанин П.Д., Журавлев М.П. Преступления против порядка управления : лекция. Москва : Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел, 1963. 43 с.

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

9. Багрий-Шахматов Л.В., Кострицкий И.Л. Проблемы анализа преступлений, связанных с платежными карточками. *Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць*. Вип. 14. Одеса : Юридична література, 2002. 168 с.

10. Бойцов А.И. Преступления против собственности. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2002. 775 с.

11. Матышевский П.С. Преступления против собственности и смежные с ними преступления. Киев, Юринком, 1996. 240 с.

12. Гончаров Д. Квалификация подделки документов. *Законность*. 2000. № 12. С. 12-13.

13. Борзенков Г.Н. Ответственность за мошенничество (вопросы квалификации). Москва : Юридическая литература, 1971. 168 с.

14. Никулин С. Уголовная ответственность за изготовление либо сбыт поддельных денег или ценных бумаг. *Законность*. 1995. № 8. С. 7-13.

15. Волженкин Б.В. Экономические преступления. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 1999. 312 с.

16. Скляр С. Как квалифицировать последствия сбыта поддельных денег или ценных бумаг. *Российская юстиция*. 2002. № 10. С. 47-48.

17. Про судову практику в справах про корисливі злочини проти приватної власності : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25 грудня 1992 р. № 12. *Постанови Пленуму Верховного Суду України (1963-2000)* / За заг. ред. В.Ф. Бойка. Т. 2. Київ : А.С.К., 2000. С. 136-148.

Щирська В. С.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри кримінального права та кримінології

факультету підготовки фахівців для органів

досудового розслідування

Одеського державного університету внутрішніх справ

РЕЦЕНЗІЯ

на монографію Собко Ганни Миколаївни «Психічне насильство: кримінологічні та кримінально-правові засади протидії»

Кваша О. О.

Актуальність монографічного дослідження професора кафедри кримінального права та кримінології Одеського державного університету внутрішніх справ Собко Ганни Миколаївни на тему «Психічне насильство: кримінологічні та кримінально-правові засади протидії» зумовлена теоретичними й практичними проблемами визначення сутності і значення психічного насильства в Україні та становить цінність для наукової діяльності, а надані матеріали мають достатній теоретичний рівень і суттєву практичну значимість.

Наявність казуальних норм у Кримінальному кодексі України досить часто не дає змогу притягнути до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили діяння, поєднані із застосуванням психічного насильства, згідно з принципом верховенства права (ст. 8 Конституції України). Не сприяють реалізації його охоронної функції та втіленню принципу справедливості також прогалини в українському кримінальному законодавстві. На цьому етапі розвитку українського суспільства будь-яка галузь пов'язана з впливом на людину (від політики до засобів масової інформації, від педагогіки та психології до права), через що є зростаюча небезпека замаскованих та інтенсивних форм маніпулювання і психологічного насильства.

Термін «психологічне насильство» вживається в таких правових актах: Конвенції про права дитини від 20 листопада 1989 р., Законі України «Про попередження насильства в сім'ї» від 15 листопада 2001 р. й у декількох нормативно-правових актах, прийнятих для розвинення цього закону, Законі України «Про дошкільну освіту» від 11 липня 2001 р., Порядку виявлення та ведення обліку дітей службами у справах неповнолітніх, затвердженому Наказом Міністерства у справах сім'ї, дітей та молоді від 14 квітня 2004 р., а також у декількох правових актах, які регулюють сферу освіти, питання молоді, неповнолітніх та охорони здоров'я.

На державному рівні розроблені такі нормативні акти щодо подолання проблем, пов'язаних із психічним насильством: Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (схвалена Законом України від 21 листопада 2002 р. № 228-15), Перелік пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року (затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 942), Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 7 грудня 2017 р. № 2229-VIII. Вони вплинули на кримінальне законодавство щодо відповідальності за психологічне насильство. Крім того, автором проведено анкетування

працівників підрозділів поліції, які безпосередньо працюють із суб'єктами, що вчиняють психічне насильство, та жертвами цього насильства.

Психічне насильство як універсальна категорія потребує окремого наукового дослідження та залишається не досить вивченим у юридичній науці. Вирішення цієї проблеми вимагає застосування системного підходу до розгляду психічного насильства в межах Загальної та Особливої частин кримінального права. Необхідним і важливим є розроблення ефективних заходів протидії застосуванню психічного насильства до особи в сучасній Україні.

Сьогодні в Україні є велика кількість робіт, присвячених розкриттю поняття насильства, проте серед фахівців у галузі кримінального права та кримінології немає уніфікованого підходу до розуміння сутності психічного насильства та заходів протидії різним його видам.

Віддаючи належне своїм попередникам, автор рецензованої монографії слушно зауважує, що дотепер дослідники, аналізуючи цю проблему, не досить зосереджували увагу на методологічному апараті, не застосовуючи міждисциплінарний підхід в аналізі правових проблем регулювання цих суспільних відносин. На нашу думку, автор обрав найбільш оптимальну структуру роботи. Вона складається з передмови, у якій окреслено основні проблеми, що виникають у разі дослідження насильства загалом і психічного насильства зокрема, п'яти розділів та післямови, у якій визначено основні підсумки дослідження. Така структура монографії дала змогу досліднику повною мірою розкрити зміст основних проблем, пов'язаних з еволюцією історико-правових поглядів щодо психічного насильства, їх філософською інтерпретацією та місцем у системі дотримання міжнародних правових стандартів. Варто вказати на ґрунтовний підхід Г.М. Собко до обрання теоретико-методологічних засад дослідження, викладених у першому розділі монографії. Це, безумовно, допомагає сприйняттю непростих проблем, що розкриваються автором рецензованої роботи, і в низці випадків дає додаткові аргументи на користь позицій, які відстоює дослідник.

Другий розділ присвячений кримінально-правовій характеристиці психічного насильства. Особливу увагу автор приділяє об'єкту та предмету складу злочину, а також мотиву й меті. Проблемою є відсутність законодавчого визначення злочинів, пов'язаних із психічним насильством, що на практиці може призводити до неналежного розслідування таких злочинів і, як наслідок, зростання недовіри до правоохоронних органів із боку

Кваша О. О., 2019

представників тих груп, щодо яких, як правило, відбуваються такі злочини.

На сторінках третього й четвертого розділів Г.М. Собко розглядає не тільки класифікацію способів вчинення психічного насильства, а й кримінологічні категорії, що присвячені насильству на побутовому, сімейному та інформаційному рівні. При цьому більшість висновків, зроблених автором, заслуговують на повну підтримку. Зокрема, не можна не погодитися з її твердженням про те, що під час оцінки загального стану прав людини необхідно запропонувати для визначення сутності психічного насильства окремий підхід, відповідно до якого психічне насильство може бути розглянуте як ситуація міжособистісних відносин, яка полягає у кримінальному насильницькому психічному впливі на фізичну особу - суб'єкта кримінальних правовідносин та у сприйнятті такого впливу цим суб'єктом, що стає головною причиною завдання кримінальної насильницької психічної шкоди цьому суб'єкту.

Новаторським виглядає зміст заключного розділу монографії, у якому Г.М. Собко спробувала встановити головні напрями вдосконалення правового механізму запобігання злочинам, що вчиняються з використанням психічного насильства. Варто визнати, що спроба загалом виявилася вдалою, і це особливо актуально в контексті тих процесів, які відбуваються в сучасному правовому житті України.

Аналіз рецензованої роботи дає змогу зробити закономірний висновок, що автору щонайменше вдалося на досить професійному рівні узагальнити матеріал стосовно імплікацій та нормативної пропорційності прав і свобод людини й громадянина. Більше того, запропоноване дослідження дає змогу подолати застарілі методологічні підходи, пропонує новий дискурс щодо таких понять, як «психічне насильство», «нефізичне насильство», «примус» тощо, а також сприяє встановленню співвідношення прав людини та законодавчих положень у міжнародному й національному праві. Отже, монографію Г.М. Собко відрізняє ґрунтовність і переконливість викладу, потужний науковий апарат, у ній містяться важливі наукові висновки, лише частину яких було відображено в рецензії. Це дослідження, безумовно, не лише є корисним для фахівців із кримінального права та кримінології, а й допоможе органам державної влади розробити практичні рекомендації щодо сучасного реформування законодавства України про кримінальну відповідальність.

*Кваша О. О.,
доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник відділу проблем
кримінального права, кримінології та судуострою
Інституту держави і права імені В. М. Корецького
Національної академії наук України*

ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ

ОПРИЛЮДНЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ: ДОСВІД СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ ТА ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ.....	3
Андрусів Л. М.	
ЮРИДИЧНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ФУНКЦІЙ ПРАВА У КОНТЕКСТІ ЗАГАЛЬНОГО РІВНЯ ПРАВОСВІДОМОСТІ.....	8
Веркалець І. Д.	
СУЧАСНІ СПОСОБИ ОПЕРАТИВНОГО ПОШУКУ ПЕРВИННОЇ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ПІДРОЗДІЛАМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ.....	12
Волошина М. О., Шендрик В. В.	
ОСНОВНІ СУЧАСНІ ПРАКТИЧНІ ТЕНДЕНЦІЇ ЕВОЛЮЦІЇ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	16
Ганьба О. Б.	
ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ.....	20
Гуйван П. Д.	
ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	25
Даниленко А. О.	
ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ЧАСТИНІ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ.....	28
Єрмак В. В.	
АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОРЯДОК ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ МІГРАЦІЇ.....	34
Єрмаков Ю. В.	
АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕСУАЛЬНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ СТОРІН ТА ЇХ ОСНОВНІ ПРАВА Й ОБОВ'ЯЗКИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	39
Желтобрюх І. Л.	
КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ.....	45
Конєв І. Є.	
ПРАВОВИЙ СТАТУС КОМІСІЇ З ПИТАНЬ ВИЩОГО КОРПУСУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....	50
Панова Н. С.	
МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЯК ВИЩОГО ОРГАНУ АУДИТУ УКРАЇНИ В МЕЖАХ ЄВРОСАІ.....	55
Пацкан В. В.	
ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ ТА НАПРЯМИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ.....	60
Прасюк В. М.	
ПРАВОВИЙ СТАТУС ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	65
Росоляк О. Б.	
ЮРИДИКО-ТЕХНІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ СУДОВИХ АКТІВ.....	70
Суперсон О. О.	
СИЛИ ТА ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	74
Талалай Д. В., Щербина Л. І.	

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПІДВИЩЕННІ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: АКТИ ДОПОМІЖНОГО ХАРАКТЕРУ Й ПЕРСПЕКТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО.....	80
Юрах В. М.	
ПРОТИДІЯ ЗЛОЧИННОСТІ: ПРОБЛЕМИ ПРАКТИКИ ТА НАУКОВО-МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	
ЩОДО КВАЛІФІКАЦІЇ НЕЗАКОННОЇ ПОРУБКИ ЛІСУ.....	85
Будяченко О. М.	
ПРОЦЕС ВИПРАВЛЕННЯ ПІД ЧАС ВІДБУВАННЯ ПОКАРАННЯ У ВИДІ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРОГРЕСИВНОЇ СИСТЕМИ: ДЕЯКІ ЗАКОНОДАВЧІ ПРОБЛЕМИ.....	89
Гритенко О. А.	
ПРОБЛЕМИ ПРИВЕДЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У ВІДПОВІДНІСТЬ ІЗ ВИМОГАМИ СТАМБУЛЬСЬКОЇ ТА ЛАНСАРОТСЬКОЇ КОНВЕНЦІЙ.....	93
Давидович І. І., Задоя К. П.	
СПІВПРАЦЯ УКРАЇНИ В МІЖНАРОДНІЙ СИСТЕМІ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ.....	98
Дідківська Г. В.	
ЗЛОЧИННІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ЦІЛІСНИЙ КОМПЛЕКСНИЙ ФЕНОМЕН.....	102
Довбань І. М.	
ОРГАНИ ЗМІШАНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ.....	105
Доценко О. С.	
РОЛЬ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ.....	109
Кадегроб А. І.	
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У РАЗІ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНИХ ОПЕРАЦІЙ.....	113
Колесник С. П.	
ПОНЯТТЯ ПРОПАГАНДИ ВІЙНИ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	118
Коруц У. З.	
ОСОБЛИВОСТІ СПЕЦІАЛЬНО-КРИМІНОЛОГІЧНОГО ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ КРЕДИТНИХ СПІЛОК В УКРАЇНІ.....	122
Купрієнко В. М.	
СИСТЕМА КРИМІНАЛІСТИЧНИХ МЕТОДИК РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ, ВЧИНЕНИХ ЧЛЕНАМИ МОЛОДІЖНИХ НЕФОРМАЛЬНИХ ГРУП (ОБ'ЄДНАНЬ).....	127
Ларкін М. О.	
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЮ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ.....	130
Манжос Н. В.	
ВІКТИМОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОРИСЛИВИХ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ВЛАСНОСТІ У ВЕЛИКОМУ МІСТІ ПРИЧОРНОМОРСЬКОГО РЕГІОНУ: УРБАНІСТИЧНИЙ І РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІР.....	134
Остроглядів О. І.	
АКСІОЛОГІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ СІМ'Ї.....	139
Сікан О. М.	
ПРАВОВА Й СОЦІАЛЬНА СУТНІСТЬ ТРАНСПОРТНИХ ЗЛОЧИНІВ.....	142
Федчун Н. О.	

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА НАРКОЗАЛЕЖНИХ НА ЛІКУВАННЯ:
ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД.....146
Шпарага М. Ю.

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА КВАЛІФІКАЦІЯ ПІДРОБЛЕННЯ ЗА СУКУПНІСТЮ ЗЛОЧИНІВ.....150
Щирська В. С.

РЕЦЕНЗІЇ

РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ СОБКО ГАННИ МИКОЛАЇВНИ «ПСИХІЧНЕ НАСИЛЬСТВО:
КРИМІНОЛОГІЧНІ ТА КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ».....155
Кваша О. О.

Наукове видання

**Південноукраїнський правничий часопис
4'2019, Ч. 1**

Науковий журнал

Комп'ютерне верстання Калабухова С. Ю.

Формат 60x90/8. Гарнітура «Trebuchet MS».

Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 21,74. Ум.-друк. арк. 18,6. Зам. № 0420/111

Підписано до друку 27.12.2019. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а

Телефони: +38 (0552) 39-95-80, +38 (095) 934-48-28, +38 (097) 723-06-08

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.