

SALUS POPULI SUPREMA LEX ESTO!

Нехай благо народу буде найвищим законом!  
Цицерон

# НАУКА І ПРАВООХОРОНА № 1(31), 2016

*Засновано 2007 року*

**Видається 4 рази на рік**  
(лист Міністерства юстиції  
України  
від 02.06.2009  
№ 7446-0-33-09-32)

**Відповідно до наказу  
МОН України**  
від 26.05.2014 № 642  
журнал “Наука і правоохоро-  
на” включено до Пере-  
ліку наукових фахових ви-  
дань України відповідно до  
списку згідно з додатком 9  
(юридичні науки)

**Зареєстровано  
Міністерством  
юстиції України**  
Свідцтво про державну  
реєстрацію друкованого  
засобу масової інформації:  
серія КВ  
№ 13082-1966Р  
від 21.08.2007

**Рекомендовано  
до друку** Вченою радою  
Державного науково-  
дослідного інституту  
МВС України  
(протокол  
від 15.04.2016 № 2)

**Адреса**  
01011, м. Київ  
пров. Кутузова, 4а  
тел. 280-01-84  
електронна адреса:  
dndi@mvs.gov.ua

## **Наукова рада:**

д.ю.н. М.Г. ВЕРБЕНСЬКИЙ, д.ю.н. В.Г. ГОНЧАРЕНКО,  
д.е.н. В.М. ГЕСЦЬ, д.ю.н. О.Л. КОПИЛЕНКО,  
д.ю.н. В.Т. НОР, к.ю.н. В.В. ОНОПЕНКО,  
д.ю.н. М.І. ПАНОВ, д.ю.н. Т.О. ПРОЦЕНКО  
д.ю.н. А.О. СЕЛІВАНОВ, д.ю.н. Ю.С. ШЕМШУЧЕНКО

## **Редакційна колегія:**

**Головний редактор**  
доктор юридичних наук В.О. КРИВОЛАПЧУК,  
**Заступник головного редактора**  
доктор юридичних наук А.А. МУЗИКА  
**Відповідальний секретар**  
кандидат юридичних наук Т.А. ПЛУГАТАР

д.ю.н. А.І. АЛІЄВ,  
д.ю.н. Ю.В. БАУЛІН,  
д.ю.н. Н.А. БЕРЛАЧ,  
д.ю.н. В.Т. БІЛОУС,  
д.ю.н. В.І. БОРИСОВ,  
д.ю.н. І.П. ГОЛОСНІЧЕНКО,  
д.ю.н. В.К. ГРИЩУК,  
д.ю.н. А.Д. ГУЛІЄВ,  
д.ю.н. С.М. ГУСАРОВ,  
д.ю.н. О.Ф. ДОЛЖЕНКОВ,  
д.ю.н. А.В. ІЩЕНКО,  
д.ю.н. А.М. КИСЛИЙ,  
д.ю.н. О.Є. КОРИСТІН,  
д.ю.н. О.М. КОСТЕНКО,  
д.ю.н. О.Г. КУЛИК,  
д.ю.н. О.М. ЛИТВАК,

д.е.н. С.Г. МІЩЕНКО,  
д.ю.н. В.О. НАВРОЦЬКИЙ,  
д.ю.н. В.Г. ПИЛИПЧУК,  
д.ю.н. Є.Л. СТРЕЛЬЦОВ,  
д.ю.н. В.П. ТИХИЙ,  
д.і.н. В.В. ТКАЧЕНКО,  
д.ю.н. В.О. ТУЛЯКОВ,  
д.ю.н. М.І. ХАВРОНЮК,  
д.ю.н. І.М. ШОПІНА,  
д.н.д.у. В.О. ШАМРАЙ,  
д.ю.н. М.Є. ШУМИЛО,  
д.ю.н. О.Н. ЯРМИШ,  
к.ю.н. П.П. АНДРУШКО,  
к.ю.н. О.М. БУХАНЕВИЧ,  
к.ю.н. М.М. КЛЮЄВ,  
к.ю.н. І.В. ОПРИШКО,  
к.ю.н. В.М. ЮРЧЕНКО

## **Засновник і видавець**

Державний науково-дослідний інститут  
МВС України

За точність викладеного матеріалу відповідальність  
несуть автори статей та їх рецензенти.

Київ 2016

**З М І С Т**

**ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ:  
ПРІОРИТЕТИ, РЕФОРМУВАННЯ, СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ**

**Барко В.І., Криволапчук В.О., Остапович В.П., Барко В.В.** Шляхи вдосконалення нормативно-правового забезпечення психологічної підготовки поліцейських національної поліції України 5

**Квасневська Н.Д.** Стратегічні напрями розвитку судової системи України 12

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС**

**Білоус В.Т., Циганов О.Г.** Особливості становлення та розвитку теорії адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та в Україні 21

**Смерницький Д.В.** Організаційна діяльність у сфері науково-технічних досліджень та розробок: правове забезпечення 29

**Плугатар Т.А.** Удосконалення законодавства України у сфері реагування на правопорушення, вчинені неповнолітніми 39

**Безпалько С.В.** Окремі аспекти визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду 47

**Безуса Ю.О.** Поняття та сутність взаємодії в діяльності поліції (міліції) країн СНД 52

**Бойко І.В.** Особливості визначення нормативів навантаження та штатної чисельності дільничних офіцерів поліції 60

**Бочек О.І.** Внутрішньо переміщені особи: особливості визначення в законодавстві України 68

**Будзинський М.П.** Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України 74

**Заросило В.В.** Адміністративне забезпечення проведення мирних зібрань 82

**Клименко В.М.** Адміністративно-правові засади функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції України 87

**Кобець М.П.** Зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб 97

**Коллер Ю.С., Кукуюк О.В.** Напрями взаємодії поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування 104

**Лелет С.М.** Досвід країн Європейського союзу щодо адміністративно-правового регулювання управління в поліції та його використання в Україні 111

**Нефьодов С.В.** Правова природа державної гарантії 116

**Остапович В.П., Бабенко В.Г.** Управлінські аспекти при оцінці можливостей та аналіз ризиків під час проведення спортивних заходів 121

**Пономаренко А.В.** Актуальні питання виконання військового обов'язку внутрішньо переміщеними особами 128

**Скворцов С.І.** Поняття адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі 135

**Тригубенко М.В.** Правове регулювання бюджетного фінансування науки в Україні 140

**Шапочка Т.І.** Контроль та нагляд у сфері дозвільної діяльності як різновид видів контролю та нагляду в державному управлінні 145

### КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ

**Кулик О.Г.** Територіальний розподіл злочинності в Україні: усталені закономірності та сучасні тенденції 149

**Ткаченко В.В., Волощук Т.В.** Кримінально-правова характеристика невиконання заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат 156

**Fedotova H.V.** Legal regulation of criminal delict – the way to legal space of the European Union 163

**Горох О.П.** “Нове” Положення про порядок здійснення помилування: чи є кроки вперед? 166

**Бова А.А.** Исследование восприятия личной безопасности в странах мира методами типологической регрессии 173

**Свірін М.О.** Запобігання вчиненню злочинів у діяльності Національної поліції (поняття та правова регламентація) 181

**Чорна О.С.** Невиконання судового рішення: зміст предмета злочину 189

**Артюхова В.В.** Особа злочинця-хулігана (за матеріалами узагальнення судової практики) 197

**Родіонова Т.В.** Місце вчинення дистанційного злочину з матеріальним складом: просторово-юрисдикційний аспект 205

**Дацюк В.Б.** Особливості розуміння змісту та сутності понять “криміногенні процеси” і “криміногенні прояви” в сучасних кримінологічних дослідженнях 212

**Лубенець І.Г.** Насильство серед учнів загальноосвітніх навчальних закладів (булінг та його причини) 218

### ФІНАНСОВЕ ПРАВО ТА ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ

**Рядінська В.О.** Правові основи сімейного оподаткування як пільгового режиму оподаткування 224

**Филь С.П.** Особливості реалізації митного законодавства України щодо захисту прав інтелектуальної власності 230

**Паламарчук І.В.** Деякі види майна як різновид публічної власності 238

### КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС І КРИМІНАЛІСТИКА. ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

**Мовчан А.В., Наскалов О.В.** Міжнародно-правовий досвід протидії незаконному обігу вибухових речовин 243

**Дрозд В.Г., Климчук В.П.** Підстави та порядок застосування неізоляційних запобіжних заходів 251

**Тернушак М.М.** Теоретико-правовий аналіз публічного захисту прав людини в кримінальному та адміністративно-деліктному провадженнях 258

### ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ПЕДАГОГІКА. ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**Котляр Ю.В.** Особливості психокорекційної роботи з працівниками поліції – учасниками антитерористичної операції 264

**ЦИВІЛЬНЕ ТА СІМЕЙНЕ ПРАВО**

|   |     |
|---|-----|
| <b>Музика Л.А.</b> Цивільно-правова політика України в умовах російської агресії: що робити?                                | 272 |
| <b>Стефанчук М.О.</b> Обмеження цивільної дієздатності фізичної особи та його правові наслідки: проблеми теорії та практики | 283 |
| <b>Березовська К.І.</b> Скасування усиновлення та визнання усиновлення недійсним  | 290 |
| <b>Зілковська Л.М.</b> Припинення усиновлення: теорія і практика правозастосування  | 296 |

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА**

|  |     |
|--|-----|
| <b>Проценко Т.О., Рядінська В.О.</b> Щодо видів наукових видань за інформаційною ознакою: новели законодавства   | 302 |
| <b>Лабоженко Д.Б.</b> Боротьба із загальнокримінальним бандитизмом в Україні в роки війни (1941–1945 рр.)  | 308 |
| <b>Агафонова Н.В.</b> Функції конституційної реформи   | 317 |
| <b>Кушнарєва О.В.</b> Юридична термінологія та законодавчі дефініції в нормативних правових актах  | 327 |
| <b>Наумова Н.М.</b> Зміст поняття “конституційно-правова гарантія прав, свобод людини та громадянина”  | 334 |
| <b>Паламарчук В.А.</b> Територія як невід’ємна ознака сучасної держави   | 345 |
| <b>Подоляк-Богачек Е.Б.</b> Організаційно-правові та формально-юридичні властивості антикорупційного механізму, релевантні моделі публічної влади у Київській Русі   | 351 |
| <b>Коваленко В., Августин</b> (митрополит Білоцерківський і Богуславський). Службові зловживання (мздоїмство) – гріх і злочин проти Бога, ближнього, держави і самого себе ( <i>погляд правознавця і священнослужителя</i> ) | 356 |

**РЕЦЕНЗІЇ ТА ОПОНУВАННЯ**

|  |     |
|--|-----|
| <b>Музика А.А.</b> Кандидатська дисертація С.О. Муратової “Судимість в системі інститутів загальної частини кримінального права України”: відгук офіційного опонента | 366 |
|--|-----|

## ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ: ПРІОРИТЕТИ, РЕФОРМУВАННЯ, СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ

УДК 159.922

**В.І. Барко,**  
доктор психологічних наук

**В.О. Криволапчук,**  
доктор юридичних наук, професор

**В.П. Остапович,**  
кандидат юридичних наук

**В.В. Барко,**  
кандидат педагогічних наук

### ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПСИХОЛОГІЧНОЇ ПІДГОТОВКИ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

*Стаття присвячена розгляду питань удосконалення нормативно-правового забезпечення психологічної підготовки поліцейських Національної поліції України. Аналізується вітчизняний і зарубіжний досвід організації та проведення психологічної підготовки поліцейських, результатом якої має бути високий рівень мотивації професійної діяльності, розвиток професійно важливих індивідуально-психологічних якостей, формування здатності успішно протидіяти стресовим чинникам, конфліктам та іншим деструктивним факторам. Наводяться пропозиції щодо розробки нормативних документів для організації та здійснення психологічної підготовки поліцейських Національної поліції України.*

**Ключові слова:** поліція, правоохоронні органи, психологічна підготовка, нормативно-правове забезпечення, мотивація, стрес, конфлікт.

*Статья посвящена рассмотрению вопросов совершенствования нормативно-правового обеспечения психологической подготовки полицейских Национальной полиции Украины. Анализируется отечественный и зарубежный опыт организации и проведения психологической подготовки полицейских, результатом которой должен быть высокий уровень мотивации профессиональной деятельности, развитие профессионально важных индивидуально-психологических качеств, формирование способности успешно противодействовать стрессам, конфликтам и другим деструктивным факторам. Представлены предложения относительно разработки нормативных документов для организации и осуществления психологической подготовки полицейских Национальной полиции Украины.*

**Ключевые слова:** полиция, правоохранительные органы, психологическая подготовка, нормативно-правовое обеспечение, мотивация, стресс, конфликт.

*Paper is devoted to consideration of some problems connected with improvement of legal regulation of psychological training of Ukrainian National Police' officers. The authors analyzed national and foreign experience of police psychological training, that designed for the improvement of motivation of police officers' professional activity, development of important personal psychological qualities, ability to cope with stress, conflicts and other destructive factors. Also there are given several propositions for the*

*development of legal regulation of psychological training of Ukrainian National Police' officers.*

**Keywords:** *police, law enforcement bodies, psychological training, legal regulation, motivation, stress, conflict.*

Національна поліція України (НПУ) являє собою новий державний правоохоронний орган. Відповідно до Закону України від 02.07.2015 № 580-VIII “Про Національну поліцію” завданнями її діяльності є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Дослідження зарубіжних авторів свідчать про те, що складні умови роботи поліцейських нерідко призводять до появи психологічних проблем: конфліктів, невдоволення, посттравматичних стресових розладів, схильності до девіантної поведінки і професійної деформації тощо [1; 7–14]. Тому важливим напрямом підвищення ефективності функціонування нового правоохоронного органу є забезпечення психологічної підготовки поліцейських до умов професійної діяльності. Результатом такої психологічної підготовки має бути високий рівень мотивації професійної діяльності; розвиток комунікативного потенціалу, навичок емоційної саморегуляції, а також інших професійно важливих індивідуально-психологічних якостей; формування здатності успішно протидіяти стресовим чинникам, конфліктам та іншим деструктивним факторам. Оскільки поліція є новим правоохоронним органом нашої держави, то наразі ще не напрацьовано власного досвіду стосовно психологічної підготовки поліцейських до діяльності. Також поки що не розроблено відповідне нормативно-правове забезпечення такої підготовки. Крім того необхідно зауважити, що у зазначеному законі нічого не говориться про систему професійної (у тому числі психологічної) підготовки поліцейських. Тому метою статті є розкриття можливих напрямів удосконалення нормативно-правового забезпечення психологічної підготовки поліцейських Національної поліції України як важливої умови підвищення ефективності її діяльності.

Аналіз теорії та практики психологічної підготовки поліцейських показав, що цьому питанню приділяли увагу багато вітчизняних і зарубіжних науковців (О.М. Бандурка, В.І. Барко, Б.Г. Бовін, О.В. Землянська, І.В. Клименко, В.О. Криволапчук, О.І. Кудерміна, Л.А. Кириєнко, Ю.В. Котляр, П.В. Макаренко, В.С. Медведєв, М.І. Мягких, В.Є. Петров, І.І. Пампура, А.М. Цильмак, О.В. Шаповалов, С.І. Яковенко; М. Альберт, М. Мескон, П. Мучинські, Р. Роберт, М. Свон, Ф. Хедоурі, Р. Чарльз та інші). Науковці системи МВС присвятили значну увагу питанням організації та проведення психологічної підготовки правоохоронців, ними розроблено чимало навчально-методичних і практичних посібників, статей і методичних рекомендацій. Можна виокремити найбільш корисні посібники і рекомендації, в яких висвітлюються проблеми здійснення психогієни професійної діяльності працівників правоохоронних органів, профілактики порушень службової дисципліни і законності в їхній діяльності, впровадження сучасних тренінгових технологій у систему професійної підготовки особового складу, психологічного забезпечення діяльності працівників МВС та військовослужбовців Національної гвардії, використання проєктивних психодіагностичних методів з метою вивчення особистості правоохоронців, формування прихильності до здорового способу життя,



профілактики самогубств серед особового складу, протидії корупції тощо. Проте питання психологічної підготовки поліцейських Національної поліції України залишається малодослідженим. Для вирішення питань нормативно-правового забезпечення такої підготовки варто звернутися до досвіду роботи правоохоронних органів України та поліції зарубіжних країн.

В Україні напрацьовано чимало нормативних актів, присвячених проблематиці забезпечення психологічної підготовки працівників системи МВС. Варто згадати наказ МВС України від 28.07.2004 № 842 “Про подальший розвиток служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності ОВС України”, у якому визначено функції, завдання, етапи психологічного забезпечення і супроводу діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ, структура і напрями діяльності психологічної служби МВС України. Заслуговує на увагу наказ МВС України від 17.06.2010 № 246 “Про організацію професійної орієнтації населення щодо набуття професій працівників МВС України”, яким передбачено систему профінформаційних, профконсультаційних, профвідбірних заходів, спрямованих на поповнення лав міліції та навчальних закладів МВС України кандидатами на роботу і навчання, які найбільше відповідають комплексу вимог до майбутніх правоохоронців. Важливою віхою на шляху вдосконалення психологічної підготовки особового складу стала Комплексна програма вдосконалення бойової та психологічної підготовки особового складу органів та підрозділів внутрішніх справ України, затверджена наказом МВС України від 26.05.2005 № 385. Варто також пригадати Програму психопрофілактичної роботи з особовим складом органів та підрозділів внутрішніх справ на 2013–2017 роки, затверджену наказом МВС від 07.02.2012 № 112, якою передбачено проведення організаційних, наукових, практичних, лікувально-профілактичних заходів щодо вдосконалення психологічного супроводу і професійної психологічної підготовки особового складу. Так, п. 1.3.1 орієнтує науковців на розробку ефективних технологій психопрофілактичної та психокорекційної роботи, створення сприятливих умов професійної діяльності, зміцнення мотивації особового складу; пп. 1.7.2 і 1.7.3 – на підвищення психологічної стійкості та надійності працівників у ризиконебезпечних ситуаціях і психологічну профілактику професійної деформації персоналу. Пункти 3.4 і 3.6 Програми націлюють психологів на своєчасне виявлення осіб, які потребують психологічної уваги з причин психологічної вразливості, схильності до порушень дисципліни, на навчання особового складу методам профілактики і подолання негативних психічних станів, прийомам саморегуляції, навичкам вирішення проблемних життєвих ситуацій, формування психологічної впевненості.

Зарубіжні дослідники також приділяють значну увагу питанням психологічної підготовки поліцейських і ролі керівника в цьому процесі. Сучасним напрямом поліцейського менеджменту в країнах заходу є проактивний підхід, який базується на ідеї психологічної профілактики проблем у поліцейській організації за рахунок: а) забезпечення гуманістичного підходу до працівників; б) мотивації і стимулювання роботи поліцейських, їх особистісного розвитку; в) організації командної роботи та лідерства в підрозділах [3; 4].

У зарубіжних країнах нормативно передбачено проведення ретельного професійного психологічного відбору кандидатів на роботу в поліцію. Кадрові апарати надають великого значення врахуванню їхніх психологічних якостей і здібностей, стану психічного здоров'я і стресостійкості. У поліції США і Великобританії законодавчо закріплені кількадевні процедури професійного відбору кандидатів, під час яких вивчається психологічна готовність до роботи в поліції. Ще на початку 50-х років ХХ століття в США нормативно затверджений перелік

якостей, які потрібні поліцейському; при відборі керуються вимогами, які передбачають: громадянство; досягнення певного віку; відсутність кримінального минулого; обов'язковий рівень освіти; відповідний характер і моральні якості; відсутність фізичних, емоційних і психічних недоліків; проходження співбесіди, що встановлює здатність кандидата до спілкування, емоційні особливості, деякі риси характеру. Американські вимоги взяті за основу в багатьох країнах світу, наразі їх можливо об'єднати в чотири групи: а) інтелект і освіта, б) особистість і міжособистісні стосунки, в) темперамент і характер, г) здатність до професійного й особистісного розвитку [6, с. 25].

В усіх поліцейських формуваннях претенденти на службу в поліцію обстежуються психологом. Інструментами такого обстеження є співбесіди, суб'єктивні опитувальники й об'єктивні тести, ділові та рольові ігри, поліграфні опитування, тренінги. Зазвичай співбесіду з кандидатом проводить чиновник кадрового апарату або особисто начальник поліції. Якщо результати співбесіди і тестування виявляються задовільними, видається наказ про зарахування до поліції, що, як правило, означає направлення на навчання і подальше проходження служби. Нерідко прийому на роботу передують конкурс, першу стадію якого становить усна співбесіда, друга складається з усних і письмових тестів; за результатами конкурсу складається список кандидатів. Відібрані кандидати зараховуються на службу до поліції з проходженням випробувального терміну. У США він не перевищує одного року, у Великобританії – двох [7, с. 112].

До речі, психологічні або психосоціальні служби працюють у поліціях усіх розвинутих країн. У Німеччині перед такою службою стоять завдання: формування психологічної готовності поліцейських до діяльності, профілактика суїцидів; допомога службовцям у разі стресових ситуацій, при виникненні депресії, страхів; консультування поліцейських, коучинг для керівників, проведення лекцій, семінарів і тренінгів. У поліції Баварії існує інститут службовців на громадських засадах, вони виконують роль консультантів. У деяких землях Німеччини створені також Центральні психологічні служби поліції. Їхні завдання також спрямовані на формування психологічної готовності та надійності персоналу, збереження психологічного здоров'я, підтримку оперативної роботи; консультування і профілактику постстресових розладів тощо [2, с. 35].

З метою психологічної підготовки в поліціях зарубіжних країн широко застосовується технологія соціально-психологічного тренінгу. Основними її цілями є: розкриття особистісного потенціалу і перспектив професійного росту поліцейських; виявлення їхніх здібностей і можливостей; допомога у протидії кризовим явищам, стресам і емоційному вигоранню; розвиток комунікативних навичок; допомога у плануванні життя і службової кар'єри. Тренінги ґрунтуються на засадах гуманістичної психології, досвід його використання в поліцейських школах, зокрема у м. Брамсхілі (Великобританія), свідчить про інтерес із боку поліцейських і його високу ефективність. Окремі тренінги (“Підготовка до проактивного поліцейського управління”; “Побудова команди”; “Ефективне лідерство”) присвячені психологічній підготовці поліцейських менеджерів.

Аналіз публікацій також свідчить про те, що в поліцейських організаціях зарубіжних країн багато уваги приділяють підтриманню рівня працездатності й емоційного стану, наданню поліцейським допомоги при розв'язанні проблемних ситуацій, конфліктів. Це здійснюється з використанням багатьох методів, засобів і прийомів. Так, при заступанні поліцейського на певну робочу зміну у поліції Нью-Йорка (США) враховуються цикли – поведінковий, фізичний і психологічний, що суттєво підвищує ефективність роботи працівника і зменшує стомлюва-



ність. Дослідження науковців (Е. Янгстром) присвячені зменшенню негативного впливу шкідливих чинників професійної діяльності на психіку поліцейських, підтримці працездатності, розвитку стресостійкості, розробці методів аутотренінгу [12, с. 217].

У поліції РФ значна увага приділяється розробці спеціальних програм, спрямованих на здійснення психопрофілактичної роботи з особовим складом. Психопрофілактичні та психокорекційні заходи мають на меті зняття негативної дії стресу, підвищення професійної мотивації. При появі емоційного вигорання увага звертається на поліпшення умов праці, характер взаємовідносин у колективі, розподіл навантаження. При цьому практикуються такі напрями психопрофілактичної роботи: допомога у визначенні короткострокових та довгострокових цілей; навчання використанню “тайм-аутів”, періодів відпочинку в робочий час; вироблення навичок саморегуляції; забезпечення стратегії і тактики професійного розвитку та самовдосконалення; опрацювання можливостей уникнення непотрібної конкуренції; насичення позитивними емоціями, вироблення навичок саморефлексії; планування заходів щодо підтримки хорошої фізичної форми тощо [8, с. 5].

Поліцейські Національної поліції України здійснюють професійну діяльність у складних (іноді – екстремальних) умовах. Узагальнення характеристик сучасної поліцейської діяльності, здійснене багатьма науковцями, та власні дослідження уможливили відокремлення основних її психологічних характеристик, які вирізняють її серед інших видів професійної діяльності. До них належать: спрямованість на забезпечення законності та дотримання прав людини, необхідність швидко приймати рішення і висока відповідальність за них, забезпечення сервісної функції для населення, владні повноваження, емоційна насиченість і напруженість, психофізичні навантаження, наявність організаційних і екстремальних чинників, специфічність об’єктів професійної управлінської діяльності, толерантність до невизначених ситуацій; лідерство і командна робота, врахування гендерних особливостей, гуманістична і творча спрямованість тощо. Очевидно, що виконання поліцейським службових обов’язків потребує правових і психолого-педагогічних знань, багатьох спеціальних умінь, а також низки професійно важливих індивідуально-психологічних якостей (психофізіологічних, інтелектуальних, мотиваційних, характерологічних, емоційно-вольових).

Для ефективної діяльності сучасні поліцейські мають пройти ретельний професійний психологічний відбір і наступну професійну підготовку, складовою якої є підготовка психологічна.

Психологічна підготовка поліцейського має на меті формування високого рівня психологічної готовності до професійної діяльності. Це тривалий процес, який починається на етапі початкової професійної підготовки і триває впродовж усієї професійної діяльності. Програми психологічної підготовки поліцейських розробляються науковцями системи МВС, безпосередню психологічну підготовку здійснюють практичні психологи підрозділів поліції та їх керівники під час психологічного супроводу навчання та професійної діяльності поліцейських [1; 14].

Наразі в Україні відсутня нормативно-правова база проведення психологічної підготовки поліцейських. Тому розробка низки нормативно-правових актів, тобто актів, які містять правові норми (правила поведінки), розраховані на визначене коло осіб, підприємств, установ, організацій системи МВС, і якими були б урегульовані питання, пов’язані з організацією і проведенням такої психологічної підготовки, є надзвичайно актуальною. Як відомо, до нормативно-правових актів належать: а) положення – акт, що встановлює структуру і функцію певного органу

або визначає порядок певної діяльності; б) інструкція (настанова) – акт, що встановлює порядок застосування актів законодавства, а також порядок здійснення будь-якої діяльності; в) правила – вид правових норм, що регламентують діяльність галузі виробництва, чи окремих видів діяльності; г) програма (концепція) – акт, що визначає пріоритетні напрями розвитку певного органу чи діяльності, однак може не містити чітко встановлених правових норм, адресного спрямування, не визначати рівні та об'єкти відповідальності. Зазвичай нормативно-правові акти затверджуються та впроваджуються розпорядчими документами (наказами, директивами, постановами, розпорядженнями, рішеннями).

З метою підвищення ефективності діяльності Національної поліції України вбачається доцільним насамперед розроблення Комплексної програми організації та проведення психологічної підготовки поліцейських Національної поліції України, яка б затверджувалась і впроваджувалась відповідним наказом НПУ чи МВС України. Комплексна програма має визначити пріоритетні напрями психологічної підготовки поліцейських, її завдання, етапи, форми, методи і засоби; вказати суб'єкти психологічної підготовки, визначити її терміни тощо.

Другим важливим нормативним документом, спрямованим на покращення психологічної підготовки особового складу Національної поліції України, має стати Положення про службу психологічного забезпечення професійної діяльності поліцейських Національної поліції України, що також мало б затверджуватися і впроваджуватися відповідним наказом НПУ чи МВС України. Положення має визначити зміст психологічного забезпечення як системи організаційних та психологічних заходів, спрямованих на вдосконалення роботи з персоналом та підвищення ефективності службової діяльності поліції, врегулювати питання організації служби психологічного забезпечення діяльності поліції, визначити завдання, функції та основні методи здійснення зазначеного виду діяльності, повноваження психологів та порядок виконання покладених на них функцій.

Нарешті, ще одним нормативно-правовим актом, спрямованим на поліпшення психологічної підготовки особового складу Національної поліції України, має стати Положення про організацію професійного психологічного відбору кандидатів на службу в Національну поліцію України, яке б знову ж таки затверджувалось і впроваджувалося відповідним наказом НПУ чи МВС України. Таке положення має визначити мету і пріоритетні завдання професійного психологічного відбору кандидатів на службу в Національну поліцію, суб'єктів відбору, вимоги до кандидатів, порядок проведення відбору, рівні готовності до службової діяльності, критерії та показники професійної придатності особи до роботи в поліції, методи та засоби проведення відбору тощо.

**Висновки.** Професійна діяльність поліцейських Національної поліції України належить до складних видів професійної діяльності. Вона супроводжується значними психофізіологічними і фізичними навантаженнями на працівників, багатьма чинниками ризику для їх життя і здоров'я, характеризується стресогенністю, необхідністю протидіяти кримінальному оточенню, використовувати заходи фізичного впливу, вогнепальну зброю, спеціальні засоби тощо. Важливим напрямом підвищення ефективності функціонування нового правоохоронного органу є забезпечення психологічної підготовки поліцейських до умов професійної діяльності. Результатом такої психологічної підготовки має бути високий рівень мотивації професійної діяльності поліцейських, розвиток комунікативного потенціалу і навичок емоційної саморегуляції, формування здатності успішно протидіяти стресовим чинникам, конфліктам та іншим деструктивним факторам тощо.

На разі в Україні відсутня нормативно-правова база проведення психологічної підготовки поліцейських. Тому видається вкрай актуальним розробка низки нормативно-правових актів, якими були б урегульовані питання, пов'язані з організацією і проведенням психологічної підготовки поліцейських.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бобкова И.Е.* Психологическое сопровождение профессионального развития руководителей структурных подразделений территориальных органов внутренних дел на начальном этапе управленческой карьеры / И.Е. Бобкова // Психопедагогика в правоохранительных органах. - 2014. - № 2 (57). - С. 27–30.
2. *Литвинова Г.А.* Социально-психологическое обеспечение деятельности полиции Баварии (Германия) / Г. А. Литвинова // Юридическая психология. - 2010. - № 3. - С. 32–36.
3. *Мучински П.* Психология, профессия, карьера / П. Мучински. - 7-е изд. - СПб. : Питер, 2004. - 539 с.
4. *Мескон М.Х.* Основы менеджмента / М.Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; пер. с англ. - М. : Дело, 1992. - 702 с.
5. *Поляков А.В.* Психологическое сопровождение сотрудников полиции / А.В. Поляков // Ученые записки СПбГИПСР. - 2014. - Вып. 2. - Т. 22. - С. 53–57.
6. *Свон Р.Д.* Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России / Р.Д. Свон. - СПб. : Алетейя, 2000. - 296 с.
7. *Чарльз М.Т.* Современное состояние и перспективы профессиональной подготовки сотрудников полиции (милиции) США и России / М.Т. Чарльз. - СПб. : Алетейя, 2000. - 268 с.
8. *Федотов А.Ю.* Системно-структурный подход в профессиональной подготовке сотрудников ОВД / А.Ю. Федотов // Психопедагогика в правоохранительных органах. - 2015. - № 1 (60). - С. 3–6.
9. *Цветков В.Л.* Полицейская психология: опыт Испании / В.Л. Цветков // Психопедагогика в правоохранительных органах. - 2014. - № 4. - С. 86–90.
10. *Криволапчук В.О.* Психологічне забезпечення працівників МВС та військовослужбовців Національної гвардії – учасників антитерористичної операції / В.О. Криволапчук, В. Р. Слівінський, Л. А. Кірієнко, С. В. Кушнар'єв. - К. : ДНДІ МВС України, 2016. - 124 с.
11. *Криволапчук В.О.* Особиста безпека : навч.-практ. посіб. / В.О. Криволапчук , І.М. Тодуров – К. : ВПЦ МВС України, 2006. - 169 с.
12. *Aldwin, C.M.* Stress, coping, and development, Second Edition: An Integrative Perspective / C.M. Aldwin. - New York : Guilford, 2007. - 432 p.
13. *Maddi, S.* Hardiness training for high risk undergraduates / S. Maddi, D.M. Khoshaba, K. Jensen, E. Carter, J.L. Lu, R.H. Harvey // NACADA Journal. - 2002. - № 22. - P. 45–55.
14. *Luenda E.* Charles et al. Shift Work and Sleep: The Buffalo Police Health Study / Policing: An International Journal of Police Strategies and Management. - 2007. - № 2. - P. 215–227.

Отримано 28.01.2016

УДК 351.72:347.73(477)

**Н.Д. Квасневська,**  
кандидат юридичних наук,  
докторант Державного  
науково-дослідного інституту  
МВС України

## СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

*У статті розглянуто стратегічні напрями розвитку судової системи України. Проаналізовано процес модернізації уявлень про стратегічні напрями розвитку судової системи України та їх законодавче закріплення; визначено, яким чином світова практика законодавчо забезпечує реалізацію електронного правосуддя та як це можна застосувати у підготовці вітчизняних нормативно-правових актів.*

**Ключові слова:** *судова система, судова влада, суддя, стратегія розвитку, європейські стандарти, реформа.*

*В статье рассмотрено стратегические направления развития судебной системы Украины. Проанализировано процесс модернизации представлений о стратегических направлениях развития судебной системы Украины и их законодательное закрепление; определено, каким образом мировая практика законодательно обеспечивает реализацию электронного правосудия и как это можно применить в подготовке отечественных нормативно-правовых актов.*

**Ключевые слова:** *судебная система, судебная власть, судья, стратегия развития, европейские стандарты, реформа.*

*У статті розглянуто стратегічні напрями розвитку судової системи України. Проаналізовано процес модернізації уявлень про стратегічні напрями розвитку судової системи України та їх законодавче закріплення; визначено яким чином світова практика законодавчо забезпечує реалізацію електронного правосуддя та як це можна застосувати у підготовці вітчизняних нормативно-правових актів.*

*Paper deals with the strategic directions of the development of the judicial system of Ukraine. It analyzes the process of modernization of the concepts of strategic directions of the development of the judicial system of Ukraine and legislative consolidation; it is determined how the world practice ensures the implementation of e-justice and how it can be applied in the preparation of national legal acts.*

**Keywords:** *judicial system, judicial authority, judge, development strategy, European standards, reform.*

Наразі перед українською судовою системою постають серйозні виклики. Суспільство активно критикує суддів через відсутність незалежності, неупередженості, прозорості та підзвітності. Існує необхідність відновлення довіри суспільства до судової системи. Представники судової влади готові здійснювати для цього конкретні кроки та дії.

Впровадження ефективної стратегії розвитку судової системи в Україні є одним з етапів впровадження Стратегічного плану розвитку судової влади України,

ухваленого на XII З'їзді суддів України, який є вищим органом суддівського самоврядування. Ця Стратегія будується на стратегічних цілях і одночасно визначає більш конкретні заходи, кінцеві результати та вплив запланованих дій.

Прийнята в часи значних соціальних та політичних змін стратегія є відповіддю на вимоги нового часу, прагнення українського судівництва та суспільства до реформ, підвищення якості послуг судової системи для громадян, дотримання європейських стандартів і наближення до кращих практик відправлення правосуддя. Крім того, стратегія відображає потребу суспільства у підвищенні незалежності, підзвітності та прозорості судівництва та одночасно забезпечує більш активну співпрацю судової системи із законодавчою та іншими гілками влади. Реформа судової системи також є необхідною передумовою для консолідації всіх зусиль у напрямку євроінтеграції, включаючи імплементацію Угоди про асоціацію та про зону вільної торгівлі, спрощення візового режиму та здійснення інших заходів у партнерстві з Європейським Союзом (ЄС).

Враховуючи вищевикладене, у дослідженні вирішуються наступні завдання: аналізується процес розвитку уявлень про стратегічні напрями розвитку судової системи України та їх законодавче закріплення; визначається, яким чином світова практика законодавчо забезпечує реалізацію електронного правосуддя та як це можна відобразити у вітчизняних нормативно-правових актах.

На наш погляд, реформування судової системи України доцільно було б зосередити на таких напрямках:

- 1) організація незалежності і прозорості судової системи;
- 2) підвищення професійного рівня суддів;
- 3) організація підзвітності судів громадськості;
- 4) повномасштабне впровадження електронного правосуддя.

Перейдемо до аналізу першого із вищезгаданих напрямків. Існує досить багато проблем, які стосуються стану законодавства та розподілу повноважень між судами та іншими структурами сектору юстиції. Для досягнення цілей розвитку судової системи та зміцнення судової гілки влади відносно інших гілок необхідно зосередитися на удосконаленні стратегічного планування, посиленні фінансових та комунікаційних можливостей системи суддівського самоврядування.

У зв'язку з цим, на стратегічному рівні (Рада суддів України – РС) та на робочому рівні (секретаріати Ради суддів, Державної судової адміністрації – ДСА або інших органів залежно від компетенції) необхідно створити окремі підрозділи, які опікуватимуться стратегічним плануванням та питаннями законодавства, бюджетним та фінансовим управлінням, забезпеченням якості та ефективності правосуддя, питаннями етики та дисциплінарної відповідальності. Ці підрозділи будуть забезпечувати єдність та ефективність суддівського корпусу у висловленні позицій щодо законодавчих ініціатив, які напряму стосуються правосуддя, адекватного надання та розподілу фінансових ресурсів, а також зв'язків з громадськістю. Подальші кроки будуть зроблені в напрямку консолідації систем управління фінансами та бюджетом судів, зокрема шляхом створення спеціальних фінансових підрозділів для підтримки всіх судів у межах відповідного апеляційного округу. Окрім цього, шляхом спрощення доступу ЗМІ та громадськості до інформації стосовно судових засідань, інших суддівських заходів та процесів буде забезпечена прозорість роботи судових органів. Такі зміни суттєво вплинуть на налагодження суддівським корпусом відносин з іншими гілками влади та із суспільством у цілому.

У сегменті стратегічного планування та розвитку законодавства, розбудови спроможностей бюджетного і фінансового управління судової системи необхідне життя таких заходів:



1) створення Комітету з питань стратегічного планування та законотворчих питань, Комітету з питань бюджету та фінансового управління, управління якістю та ефективністю правосуддя в Раді суддів України;

2) створення та забезпечення належного функціонування підрозділів зі стратегічного планування та законодавчих питань, питань бюджету та фінансового управління, виконавчих підрозділів управління якістю та ефективністю правосуддя на оперативному рівні;

3) створення спеціальних фінансових підрозділів (в регіональних/апеляційних округах) у підпорядкуванні Ради суддів України з метою формування бюджетних запитів та підтримки всіх судів в межах апеляційного округу;

4) розроблення практичних посібників та навчальних модулів у Національній школі суддів (НШС) з питань стратегічного планування та розвитку нормотворчості, бюджету та фінансового управління.

Вищезазначені заходи нададуть змогу для:

1) зміцнення ролі судової системи у розвитку політики у секторі юстиції, інституційній реформі та в законотворчих процесах шляхом застосування призначених для цього механізмів у рамках системи суддівського самоврядування, вжиття заходів з розробки стратегій та інших програмних документів, аналізу їх реалізації, із започаткування та реалізації законодавчих ініціатив;

2) застосування методик кількісної та якісної оцінки в процесах внутрішнього аналізу результатів запровадження всіх напрямків судової політики;

3) посилення ролі Ради суддів України у процесі визначення обсягу видатків у Державному бюджеті України на фінансування судової системи та у виконанні бюджету;

4) гармонізований підхід до планування та формування бюджету судовою гілкою влади та посилення регіональних можливостей, уніфікація систем формування бюджетів судів (єдиний бюджет для всіх судів);

5) використання методик програмного та цільового формування бюджету із застосуванням нефінансових показників виконання у процесі формування та реалізації бюджету судової гілки влади;

6) підвищення ефективності стягнення судового збору, надходження від якого мають використовуватися в бюджетах судів;

7) підвищення якості управління державними фінансами в судах; істотне скорочення заборгованості судів за комунальні послуги, постачальникам поштових, судово-медичних, правових та інших послуг;

8) запровадження єдиного процесу державних закупівель, який ґрунтується на узгодженій оцінці потреб судів.

Окрім цього для розбудови окремих можливостей судової системи у сфері комунікацій та PR вкрай необхідним є:

1) створення Комітету з питань комунікацій в Раді суддів України;

2) створення та забезпечення належного функціонування прес-центру при Раді суддів України, підрозділів по роботі з пресою в усіх апеляційних округах;

3) підготовка офіційних регламентів з чіткими умовами доступу та участі громадян в засіданнях Ради суддів України, своєчасне попереднє оголошення порядку денного засідань та застосування Радою суддів України регламентів в усіх питаннях;

4) організація навчальних візитів школярів, студентів та інших груп до судів;

5) встановлення чітких правил доступу до приміщень судів, які б не перешкождали особам відвідувати відкриті судові засідання;



6) проведення в судах прес-конференцій, підготовка прес-релізів за результатами розгляду гучних справ;

7) розробка практичних посібників та навчальних модулів у Національній школі суддів з питань PR та комунікацій.

Вищезазначені заходи нададуть змогу для:

1) використання спеціальних методик комунікацій та PR в судовій системі для комунікації з іншими органами;

2) використання індивідуальних підходів в комунікаціях з користувачами судів залежно від їхньої категорії (вік, освіта, соціальний/правовий статус тощо);

3) включення до системи управління кар'єрним зростанням та якістю роботи заходів, що спонукають суддів частіше вступати в контакт із суспільством шляхом публікації статей, проведення досліджень, відвідування освітніх установ, а також участі в інших соціально-освітніх заходах.

Під час аналізу другого із напрямів реформування судової системи України доцільно провести реформування системи управління кадровою політикою та ефективністю роботи шляхом переосмислення ролі Національної школи суддів як частини судової системи, що сприятиме підвищенню професійного рівня суддів та відновленню довіри до судової системи. Призначення на конкретні суддівські посади будуть здійснюватися на конкурсній основі за новою системою управління ефективністю кадрів, яка забезпечить оцінювання суддів за однаковими прозорими критеріями, зокрема на основі об'єктивних кількісних та якісних показників.

Також будуть створені ефективні механізми для проведення планових перевірок суддів та судів, орієнтованих на результат, здійснення загального нагляду за реалізацією політики забезпечення якості правосуддя в судовій системі, а також механізми для розслідування окремих скарг. На додаток до цього у рамках нової системи управління кадровою політикою будуть проводитися опитування щодо ступеня задоволення користувачів, що дасть громадянам можливість робити свій внесок у процес оцінювання судовою системою своєї власної ефективності. Крім того, необхідно створити механізми досягнення більшої єдності судової практики шляхом підсилення дослідницько-аналітичних можливостей вищих судів.

У сегменті розробки системи вимірювання ефективності судової системи необхідно вжити таких заходів:

1) формулювання гармонізованої політики щодо забезпечення якості та стандартів ефективності у межах нового Рамкового оцінювання ефективності судів (РОЕС), яке має бути ухвалене Радою суддів України;

2) завершення розробки політики щодо забезпечення якості судочинства та розширених стандартів ефективності (на основі чинного переліку з 16 показників) у рамках нового РОЕС, яке має бути ухвалене Радою суддів України, щорічний перегляд стандартів ефективності;

3) розробка збірок правил та практичних посібників на основі РОЕС;

4) приведення посадових інструкцій працівників апаратів судів та порядку заміщення всіх посад у відповідність із РОЕС;

5) реалізація пілотних проектів використання нової системи управління ефективністю роботи;

6) удосконалення правил та порядку призначень, переведень на інші посади (до інших судів) та призначень на вищі посади на основі зазначеної політики й удосконалених методик, розроблення пропозицій щодо відповідних змін до законодавства;

7) застосування виключно конкурсного відбору для заміщення всіх посад;

8) аналіз ролі та повноважень Служби дисциплінарних інспекторів;

9) залучення постійних медіаторів для вирішення спорів у судах та між працівниками суду;

10) видання дослідницько-аналітичних звітів з оцінки ризиків на основі статистичних даних, зібраних за допомогою нового програмного забезпечення з управління кадровою політикою;

11) проведення на основі узгодженої методології опитувань щодо ступеня задоволення користувачів у межах нової системи управління ефективністю роботи;

12) розроблення для Національної школи суддів навчальних модулів та практичних посібників з питань нової системи управління ефективністю роботи.

У підсумку вищезазначені заходи забезпечать реалізацію наступних пунктів:

1) розроблення з урахуванням ширших стратегічних цілей комплексу взаємопов'язаних та порівнюваних кількісних та якісних критеріїв якості роботи для всіх суддів, судів та органів суддівського врядування з метою контролю та оцінювання якості їх роботи;

2) запровадження системи управління кадровою політикою та ефективністю роботи, що базується на об'єктивних якісних та кількісних показниках;

3) заміщення посад виключно на конкурсній основі із застосуванням чітких та об'єктивних критеріїв та прозорих процедур;

4) оптимізація кількості органів суддівського врядування, відповідальних за рішення щодо кар'єри суддів, управління ефективністю суддівської роботи та дисциплінарні питання;

5) удосконалення та автоматизація робочих процесів управління кадровою політикою, побудованих на основі досліджень, аналізу та оцінки ризиків;

6) послідовність реалізації практики органів суддівського врядування в питаннях управління кадровою політикою та ефективність роботи у загальному доступі;

7) регулярне використання результатів досліджень рівня задоволеності користувачів для оцінки та удосконалення системи управління ефективністю органами суддівського самоврядування та судами.

Під час аналізу третього із напрямів реформування судової системи України доцільно провести реформування системи розробки і дотримання високих стандартів поведінки та етичних принципів, забезпечити прозоре інформування громадськості про стан справ у цій сфері, що є життєво важливими основами справедливого здійснення судочинства, гарантіями захисту суддів від неналежного впливу та одночасно чинниками, які сприяють підвищенню довіри громадськості до судової системи. Для удосконалення існуючої бази етичних та дисциплінарних норм пропонуються різні кроки, націлені на те, щоб зробити правила більш зрозумілими для суддів та для широкого загалу, і на те, щоб забезпечити необхідний рівень справедливості та участь для всіх зацікавлених сторін у процедурах розгляду порушень. Зокрема, буде створений спеціальний Комітет з питань етики та дисципліни у Раді суддів України для надання загальних висновків та роз'яснень з цих питань, а також консультацій суддям. Крім того, будуть здійснюватися кроки для розробки спеціалізованих механізмів розслідування порушень дисциплінарних норм з їх одночасним спрямуванням на запобігання порушенням та випадкам безвідповідальності в судовій системі. Механізм забезпечить більшу ясність, передбачуваність етичних та дисциплінарних норм (зокрема щодо запобігання конфлікту інтересів) та постійний моніторинг їх застосування.

У сегменті удосконалення системи нагляду за дотриманням етичних та дисциплінарних норм необхідне вжиття таких заходів, а саме:

- 1) створення Комітету з етичних та дисциплінарних питань в РСУ та окремого робочого підрозділу з етичних дисциплінарних питань на робочому рівні;
  - 2) створення при Раді суддів громадської наглядової ради;
  - 3) розробка та публікація практичного посібника з питань застосування нового Кодексу суддівської етики;
  - 4) перегляд Правил поведінки працівників апарату судів;
  - 5) розробка та публікація практичного посібника з Правил поведінки працівників апарату судів;
  - 6) розробка та внесення пропозицій щодо вдосконалення дисциплінарних процедур для суддів та працівників апарату;
  - 7) створення єдиного консолідованого комплексу процедур розгляду всіх дисциплінарних питань, включаючи процедури звільнення з посади, розробка пропозицій щодо відповідних змін до законодавства;
  - 8) розробка та публікація практичного посібника з питань застосування нових дисциплінарних правил та процедур;
  - 9) розробка та внесення пропозицій у зв'язку з переглядом ролі та повноважень Служби дисциплінарних інспекторів;
  - 10) перегляд правил автоматизованого розподілу судових справ з метою чіткого визначення випадків, коли справа не підлягає автоматизованому розподілу;
  - 11) розробка спеціалізованого програмного забезпечення для збирання та публікації статистичних даних щодо скарг на дії суддів та працівників апарату та для роботи з такими скаргами щодо дисциплінарних порушень; забезпечення вільного он-лайн доступу до рішень органів суддівського самоврядування;
  - 12) щорічна он-лайн публікація декларацій про майновий стан, доходи, видатки і зобов'язання фінансового характеру суддів;
  - 13) розробка та запуск нових (включаючи он-лайн) навчальних курсів з питань етики та дисциплінарної відповідальності в Національній школі суддів.
- У підсумку вищезазначені заходи нададуть і забезпечать:
- 1) етичні норми для суддів та працівників апаратів судів, які містять чітко визначені правила поведінки, перебувають у відкритому доступі та послідовно застосовуються на практиці;
  - 2) розмежування етичних обов'язків та дисциплінарної відповідальності суддів та працівників апарату судів в законодавстві та на практиці;
  - 3) практичне застосування методичних настанов у випадках відкриття дисциплінарних справ у зв'язку із серйозними порушеннями Кодексу етики;
  - 4) інституційне забезпечення принципу функціональної (особистої, процесуальної) незалежності судді, який розглядає справу, від інших суддів;
  - 5) інституційне забезпечення обов'язку судді зберігати неупередженість;
  - 6) визначення чіткого переліку підстав дисциплінарної відповідальності, в тому числі ступенів та міри суб'єктивної сторони (умисел, недбалість, необережність) та причин виникнення упередженості, а також визначення необхідності розгляду кожного з цих чинників окремо або в їхній сукупності;
  - 7) створення ефективного механізму розслідування справ, слухань за індивідуальними справами щодо дисциплінарних заходів та застосування антикорупційних заходів в судовій системі; поєднання в роботі цього механізму концепцій на основі обговорення та на основі заохочень/покарань;
  - 8) уніфіковані процесуальні правила для проваджень всіх видів дисциплінарних справ;
  - 9) закріплені необхідні процесуальні гарантії справедливості дисциплінарних проваджень, зокрема право на доступ до своєї дисциплінарної справи для суддів

та працівників апарату, чітко визначений обсяг та підстави для розкриття інформації стосовно невіршених дисциплінарних справ третім сторонам і громадськості;

10) з метою диференціації відповідальності за дисциплінарні порушення розширений перелік дисциплінарних санкцій;

11) дотримання принципу пропорційності під час прийняття рішень про застосування конкретної санкції у зв'язку з дисциплінарним порушенням;

12) формування доступної, обґрунтованої та послідовної практики з питань про етичні та дисциплінарні порушення суддів.

Під час аналізу четвертого із напрямків реформування судової системи України доцільно провести впровадження системи електронного правосуддя. Інформаційні технології – ключовий інструмент для поліпшення доступу до правосуддя, підвищення ефективності судів та управління судовими справами. Зусилля щодо впровадження можливостей електронного правосуддя необхідно спрямувати на вдосконалення внутрішніх (системи управління судовими справами) і зовнішніх (сайти) інформаційних систем (ІС) судів. Також ці зусилля мають бути націлені на підвищення взаємодії з ІС інших органів у сфері юстиції. Важливим кроком у цьому напрямку буде реорганізація та консолідація структур управління ІС шляхом аутсорсингу більшості інформаційних послуг судів на основі договорів про сервісне обслуговування. Більш інтенсивне використання електронного правосуддя дасть користувачам можливість звертатися до суду, оплачувати послуги, брати участь у провадженнях та отримувати всю відповідну документацію електронними засобами. У свою чергу, судді отримають можливість ефективно розпоряджатися своїми ресурсами та підвищувати свою продуктивність, одночасно вирівнюючи баланс між роботою та особистим життям.

У сегменті розвитку нормативно-правової бази щодо електронного правосуддя необхідне вжиття таких заходів, а саме:

1) розробка Плану автоматизації судів з відповідним кошторисом та моніторинг його реалізації;

2) скасування рішення Ради суддів, яке встановлює перелік судових рішень, які не повинні включатися в Єдиний державний реєстр судових рішень;

3) встановлення платіжних терміналів для сплати судового збору через електронні системи та запровадження механізмів для сплати судового збору через мережу Інтернет;

4) оприлюднення в Інтернеті усіх даних судової статистики, що наявні у ВСУ, ВСС і ДСА;

5) створення і запровадження єдиного програмного забезпечення для ведення і оприлюднення судової статистики у всіх судах загальної юрисдикції;

6) створення та забезпечення належного функціонування гарячих ліній та відділів підтримки користувачів на регіональному та загальнонаціональному рівнях;

7) укладення органами судочинства договорів про сервісне обслуговування;

8) розроблення правил та стандартів закупівлі технічного обладнання та послуг;

9) інсталяція та модернізація обладнання та інфраструктури ІКТ (заміна старих робочих станцій новими стандартизованими установками відповідно до життєвого циклу продукту, заміна старих серверів, оновлення активного та пасивного обладнання мереж), оновлення основних та допоміжних програмних рішень;

10) створення операційної ІС управління судами для здійснення централізованого контролю за моніторингом реалізації політики якості та ефективності судочинства, бюджетними та фінансовими питаннями;

11) розробка спеціалізованого програмного забезпечення для збору судової статистики, статистики в процесі управління кадрами, розгляду скарг проти суддів та працівників апарату судів в межах результатів, визначених для нової системи управління ефективністю;

12) розробка в органах суддівського самоврядування робочої стандартизованої бази даних з приведеними до єдиного формату електронними особовими справами всіх суддів та працівників апарату суду для використання в усіх процесах працевлаштування та кар'єри, розробка технічного завдання для автоматизації робочих процесів ВККСУ;

13) запровадження операційних систем для впровадження загального електронного управління справами та контролю за ними (до їх розгляду вищими інстанціями), розсилки електронних повідомлень, автоматизованого розподілу справ між суддями, аудіо- та відеозапису засідань; внутрішніх баз даних законодавства та судової практики, централізованих та місцевих реєстрів, номенклатур справ тощо;

14) заміна діючих вебсайтів судів на нові з централізованим управлінням та хостінгом і можливістю локального редагування змісту;

15) укладення Меморандумів про взаєморозуміння між судами та іншими суб'єктами сфери юстиції (державними та недержавними) відповідно до Рамкових Стандартів Взаємодії ЄС, включно з стандартами щодо експлуатації, а також національними стандартами захисту персональних даних (там де це застосовується), прийняття генеральних планів по реалізації Меморандумів про взаєморозуміння;

16) моніторинг дотримання умов Меморандумів про взаєморозуміння щодо автоматичного обміну даними між судами та іншими суб'єктами сфери юстиції; запуск за принципом етапності для пріоритетних державних та недержавних установ сфери юстиції; обсяг і ступінь автоматичного обміну даними вимірюється відповідно до генерального плану;

17) розробка практичних посібників та навчальних модулів в Національній школі суддів щодо електронного правосуддя, використання інформаційних технологій та систем.

У підсумку вищезазначені заходи забезпечать:

- затвердження спеціального розділу Стратегії розвитку сфери юстиції (СРСЮ) щодо електронного правосуддя, яким буде визначено короткострокові, середньострокові та довгострокові кроки щодо координації всіх інформаційних систем наявних серед різних суб'єктів сфери юстиції. Такі дії дозволять створити єдиний координуючий механізм, спрямований на задоволення потреб різних учасників (державних та недержавних) сфери юстиції;

- створення внутрішньої мережі (інтранет-сервера для внутрішніх та зовнішніх комунікацій з судовими системами);

- забезпечення судової системи апаратною інфраструктурою, в тому числі активним і пасивним мережевим обладнанням, розробленим з окремим акцентом на зовнішній і внутрішній обмін, опитування та оцінювання рівня задоволеності користувачів, управління часом та проектами, більш ефективного використання ресурсів, використання хмарних технологій (віртуалізація даних з розподілом доступу в залежності від сфери застосування даних і ступеня їх конфіденційності: загальнодоступні, секретні та зі змішаним контентом);

- розроблення основних та допоміжних програмних рішень на основі хмарних технологій, аналітичної обробки великого об'єму даних, оптимізації пошукових систем, центральних і локальних реєстрів даних, класифікаторів, веб-сайтів із центральним розміщенням серверів та можливістю редагування на локальному рівні, а також внутрішніх та зовнішніх мереж Інтранет;

- надання більшості інформаційно-технічних послуг зовнішніми постачальниками на основі договорів про сервісне обслуговування;

- створення сумісних інформаційних систем між органами суддівського самоврядування, судами/суддями/апаратами судів, а також між судовою системою та іншими державними/недержавними учасниками сектору юстиції на основі



Стандартів мережевої сумісності ЄС (EU Interoperability Framework) та вимог щодо захисту персональних даних; Інтранет та зовнішні мережі для обміну інформацією;

– повну автоматизацію системи управління та відстеження справ (до їх розгляду вищими інстанціями), правильне функціонування системи електронних повідомлень, автоматизованого розподілу справ, аудіо- та відеозапису судових засідань, бази даних судової практики та бази нормативно-правових актів;

– створення зручних для використання веб-сайтів судів, обладнаних пошуковими інструментами, що дають можливість встановити зв'язок між законодавством та відповідною практикою ВСУ, а також інших вищих судів;

– ефективне використання інформаційних систем на практиці органами суддівського самоврядування для утвердження принципів незалежності, підзвітності та професійності суддів;

– використання інформаційних систем судьями та працівниками апарату судів для ефективного виконання своїх функцій з відправлення правосуддя.

З огляду на те, що для досягнення багатьох цілей необхідне внесення змін до Конституції України та до інших законів, наголос в стратегії потрібно поставити на тих напрямках, які передбачають можливість домогтися суттєвих змін, майже виключно, через внутрішні заходи, яких суддівський корпус та органи суддівського самоврядування можуть вживати самостійно. Такими напрямками, зокрема, є зміцнення ролі судової гілки влади в процесі реформування сектору правосуддя та більш активна участь у законотворчих процесах, розбудова можливостей формування власного бюджету та системи фінансового управління, взаємодія з громадськістю (PR), наближення до моделі самоврядування та управління, спрямованого на підтримку та розвиток судової системи (на відміну від орієнтації на вказівки та перевірки), запровадження більш ефективних способів оцінки підзвітності та якості системи судочинства (включаючи оцінювання ступеня задоволення громадян роботою судів), підвищення доступності правосуддя та єдності судової практики.

Одночасно слід зазначити, що більш якісний розподіл обов'язків та повноважень кожного учасника системи суддівського самоврядування, збалансування повноважень суддів та прав інших державних та приватних суб'єктів, в усіх видах судового провадження, підвищення доступності правосуддя потребують змін до Конституції України та інших законів. Відтак, стратегія розвитку судової системи України є всього лише одним із кроків у напрямку комплексного реформування судової системи зокрема та сектору юстиції в цілому.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Стратегія розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/142663/>
2. Угода про асоціацію Україна – ЄС: дорожовказ реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_32048-1522-13-30.pdf?120912134959](http://www.kas.de/wf/doc/kas_32048-1522-13-30.pdf?120912134959).
3. *Пустовойт Т.В.* Теоретико-правові питання суддівського самоврядування в Україні як конституційної засади єдності статусу суддів / Т. В. Пустовойт // Науковий вісник УжНУ. Серія: Право. Випуск 33. Том 1. – 2015. – С. 96–101.
4. *Обрусна С.Ю.* Теорія реформ та проблеми проведення судової реформи в Україні / С.Ю. Обрусна // Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. – Харків: ХНУВС, 2015. – С. 197–200.
5. *Короєд С.О.* Концепція реформування судової влади в Україні / С.О. Короєд, І.О. Кресіна, С. В. Прилуцький // Судова апеляція. – 2015. – № 3 (40). – С. 6–34.
6. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР// Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996 р., № 30, стаття 141.

Отримано 28.03.2016



## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 342.95 : 35.07

**В.Т. Білоус,**  
доктор юридичних наук, професор  
**О.Г. Циганов,**  
кандидат технічних наук, доцент

### ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ТЕОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА В УКРАЇНІ

*Проаналізовано особливості становлення та розвитку теорії адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та в Україні. Зазначена правова теорія, становлення якої відбувається в Україні, була запозичена з досвіду розвинених держав світу, в яких з 80-х років минулого століття відбулася зміна пріоритетів у діяльності органів публічної влади, а також у їх взаємовідносинах з громадянським суспільством. В європейській адміністративно-правовій доктрині поняття адміністративних послуг не зустрічається, а для позначення вказаного явища науковці держав – членів ЄС оперують іншими поняттями, зокрема “public services” (публічні послуги), в які вкладається більш широке значення, ніж в українській теорії. Крім того, дослідженню змісту самого поняття публічних послуг з боку європейських науковців значної уваги не приділяється. Натомість головна увага зосереджується на реалізації завдань і функцій публічної адміністрації у сфері обслуговування громадян.*

**Ключові слова:** адміністративна послуга, публічна послуга, теорія адміністративних послуг, публічна адміністрація, законодавство Європейського Союзу.

*Проведено анализ особенностей становления и развития теории административных услуг в странах Европейского Союза и в Украине. Указанная правовая теория, становление которой происходит в Украине, была заимствована из опыта развитых государств мира, в которых с 80-х годов прошлого века произошла смена приоритетов в деятельности органов публичной власти, а также в их взаимоотношениях с гражданским обществом. В европейской административно-правовой доктрине понятие административных услуг не встречается, а для обозначения указанного явления ученые государств – членов ЕС оперируют другими понятиями, в частности “public services” (публичные услуги), в которые вкладывается более широкое значение, чем в украинской теории. Кроме того, исследованию содержания самого понятия публичных услуг со стороны европейских ученых значительного внимания не уделяется. Однако главное внимание сосредотачивается на реализации задач и функций публичной администрации в сфере обслуживания граждан.*

**Ключевые слова:** административная услуга, публичная услуга, теория административных услуг, публичная администрация, законодательство Европейского Союза.

*Paper analyses the peculiarities of formation and development of the theory of administrative services in the European Union countries and in Ukraine. This legal theory, the formation of which takes place in Ukraine, was borrowed from the experience*

*of developed countries in the world where with the 80-ies of the last century there was a change of priorities in the activities of public authorities, as well as in their relations with civil society. In the European administrative law doctrine, the concept of administrative services does not occur, and to refer to this phenomenon scientists of member States of the EU operate with other concepts, in particular “public services”, in which is embedded a broader meaning than in the Ukrainian theory. In addition, the study of the content of the concept of public services by European scientists significant attention is not given. However, the main attention is focused on the implementation of the tasks and functions of public administration in the sphere of servicing of citizens.*

**Keywords:** *administrative service, public service, theory of administrative services, public administration, European Union law.*

Ще зовсім недавно термін “адміністративні послуги” розглядався як новела адміністративного права України. На сьогодні вже можна вести мову про “адміністративні послуги” не тільки як про новий інститут адміністративного права, але й як про правову теорію.

Якщо говорити про засновників теорії адміністративних послуг, слід згадати прізвища таких українських науковців, як В.Б. Авер’янов, К.К. Афанасьєв, І.П. Голосніченко, В.С. Долечек, А.В. Кірмач, І.Б. Коліушко, О.В. Кузьменко, Г.М. Писаренко, В.Д. Полтавець, О.В. Поляк, В.П. Тимощук, В.В. Цветков, Ю.П. Шаров та інші.

У Великому тлумачному словнику термін “теорія” визначається, зокрема, як: логічне узагальнення досвіду, суспільної практики, яке ґрунтується на глибокому проникненні в суть досліджуваного явища та розкриває його закономірності; учення про певну сукупність явищ, галузь знань, створене на підставі такого узагальнення [3, с. 1239]. У вузькому значенні теорія – це система основних ідей, законів, понять у тій чи іншій галузі знань [13, с. 11].

Отже, **теорію адміністративних послуг** можемо визначити як систему знань про найбільш загальні закономірності адміністративних послуг, про виникнення, сутність, функціонування та розвиток цього публічно-правового явища.

Теорія безперервно пов’язана з практикою, яка ставить перед пізнанням завдання і вимагає їх вирішення. Тому практика є органічним елементом теорії.

Основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння держави (публічної влади) суспільству й окремій людині, тому категорія “послуг” у своїй основі має таке ж навантаження, що й у приватному секторі, – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи [14, с. 9].

Теорія адміністративних послуг запозичена з досвіду розвинених держав світу (Велика Британія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія та інші), де починаючи з 80-х років минулого століття відбулася зміна пріоритетів у діяльності публічної влади, а також у засадах і формах її відносин із громадянами. У цих країнах запровадили систему оцінювання роботи органів влади, що ґрунтується на очікуваннях та уподобаннях споживачів, що і стало фактично початком упровадження доктрини “служіння” (“надання послуг”).

Разом з тим, до останнього часу в багатьох працях вітчизняних учених з теорії держави, конституційного, адміністративного та інших галузей права діяльність із надання послуг не виділялася в якості найважливішої функції публічної влади. І це зрозуміло, адже державні послуги надавалися й у радянський час, хоча вони рідко іменувалися такими, наприклад медичне забезпечення, користування державними бібліотеками, музеями, освітні послуги [6, с. 145]. Соціальна функція

здійснювалася, так би мовити, “зверху вниз” стосовно всієї маси громадян як об’єкта державного управління, що обслуговується. Особистість не виділялася як персоніфікований адресат послуг, що надаються їй державою та суспільством.

На сьогодні, в умовах переоцінки характеру взаємовідносин між державою та людиною, публічна адміністрація повинна орієнтуватися на потреби особи так само, як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача, його запити та очікування. При цьому поняття “послуги” поступово диференціюється та охоплює не тільки послуги в цивільно-правовому сенсі (як-от послуги зв’язку, ветеринарні, консультаційні, туристичні тощо), але й послуги, що надаються державою та її органами, муніципальними та іншими структурами.

В адміністративному праві західних країн (законодавстві, доктрині та практиці) інститут публічних послуг є достатньо розробленим. В основу концепції “сервісна держава” європейськими фахівцями закладено відношення чиновника (державного службовця) до громадянина не як до прохача, а як до клієнта, від якого залежить репутація чиновника, його кар’єрне зростання і врешті-решт статок [4, с. 89].

Утім, практика використання категорії “послуги” відносно органів виконавчої влади в Україні до останнього часу не мала майже нічого спільного з доктриною послуг у розумінні демократичних традицій країн Заходу. Адже у нас фактичним поштовхом для запровадження інституту послуг була потреба заробляння додаткових (до фінансування з державного бюджету) коштів органами влади, державними установами та організаціями [1, с. 117].

Проте йдеться не про запровадження нових механізмів для стягування грошей з громадян (хоча вже сьогодні абсолютна більшість таких послуг є платними), а про впорядкування діяльності держави у цій сфері, в тому числі й щодо стягнення плати.

Аналіз вітчизняних та зарубіжних джерел, які присвячені послугам, що надаються органами публічної влади, свідчить про різноманітність вживання та тлумачення поняття послуги щодо функціонування публічної адміністрації. Тому питання адміністративних послуг в Україні значною мірою потребують подальших ґрунтовних наукових досліджень та відповідного адміністративно-правового оформлення.

Крім того, дослідження послуги як юридичної конструкції свідчить про відсутність єдиного підходу до розуміння її сутності. Так, термін “послуга”, що до останнього часу застосовувався в нормативно-правових актах для регулювання суспільних відносин у сфері надання послуг органами влади, використовувався у словосполученнях “державна послуга”, “управлінська послуга”, “адміністративна послуга” або “публічна послуга”, що у свою чергу призводило до неадекватного розуміння цього поняття і потребувало глибокого вивчення та унормування. Насамперед це стосується визначення категоріального апарату, оскільки надання послуг здійснюється за різними напрямками діяльності суб’єктів публічної адміністрації.

У європейській адміністративно-правовій доктрині не виділяють окремого правового інституту адміністративних послуг. Науковці держав – членів ЄС для позначення вказаного явища оперують поняттями “public services” (публічні послуги), “services of general interest” (послуги, що становлять загальний інтерес), “services for citizens” (послуги для громадян), до яких окрім інших публічних включають послуги, які в Україні зараховують до адміністративних послуг [9, с. 39].

В Україні через особливості категорійного апарату замість терміну “публічні послуги” спочатку усталився термін “державні послуги”. Так само термін “public

administration” (“публічна адміністрація”) помилково перекладався як “державне управління”. Крім того, у Концепції адміністративної реформи в Україні, ухваленої Указом Президента України від 22 липня 1998 року, паралельно використовувалися терміни “державні послуги” й “управлінські послуги”. При цьому особливого розмежування між ними не проводилося.

Останнім часом у вітчизняній науковій літературі та нормативно-правових актах закріпився термін “адміністративні послуги”. Зазначене обумовлюється наступними чинниками.

Термін “управлінські послуги”, який пропонувався деякими фахівцями, небезпідставно піддавався критиці, оскільки під управлінськими послугами часто розуміють обслуговування власне управлінського процесу, в тому числі у приватному секторі виробництва. Також слід мати на увазі, що поняття “державні послуги” є ширшим ніж “адміністративні послуги”, оскільки крім останніх воно включає ще послуги, які надаються державними установами та організаціями (соціальні, медичні, освітянські, інформаційні послуги тощо), тобто так звані “неуправлінські публічні послуги”. Крім того, використання у зазначеному аспекті прикметника “адміністративні” є більш логічним ще й тому, що відносини щодо надання таких послуг регулюються в першу чергу саме адміністративним правом. Також цей прикметник характеризує владно-розпорядчу (адміністративну) природу діяльності з надання зазначених послуг [1, с. 117]. Зважаючи також на те, що адміністративна (управлінська) послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акта і є результатом адміністративного провадження, вітчизняними науковцями було зроблено висновок про доцільність використання у зазначеному контексті коректнішого терміну “адміністративні послуги” [5, с. 171].

Характеризуючи “публічні послуги”, слід зазначити, що їх особливість полягає у високій соціальній значимості, зацікавленості в них більшості членів суспільства. Аналіз наукових поглядів та існуючих концепцій дозволяє визначити публічну послугу як суспільно значиму діяльність, *a priori* чітко урегульовану законодавством, для якої характерним є безпосередня участь органів публічної влади та публічних організацій в її наданні та індивідуальний характер надання послуги будь-якій особі, яка має на це право або звертається за реалізацією своїх прав, свобод і законних інтересів, на рівних підставах безоплатно або в межах цін, визначених державою.

Якщо звернутися до досвіду ЄС щодо реалізації теорії публічних послуг, можна зробити висновок, що у зміст поняття “public services” (“публічні послуги”) європейські фахівці вкладають ширше значення, ніж в українській доктрині вкладається в поняття “адміністративні послуги”: у Європейському Союзі публічні послуги – це будь-які послуги, надання яких становить публічний (загальний) інтерес.

У ЄС питання надання послуг населенню є настільки важливим, що воно регулюється як первинним, так і вторинним законодавством Європейської Спільноти, зокрема статтями Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу, окремого Протоколу № 26 до нього (“Про послуги загального інтересу”), а також кількома Директивами, Хартією засадничих прав Європейського Союзу тощо [15].

Окрім зазначених нормативно-правових актів, значну роль у регулюванні діяльності публічної адміністрації як загалом, так і щодо надання публічних послуг, відіграє так зване прецедентне право ЄС, а саме: рішення Європейського суду справедливості (Суду Європейського Союзу), Європейського суду з прав людини та інших судових органів держав-членів ЄС.

Зазвичай правове регулювання надання публічних послуг на теренах ЄС здійснюється законодавчими актами, що поширюють свою дію на весь спектр адміністративно-процедурних відносин, в тому числі й на сферу зазначених послуг. Наприклад, у Німеччині, Австрії, Швейцарії діють закони про адміністративну процедуру, у Фінляндії – Акт про адміністративні процедури, у Нідерландах – Акт із загального адміністративного права, у Швеції – Закон про державне управління, у Польщі – Кодекс адміністративного провадження, у Чехії – Кодекс адміністративних процедур, у Литві – Закон про публічне адміністрування тощо.

У розвинених демократичних державах ідеологію публічного управління як системи, спрямованої на надання послуг населенню, викладено у спеціальних нормативних актах, як-от: “Хартія громадян” (Велика Британія), “Хартія Маріанна” (Франція), “Хартія державних службовців” (Італія), “Ініціатива стандартів якості” (Канада), “Хартія дотримання якості при наданні державних послуг” (Португалія), “Хартія клієнтів” (Бельгія) тощо. Запровадження стандартів публічних послуг разом із системою показників та інструментарієм вимірювання ступеня реалізації встановленого стандарту в Європейському Співтоваристві вважають практичним виконанням конституційного права громадян на отримання загальнодоступних публічних послуг однакового рівня та якості [2, с. 121].

Водночас, окреме значення для правового регулювання надання публічних послуг у більшості держав-членів ЄС мають нормативно-правові акти, прийняті на локальному, місцевому рівні. Відповідно, кожен орган місцевого самоврядування забезпечує надання таких послуг з урахуванням місцевих особливостей, що передбачає найоптимальніше задоволення потреб мешканців окремого муніципалітету.

На нашу думку, заслуговують на увагу відмінності в суб’єктному складі правовідносин із надання адміністративних послуг у ЄС та в Україні як щодо кола суб’єктів їх надання, так і щодо кола суб’єктів звернення за їх отриманням, тобто споживачів.

Так, відповідно до п. 3 ст. 1 Закону України “Про адміністративні послуги” суб’єктом надання адміністративної послуги може бути орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їхні посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [11]. Утім такий склад суб’єктів надання адміністративних послуг в Україні порівняно з європейською практикою є невиправдано звуженим. Зокрема, на цю проблему звертає увагу І. Б. Коліушко, наголошуючи, що такий підхід до обмеження кола суб’єктів надання адміністративних послуг лише органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, тобто публічними службовцями, не відповідає тенденціям розвинених країн і може призвести до надмірної бюрократизації та загального збільшення вартості адміністративних послуг. Замість урегулювання умов, на яких адміністративні послуги могли б надаватися підприємствами та установами, останні було просто вилучено з переліку суб’єктів надання адміністративних послуг, чим створено проблему впорядкування номенклатури адміністративних послуг, яка існує на сьогодні [10, с. 9].

Якщо звернутися до зарубіжного досвіду, то суб’єктами надання публічних послуг окрім органів державної влади можуть виступати так звані адміністративні агенти, котрі виконують певні функції органів публічної влади, що забезпечується через надання спеціального дозволу на здійснення такого виду діяльності. Зокрема, у Франції такими суб’єктами виступають “публічні установи”, які мають самостійну правосуб’єктність окремо від центральних чи місцевих органів влади. Наприклад, такі організації функціонують у сфері будівництва об’єктів інфраструктури,



контролю та охорони земель і лісів [17, с. 14]. Зазначеним “публічним установам” притаманна змішана публічно-правова та приватноправова природа: з одного боку вони є незалежними від органів державної влади та функціонують як суб’єкти приватного права, а з іншого боку наділені публічно-владними повноваженнями, під час виконання яких є підзвітними відповідному державному органу [8, с. 121].

У Великій Британії особливістю суб’єктного складу правовідносин із надання публічних послуг є наявність омбудсмена у цій сфері (англ. – public services ombudsman), діяльність якого має важливе значення для захисту прав громадян від порушень з боку органів влади під час надання послуг [18, с. 9]. Інститут омбудсмена, який дає підстави провадити розслідування поведінки національних міністрів та автономних органів з населенням, зокрема у сфері надання державних послуг, з 1992 року запроваджено також у законодавстві Нідерландів [7, с. 16].

Крім того, широко відомим є досвід таких європейських країн як Швеція, Велика Британія, Данія, Нідерланди, в яких проводяться обов’язкові конкурентні торги за участі департаментів місцевих органів влади та представників приватного сектору для отримання права надавати певні публічні послуги [12, с. 104].

Що стосується суб’єктного складу одержувачів адміністративних послуг, то відповідно до положень Закону України “Про адміністративні послуги” такими суб’єктами можуть бути як фізичні, так і юридичні особи. Серед юридичних осіб суб’єктами звернення за отриманням адміністративних послуг в основному виступають юридичні особи приватного права. Проте вказаний Закон не містить заперечень щодо факту участі в якості суб’єкта звернення за отриманням адміністративних послуг також юридичних осіб публічного права у випадках, коли ці особи не здійснюють виконавчо-розпорядчої діяльності, а є учасниками цивільних правовідносин.

У цьому питанні заслуговує на увагу досвід Польщі, за національним законодавством якої суб’єктом звернення за отриманням публічних послуг можуть бути також органи державної влади, які у цьому випадку називаються “внутрішніми клієнтами”. Вказані органи можуть виступати одержувачами публічних послуг і тоді, коли вони виступають особами приватного права, і тоді, коли реалізують свої владні повноваження [16, с. 124].

Якщо звернутися до питання функціонування сервісних центрів з надання публічних послуг, то в Україні та Європейському Союзі також існують певні відмінності у цій сфері. Так, у державах-членах ЄС фігурують три найпоширеніші форми організації таких сервісних центрів. Концепція “консьерж” застосовується у сервісних центрах, в яких громадянам-клієнтам насамперед надається інформація або проста допомога у вирішенні певного питання (як-от допомога у заповненні бланків заяв). Концепція “посередник” застосовується, коли діяльність сервісного центру зводиться до надання послуг з інформаційного забезпечення та основних груп послуг для громадян, як-от: прийняття від суб’єктів звернення заяв та запитів, а також документів, необхідних для надання послуги, перевірка цих документів на повноту заповнення, надсилання пакету необхідних документів до відповідного адміністративного органу та видачу суб’єктам звернення результатів надання послуг. Найсучаснішою стадією розвитку сервісних центрів для споживачів послуг вважається концепція “одного магазину послуг”. У такому сервісному центрі інтегровано великий спектр послуг, що надаються муніципалітетом. Така форма організації сервісного центру орієнтована значною мірою на одноразовий контакт громадян з адміністрацією [20].

В Україні в діяльності сервісних центрів з надання публічних послуг на сьогодні здебільшого реалізується концепція “посередник”, оскільки утворені



відповідно до Закону України “Про адміністративні послуги” центри надання адміністративних послуг не є суб’єктами надання адміністративних послуг, а послуги в них надаються через адміністратора центру шляхом його взаємодії із органами публічної влади та їх посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати такі послуги.

Також слід наголосити, що в європейській адміністративно-правовій доктрині акцентується увага на тому, що відмінності між публічними послугами і послугами приватного сектору зменшуються. Така тенденція пов’язана з одного боку з приватизацією функцій підприємств і комунальних установ, що раніше належали державному сектору, а з іншого з аутсорсингом, делегуванням за контрактами деяких функцій держави приватному секторові [19, с. 70].

Інша тенденція, яка спостерігається у багатьох розвинених країнах, це процеси децентралізації й делегування більших прав для прийняття рішень органами місцевого самоврядування. У відповідності з цим зменшується кількість публічних послуг, що надаються на центральному рівні державного управління, й, відповідно, збільшується кількість послуг, що надаються на найбільш близькому до населення рівні, а саме органами місцевого самоврядування.

Отже, теорія адміністративних послуг, становлення якої відбувається в Україні, була запозичена з досвіду розвинених держав, у яких з 80-х років минулого століття відбулася зміна пріоритетів у діяльності органів публічної влади, а також у їх взаємовідносинах з громадянським суспільством. У європейській адміністративно-правовій доктрині поняття адміністративних послуг немає, а для позначення вказаного явища науковці держав-членів ЄС оперують іншими поняттями, зокрема “public services” (публічні послуги), в які вкладається більш широке значення, ніж в українській теорії.

Крім того, дослідженню змісту самого поняття публічних послуг з боку європейських науковців значної уваги не приділяється. Натомість головна увага зосереджується на реалізації завдань і функцій органів публічної адміністрації у сфері обслуговування громадян. Зокрема, значну увагу присвячено таким аспектам досліджуваного правового явища, як: удосконалення правового регулювання адміністративної процедури надання публічних послуг; захист прав громадян у відносинах з органами публічної адміністрації; підвищення рівня якості послуг, що надаються в публічній сфері; модернізація форм надання публічних послуг, зокрема напрями вдосконалення електронної форми; вивчення проблем децентралізації та деконцентрації у сфері надання публічних послуг.

У ЄС питання надання послуг населенню регулюється як первинним, так і вторинним законодавством Європейської Спільноти. Утім наднаціональний рівень законодавства ЄС встановлює лише загальні положення та основні права громадян щодо послуг загального інтересу. На національному рівні у державах-членах ЄС приділяється увага врегулюванню адміністративної процедури загалом, але важливе значення має локальне регулювання надання публічних послуг у рамках кожного муніципалітету. Водночас джерела правового регулювання надання зазначених послуг у ЄС характеризуються такими особливостями: відсутність кодифікованого нормативно-правового акта, яким би здійснювалося регулювання публічних послуг неекономічного інтересу; вплив судової практики на правове регулювання відносин між органами публічної адміністрації та громадянами; значну увагу приділено підвищенню рівня якості публічних послуг та участі громадян у прийнятті рішень публічною адміністрацією.

Таким чином, оскільки теорія публічних послуг у західноєвропейських країнах має тривалішу історію та є значно розвиненішою за вітчизняну, при

формуванні напрямів розвитку вчення про адміністративні послуги потрібно враховувати основні європейські тенденції його розвитку з метою модернізації української доктрини надання адміністративних послуг та інтеграції вітчизняного законодавства в Європейський адміністративний простір.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
2. Буханевич О.М. Особливості правового регулювання адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу / О.М. Буханевич // Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія “Юриспруденція”. – 2014. – № 12. – Том 1. – С. 120–122.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2002. – 1440 с.
4. Венедіктова І.В. Юридична природа публічних послуг / І.В. Венедіктова // Вісник Харк. нац. ун-ту : зб. наук. праць. Серія “Право”. – 2009. – Вип. №1 (5). – С. 88–91.
5. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер’янова. – К. : Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2002. – 668 с.
6. Гражданин, закон и публичная власть / Ред. колл. А.Ф. Ноздрачев, А.Е. Постников, Ю.А. Тихомиров. – М.: Норма, 2005. – 368 с.
7. Лєгеза Є.О. Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних послуг, що надаються органами влади, та його впровадження в діяльність міліції України / Є.О. Лєгеза // Південноукраїнський правничий часопис. – 2010. – № 3. – С. 15–18.
8. Михайлюк Я.Б. Загальна характеристика суб’єктів правовідносин із надання адміністративних послуг у країнах ЄС та Україні / Я.Б. Михайлюк // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія “Юридичні науки”. – 2015. – Вип. № 4. – Том 2. – С. 120–124.
9. Михайлюк Я.Б. Теоретичні засади надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та Україні / Я.Б. Михайлюк // Адміністративне право і процес. – 2015. – № 2 (12). – С. 37–44.
10. Науково-практичний коментар до Закону України “Про адміністративні послуги” / За заг. ред. В.П. Тимошука. – К. : ФОП Москаленко О.М. – 392 с.
11. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.
12. Система управління якістю адміністративних послуг : навч. посіб. / Автор-упорядник Е.М. Хриков. – Луганськ : ДЗ “ЛНУ ім. Тараса Шевченка, 2012. – 233 с.
13. Теория права и государства : учеб. / Под ред. проф. В.В. Лазарева. – 2-е, перераб. и доп. изд. – М. : Право и закон, 2002. – 576 с.
14. Тимошук В. Адміністративні послуги: посіб. / В. Тимошук; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні. – DESPRO”. – К. : ТОВ “Софія-А”. – 2012. – 104 с.
15. Шереметьєва Л.А. Концептуальні підходи, типи та види державних послуг в Європейському Союзі та в Україні : порівняльний аналіз / Л.А. Шереметьєва, І.І. Беца [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10slaupa.pdf>.
16. Kouch B., Kouch A. UsBugi publiczne. Organizacja i zarzdzanie / Barbara Kouch, Antoni Kouch // Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellonskiego. – Krakow, 2011. – 148 s.
17. Organizing the Central State Administration: Policies & Instruments // Sigma Papers. – No 43. – Paris, 2007. – 70 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dx.doi.org/10.1787/5km160q2n27c-en>.
18. Public Services Ombudsmen: A Consultation Paper No 196 / The Law Commission. – London: TSO, 2010. – 79 p.
19. Seneviratne M. Ombudsmen : Public Services and Administrative Justice / M. Seneviratne // Cambridge University Press. – 2002. – 350 p.
20. Wirth, Klaus. Vom Bürgerbüro zum Bürgerservice // Forum Public Management. - 2011. - № 2. – S. 12-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kdz.eu/de/vom-b%C3%BCrgerb%C3%BCro-zum-b%C3%BCrgerservice>.

Отримано 09.03.2016

УДК 340.13:001.89

Д.В. Смерницький,  
кандидат юридичних наук

## ОРГАНІЗАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ НАУКОВО-ТЕХНІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА РОЗРОБОК: ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

*У статті розглянуто правове забезпечення організаційної діяльності у сфері науково-технічних досліджень та розробок. Визначено, що до поняття “організувати наукову та науково-технічну діяльність” відноситься організаційна робота щодо створення як самої структури наукової діяльності, так і наукових закладів, нових наукових напрямів, із залученням до цієї діяльності всього суспільства. Крім того, в процесі організації наукової та науково-технічної сфери здійснюються певні заходи щодо забезпечення суспільної діяльності з проведення відповідних робіт – розробки та приймання нових нормативно-правових документів, створення нових форм наукової діяльності та її фінансування тощо.*

**Ключові слова:** наукова діяльність, науково-технічна діяльність, організаційна діяльність, правове забезпечення.

*В статье рассмотрено обеспечение организационной деятельности в сфере научно-технических исследований и разработок. Определено, что к понятию “организовывать научную и научно-техническую деятельность” относится организационная работа относительно создания как самой структуры научной деятельности, так и научных учреждений, новых научных направлений, привлекая к этой деятельности все общество. Кроме того, в процессе организации научной и научно-технической сферы осуществляются определенные мероприятия относительно обеспечения общественной деятельности с проведения определенных работ – разработки и принятия новых нормативно-правовых документов, создание новых форм научной деятельности и ее финансирования и др.*

**Ключевые слова:** научная деятельность, научно-техническая деятельность, организационная деятельность, правовое обеспечение.

*Paper reviews the support of organizational activities in the field of scientific and technological research and development. It is determined that the concept of organizing scientific and scientific and technical activities include organizational work for the establishment of both structure of scientific activity and scientific institutions, new research directions engaging the whole society. In addition, the organization of scientific and technical sphere some activities concerning the provision of public activities of certain works – the development and adoption of new legal documents, the creation of new forms of scientific activity and its financing, and others are carried out.*

**Keywords:** science, scientific and technical activities, organizational activities, legal support.

Згідно зі Словником української мови слова “організувати” чи “організувати” означають наступне:

– створювати, засновувати що-небудь, залучаючи до цього інших, спираючись на них;

– здійснювати певні заходи громадського значення, розробляючи їх підготовку і проведення;

– згуртовувати, об'єднувати кого-небудь з певною метою;

– чітко налагоджувати, належно впорядковувати що-небудь [1].

Як ми бачимо, наведені значення слова “організовувати” якнайкраще підходять до визначення поняття “організовувати наукову та науково-технічну діяльність”. Так, до поняття “організовувати наукову та науково-технічну діяльність” відноситься організаційна робота щодо створення як самої структури наукової діяльності, так і наукових установ, нових наукових напрямів із залученням до цієї діяльності всього суспільства. Крім того, в процесі організації наукової та науково-технічної діяльності здійснюються певні заходи громадського значення (приймаються нові нормативні документи, розробляються нові форми наукової діяльності та її фінансування тощо). Під час виконання певних заходів громадського значення в сфері організації наукової та науково-технічної діяльності забезпечується гуртування суб'єктів цієї діяльності з метою об'єднати суспільство для прийняття правильних організаційних заходів та рішень, що в результаті дає змогу чітко налагодити та належно впорядкувати механізм забезпечення наукових досліджень та науково-технічних розробок.

Отже, організаційна діяльність у сфері науково-технічних досліджень та розробок – це діяльність щодо чіткого налагодження та впорядкування суспільних відносин стосовно здійснення відповідних заходів громадського значення, направлених на ефективне функціонування діяльності в сфері наукових та науково-технічних досліджень.

До організаційної діяльності в сфері наукових досліджень та науково-технічних розробок як складова входить “науково-організаційна діяльність”, визначена Законом України “Про наукову і науково-технічну діяльність” [2].

Згідно із зазначеним Законом науково-організаційна діяльність – це діяльність, що спрямована на методичне, організаційне забезпечення та координацію наукової, науково-технічної та науково-педагогічної діяльності [2]. Визначення науково-організаційної діяльності було внесено відповідно до Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” у 2000 році [3]. Раніше такого поняття, як “науково-організаційна діяльність”, не існувало у нормативних документах, хоча у суспільних відносинах воно, звісно, існувало та було направлено на наукову організацію належного функціонування механізму наукової та науково-технічної діяльності. Новий Закон України “Про наукову і науково-технічну діяльність”, прийнятий Верховною Радою України в 2015 році, залишив визначення науково-організаційної діяльності незмінним.

Чим же відрізняється організаційна діяльність від науково-організаційної діяльності? Певно тим, що поняття “організаційної діяльності” є більш широким ніж поняття “науково-організаційна діяльність”. До нього входять всі форми та методи організації певної сфери суспільних відносин. До “науково-організаційної діяльності” як виду наукової діяльності слід, на наш погляд, віднести розроблення методів та способів організації певної сфери суспільних відносин на базі наукових підходів та методів безпосередньо науковими працівниками. Тобто сформульоване у Законі визначення науково-організаційної діяльності можна сприймати як діяльність, що спрямована на науково-методичне, науково-організаційне забезпечення та наукову координацію наукової, науково-технічної та науково-педагогічної діяльності [2].

Визначаючи поняття організаційної діяльності у сфері науково-технічних розробок, спробуємо розібратися у її формах та видах, а також провести певну класифікацію цієї діяльності.

Отже, на наш погляд, до форм організаційної діяльності в науковій та науково-технічній сферах можна віднести міжнародну, державну (спрямована на забезпечення внутрішніх потреб держави) та недержавну організаційну діяльність.

Міжнародна організаційна діяльність у науковій та науково-технічній сферах – це діяльність відповідних суб'єктів щодо методичного, організаційного забезпечення та координації наукової, науково-технічної та науково-педагогічної діяльності на міжнародному рівні з розробкою та прийняттям відповідних нормативно-правових документів.

Міжнародну організаційну діяльність стосовно наукової і науково-технічної сфери, на наш погляд, можна поділити на наступні види:

Правова діяльність – діяльність щодо створення відповідних міжнародних нормативно-правових документів стосовно методичного, організаційного забезпечення та координації наукової, науково-технічної та науково-педагогічної діяльності між державами, міжнародними організаціями, установами, підприємствами тощо.

Фінансова діяльність – спрямована на організацію діяльності фінансового механізму щодо забезпечення коштами наукових досліджень та науково-технічних розробок як за рахунок бюджетного кошторису, так і за рахунок інвестицій, приватного капіталу, коштів різноманітних фондів тощо на міжнародному рівні.

Політична діяльність – спрямована на організацію діяльності політичних партій, парламенту щодо вирішення нагальних проблем наукової і науково-технічної діяльності на міжнародному рівні.

Інформаційна діяльність – спрямована на забезпечення обміну інформацією на міжнародному рівні між суб'єктами наукової і науково-технічної діяльності, в тому числі створення відповідних інформаційних баз та забезпечення їх діяльності.

Технічна діяльність – спрямована на забезпечення технічної підтримки організації наукової та науково-технічної діяльності на міжнародному рівні, в тому числі забезпечення методичної, організаційної роботи та координації наукової, науково-технічної та науково-педагогічної діяльності новими технічними засобами, спрямованими на поліпшення цієї роботи.

Діяльність щодо трансферу технологій – спрямована на забезпечення новими технологіями технічної підтримки наукової та науково-технічної діяльності на міжнародному рівні.

Інноваційна діяльність – спрямована на запровадження в науково-організаційній діяльності інноваційних продуктів, спрямованих на підвищення ефективності зазначеної діяльності та, як наслідок, наукових досліджень та науково-технічних розробок.

Інвестиційна діяльність – спрямована на створення інвестиційного механізму науково-організаційної діяльності з метою розробки нових методів та способів координації наукової і науково-технічної діяльності на міжнародному рівні.

Екологічна діяльність – спрямована на відповідну науково-організаційну діяльність у сфері наукових досліджень та науково-технічних розробок з дотримання норм екологічної безпеки.

Діяльність щодо безпеки людини та життєдіяльності – спрямована на відповідну науково-організаційну діяльність у сфері наукових досліджень та науково-технічних розробок з дотримання норм безпеки людини та життєдіяльності.

Діяльність щодо технічного регулювання, стандартизації, сертифікації та метрології – діяльність щодо створення відповідних умов забезпечення виконання на міжнародному рівні норми технічних регламентів, стандартів та технічних



умов щодо проведення науково-технічних розробок та її метрологічного забезпечення, а також проведення сертифікації науково-технічної продукції.

Також, як ми вже зазначали, до загального поняття організаційна діяльність входить і поняття науково-організаційна діяльність. Тому як вид міжнародної організаційної діяльності у науковій та науково-технічній сферах слід зазначити і міжнародну науково-організаційну діяльність.

Міжнародна науково-організаційна діяльність – спрямована на вивчення наукових закономірностей стосовно методичного, організаційного забезпечення та координації наукової, науково-технічної та науково-педагогічної діяльності на міжнародному рівні.

Крім того, можна, мабуть, продовжити класифікацію міжнародної організаційної діяльності, але, на наш погляд, ми визначили основні види цієї діяльності, а визначення інших можна буде класифікувати як підвиди наведених нами видів.

Класифікуючи міжнародну науково-організаційну діяльність, слід зазначити, що вона, на наш погляд, поділяється на ті ж види, що і міжнародна організаційна діяльність в сфері наукових досліджень та науково-технічних розробок: правова діяльність; фінансова діяльність; політична діяльність; інформаційна діяльність; технічна діяльність; діяльність щодо трансферу технологій; інноваційна діяльність; інвестиційна діяльність; екологічна діяльність; діяльність щодо безпеки людини та життєдіяльності; діяльність щодо технічного регулювання, стандартизації, сертифікації та метрології.

Відмінність полягає в тому, що науково-організаційна діяльність спрямована на наукове вирішення організаційних питань у зазначених сферах та безпосередньо проводиться науковими установами та науковцями.

Визначивши види міжнародної організаційної діяльності, слід перейти до визначення суб'єктів цієї діяльності.

Отже, до суб'єктів міжнародної організаційної діяльності, на наш погляд, необхідно віднести:

Парламент – в першу чергу повинен забезпечувати такий вид міжнародної науково-організаційної діяльності, як політична діяльність з вирішення, як зазначалося вище, нагальних проблем наукової і науково-технічної діяльності на міжнародному рівні.

Уряд – повинен брати активну участь у всіх визначених видах міжнародної науково-організаційної діяльності, в тому числі у створенні відповідної нормативної бази, фінансових питань та ін.

Центральний орган виконавчої влади з міжнародної діяльності (Міністерство закордонних справ) – забезпечує відповідні офіційні міжнародні контакти з питань організаційної діяльності та відстоює державні інтереси у зазначеній сфері.

Центральні органи виконавчої влади з фінансових та економічних питань (Міністерство фінансів та Міністерство економіки) – в першу чергу повинні забезпечувати такий вид міжнародної організаційної діяльності, як фінансова діяльність, що спрямована на організацію діяльності фінансового механізму щодо забезпечення коштами наукових досліджень та науково-технічних розробок, а також інвестиційна діяльність, спрямована на створення інвестиційного механізму науково-організаційної діяльності з метою розробки нових методів та способів координації наукової і науково-технічної діяльності на міжнародному рівні.

Центральний орган виконавчої влади з питань наукової, науково-технічної та освітньої діяльності (Міністерство освіти та науки) – повинен забезпечувати такий вид міжнародної організаційної діяльності, як організаційна та науково-організаційна діяльність, спрямована на загальну організацію наукової та науково-



технічної діяльності, а також вивчення наукових закономірностей стосовно методичного, організаційного забезпечення та координації наукової, науково-технічної та науково-педагогічної діяльності на міжнародному рівні, а також всіма іншими визначеними видами науково-організаційної діяльності як профільний орган, а також інвестиційна діяльність, спрямована на створення інвестиційного механізму науково-організаційної діяльності з метою розробки нових методів та способів координації наукової і науково-технічної діяльності на міжнародному рівні.

Центральний орган виконавчої влади в сфері трансферу технологій – повинен забезпечувати такий вид міжнародної організаційної діяльності, як діяльність щодо трансферу технологій, спрямована на забезпечення новими технологіями технічної підтримки наукової та науково-технічної діяльності на міжнародному рівні.

Центральний орган виконавчої влади в сфері технічного регулювання, стандартизації, сертифікації та метрології (Міністерство торгівлі) – повинен забезпечувати такий вид міжнародної організаційної діяльності, як діяльність щодо технічного регулювання, стандартизації, сертифікації та метрології – діяльність щодо створення відповідних умов забезпечення виконання на міжнародному рівні норми технічних регламентів, стандартів та технічних умов щодо проведення науково-технічних розробок та її метрологічного забезпечення, а також проведення сертифікації науково-технічної продукції, а також діяльність щодо безпеки людини та життєдіяльності – спрямована на відповідну науково-організаційну діяльність у сфері наукових досліджень та науково-технічних розробок з дотримання норм безпеки людини та життєдіяльності.

Центральний орган виконавчої влади в сфері екологічної діяльності (Міністерство природоохорони) – в першу чергу повинен забезпечувати такий вид міжнародної організаційної діяльності, як екологічна діяльність, спрямована на відповідну науково-організаційну діяльність у сфері наукових досліджень та науково-технічних розробок з дотримання норм екологічної безпеки.

До суб'єктів міжнародної організаційної діяльності щодо методичного, організаційного забезпечення та координації наукової, науково-технічної та науково-педагогічної діяльності відносяться, звісно, й інші органи виконавчої влади, які в межах своєї компетенції забезпечують реалізацію визначених видів науково-організаційної діяльності.

Крім того, до цих суб'єктів належать місцеві органи самоврядування, які в певному регіоні в межах своєї компетенції вирішують як фінансові, так і технічні, інвестиційні, інноваційні та інші питання міжнародної науково-організаційної діяльності.

Якщо брати за приклад Україну, то до суб'єктів міжнародної організаційної діяльності слід віднести Національну академію наук та галузеві академії наук, які як профільні установи в науковій та науково-технічній діяльності беруть участь у міжнародній науково-організаційній діяльності.

Також до суб'єктів міжнародної науково-організаційної діяльності слід віднести науково-дослідні установи, вищі навчальні заклади III та IV рівнів акредитації, їх об'єднання (наукові парки, технопарки тощо), а також науковців та науково-педагогічних працівників.

Саме академії наук, науково-дослідні установи, вищі навчальні заклади III та IV рівнів акредитації, їх об'єднання (наукові парки, технопарки тощо), а також науковці та науково-педагогічні працівники безпосередньо займаються науково-організаційною діяльністю, здійснюючи як безпосередню організацію процесу

наукових досліджень та науково-технічних розробок, так і вивчаючи на науковому рівні закономірності організаційної діяльності та розробляючи нові форми й наукові методи підвищення ефективності цієї діяльності.

Міждержавна організаційна та науково-організаційна діяльність щодо наукових досліджень та науково-технічних розробок може здійснюватися як державними суб'єктами, так і недержавними суб'єктами, а також до суб'єктів такої діяльності можуть належати міжнародні організації та спілки тощо.

Державна організаційна діяльність у науковій та науково-технічній сферах – це діяльність відповідних суб'єктів, спрямована на забезпечення всередині держави методичного, організаційного забезпечення та координації наукової, науково-технічної та науково-педагогічної діяльності, а також розробки та прийняття відповідних нормативно-правових документів. До державної організаційної діяльності відноситься як складова державна науково-організаційна діяльність.

Державна науково-організаційна діяльність спрямована на наукове вирішення питань організації наукової та науково-технічної діяльності, а також науково-методичне, науково-організаційне та науково-координаційне забезпечення зазначеної діяльності.

Види державної організаційної та науково-організаційної діяльності аналогічні визначеним нами видам міжнародної діяльності з тією тільки різницею, що вони спрямовані на забезпечення суспільних відносин всередині держави з організації наукових досліджень та науково-технічних розробок.

Спробуємо визначити суб'єктів державної організаційної діяльності. Слід зазначити, що вони теж є аналогічними суб'єктам міжнародної організаційної діяльності, але державний устрій та органи виконавчої влади у країнах різняться, тому ми визначали суб'єктів міжнародної організаційної діяльності в загальному вигляді, а суб'єктів державної організаційної діяльності можна встановити відповідно до чинних нормативно-правових документів.

Згідно із Законом України “Про наукову та науково-технічну діяльність” суб'єктами в сфері організаційної діяльності є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері науки, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері наукової та науково-технічної діяльності, інші центральні органи виконавчої влади та місцеві органи виконавчої влади [2].

Розглянувши суб'єктів державної організаційної діяльності щодо наукових досліджень та науково-технічних розробок, спробуємо визначити суб'єктів державної науково-організаційної діяльності.

До суб'єктів науково-організаційної діяльності варто включити тих суб'єктів, які безпосередньо займаються питаннями науково-методичного, науково-організаційного та науково-координаційного забезпечення наукової, науково-технічної та науково-педагогічної діяльності, а їх працівники є науковими працівниками.

До зазначених суб'єктів, на наш погляд, слід віднести Національну академію наук України, Національну академію аграрних наук України, Національну академію медичних наук України, Національну академію мистецтв України, Національну академію педагогічних наук України, Національну академію правових наук України, науково-дослідні установи, вищі навчальні заклади III та IV рівнів акредитації, їх об'єднання (наукові парки, технопарки тощо) державної форми власності, а також науковців та науково-педагогічних працівників цих установ.

Отже, як зазначалося вище, згідно із Законом України “Про наукову і науково-технічну діяльність” науково-організаційна діяльність – це діяльність, що спрямована на методичне, організаційне забезпечення та координацію наукової, науково-технічної та науково-педагогічної діяльності [2].

У чистому вигляді науково-організаційна діяльність – це наукова діяльність, спрямована на наукові дослідження в сфері методичного, організаційного забезпечення та координації наукової та науково-технічної діяльності, розробку нових методів організації, нових підходів до координації наукової діяльності. Звісно, такою науковою роботою як окремою науковою проблематикою займаються зазначені вище наукові установи. Але у своїй діяльності кожна наукова установа змушена займатися як організаційною діяльністю, так і науково-організаційною діяльністю. Цілком розмежувати ці дві форми організаційної діяльності в наукових установах неможливо. Враховуючи той факт, що основною науковою діяльністю в наукових установах займаються наукові працівники, на наш погляд, в зазначених установах організаційну діяльність слід вважати науково-організаційною, звісно, не враховуючи організаційну роботу щодо утримання приміщень, надання інших комунальних послуг тощо.

Науково-організаційну діяльність в наукових установах можна поділити на зовнішню, спрямовану на забезпечення зовнішніх наукових контактів установи, їх координації та методичного забезпечення, а також на внутрішню, спрямовану на наукову організацію наукової та науково-технічної діяльності установи, її методичного забезпечення та координації роботи наукових підрозділів.

Науково-організаційну діяльність можливо розподілити на відповідні рівні, а саме:

- рівень керівництва наукової установи, який включає в себе прийняття відповідних організаційних рішень щодо забезпечення ефективної наукової та науково-технічної діяльності в установі, затвердження нормативних та методичних документів, забезпечення відповідного регуляторного реагування на результати координаційної роботи в установі;

- рівень керівництва науково-дослідних підрозділів, який включає в себе розробку відповідних пропозицій до організаційних рішень керівництвом установи, прийняття рішень, що стосуються підрозділу та організації наукової діяльності, безпосередню участь у розробці методик щодо організації наукового процесу, координацію діяльності підрозділу;

- рівень вченої, наукової чи науково-технічної ради, який включає в себе розгляд та схвалення на колегіальній основі організаційних рішень щодо діяльності установи, методичних та нормативних документів, рішень стосовно координації наукової та науково-технічної діяльності установи;

- рівень науково-організаційного підрозділу, який включає безпосереднє забезпечення в науково-дослідній установі методичної, організаційної діяльності та координації наукових досліджень та науково-технічних розробок;

- рівень наукових та науково-педагогічних працівників, який включає безпосередню участь (при відповідному дорученні) у наукових дослідженнях щодо методичного, організаційного забезпечення та координації наукової та науково-технічної діяльності, а також в межах своєї компетенції взяття участі у перелічених заходах.

Ключову роль у науково-організаційній діяльності відіграє науково-організаційний відділ науково-дослідної установи, який повинен забезпечувати основні визначені законодавством напрями діяльності, як то методичне, організаційне забезпечення та координацію наукової діяльності.

Отже, до функцій зазначеного відділу мають відноситися:

Методичне забезпечення наукової та науково-технічної діяльності, а саме:

Підготовка методичних документів:

- положення про проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт в науково-дослідній установі, інших видів реалізації наукової і науково-технічної діяльності;
- участь або підготовка положення про вчену, наукову чи науково-технічну раду науково-дослідної установи;
- участь чи підготовка положення щодо правового забезпечення об'єктів інтелектуальної власності, створених в процесі наукової та науково-технічної діяльності, використання установою об'єктів інтелектуальної власності, права на які належать іншим суб'єктам;
- створення положення про нараду керівництва науково-дослідної установи, підготовки організаційних документів (протоколів) за результатами її проведення;
- створення положення щодо державної реєстрації науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, дисертацій як відкритих, так і секретних;
- участь у підготовці методичних документів спільного характеру між науково-дослідними установами чи керівною установою, якій підпорядковується науково-дослідна установа;
- підготовка інших необхідних для організації науково-дослідної роботи методичних документів.

Методична робота:

- проведення занять з науковими працівниками науково-дослідної установи з метою ознайомлення їх з методичними документами щодо організації наукових досліджень та науково-технічних розробок;
- взяття участі у складі відповідних комісій у прийманні науково-дослідних чи дослідно-конструкторських робіт з метою контролю за додержанням норм встановлених в методичних документах;
- проведення інших робіт щодо методичного забезпечення наукової та науково-технічної діяльності науково-дослідної установи.

Організаційне забезпечення наукової та науково-технічної діяльності, а саме підготовка організаційних документів:

- підготовка узагальненого річного плану проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, наукового плану, видавничого плану тощо науково-дослідної установи;
- підготовка узагальненого річного звіту проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, наукової діяльності, видавничої діяльності тощо науково-дослідної установи;
- участь чи підготовка розпорядчих документів: наказів про призначення керівників та відповідальних виконавців науково-дослідних чи дослідно-конструкторських робіт, наказів про проведення випробувань науково-технічної продукції, прийняття етапів наукових робіт, прийняття в цілому науково-дослідних чи дослідно-конструкторських робіт та ін.;
- підготовка інших організаційних або розпорядчих документів щодо організації науково-дослідної роботи.

Організаційна робота:

- постійний моніторинг виконання плану науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт: визначення правильності та вчасності підготовки вихідних вимог, технічного завдання, договорів зі співвиконавцями наукової роботи, проведення необхідних випробувань науково-технічної продукції, приймання

виконаних робіт, повноти реалізації результатів виконаних наукових досліджень. Моніторинг плану наукової діяльності, видавничої діяльності інших планових завдань;

- звірка та аналіз виконаних робіт за узагальненим річним звітом щодо проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, наукової діяльності, видавничої з плановими завданнями та підготовка відповідних висновків для розгляду керівництвом науково-дослідної установи;

- контроль за проведенням робіт з державної реєстрації науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт;

- проведення інших заходів з організаційного забезпечення наукових досліджень та науково-технічних розробок.

Координація наукової та науково-технічної діяльності:

- забезпечення участі представників науково-організаційного відділу у всіх видах нарад (нарада керівництва, наукова, вчена, науково-технічна рада, наради наукових підрозділів тощо) з розгляду проблемних питань та результатів наукової та науково-технічної діяльності установи;

- надання відповідних пояснень науковим працівникам в процесі забезпечення проведення наукової діяльності, захисту прав інтелектуальної власності, з інших питань;

- підготовка за результатами постійного моніторингу пропозицій керівництву науково-дослідної установи щодо поліпшення методичного та організаційного забезпечення наукової та науково-технічної діяльності наукової установи, а також зовнішньої діяльності установи, спрямованої на ефективне проведення наукових досліджень;

- проведення інших робіт щодо координації наукової та науково-технічної діяльності наукової установи.

Розглянувши державну форму організаційної та науково-організаційної діяльності, слід перейти до розгляду недержавної форми організаційної та науково-організаційної діяльності в сфері наукових досліджень та науково-технічних розробок.

До суб'єктів недержавної організаційної діяльності наукової та науково-технічної діяльності слід, на наш погляд, віднести організації, установи, підприємства тощо недержавної форми власності. Це можуть бути приватні підприємства, установи та фізичні особи, які з певних причин (наприклад, бізнесових) зацікавлені у проведенні наукових досліджень і науково-технічних розробок та намагаються у різні способи, не заборонені чинними законодавством, впливати на їх організацію.

До недержавної науково-організаційної діяльності слід віднести недержавні наукові установи та організації, працівників цих організацій, громадські об'єднання, що впливають як на зовнішні, так і на внутрішні засади організації наукових досліджень та науково-технічних розробок. Крім того, наукові та технологічні парки ми віднесли до суб'єктів державної науково-організаційної діяльності, але їх також можна віднести і до недержавних, оскільки до складу парків можуть входити як державні, так і недержавні установи, організації та підприємства.

Так, наприклад, повноправними представниками суб'єктів недержавної науково-організаційної діяльності є недержавні академії наук, такі як: Академія гірничих наук України, Академія економічних наук України, Академія наук вищої школи України, Лісівнича академія наук України, Академія наук вищої освіти України.

Проводячи аналіз та визначення організаційної діяльності та науково-організаційної діяльності, ми робимо висновок, що науково-організаційна



діяльність є складовою організаційної діяльності, а також наукової та науково-технічної діяльності та переважно забезпечується науковими установами як наукова діяльність.

Правові норми завжди повинні чітко встановлювати відповідні визначення та терміни з метою уникнення подвійного тлумачення під час регулювання суспільних відносин у певній сфері.

Отже, як ми з'ясували, науково-організаційна діяльність є складовою наукової та науково-технічної діяльності. Тоді адміністративно-правове забезпечення науково-організаційної діяльності є складовою адміністративно-правового забезпечення наукової та науково-технічної діяльності, а їх правові механізми доповнюють один одного.

Крім того, організація процесів є основною складовою системи управління якістю у відповідних сферах. Система управління якістю збудована на основі стандартів ISO і, в першу чергу, спонукає контролювати організацію відповідних процесів, які забезпечують діяльність у певній сфері за встановленими критеріями якості. Саме визначення збоїв та помилок в організації окремих процесів та їх виправлення, а також їх коригування залежно від зовнішніх обставин гарантує забезпечення необхідної якості виконання відповідних послуг чи виготовлення відповідної продукції. Контроль за організацією процесів дозволяє ефективно усувати недоліки та отримувати в результаті якісну продукцію замість того, щоб проводити контроль за результатами вже готової продукції, яку у разі невідповідності доведеться відправляти на переробку, втрачаючи при цьому ресурси – кошти, людські ресурси, технічні ресурси тощо.

Отже, науково-організаційна діяльність – це основна ланка системи управління якістю у науковій та науково-технічній діяльності. При відповідному ефективному функціонуванні методичного, організаційного забезпечення та координації наукової діяльності на всіх етапах її життєдіяльності результат наукових досліджень та науково-технічних розробок завжди буде відповідати заданим критеріям якості до виконуваних робіт.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Словник української мови: в 11 томах. – Том 5, 1974. – С. 740. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/orghanizovuvaty>.
2. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 13 грудня 1991 року № 1977-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 12. – Ст. 165.
3. Про внесення змін до Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність”: Закон України від 8 вересня 2011 року № 3714-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 15 – ст. 101.

Отримано 11.04.2016

**Т.А. Плугатар,**  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ РЕАГУВАННЯ НА ПРАВОПОРУШЕННЯ, ВЧИНЕНІ НЕПОВНОЛІТНІМИ**

*Стаття присвячена проблемі вдосконалення законодавства у сфері реагування на правопорушення, скоєні неповнолітніми. Розглянуто сутність і зміст таких питань: стан законодавства України про адміністративну відповідальність, шляхи реформування законодавства про адміністративну відповідальність неповнолітніх, а також їх законних представників (батьків та осіб, що їх замінюють). Окреслено перспективні напрями розвитку інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, скоєні неповнолітніми; розкрито значення вдосконалення окремих положень Кодексу України про адміністративні правопорушення шляхом внесення змін та доповнень, що стосуються адміністративної відповідальності юридичних та фізичних осіб за неправомірні дії неповнолітніх.*

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, суб'єкти адміністративної відповідальності, адміністративне законодавство, адміністративне правопорушення, неправомірні дії, неповнолітні, законні представники.

*Стаття посвящена проблеме совершенствования законодательства в сфере реагирования на правонарушения, совершенные несовершеннолетними. Рассмотрены сущность и содержание таких вопросов: состояние законодательства Украины об административной ответственности, пути реформирования законодательства об административной ответственности несовершеннолетних, а также их законных представителей (родителей и лиц, их заменяющих). Указаны перспективные направления развития института административной ответственности за правонарушения, совершенные несовершеннолетними, раскрыто значение совершенствования отдельных положений Кодекса Украины об административных правонарушениях путем внесения изменений и дополнений, касающихся административной ответственности юридических и физических лиц за правомерные действия несовершеннолетних.*

**Ключевые слова:** административная ответственность, субъекты административной ответственности, административное законодательство, административное правонарушение, правомерные действия, несовершеннолетние, законные представители.

*Paper is devoted to the improvement of the legislation in response to offenses committed by minors. The essence and content of such issues are considered: the state of the Ukrainian legislation on administrative responsibility, the ways of the reforming of administrative responsibility of juveniles, as well as their legal representatives (parents and persons in loco parentis). Promising areas of administrative responsibility for offenses committed by minors are highlighted, the importance of the improvement of certain provisions of the Code of Ukraine on Administrative Offenses by introducing the amendments and additions concerning the administrative liability of legal entities and individuals for the illegal actions of minors is revealed.*

**Keywords:** *administrative responsibility, subjects of administrative responsibility, administrative law, administrative offense, unlawful actions, minors, legal representatives.*

Україна як соціальна та правова держава повинна створити кожній дитині належні умови для становлення й гармонійного розвитку своєї особистості. Сучасні тенденції скоєння правопорушень неповнолітніми в нашій державі не видаються унікальними, вони характерні для делінквентної поведінки молодих людей у більшості зарубіжних країн. Неповнолітні, зважаючи на їх соціальну незрілість, нездатні повною мірою усвідомлювати характер вчинюваних дій та настання від цього негативних наслідків. Немає певних обмежень чи винятків залежно від соціального статусу неповнолітніх правопорушників, адже ними стають як підлітки, котрі залишились без батьківської опіки та постійного місця проживання, вихідці із неблагополучних сімей, так і діти із цілком соціально та матеріально благополучних сімей. На жаль, у неповнолітніх нині змінилися норми, цінності, установки, атрибути проведення дозвілля внаслідок суттєвих прорахунків в організації державного регулювання обігу продукції, що пропагує культ насильства і жорстокості, який, у свою чергу, негативно впливає на суспільну мораль, загрожує фізичному, інтелектуальному, психологічному розвитку неповнолітніх. На сьогодні у середовищі неповнолітніх спостерігаються такі ознаки деморалізації як пияцтво, наркоманія, токсикоманія, бездоглядність, бродяжництво, жебрацтво, проституція, зростання кількості різних неформальних груп, які перетворюються на асоціально-кримінальні співтовариства. Крім того, окремі батьки не в змозі або ж не бажають належним чином турбуватися про своїх дітей, не займаються їх вихованням, не забезпечують фізичний, духовний і моральний розвиток своїх дітей, що також сприяє поширенню серед неповнолітніх негативних проявів. Усе це разом узятє позначається на збільшенні кількості правопорушень і злочинів, вчинених неповнолітніми, та вимагає насамперед посилення їх соціально-правового захисту, визначення пріоритетних напрямів у такій важливій роботі як виховання неповнолітніх у дусі поваги і дотримання вимог законодавства, приділення особливої уваги тим неповнолітнім, у яких виник конфлікт із законом. З огляду на зазначене вище, нагальним видається вивчення причин та умов, які сприяють скоєнню неповнолітніми протиправних діянь, визначення напрямів удосконалення системи заходів адміністративного впливу, що застосовуються до неповнолітніх, організації профілактичної діяльності державних органів для запобігання правопорушенням серед підлітків, а також подальше вдосконалення чинного законодавства України у сфері реагування на правопорушення, скоєні неповнолітніми.

Дослідженню питання попередження адміністративних правопорушень серед неповнолітніх присвячено багато праць, зокрема, роботи: Алексеєвої О.В., Багаденко І.П., Горбач О.В., Квітки Я.М., Ковальчука Ю.І., Колосовського Є.Ю., С.П. Коталейчука, Чернецького О.Л. та ін. Проте вважати проблематику, пов'язану із запобіганням правопорушенням серед неповнолітніх в Україні та притягненням їх до адміністративної відповідальності, вичерпаною аж ніяк не можна. Крім того, брак уніфікованих нормативно-правових актів, які б повністю регулювали питання притягнення до відповідальності неповнолітніх, дотримання їх прав, визначали їх правовий статус, а також статус інших суб'єктів адміністративної відповідальності за неправомірні дії неповнолітніх, зокрема їх законних представників (батьків або осіб, які їх замінюють), зумовлюють потребу подальшого дослідження теоретичних і практичних питань адміністративної відповідальності за неправомірні дії неповнолітніх шляхом уточнення її змісту та місця в системі заходів адміністративно-правового примусу.

З огляду на це, *мета статті* полягає в тому, щоб на основі аналізу сучасних наукових підходів, а також чинного законодавства України і практики його виконання визначити сутність поняття “адміністративна відповідальність за правопорушення, скоєні неповнолітніми”, висвітлити основні проблеми, які виникають під час притягнення до відповідальності як самих неповнолітніх, так і їх законних представників (батьків або осіб, які їх замінюють) за неправомірні дії неповнолітніх, а також напрями удосконалення законодавства України у сфері реагування на правопорушення, скоєні неповнолітніми.

Вчені-адміністративісти питанню адміністративної відповідальності як одного із видів юридичної відповідальності приділили достатньо уваги у своєму науковому доробку, виділяючи її головні ознаки та визначальні особливості. Загалом адміністративна відповідальність як складне, багатогранне явище охоплює адміністративно-правові норми, що містять санкції, склади правопорушень (об’єкт, суб’єкт, об’єктивна сторона, суб’єктивна сторона), діяльність органів, які застосовують ці норми права, та їх посадових осіб.

Наразі єдиним нормативно-правовим актом, який встановлює діяння, що є адміністративними правопорушеннями, та адміністративну відповідальність за них, є Кодекс України про адміністративні правопорушення (надалі – КУпАП). Відповідно до ст. 9 КУпАП адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законодавством передбачено адміністративну відповідальність [1]. Варто зазначити, що в КУпАП, на жаль, відсутнє нормативне визначення поняття “адміністративна відповідальність”. Позаяк, як слушно зауважує В.К. Колпаков, поняття адміністративної відповідальності, її зміст і обсяг досі залишаються одним із найбільш суперечливих питань української адміністративно-правової науки. Активність дискусій щодо зазначеної правової категорії значною мірою зумовлена, по-перше, широтою застосування терміна “адміністративна відповідальність” у науковій, правозастосовній, загальноосвітній сферах і на побутовому рівні, по-друге, двоїстою позицією законодавця, який використовує цей термін у численних нормативних актах, але не дає його визначення [3, с. 76].

Згідно зі ст. 8 проекту Кодексу України про адміністративні проступки адміністративна відповідальність визначається як засіб охорони та захисту суспільних відносин, що використовується державою як адміністративний примус і полягає в застосуванні до суб’єкта адміністративного проступку адміністративних стягнень та заходів впливу [2].

В українській юридичній енциклопедії під адміністративною відповідальністю пропонується розуміти вид юридичної відповідальності громадян і службових осіб за вчинені ними адміністративні правопорушення [4, с. 45–46].

В.Б. Авер’янов та І.П. Голосніченко визначають адміністративну відповідальність як сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв’язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [5, с. 434–435].

На думку Д.М. Бахраха, адміністративну відповідальність характеризують такі ознаки: вона врегульована нормами адміністративного права; підставою для її застосування є адміністративне правопорушення; вона полягає у застосуванні до винних адміністративних покарань; до неї притягуються фізичні особи (громадяни, посадові особи, індивідуальні підприємці), а також юридичні особи;

вона застосовується посадовими особами виконавчих органів державної влади, колективними органами, а також судами (суддями); порядок притягнення до адміністративної відповідальності врегульований адміністративно-процесуальними нормами [6, с. 517].

Таким чином, під адміністративною відповідальністю слід розуміти сукупність правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами адміністративної юрисдикції (їх посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративне правопорушення, заходів адміністративного примусу у вигляді адміністративних стягнень, які тягнуть за собою несприятливі наслідки особистого, майнового та іншого характеру.

Відповідно до ст. 12 КУпАП адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку. Проте зазначене положення КУпАП не зовсім відповідає фактичному стану розвитку інституту адміністративної відповідальності, оскільки, як наголошується в Концепції адміністративної реформи, система норм, які регулюють відносини адміністративної відповідальності, складає окремий адміністративно-правовий інститут, сучасний стан якого, незважаючи на часті зміни, що вносяться до Кодексу, не відповідає потребам побудови демократичної, правової держави. Потребує обговорення необхідність уведення до адміністративного законодавства термінів “фізичні особи” та “юридичні особи” як суб’єктів адміністративного проступку [7].

З цього приводу слід навести позицію Т.О. Коломосьць, яка зазначає, що активізація ролі юридичних осіб у адміністративно-деліктних відносинах потребувала свого нормативного закріплення, що й знайшло втілення у численних нормативно-правових актах, які можна вважати нормативною базою адміністративної відповідальності юридичних осіб [8, с. 235].

Таким чином, під адміністративною відповідальністю за правопорушення, скоєні неповнолітніми, слід розуміти вид юридичної відповідальності, який застосовується до фізичних і юридичних осіб на підставі скоєного неповнолітнім адміністративного правопорушення, у встановленому адміністративним законодавством порядку, із застосуванням до цих осіб адміністративних стягнень та заходів впливу, передбачених ст. 24<sup>1</sup> КУпАП.

Що стосується поняття “неповнолітній”, то в нормативно-правових актах воно тлумачиться по-різному. Дійсно, і законодавець, і науковці та практики часто використовують різні терміни, такі як “діти”, “неповнолітні”, “малолітні”, “молодь”, “молоді громадяни” тощо в однаковому розумінні.

Так, у Конституції України в розділі II “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина” використовуються терміни “діти”, “повнолітні діти” (ст.ст. 51, 52) та “неповнолітні” (ч. 5 ст. 43), проте визначення, хто саме підпадає під ці поняття, Основний Закон не дає.

Етимологія поняття “неповнолітній” у тлумачних словниках розкрита через вказівку на відсутність певних якостей (той, хто ще “не у всіх роках”; недорослий; недоук; незмушній; той, хто не досяг 21 року); який не досяг повноліття [9, с. 210], а неповноліття – як стан неповного віку; вік людини, що не досягла повноліття [9, с. 210].

У юридичній енциклопедії України зазначено, що за законодавством нашої держави неповнолітні – це особи, яким не виповнилося 18 років [10, с. 144]. У Юридичному словнику Блека під ним розуміють “особу, яка не досягла віку (зазвичай 18 років), коли вона може постати перед судом в якості дорослої особи в рамках карної системи”. Мінімальні стандартні правила щодо управління



системою покарання неповнолітніх (“Пекінські правила”) ідентифікують неповнолітніх осіб як “дитину або молоду особу, чиї правопорушення, згідно з відповідними правовими системами, можуть бути розглянуті у порядку, який суттєво відрізняється від того, у рамках якого розглядаються правопорушення, вчинені дорослими людьми”. “Закон про дітей та молодих людей” (ст. 32 Законів Нігерії від 1958 р.) під поняттям “дитина” розуміє особу, яка є не старшою за 14 років, у той час, коли неповнолітньою особою є людина у віці між 14 та 17 роками” [11, с. 150]. “Для цілей цієї Конвенції дитиною є кожна людська істота до досягнення 18-річного віку, якщо за законом, застосовуваним до даної особи, вона не досягає повноліття раніше”, – йдеться у ст. 1 Конвенції Організації Об’єднаних Націй про права дитини від 20 листопада 1989 р. [12].

Отже, неповнолітні, які не досягли встановленого в законі віку 16 років, згідно з КУпАП є малолітніми і юридичній відповідальності, у тому числі адміністративній, не підлягають, оскільки визнаються нездатними усвідомлювати значення своїх дій і керувати ними. До того ж, адміністративна відповідальність неповнолітнього може настати тільки тоді, коли 16 років йому виповнилось саме до моменту вчинення протиправного діяння, а не до вирішення питання про притягнення його до адміністративної відповідальності.

Разом з цим необхідно зазначити, що скоєння адміністративного правопорушення неповнолітнім є обставиною, що пом’якшує відповідальність. Пояснюється це тим, що неповнолітні загалом не мають стійкої психіки, достатнього життєвого досвіду, навичок правочинної поведінки, не завжди усвідомлюють шкоду від заподіяного, легко піддаються впливу інших осіб, особливо старших за віком, які часто стають організаторами або підбурювачами правопорушень. Потрібно також враховувати те, що неповнолітні легко піддаються виховному впливу і можуть виправитись без застосування до них жорстких заходів адміністративного стягнення.

Таким чином, неповнолітній є особливою особою, оскільки незавершеність його психічного і фізичного розвитку проявляється у бажанні самоствердитися та самовиразитися, почутті “дорослості” та потребує особливого ставлення до його діянь і особливого спілкування з ним. Крім того, неповнолітній є особливим суб’єктом адміністративно-процесуальних правовідносин, оскільки він має особливий процесуальний статус, який характеризується наявністю низки гарантій щодо захисту його прав, що формують особливе ставлення до цієї категорії осіб, та зумовлює певні особливості процесу притягнення до адміністративної відповідальності й застосування запобіжних заходів (з урахуванням вікових та психологічних особливостей, роду занять неповнолітнього, а також особливостей застосування примусових заходів виховного характеру).

До неповнолітніх віком від 16 до 18 років, які скоїли адміністративні проступки, можуть бути застосовані заходи, передбачені ст. 24<sup>1</sup> КпАП, а саме: зобов’язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; попередження; догана або сувора догана; передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання). Проте ці заходи не є, як наголошують українські науковці, адміністративними стягненнями [13, с. 11; 14, с. 47].

Так, зобов’язання публічно або в іншій формі вибачитись перед потерпілим є найменш суворим заходом. Орган адміністративної юрисдикції застосовує цей захід тоді, коли вважає, що неповнолітній визнав неправомірність своєї поведінки, суспільну шкоду скоєного діяння і покався в скоєному, а публічність вибачення

у присутності інших осіб свідчитиме про щиросердне розкаяння неповнолітнього.

Попередження як захід виховного впливу полягає в тому, що орган адміністративної юрисдикції усно оголошує від імені держави засудження неповнолітнього правопорушника та його поведінки, що виявилось у скоєнні адміністративного проступку, але не становить значної суспільної небезпеки.

Догана або сувора догана є заходами морально-психологічного впливу, які застосовуються до неповнолітніх правопорушників у разі систематичного невиконання ними встановлених правил поведінки і скоєння правопорушень, що свідчать про формування антисуспільної поведінки. Ці види заходів є більш жорстокими, ніж попередження неповнолітнього, та супроводжуються офіційним від імені держави суворим засудженням неповнолітнього і скоєного ним діяння.

Передання неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, або під нагляд педагогічному чи трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання означає, що орган адміністративної юрисдикції накладає на вказаних осіб зобов'язання здійснювати посилений виховний вплив на неповнолітнього правопорушника, проводити з ним роз'яснювальну роботу, систематично контролювати його поведінку.

На нашу думку, зазначених заходів недостатньо, тому доцільно доповнити ч. 1 ст. 24<sup>1</sup> КУпАП пунктом п'ятим, у якому слід передбачити такі заходи впливу на неповнолітніх у віці від 16 до 18 років як обмеження дозвілля і встановлення особливих вимог до поведінки неповнолітнього на строк, що не перевищує трьох місяців. Під поняттям "обмеження дозвілля і встановлення особливих вимог до поведінки неповнолітнього" слід розуміти заборону відвідувати певні місця (організації, заклади) або залучатися до відповідних видів відпочинку, а також зобов'язання відвідувати певні курси, навчальні програми, лекції, брати участь у корекційних або навчальних програмах тощо.

Безумовно, як слушно наголошує Т. Пасько, соціально-економічна ситуація в нашій державі істотно впливає на формування неповнолітнього як можливого суб'єкта адміністративної відповідальності, а саме погіршення економічного й соціально-демографічного становища у державі сприяло певним чином тому, що діти залишилися сам на сам зі своїми проблемами, методи і шляхи розв'язання яких обирають самостійно. Як наслідок, збільшилася кількість осіб, чия поведінка виходить за межі моральних і правових норм [15]. Недоцільно забувати і про істотний вплив на неповнолітніх осіб як самого науково-технічного прогресу, так і його результатів, що зумовлює прискорений фізичний та інтелектуальний розвиток осіб, розуміння й об'єктивне оцінювання останніми суспільної небезпечності і шкідливості своїх дій. Іншими словами, особа ще до досягнення нею 16 років набуває всіх ознак потенціалу такого суб'єкта, здатна вчиняти адміністративні проступки, однак підстави для оцінювання її протиправних дій з боку держави та обрання адекватних заходів впливу немає, що створює передумови для формування відчуття всюдозволеності й безкарності. Саме тому, з урахуванням результатів аналізу правозастосовної діяльності, статистичних даних, акцентуванням на потребі реального врахування потреб сьогодення в контексті оновлення положень чинного адміністративно-деліктного законодавства та розробки перспективного кодифікованого адміністративно-деліктного акта доцільним вбачається зниження віку дітей, з якого настає адміністративна відповідальність інших суб'єктів адміністративної відповідальності (батьків або осіб, які їх замінюють) за неправомірні дії неповнолітніх до 11 років. Позаяк законні представники (батьки або особи, які їх замінюють) відповідають за неналежне виховання та за неналежний нагляд за неповнолітнім. Так, за даними Державної

служби статистики України, за невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей у 2011 р. винесено рішення про накладення адміністративного стягнення на 36901 осіб, у 2012 р. – 33775 осіб, у 2013 р. – 34435 осіб, у 2014 р. – 25286 осіб. Тому слід спрямувати зусилля суб'єктів владних повноважень щодо превенції правопорушень серед неповнолітніх на виявлення неблагополучних родин, здійснювати аналіз і діагностику відносин в таких сім'ях, вживати заходів впливу на законних представників (батьків або осіб, які їх замінюють), що порушують обов'язки з виховання дітей. Крім того, варто посилити заходи адміністративного примусу за чч. 3 і 4 ст. 184 КУпАП, оскільки, як свідчить практика, штрафи не є серйозним покаранням для таких правопорушників.

З огляду на викладене вище, можна зробити висновок, що для вдосконалення законодавства у сфері реагування на правопорушення, скоєні неповнолітніми, доцільно внести до них низку змін і доповнень, зокрема до КУпАП, а саме: доповнити ч. 1 ст. 24<sup>1</sup> КУпАП пунктом п'ятим, у якому слід передбачити такі заходи впливу на неповнолітніх у віці від 16 до 18 років як обмеження дозвілля і встановлення особливих вимог до поведінки неповнолітнього, доповнити ст. 261 КУпАП ч. 3, у якій закріпити, що про місце перебування неповнолітнього, затриманого за вчинення адміністративного правопорушення, негайно повідомляються його законні представники (батьки або особи, які їх замінюють), яким повинна бути надана можливість відвідати неповнолітнього у місці його утримання в будь-який час доби без попереднього дозволу.

Поряд з цим потрібно також: забезпечити широке висвітлення в засобах масової інформації заходів правоосвітнього характеру, спрямованих на подолання насильства та жорстокості серед неповнолітніх; створювати осередки культури для організації змістовного дозвілля та відпочинку дітей та молоді; розповсюджувати інформаційні листи з питань запобігання насильству в сім'ї; зміцнювати соціальні зв'язки неповнолітнього з родиною, школою та іншими інститутами громадянського суспільства; проводити тренінги і семінари в навчально-виховних закладах з питань запобігання і протидії насильству в сім'ї; здійснювати в державних закладах, які опікуються неповнолітніми, перевірку в частині здійснення виховної та індивідуально-профілактичної роботи; створювати в навчально-виховних закладах інформаційні стенди про відповідальність дітей за скоєння правопорушень; налагодити співпрацю поліції, судів, служб у справах неповнолітніх, навчально-виховних закладів і громадських організацій щодо соціалізації неповнолітніх та перетворення їх на активних учасників життя громадянського суспільства в усіх його позитивних проявах.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 17.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. –1984. – Дод. № 51. – Ст. 1122.
2. Проект Кодексу України про адміністративні проступки : законопроект від 26 травня 2004 року № 5558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=18191](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=18191)
3. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
4. Шемшученко Ю.С. Адміністративна відповідальність / Ю.С. Шемшученко // Юридична енциклопедія : в 6 т. – К. : Вид-во українська енциклопедія імені М.П. Бажана, 1998. – Т. 1. – С. 46.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред.кол. : В.Б. Авер'янов та ін. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : загальна частина. – 584 с.
6. Бахрах Д.Н. Административное право : учеб. для студ. вуз., обучающихся по спец. 021100 / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н.Старилов. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : НОРМА, 2005. – 799 с.

7. Про заходи щодо впровадження концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

8. *Коломоєць Т.О.* Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя, 2005. – 454 с.

9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В.П. Бусел. – Ірпінь : Перун, 2001. – 1440 с.

10. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 4 : Н-П. – 2002. – 720 с.

11. S Tabe. A critical appraisal of the juvenile justice system under Cameroon's 2005 criminal procedure code: emerging challenges // PER / PELJ 2012(15)1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://connection.ebscohost.com/c/articles/82191925/critical-appraisal-juvenile-justice-system-under-cameroons-2005-criminal-procedure-code-emerging-challenges>.

12. Конвенція ООН про права дитини від 20 листопада 1989 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_021).

13. *Ковальчук Ю.І.* Неповнолітній як суб'єкт адміністративної відповідальності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ю.І. Ковальчук. – К., 2007. – 20 с.

14. *Романчук С.Г.* Правова природа адміністративних заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх / С.Г. Романчук // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2003. – № 4. – С. 44–47.

15. *Пасько Т.* Зниження загального віку адміністративної відповідальності: обґрунтування необхідності / Т. Пасько // Юридична газета. – 2011. – 8 лютого. – № 6. – С. 23.

Отримано 12.04.2016

**С.В. Безпалько,**  
здобувач ДНДІ МВС України

## **ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ЩОДО ВИРІШЕННЯ СПОРІВ, ЯКІ ВИНИКАЮТЬ У ЗВ'ЯЗКУ З ВИКОНАННЯМ РІШЕНЬ СУДУ**

*Стаття присвячена дослідженню окремих аспектів визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду. Особла увага приділена визначенню юрисдикції спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду Державною казначейською службою та її територіальними підрозділами. Шляхом аналізу судової практики визначення юрисдикції таких спорів та чинного законодавства, наукових думок автор вказує на необхідність безумовного віднесення спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду Державною казначейською службою та її територіальними підрозділам до юрисдикції адміністративних судів.*

**Ключові слова:** юрисдикція, адміністративний суд, спір, судове рішення, виконання судового рішення, Державна казначейська служба України.

*Статья посвящена исследованию отдельных аспектов определения юрисдикции административных судов по рассмотрению споров, возникающих в связи с исполнением решений суда. Особое внимание уделено определению юрисдикции споров, возникающих в связи с исполнением решений суда Государственной казначейской службой и ее территориальными подразделениями. Путем анализа судебной практики определения юрисдикции таких споров и действующего законодательства, научных подходов автор указывает на необходимость безусловного отнесения споров, возникающих в связи с исполнением решений суда Государственной казначейской службой и ее территориальными подразделениям к юрисдикции административных судов.*

**Ключевые слова:** юрисдикция, административный суд, спор, судебное решение, исполнение судебного решения, Государственная казначейская служба Украины.

*Paper investigates certain aspects of jurisdiction of administrative courts to resolve disputes that arise in connection with the execution of court decisions. Special attention is paid to the jurisdictional disputes arising in connection with judgments by the State Treasury and its territorial divisions. By analyzing jurisprudence practice of jurisdiction such disputes and applicable law, the author points to the need for absolute assignment of disputes arising in connection with the execution of court decisions by the State Treasury and its territorial divisions under the jurisdiction of administrative courts.*

**Keywords:** jurisdiction, administrative court, dispute judgment, enforcement, the State Treasury Service of Ukraine.

Реальне виконання рішення, постановленого національним судом, є складовою реалізації права кожного на справедливий суд, яке передбачене статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Зазначене обумовлює наявність чіткої правової регламентації всіх аспектів процесу виконання



судових рішень, зокрема визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду.

Правозастосовна практика свідчить про поширення юрисдикції адміністративних судів на справи у спорах про виконання судових рішень як всіх судів України, так і тільки судових рішень адміністративних судів, що породжує виникнення нових спорів і є серйозною перешкодою у реалізації права особи на судовий захист.

Законодавче регулювання юрисдикції адміністративних судів здійснюється Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) та Законом України “Про виконавче провадження” від 21.04.1999 № 606-XIV (далі – Закон про виконавче провадження), однак відповідні положення є недостатньо конкретизованими, що ускладнює їх практичну реалізацію на практиці [1, 2].

Теоретичні проблеми визначення юрисдикції адміністративних судів є предметом наукового дослідження А.В. Руденко [3], В.В. Сердюк [4], М.І. Смоковича [5], Н.Є. Хлібороб [6], Д.М. Шадура [7] та інших. Водночас визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду, залишається малодослідженим у сучасній вітчизняній доктрині.

Вищевикладене вказує на актуальність дослідження, *метою якого є* обґрунтування пропозиції щодо юрисдикції адміністративних судів при вирішенні спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду.

Як зазначалось вище, питання юрисдикції адміністративних судів регулюється КАСУ. Відповідно до частини першої та другої статті 17 КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

Зміст наведеної норми дозволяє зробити висновок про поширення юрисдикції адміністративних судів на вирішення всіх спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду.

Зокрема, набувають значення положення частини четвертої статті 82 Закону про виконавче провадження, відповідно до якої рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені сторонами у суді, який видав виконавчий документ, а іншими учасниками виконавчого провадження та особами, які залучаються до проведення виконавчих дій, – у відповідному адміністративному суді в порядку, передбаченому Законом. На підставі статті 8 зазначеного Закону сторонами у виконавчому провадженні є стягувач і боржник.

Отже, наведена норма досить чітко врегульовує юрисдикцію адміністративних судів щодо вирішення зазначеної категорії спорів, узгоджується зі статтею 121 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України) та статтею 383 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України), які передбачають оскарження дії чи бездіяльність органів Державної виконавчої служби України щодо виконання судових рішень до господарського та суду щодо розгляду цивільних справ тільки сторонами виконавчого провадження, та належно застосовується на практиці. Проблеми правозастосування постають у випадку вирішення спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду Державною

казначейською службою та її територіальними підрозділами (далі – органи Казначейства), які наділені такими повноваженнями відповідно до частини другої статті 3 Закону про виконавче провадження.

Правозастосовна практика свідчить, що суди неоднаково визначають юрисдикцію таких спорів. Так, в одних справах, визначаючи юрисдикцію цих спорів, суди керуються саме юрисдикційною належністю суду, що видав виконавчий лист, адже судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах здійснюється тим судом, до юрисдикції якого віднесено розгляд цього спору [8].

Разом з цим, в інших справах суди керуються тим, що спори, які виникають у зв'язку з виконанням органами Казначейства рішень суду про стягнення коштів, боржником за якими є державний орган або державна установа, підприємство, організація, є справами адміністративної юрисдикції. Обґрунтовуючи таку позицію, суди посилаються на те, що положення чинного ГПК України та ЦПК України не передбачають розгляду господарськими та цивільними судами скарг на дії органів Казначейства. Як зазначили суди, у цих випадках положеннями ст. 121–2 ГПК України та ст.ст. 383-389 ЦПК України визначається лише порядок оскарження до господарського та цивільного суду дій чи бездіяльності органів Державної виконавчої служби, до яких органи Казначейства не належать [9–12].

Враховуючи те, що відповідно до Закону України “Про виконавче провадження” органи Казначейства не є органами державної виконавчої служби, та відсутність окремого законодавчого врегулювання, виникають проблемні питання при визначенні юрисдикції спорів, у яких відповідачем є ті органи Казначейства, що здійснюють виконання рішень господарського суду чи суду з розгляду цивільних справ. Зокрема, не всі суди погоджуються з поширенням юрисдикції адміністративних судів на такі спори, що є наслідком формування різної судової практики з порушеного питання.

Додатковим важелем існування наведеної проблеми правозастосування є пропозиція Вищого господарського суду України, відповідно до якої скарги на дії чи бездіяльність органів державної виконавчої служби щодо виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів розглядає виключно місцевий господарський суд, яким відповідну справу розглянуто у першій інстанції, тобто той господарський суд, що видав виконавчий документ (наказ чи ухвалу), і в тому ж складі суду (якщо цьому не перешкоджають об'єктивні обставини, як-от звільнення судді, його захворювання, перебування у відпустці тощо) (п. 9.1. Постанови Пленуму Вищого господарського суду України від 17.10.2012 № 9 “Про деякі питання практики виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів України”).

Як слушно зауважує Д.М. Шаруда, законодавством не досить чітко визначено критерії адміністративної юрисдикції, у зв'язку з чим виникає конфлікт юрисдикцій [7, с. 15]. Задля вирішення такого конфлікту інтересів науковець вважає, що розгляд всіх справ з приводу оскарження учасниками виконавчого провадження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання всіх без винятку виконавчих документів має здійснюватися не всіма судами загальної юрисдикції, як це передбачено трьома процесуальними кодексами (ЦПК України, ГПК України і КАСУ), а єдиною ланкою судової системи – системою загальних судів у порядку ЦПК України шляхом прямого закріплення у процесуальному законі певного вказаного виду судової юрисдикції [7, с. 15].

З такою пропозицією важко погодитись, адже ст. 1 Закону про виконавче провадження визначає виконавче провадження завершальною стадією судового

провадження, тобто судовий контроль за виконанням судових рішень є складовою процесу і оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби і має здійснюватися до суду, який видав виконавчий документ. У той же час, органи Казначейства не є органами державної виконавчої служби, виконують судові рішення про стягнення коштів з державних органів, державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ, що обумовлює тісний зв'язок з бюджетним процесом причин виникнення спорів у зв'язку з виконанням таких рішень суду. Наприклад, причиною виникнення спору у справі № 810/2490/14 стало різне тлумачення порядку реалізації Державною казначейською службою України обов'язку щодо безспірного списання коштів бюджету за судовими рішеннями [13].

Тобто під час вирішення таких спорів характер спірних правовідносин є публічним, правове регулювання спірних правовідносин здійснюється нормами фінансового права.

Важливо, що порядок виконання органами Казначейства судових рішень не регулюється Законом про виконавче провадження, цей Закон лише частково розповсюджується на вказаний вид спорів і тільки у тих випадках, коли це безпосередньо передбачено Законом України "Про гарантії держави щодо виконання судових рішень". Зазначене обумовлює особливий правовий режим як цього процесу, так і порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності, які вчинені в його рамках.

М.І. Смокович виділяє визначальні критерії відмежування адміністративної юрисдикції від інших судових юрисдикцій, до яких відносить наявність суб'єкта владних повноважень у такому спорі; предмет спору, який впливає в результаті реалізації цим суб'єктом своїх функцій та повноважень; характер спірних правовідносин, які повинні бути публічними. Вважаємо, що справи у спорах, які виникають у зв'язку з виконанням рішень, відповідають усім вищезазначеним критеріям.

Також необхідно зазначити, що відповідно до п. 33 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8 "Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів" діяльність органів Казначейства як центрального органу виконавчої влади щодо виконання покладених завдань необхідно вважати владною управлінською функцією.

Враховуючи те, що під час виконання органами Казначейства судових рішень вони виконують одне з покладених на них завдань (виконання рішень суду про стягнення коштів, боржником за якими є державний орган або державна установа, підприємство, організація), пропонуємо законодавчо закріпити, що спори, які виникають під час виконання ними рішень господарського суду чи суду з розгляду цивільних справ, належать до юрисдикції адміністративних судів.

Для впровадження цієї пропозиції доцільно доповнити окремою частиною статтю 17 КАСУ.

Запропоновані зміни до законодавства щодо визначення юрисдикції адміністративних судів під час вирішення спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду, створять додаткові умови реалізації права кожного на справедливий суд та сприятимуть забезпеченню дії принципу обов'язковості судових рішень. Як слушно зауважує М.І. Смокович, чітке розмежування судових юрисдикцій та правильне визначення компетенції адміністративних судів сприятиме гарантованому забезпеченню дотримання принципу законності та реалізації принципу доступності судочинства в адміністративних судах [5, с. 4].

Обґрунтування пропозицій щодо судового розгляду спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду стане предметом подальших наукових досліджень.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35, / 35-36, 37. – Ст. 446.
- Про виконавче провадження: Закон України від 21.04.1999 № 606-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.
- Руденко А.В.* Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А.В. Руденко ; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2006. – 20 с.
- Сердюк В.В.* Юрисдикція судів України за спеціалізацією: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.10 / В.В. Сердюк ; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2003. – 19 с.
- Смокович М.І.* Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / М.І. Смокович ; Акад. упр. МВС. – К., 2010. – 20 с.
- Хлібороб Н.Є.* Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду : автореф. дис ... канд. юрид.наук / Н.Є. Хлібороб . – Львів, 2012 . – 20 с.
- Шадура Д.М.* Цивільна юрисдикція: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Д.М. Шадура ; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2008. – 20 с.
- Ухвала окружного адміністративного суду міста Севастополя від 13.02.2014 у справі № 827/245/14. Єдиний державний реєстр судових рішень. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37265231>.
- Постанова Полтавського окружного адміністративного суду від 27.02.2014 у справі № 816/193/14. Єдиний державний реєстр судових рішень. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37441363>.
- Постанова Одеського окружного адміністративного суду від 27.02.2014 у справі № 815/983/14. Єдиний державний реєстр судових рішень. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37497187>.
- Постанова Київського окружного адміністративного суду від 23.05.2014 у справі № 810/2490/14. Єдиний державний реєстр судових рішень. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40967383>.
- Постанова Донецького окружного адміністративного суду від 27.12.2013 у справі № 805/17759/13-а. Єдиний державний реєстр судових рішень. [Електронний ресурс]– Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36529358>.
- Постанова Київського окружного адміністративного суду від 23.05.2014 р. у справі № 810/2490/14. Єдиний державний реєстр судових рішень. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38832598>.

Отримано 02.02.2016

УДК 351.74:34.03 (47+57)

**Ю.О. Безуса,**  
ад'юнкт докторантури  
та ад'юнктури ХНУВС

## ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ВЗАЄМОДІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ (МІЛІЦІЇ) КРАЇН СНД

*У статті комплексно розглядається взаємодія у організаційно-правовому аспекті. Наводиться характеристика понятійного апарату “взаємодії”. Зміст взаємодії виступає інструментом прозорого й об’єктивного розгляду певного напрямку роботи такого інституту правозабезпечення як поліція (міліція). На основі аналізу нормативно-правових актів, сучасних вітчизняних та зарубіжних науково-теоретичних підходів розкривається зміст взаємодії в діяльності поліції (міліції) країн Співдружності незалежних держав.*

**Ключові слова:** поліція, міліція, органи внутрішніх справ, взаємодія, координація.

*В статтє комплексно рассматривается взаимодействие в организационно-правовом аспекте. Дается характеристика понятийного аппарата “взаимодействие”. Содержание взаимодействия выступает инструментом прозрачного и объективного рассмотрения определенного направления работы такого института правообеспечения как полиция (милиция). На основе анализа нормативно-правовых актов, современных отечественных и зарубежных научно-теоретических подходов раскрывается содержание взаимодействия в деятельности полиции (милиции) стран Содружества независимых государств.*

**Ключевые слова:** полиция, милиция, органы внутренних дел, взаимодействие, координация.

*Paper examines the complex interaction of organizational and legal aspects. The characteristic of the conceptual “interaction” machine is given. The content of the interaction is an instrument of transparent and objective examination of certain areas of work of such an institution of legal ensurement of police (militia) activities. On the basis of the analysis of legal acts, modern domestic and foreign scientific and theoretical approaches it is revealed the content of cooperation in policing (the police) of the countries of the Union of Independent States.*

**Keywords:** police, militia, organs of internal affairs, cooperation, coordination.

В останні десятиліття чітко виявилася тенденція розширення та поглиблення міжнародного співробітництва в правоохоронній сфері, у першу чергу в боротьбі зі злочинністю. Це обумовлено швидким розвитком інтеграційних процесів у світі, розширенням політичних, економічних, культурних і гуманітарних зв’язків, удосконаленням засобів транспорту і зв’язку, зміцненням у міжнародних відносинах пріоритету загальнолюдських цінностей, ідей справедливості та солідарності.

Питання взаємодії в діяльності поліції (міліції) країн СНД були предметом досліджень О.М. Бандурки, М.О. Баймуратова, М.В. Буроменського, В.Г. Буткевича, В.А. Василенка, М.Г. Вербенського, В.С. Гуславського, Н.А. Дрьоміної, В.О. Заросила, Н.М. Крестовської, В.А. Ліпкана, О.С. Проневича, Ю.І. Римаренка, О.М. Рудневої, Т.Л. Сироїд, В.Я. Тація, А.Є. Шевченка,



Ю.С. Шемшученка, О.Н. Ярмиша, С.С. Яценка та ін. Однак це питання підлягає подальшому дослідженню.

Метою статті є розгляд проблемних аспектів взаємодії в діяльності поліції (міліції) країн СНД.

Проведені в країнах Співдружності демократичні реформи докорінно змінили не тільки політичний і економічний режим держав, але і сформовані суспільні відносини, психологію суспільства в цілому. Паралельно з просуванням держави і суспільства по шляху реформ розвивається і нове законодавство. Однак часом ситуація в країнах СНД змінюється настільки швидко, що законодавство не встигає юридично оформити суспільні відносини, які виникли, розробити детально і впровадити в практику механізм їхнього регулювання.

Недосконалість правової бази, безумовно, відобразилась у роботі правоохоронних органів. Необхідно зазначити, що система МВС більшості країн СНД зіштовхнулася із суттєвими труднощами у боротьбі зі злочинністю, яка різко зросла внаслідок значних політичних змін [1, с. 42]. Останнім часом одним із пріоритетних напрямів діяльності ОВС є міждержавне співробітництво держав-учасниць СНД у боротьбі зі злочинністю, яке не існує саме по собі, а є складовою частиною міждержавних відносин. Реалії сьогодення змушують ОВС України та інших країн-учасниць вести пошуки нових форм і методів роботи, реформувати організаційну структуру системи управління з метою вжиття додаткових заходів, спрямованих на ефективне забезпечення правопорядку, захисту конституційних прав громадян та активізацію боротьби з транснаціональною, міждержавною злочинністю та правопорушеннями.

Вважаємо за потрібне звернутися до історичних етапів формування взаємодії міліції (поліції) країн Співдружності. Так, зародившись у грудні 1991 року як регіональне співтовариство, у рамках якого кожна держава зберігає свій суверенітет і повну міжнародну правосуб'єктність, СНД проробило нелегкий, але значний еволюційний шлях в об'єднанні зусиль у сфері боротьби з правопорушеннями в організаційному і правовому забезпеченні. До складу СНД увійшло лише 12 колишніх республік Радянського Союзу. Для подальшого розгляду питання визначимо коло країн-учасниць Співдружності незалежних держав. До них входять: Азербайджанська Республіка, Республіка Білорусь, Республіка Вірменія, Грузія, Республіка Казахстан, Киргизька Республіка, Республіка Молдова, Російська Федерація, Республіка Таджикистан, Туркменістан, Республіка Узбекистан та Україна. Отже, у склад СНД не увійшли колишні Балтійські республіки.

Слід зазначити, що в основі співробітництва поліції (міліції) зазначених країн-учасниць лежить напрацьована практика, яка спирається на сформовані традиції правоохоронної діяльності. Але, незважаючи на наявну практику роботи в зазначеній сфері, на сучасному етапі взаємодії правоохоронних органів залишається чимало проблем, невирішених задач, що гальмують реалізацію окреслених мір у боротьбі зі злочинністю, зниження суспільної безпеки, а головне – у захисті прав і свобод громадян.

Взаємодія здійснюється у сполученні багатобічної і двосторонньої основ. Вважається, що вони взаємно доповнюють одна одну. Немає сумніву в необхідності двосторонніх контактів, у числі яких колегії, прикордонне співробітництво. Однак очевидні й перспективи багатобічних контактів, що дозволяють комплексно і масштабно вирішувати задачі боротьби зі злочинністю.

Ми вважаємо, що на сучасному етапі розвитку держав-учасниць СНД позитивні зрушення можна отримати шляхом удосконалення форм та механізму взаємодії і координації їх спільної діяльності, функцій та засобів управління, що

має оптимально інтегрувати багаточисельні напрями взаємодії міліції та поліції цих країн. Аналіз чинного законодавства України та міжнародних нормативно-правових актів у сфері правоохоронної діяльності загалом та ОВС країн-учасниць зокрема, практики реалізації нормативно-правових актів, теоретичне осмислення наукових праць у різних галузях юриспруденції свідчить про те, що не всі аспекти міждержавної правоохоронної діяльності було досліджено повною мірою, практично відсутні роботи, у яких розглядаються вимоги та механізм щодо здійснення взаємодії, шляхи її удосконалення. Незважаючи на широке розповсюдження поняття “взаємодія”, досі не існує загальноприйнятого його визначення. Термін “взаємодія” відсутній у законі, однак він широко використовується й у теорії, і на практиці, оскільки удаю відображає характер колективних зусиль різних правоохоронних органів у рішенні завдань, що стоять перед ними. Тому, розкриваючи це поняття, необхідно враховувати його значення.

Так, поняття “взаємодія” розглядається різними галузями знань, кожна з яких дає йому своє визначення. В літературі, особливо філософській, можна зустріти різні тлумачення цього поняття, які відображають різні його аспекти. Для розкриття змісту цього поняття спробуємо визначити його сутність.

Мовознавство тлумачить слово “взаємодія” як: “...співдія, співдіяння. Взаємозв’язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь” [2, с. 259].

У широкому змісті “взаємодія” виступає як філософська категорія, що відображає процеси впливу об’єктів один на одного, їхню взаємну обумовленість і породження одним об’єктом іншого [3, с. 74]. У філософії під взаємодією розуміється категорія відношення, яка породжує єдність речей і процесів почуттєвого світу [4, с. 66]. При цьому взаємодія виступає як об’єктивна й універсальна форма руху, розвитку, що визначає існування і структурну організацію будь-якої матеріальної системи. Отже, без здатності до взаємодії матерія не могла б існувати. У цьому змісті Ф. Енгельс визначав взаємодію як кінцеву причину всього існуючого, за якого немає інших більш фундаментальних визначальних властивостей. В кожній цілісній системі взаємодія супроводжується взаємним відображенням тілами властивостей один одного, у результаті чого вони можуть змінюватися. В об’єктивному світі існує безліч форм взаємодії [5, с. 65].

У сучасній філософії взаємодія – це поняття для позначення впливу речей один на одного для відображення взаємозв’язків між різними об’єктами для характеристики форм людського буття, людської діяльності і пізнання. У понятті “взаємодія” фіксуються прямі і “зворотні” впливи речей один на одного, обміни речовиною, енергією й інформацією між різними об’єктами, між організмами і середовищем, форми кооперації людей у різних ситуаціях співробітництва. Взаємодія охоплює прямі й опосередковані відносини між об’єктами і системами. Прикладами прямих взаємодій оперує класична механіка, коли розглядає зіткнення і відштовхування, що передають рух від одного тіла до іншого. У суспільній області прикладом взаємодії може бути безпосереднє спілкування між людськими індивідами. Таке визначення взаємодії є всеосяжним і застосовано для відображення будь-яких процесів і форм прояву свідомості.

У найпростішому аналізі взаємодії припущений взаємозв’язок двох об’єктів чи двох суб’єктів. Так, багато соціологічних підручників починають розгляд соціальних взаємодій із взаємодією двох чи більш двох, взаємодія будується все одно за простою схемою: суб’єкт – суб’єктний взаємозв’язок [6, с. 74–76].

Необхідно підкреслити, що в юридичній енциклопедії поняття “взаємодія” взагалі немає. В. Н. Денісов [7, с. 79] тлумачить у міжнародному праві тільки поняття “взаємність” як ототожнення або принаймні еквівалентність прав і обов’язків держав. Як основоположний принцип міжнародних договорів відіграє важливу роль в обміні або пом’якшенні зовнішнього тиску і сили у взаємовідносинах держав та в міжнародному співробітництві в цілому. Зазначено, що ефективність взаємодії найпомітніша в тих сферах міжнародних відносин, які найменш зазнають впливу зовнішнього тиску і сили.

Суттєвою рисою методів державного управління є їх взаємозв’язок, що співпадає із поглядом щодо взаємозв’язків функцій державного управління. Для реалізації функцій міждержавного управління в правоохоронній сфері необхідно враховувати комплексний характер використання набору методів, що цілком відповідає правилам системного підходу. Методи міждержавного управління будуть результативними, якщо технологія суб’єкта цього управління (прийоми, процедури) буде відповідати рівню різноманіття об’єкта управління [8, с. 183]. Ефективність методу у міжнародній правоохоронній сфері визначається ступенем узгодження цілеспрямованої регулюючої діяльності її суб’єктів.

Враховуючи практичну важливість у взаємодії таких умов, як погодженість дій усіх його суб’єктів за ціллю та у часі, вважається необхідним зосередити на них особливу увагу. Під ціллю розуміється стан чи результат, якого на цей час ще немає, але який намічено досягти, у тому числі й у процесі взаємодії з іншими правоохоронними органами. Ступінь досягнення поставлених цілей при здійсненні взаємодії називають його ефективністю. Чим більший ступінь мети, що досягається, тим більша ефективність. Однак цілі можуть бути неоднакові і нерівноцінні. У юридичній літературі вони розділяються за ступенем їхньої важливості на цілі високого і низького рівня. Вищий рівень цілей – це досягнення вищого рівня ефективності взаємодії, що означає повне виконання його мети – точного виконання закону всіма особами. Це означає створення соціальних і моральних умов, що виключають здійснення протиправних діянь і антигромадських проявів. Мається на увазі одночасне досягнення і високий рівень свідомості суб’єктів, для яких точне виконання законів стає життєвою необхідністю. Тому на практиці органи внутрішніх справ, з огляду на наявні можливості, ставлять більш реальні цілі: домогтися зниження правопорушень, домогтися припинення росту правопорушень чи навіть призупинити їхній ріст, маючи у перспективі через кілька років чи навіть більш пізній період часу, досягти вищої мети – точного виконання законів усіма суб’єктами. Тому на кожному етапі взаємодії вища мета визначається з урахуванням конкретної обстановки. Точне виконання законів усіма суб’єктами в такому випадку може розглядатися як вища перспективна мета. Вона може бути досягнута в перспективі шляхом досягнення цілей кожного конкретного періоду. Назвемо їх поточними цілями.

Другою важливою умовою здійснення взаємодії є погодженість дій усіх суб’єктів у часі. Тому кожний із суб’єктів повинен чітко розуміти відведену йому у взаємодії роль і вчасно включитися в діяльність іншого суб’єкта, яку можна з користю використовувати на інших напрямках діяльності. Крім перерахованих вище умов, необхідно враховувати ряд важливих вимог, пропонованих до взаємодії, і які відображають сутність відносин, що складаються у цьому зв’язку. Перелічимо їх: по-перше, взаємодія повинна будуватися на основі суворого дотримання вимог законності, тобто здійснюватися відповідно до розпоряджень законів і підзаконних нормативних актів, що регулюють як спільну діяльність, так і порядок функціонування кожного органа окремо; по-друге, вона не повинна призводити до

злиття діяльності органів, тобто повинна здійснюватися в умовах чіткого розмежування компетенції взаємодіючих органів внутрішніх справ країн СНД.

У роботі слід виділити такі способи взаємодії: обмін інформацією про злочини і правопорушення; взаємодія з питань проведення заходів, спрямованих на попередження, виявлення і припинення злочинів і правопорушень; взаємодія при розробці пропозицій з попередженням правопорушень, підготовці інформаційних матеріалів про боротьбу з порушеннями законодавства; узагальнення практичних рекомендацій вимог міжнародних та міждержавних правових норм із питань співробітництва у сфері боротьби з правопорушеннями; вивчення форм координації діяльності служб інших державних органів, поширення позитивного досвіду; обмін досвідом зі створення і функціонування інформаційних систем, використовуваних у боротьбі з правопорушеннями; здійснення координації діяльності з питань, що виникають у процесі співробітництва, включаючи створення робочих груп, обмін представниками, експертами і навчання кадрів; проведення спільних науково-практичних конференцій із проблем удосконалення правового регулювання діяльності у сфері міждержавної боротьби з правопорушеннями та злочинами.

Звертає на себе увагу те, що зміни в суспільному житті, об'єктивне розширення і удосконалення соціальних зв'язків, підвищення вимог і ефективності управління диктують необхідність вдосконалення організаторської роботи в органах внутрішніх справ. Однак, оскільки взаємодія є процесом не стихійним, а керованим, і забезпечує не тільки збереження системних якостей, їх стійкість, але і впливає на ефективність управління, то виникає необхідність в координації зусиль з боку суб'єкта управління.

Таким чином, слід визначити, що взаємодія – це застосована на нормативних актах, взаємозалежна, погоджена за місцем і часом діяльність декількох його суб'єктів, спрямована на виконання загальної задачі зміцнення законності і правопорядку і боротьбу зі злочинністю.

Взаємодія являє собою погоджену діяльність поліції (міліції) та інших правоохоронних органів між собою, а також з іншими державними і суспільними органами й організаціями в боротьбі зі злочинністю й іншими правопорушеннями. Взаємодія органів внутрішніх справ країн СНД повинна складатись у погодженості їхніх дій, спрямованих на зміцнення законності і правопорядку, попередження і викорінювання злочинів, виховання посадових осіб і громадян у дусі сумлінного виконання своїх конституційних обов'язків і поваги законів, здійснюваних у межах компетенції цих органів способами і методами, властивими кожному з них. У роботі доведено, що, незважаючи на багатогранність чинників ефективної взаємодії, вона вимагає безпосередньої координації.

Формування координаційних взаємовідносин у системі правоохоронних органів, організованої в основному за лінійно-функціональним принципом, характерне для всіх її рівнів та елементів, а використовують їх не всі, хоча відповідно до закону на цю функцію мають право більшість з них.

Аналіз практики показує, що координаційну діяльність здійснюють усі правоохоронні органи. Це пов'язане, по-перше, з об'єктивною необхідністю дотримання безперервної цілісності, єдності та спадковості у вирішенні завдань по боротьбі зі злочинністю та правопорушеннями, по-друге ця діяльність яскраво відображає реальне залучення елементів координації до процесів управління правоохоронними органами.

Вважаємо, що не викликає сумніву особлива необхідність постійної координації взаємодії органів внутрішніх справ як України, так і усіх інших

країн-учасниць Співдружності у боротьбі з різного роду злочинністю та правопорушеннями. У своїй сутності координація буде створювати умови для взаємодії міліції (поліції) у протидії транскордонному криміналу. Запровадження будь-яких конкретних заходів неможливо без урахування як позитивного, так і негативного державного досвіду. Проблема визначення правових принципів, на яких будуються стосунки правоохоронних органів, є дуже актуальною сьогодні.

В міру посилення спеціалізації діяльності органів внутрішніх справ усе більшого значення набуває організація і здійснення взаємодії між ними, їхніми службами, конкретними посадовими особами.

Взаємодія в системі МВС України є з'єднанням окремих (індивідуальних) дій у єдину сукупність, найбільш придатну для досягнення мети, тобто інтеграцію (синтез) дій. Основними умовами такої діяльності є оптимальна координація, узгодження і спеціалізація суб'єктів взаємодії, поділу праці, при якому кожний із учасників виконує постійну функцію, що вимагає особливої навички в повторюваній колективній роботі.

При цьому в основному зважаються такі питання, як правові підстави, процесуальне оформлення взаємодії і форми, в яких воно здійснюється [9, с. 5].

Основний зміст взаємодії полягає в тому, що вона дозволяє поліпшити інформаційне забезпечення, установлювати причини, передумови й умови порушень, скорочувати обсяги перевірок, забезпечуючи високий рівень результативності.

Необхідність взаємодії впливає як з наявності в кожного органа чи організації своїх задач у сфері діяльності в області боротьби зі злочинністю, так і з того, що різним державним органам і громадським організаціям притаманні свої основні методи і форми роботи [10, с. 20].

Головний напрям діяльності різних органів по боротьбі зі злочинністю знаходить висвітлення в координації планів спільних заходів органів міліції, у яких плануються такі заходи профілактичного характеру, проведені разом із громадськими організаціями [10, с. 22].

У ці плани не повинні включатися заходи, що стосуються виняткової відомчої компетенції якого-небудь одного державного органа, інакше буде мати місце дублювання з планами, що поквартально складаються в кожному з цих відомств.

На нашу думку, спільне планування та подальше здійснення заходів з виконанням наявних сил та засобів є організаційною основою управління. Такі плани дозволяють налагодити жорсткий контроль за процесом спільної роботи, дотриматися термінів обміну інформацією, налагодити роботу із планування загальних дій по боротьбі зі злочинністю. Тільки при продуктивній, діловій взаємодії можливо якнайшвидше виявляти осіб, які вчинили злочин в минулому, вживати попереджувальні заходи у боротьбі з правопорушеннями.

Найбільш пекучими для практики є проблеми удосконалення взаємодії правоохоронних органів, у тому числі міліції (поліції) та інших державних органів у боротьбі зі злочинністю як в Україні, так і в інших країнах Співдружності. Форми і методи взаємодії безумовно мають свою специфіку і поки ще цілу низку невирішених проблем. Потребують свого осмислення, чіткої класифікації та нормативного врегулювання різноманітні за змістом процесуальні і непроцесуальні форми взаємодії. Усунення наявних на практиці недоліків, розробка нових форм і методів координації сумісних дій в критичних умовах боротьби зі злочинністю в Україні сприятимуть підйому правоохоронної діяльності на новий більш якісний рівень [11, с. 163–165].

Організація взаємодії становить собою цілеспрямований процес, який має бути проаналізовано з погляду його структури та організації щодо оптимального



управління. Процес взаємодії органів внутрішніх справ є типовим завданням, який до сьогодні мало розглядалося.

Розробка заходів, спрямованих на належне здійснення спільних зусиль при проведенні боротьби з організованою злочинністю, наркобізнесом і незаконним оборотом зброї, незаконною міграцією, стала основним завданням органів внутрішніх справ. Лише координація їхніх дій, уживання невідкладних заходів з мобілізації всіх сил і коштів для попередження і розкриття небезпечних злочинів можуть сприяти вирішенню цього завдання.

Тільки такий підхід може дозволити визначити концепцію боротьби з правопорушеннями з обліком уже сформованих деяких її особливостей впливати на її негативні факти й у відомій мірі прогнозувати ситуацію.

Загальними зусиллями були вироблені принципові позиції, що передбачають: об'єднання зусиль по боротьбі зі злочинністю органів внутрішніх справ; поглиблення і посилення на рівні міністерств і відомств сусідніх держав; створення регіональних робочих груп; координація роботи міліції і поліції з покладанням цієї задачі на конкретні органи і за конкретними напрямками діяльності.

Якщо розглядати взаємодію поліції (міліції) країн СНД у більш широкому розумінні, то такий вид міліцейської діяльності є одним з напрямів зовнішньої політики держав. Дійсно, зміст взаємодії відображає суть зовнішньокримінальної державної політики. Вона є цілеспрямованою активною діяльністю держави із захисту суспільства від злочинності, розроблення та реалізації цілей і завдань, визначення засобів, форм та методів такої діяльності державних, насамперед правоохоронних органів [12, с. 21].

Взаємодія при реалізації міжнародного співробітництва як напряму кримінальної політики держави має змістовий, організаційно-правовий, інформаційно-аналітичний, методичний та ресурсний аспекти. А без цих видів забезпечення навряд чи можлива успішна реалізація згаданих цілей. Цю обставину слід враховувати як державам і посадовим особам, так й іншим суб'єктам, що реалізують вказаний вид діяльності. Адже міждержавне співробітництво у боротьбі зі злочинністю відбувається при взаємодоповненні складних факторів: збереженні державного суверенітету, неприпустимості втручання у внутрішні справи держави; компромісних домовленостях та угодах, що призводять до самообмеження, порушення суверенітету держав [12, с. 22]; дотриманні конституційних прав і свобод людини та громадянина, гарантованих національними конституціями і міжнародно-правовими актами.

Розглядаючи процес вдосконалення законодавства на території колишнього Союзу РСР, потрібно відмітити, що питання взаємодії знаходили в ньому все більш конкретне вираження.

Необхідно визначити такі перспективні форми співробітництва, що включають постійну взаємодію виконавців, прояв ініціативи і творчого підходу у вирішенні завдань: розробка і прийняття пакету законодавчих актів, спрямованих на посилення боротьби зі злочинністю, координацією боротьби з наркобізнесом і незаконним обігом зброї, нелегальною міграцією, внесення відповідних змін до законодавства; вжиття заходів щодо забезпечення правової і соціальної захищеності співробітників міліції і поліції, поліпшення технічної оснащеності органів, що ведуть боротьбу зі злочинністю; створення міждержавних структур з нагляду за діяльністю у сфері боротьби з транснаціональною, міждержавною злочинністю.

З огляду на викладене вважаємо, що нині існує гостра необхідність у визначенні кола осіб, які відповідають за впровадження спільних заходів, порядок та строки обміну інформацією, планування спільних дій у боротьбі зі злочинністю.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Укрепление законности и усиление системы уголовного производства // X Конгресс ООН по предупреждению преступности: Сборник документов. – М. : ЮРЛИТИНФОРМ, 2001. – С. 42.
2. Новий словник української мови. – К. : Аконіт, 1998. – Т. : А–Е. – С. 259.
3. Философский словарь. – М. : Наука, 1978. – С. 74.
4. Философский энциклопедический словарь. – М. : Инфра, 1997. – С. 66.
5. Современная философия: Словарь и хрестоматия. – Ростов н/Д : Феникс, 1996. – С. 17.
6. Всеобщая зависимость; связь явлений. Движение, изменение, функциональная зависимость / Философский словарь ; Под ред. И. Т. Фролова. – М. : Изд-во политическая литература, 1991. – 365 с.
7. Юридична енциклопедія. – К., 1998. – Т. 1. – 669 с.
8. *Шабров О.Ф.* Управление и самоорганизация как формы стабильности и развития / О.Ф. Шабров // Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления. – Ростов н/Д, 1999. – С. 183.
9. *Волошин С.М.* Взаимодействие оперативного работника уголовного розыска при установлении лица, совершившего квартирную кражу / С.М. Волошин, А. В. Сивачев. – М., ВНИИ МВД СССР, 1985. – 80 с.
10. Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности // Вопросы борьбы с преступностью. – № 10. – М. : Изд-во Юридическая литература, 1969. – 232 с.
11. Оперативний підхід до організації взаємодії правоохоронних органів у боротьбі з організованою злочинністю // Вісник АПрНУ. – 1997. – № 1. – 203 с.
12. *Цепелев В.Ф.* Международное сотрудничество в борьбе с преступностью: уголовно-правовые, криминологические и организационно-правовые аспекты / Академия управления МВД России. – М., 2001.

Отримано 17.02.2016

УДК 351.741.

І.В. Бойко

## ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ НОРМАТИВІВ НАВАНТАЖЕННЯ ТА ШТАТНОЇ ЧИСЕЛЬНОСТІ ДІЛЬНИЧНИХ ОФІЦЕРІВ ПОЛІЦІЇ

*У статті розкрито особливості визначення нормативів навантаження та штатної чисельності дільничних офіцерів поліції Національної поліції України. В основу методики моделі наукової розробки покладено один з прийомів науки управління для визначення нормативів навантаження та штатної чисельності працівників державних організацій та установ. Суть її полягає в тому, що шуканий показник вводиться з відношенням сумарних витрат робочого часу на виконання функціональних обов'язків до корисного фонду робочого часу одного працівника за один і той же плановий період, а сумарні витрати робочого часу являють собою суму здобутків установлених норм часу з виконання видів робіт та частоти їх повторюваності протягом року.*

**Ключові слова:** нормативи навантаження, штатна чисельність, дільничні офіцери поліції, робочий час, методика.

*В статье раскрыты особенности определения нормативов нагрузки и штатной численности участковых офицеров полиции Национальной полиции Украины. В основу методики модели научной разработки положен один из приемов науки управления для определения нормативов нагрузки и штатной численности работников государственных организаций и учреждений. Суть ее заключается в том, что искомый показатель вводится с учетом соотношения суммарных расходов рабочего времени на выполнение функциональных обязанностей к полезному фонду рабочего времени одного работника за один и тот же плановый период, а суммарные расходы рабочего времени представляют собой сумму достижений установленных норм времени по выполнению видов работ и частоты их повторяемости в течение года.*

**Ключевые слова:** нормативы нагрузки, штатная численность, участковые офицеры полиции, рабочее время, методика.

*The features of determination of norms of loading and regular quantity of district officers of police of the National police of Ukraine are exposed in the article. In basis of method of model of scientific development one of receptions of management science is fixed for determination of norms of loading and regular quantity of workers of state organizations and establishments. Essence of it consists in that the sought after index is entered with the relation of total charges of working hours on implementation of functional duties in the mercenary fund of working hours of one worker for the same planned period, and the total charges of working hours show by itself the sum of achievements of the set norms of time from implementation of types of works and frequency of their repetition during a year.*

**Keywords:** norms of loading, regular quantity, district officers of police, working hours, method.

Підписання та ратифікація нашою державою і Європейським Союзом “Угоди про асоціацію між Україною, однієї сторони, та Європейським Союзом,

Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони” [1] дає змогу перейти від партнерства і співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції, а також посилювати співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод [2]. Отже, європейська інтеграція є стратегічним напрямом нашої держави, яка зобов’язує Україну забезпечити ефективне функціонування інститутів, що гарантуватимуть утвердження верховенства права та укріплення інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. А це в свою чергу вимагає від України здійснення програми широкомасштабної адміністративної реформи, яка обумовлює як проведення реформування органів внутрішніх справ України в цілому, так і дільничних офіцерів поліції зокрема.

На сьогодні в державі здійснюється реформування органів внутрішніх справ України. Так, наприклад, розпорядженням Кабінету Міністрів України “Питання реформування органів внутрішніх справ України” від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р схвалено Стратегію розвитку органів внутрішніх справ України та Концепцію першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ [3]. Відповідно до схвалених документів та Закону України “Про Національну поліцію” від 2 липня 2015 р. № 580-VIII до структури Національної поліції України входять дільничні офіцери поліції, які у свою чергу є підрозділом поліції превенції, до якої входять поліції ювінарної превенції та патрульна служба поліції [4]. Завданням підрозділів поліції превенції є діяльність, яка безпосередньо спрямована на забезпечення публічної безпеки і порядку в громадських місцях, а також забезпечення прав і свобод людини, її безпеки та захист від протиправних посягань, надання у межах своїх повноважень правової, соціальної допомоги та інших послуг населенню.

Саме дільничні офіцери поліції (далі – дільничні) можуть стати прототипом для формування нового взірця працівника поліції. Дільничним офіцерам належить відіграти ключову роль у поверненні довіри населення до органів внутрішніх справ та Національної поліції України, а також встановленні партнерської моделі взаємовідносин суспільства і поліції, оскільки саме вони найбільше наближені до людей.

Водночас в період адміністративного реформування кожна сфера державного управління гостро потребує науково обґрунтованого і, звідси, максимально ефективного управління. Важливою ланкою, що вносить істотний вклад в забезпечення громадського порядку і безпеки, є підрозділи дільничних поліції превенції. Отже, відбудеться перехід до європейських стандартів української поліції за змістом, за формою і за значенням. У цьому році в структурі Національної поліції буде організовано проведення переатестації та атестація нових дільничних офіцерів.

Таким чином, в умовах кардинальних перетворень, що мають місце в нашій державі, перед органами Національної поліції України постає завдання зміни пріоритетів у напрямі демократизації взаємовідносин з людиною і громадянином, беззаперечного дотримання прав людини і основоположних свобод, надання допомоги населенню як з правових, так і з соціальних питань. Отож, зміна пріоритетів безпосередньо стосується діяльності дільничних, оскільки важливість їх функціонування зумовлено саме тим, що вони, зокрема:

- безпосередньо й реально впливають на стан забезпечення публічної безпеки і порядку на території, що ними обслуговується. Проводять загальну та індивідуальну профілактику серед жителів адміністративної дільниці;
- є представниками органів Національної поліції на території адміністративної дільниці, а в сільській місцевості – держави в цілому. Щодня спілкуються з меш-

канцями, і власне формують громадську думку про роботу як органів внутрішніх справ України в цілому, так і Національної поліції зокрема, а також про стан правопорядку у державі;

– взаємодіють з працівниками різних служб і підрозділів органів Національної поліції України та правоохоронними органами держави, іншими виконавчими органами і органами місцевого самоврядування, громадськими формуваннями з охорони правопорядку і державного кордону щодо виявлення, попередження, припинення правопорушень та протидії злочинам, а також їх розкритті, розшуку злочинців та безвісти зниклих осіб на закріпленій за ними адміністративній території дільниці.

Таким чином, актуальність цієї статті зумовлена прагненням України увійти до єдиного європейського простору, що вимагає суттєвих змін у багатьох сферах життєдіяльності країни, що зобов'язує нашу державу забезпечити ефективне функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права та проведення реформування органів внутрішніх справ України. Інакше кажучи, чинниками соціального та правового характеру, а це, *по-перше* – підвищення рівня безпеки об'єктів відповідних адміністративно-правових відносин при вирішенні проблем адаптації до нових умов організаційної структури органів Національної поліції та підрозділів дільничних офіцерів. Таким чином, соціальна значущість теоретико-методологічної розробленості досліджуваного питання щодо визначення нормативів навантаження та штатної чисельності дільничних офіцерів поліції на сьогодні є украй необхідним та перспективним напрямом організації управління органів Національної поліції, і *по-друге*, – нагальної потреби в удосконаленні чинного законодавства щодо закріплення належних перетворень, нових завдань, функцій відповідними правовими нормами у сфері організації діяльності дільничних офіцерів.

І саме тому визначення нормативів навантаження та штатної чисельності дільничних офіцерів поліції органів Національної поліції буде сприяти підвищенню ефективності їх діяльності, а це, у свою чергу, покращить стан забезпечення публічної безпеки і порядку, профілактику правопорушення та протидію злочинності на конкретній території адміністративній дільниці, і в цілому в державі.

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження організації функціонування органів виконавчої влади й, зокрема органів внутрішніх справ та поліції, а також діяльності дільничних (інспекторів міліції) офіцерів поліції було предметом досліджень багатьох наукових праць українських та зарубіжних учених, зокрема: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахрара, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, А.С. Васильєва, В.К. Гіжевського, В.Н. Гаращука, С.Т. Гончарука, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, М.М. Дорогих, М.І. Єропкина, В.В. Зулі, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, О.П. Ключниченка, Л.В. Ковалюк, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Я.Ю. Кондратьєва, О.П. Коренева, Б.М. Лазарева, О.Є. Луньова, А.О. Нечитайленка, О.І. Остапенка, В.І. Олефіра, Р.С. Павловського, І.П. Пахомова, В.П. Петкова, Л.Л. Попова, П.М. Рабиновича, Ю.І. Римаренка, О.П. Рябченко, В.М. Самсонова, О.І. Семчика, А.О. Селіванова, А.В. Серьогіна, О.Ф. Скакуна, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тищенко, В.В. Цветкова, І.М. Шопіна, Ю.С. Шемшученка, В.К. Шкарупи, О.Н. Ярмиша та інших.

Прикладні аспекти організації діяльності дільничних (інспекторів міліції) офіцерів поліції були предметом аналізу в працях таких науковців, як: К.К. Афанасьєва, А.В. Бережної, А.П. Головіна, А.В. Запорожцева, В.М. Зіничка, О.В. Ковальова, О.В. Кізнера, В.Л. Пасічника, М.О. Ткачука, В.І. Ткаченка та інших авторів,



які зробили свій внесок щодо організаційно-правових аспектів діяльності дільничних. Деякі вчені, зокрема О.В. Кизнер, В.Л. Пасічник та інші, досліджували проблему нормативів навантаження та штатної чисельності дільничних фрагментарно та недостатньо.

Слід зазначити, що за даними МВС України, штатна чисельність дільничних на 01.01.2015 складала 11 тис. 874 працівники, фактична чисельність – 10 тис. 613, некомплект – 1261 (10,6%). Хоча у 2005 році штатна чисельність дільничних складала більше 15 тис. працівників. Водночас відповідно до ч. 3 п. 3 Указу Президента України від 19.07.2005 № 1119/2005 МВС України було передбачено забезпечити збільшення в межах штатної чисельності органів внутрішніх справ кількості дільничних інспекторів та відповідно зменшення розміру дільниць, що ними обслуговуються [5].

Отже, упродовж останніх років ми бачимо лише скорочення штатної чисельності дільничних, нині існує некомплект дільничних інспекторів 1261 (10,6%), тобто на тих дільничних, хто працює і виконує свої функціональні обов'язки на закріпленій території адміністративної дільниці, підвищується навантаження, але оплата заробітної плати залишається на тому ж рівні (станом на 01.10.2014 розмір грошового забезпечення складав 2 тис. 160 грн у перший рік служби) [6] та ще й не індексується з урахуванням зростання базового індексу споживчих цін, яке за січень цього року в Україні становило 2,6 % та п'ятий місяць поспіль тривало високими темпами в межах 2,3–2,8%. [7]. Як наслідок, базова інфляція у річному вимірі на сьогодні в нашій державі досягла 26,1 %, перевищивши рекордне значення початку 2009 року (23,6 %), а грошове забезпечення дільничних не індексувалося, реальна оплата праці дільничного у порівнянні з 2013 роком знизилась майже втричі.

Крім того, у Національній поліції не повинно бути великої різниці при оплаті праці поліцейським за умови виконання ними подібних завдань та однакових витрат фізичної і розумової енергії. На сьогодні поліцейський патрульної поліції в середньому отримує 8–10 тис. грн. Тому вважаємо, що дільничний офіцер поліції має отримувати не менше грошове забезпечення.

Слід зазначити, що упродовж 2014 року дільничні (інспектори міліції) здійснювали контроль за 203,4 тис. осіб, що перебували на профілактичних обліках органів внутрішніх справ, у тому числі – 105,2 тис. раніше засуджених осіб, серед яких: 14,7 тис. тих, які перебувають під адміністративним наглядом; 34,4 тис. осіб, які формально підпадають під встановлення адміністративного нагляду; 56,1 тис. засуджених за злочини середньої, невеликої тяжкості. 80 тис. засуджено за вчинення злочинів, виконання вироку щодо яких не пов'язано із позбавленням волі. Крім того, на профілактичному обліку дільничних знаходилось 5,9 тис. психічно хворих, які становлять суспільну небезпеку, та 77,3 тис. осіб, які вчинили насильство в сім'ї. Водночас особам, які вчиняють насильство в сім'ї, винесено понад 79 тис. офіційних попереджень, а за повторне вчинення насильства в сім'ї, ДІМ винесено 6,4 тис. захисних приписів.

У 2014 році дільничними особисто розкрито 61215 злочинів (28,3 % від їх загальної кількості), у середньому за рік одним дільничним розкрито 5 злочинів, за їх участю розкрито 165867 злочинів (76,6 % від їх загальної кількості). За ініціативою ДІМ встановлено адміністративний нагляд стосовно 10159 тис. раніше засуджених осіб до позбавлення волі, або 22,8 % осіб, які формально підпадають під адміністративний нагляд, а також продовжено цей нагляд стосовно 2251 тис. раніше засуджених осіб, або 15,3 % від загальної кількості осіб, які заходились під адміністративним наглядом.

Таким чином, сьогодні нормативи навантаження на одного дільничного офіцера поліції є значними. Втім, за даними соціологічного дослідження, яке було проведено у 2013 році фахівцями Інституту соціології Національної академії наук України щодо ставлення українців до дільничних інспекторів міліції, безпосередньо роботу дільничних позитивно оцінювали тільки 16 % українців [8]. Але, наприклад, у Великій Британії громадська думка про ефективність роботи поліції повина сягати не менше 81 % опитаних, які задоволені або дуже задоволені роботою поліції [9].

Слід зазначити, що у 1999 році авторським колективом науковців Державного науково-дослідного інституту Національної академії внутрішніх справ України у складі Пасічника В.Л. (керівник) та Бойка І.В. (відповідальний виконавець) було проведено наукове дослідження із визначення нормативів навантаження та штатної чисельності дільничних (інспекторів міліції) органів внутрішніх справ України [10, с. 2], у результаті якого було розроблено “Методику визначення нормативів навантаження та штатної чисельності дільничних інспекторів міліції МВС України”. В основу методики моделі наукової розробки покладено один з прийомів науки управління для визначення нормативів навантаження та штатної чисельності працівників державних організацій та установ. Суть її полягає в тому, що шуканий показник вводиться з відношенням сумарних витрат робочого часу на виконання функціональних обов’язків до корисливого фонду робочого часу одного працівника за один і той же плановий період, а сумарні витрати робочого часу є сумою здобутків установлених норм часу з виконання видів робіт та частота їх повторюваності протягом року. Корисний фонд робочого часу – це різниця робочого часу одного дільничного та часу невиходів його на службу (відпустки, хвороба тощо).

Перенавантаження певних видів робіт, їх питома вага, частота повторень протягом конкретного проміжку часу складала певну кількість надлишкових годин. У процесі розробки методики було встановлено, що річний обсяг витрат робочого часу, необхідний дільничному для виконання своїх безпосередніх обов’язків, складає 2383 години.

У розрахунку нормативів навантаження та штатної чисельності дільничних було використано побудову моделі: корисний річний фонд одного працівника дорівнює 1759 годин (307 робочих днів  $\times$  40 : 6 = 2047 годин; середня відпустка становить 34 робочих днів  $\times$  40 : 6 = 227 годин; хвороба – 3 відсотки = 61 година; всього невиходів на службу 288 годин).

Отже, корисний фонд робочого часу дільничного склав: 2047 – 288 = 1759 годин, а річний обсяг витрат робочого часу, необхідний для виконання функціональних обов’язків, покладених на дільничного, складає 2383 години.

Коефіцієнт перенавантаження на дільничного склав 1,35 % (2383 : 1759 = 1,35). У відповідності з наказом МВС України від 13.04.1999 № 299 “Про впорядкування навантаження щодо кількості населення на дільничного інспектора міліції”, встановлено навантаження на дільничного з розрахунку так, щоб один дільничний у сільській місцевості обслуговував не більше 3-х тис. жителів, а в містах і селищах міського типу – 4-х тис. жителів. До речі, зазначений наказ МВС нині Національній поліції необхідно відмінити та видати новий наказ, в якому закріпити норми навантаження на одного дільничного офіцера поліції.

Але щоб встановити більш рівномірні норми навантаження на одного дільничного, необхідно урахувати коефіцієнт перенавантаження – 1,35 %.

У 1999 році в Україні проживало 50105600 мешканців із них: міського населення 34017000 чол., сільського населення 16088200 чол.

Для того, щоб отримати кількість дільничних, які виконують свої функціональні обов'язки з перенавантаженням, потрібно кількість міського населення розділити на норму кількості населення, яке обслуговує один дільничний (34017000 : 4 000 – 8 тис. 504 чол.).

Щоб визначити реальну кількість дільничних інспекторів, які обслуговують міське населення, необхідно число 8 тис. 504 (дільничних) помножити на коефіцієнт перенавантаження – 1,35 % (8 тис. 504 x 1,35 = 11 тис. 480). Встановлюючи кількість міського населення, яке припадає на одного дільничного, необхідно населення, яке проживає в містах і селищах міського типу поділити на кількість необхідних дільничних (34017000 : 11480 = 2 тис. 963 чол.), а при округленні числа 2963, ця цифра дорівнює 3000 чол., тобто (усереднено) на одного дільничного припадає 3 тис. населення, яке проживає в містах і селищах міського типу.

Для того, щоб встановити кількість дільничних, які виконують свої функціональні обов'язки з перенавантаженням, варто сільське населення України поділити на норму кількості населення, яке обслуговує один ДІМ (16088200 : 3000 = 5 тис. 363 чол.).

Щоб визначити реальну кількість ДІМ, які забезпечують обслуговування сільського населення, необхідно їх кількість помножити на коефіцієнт перенавантаження (5363 x 1,35 = 7 тис. 240). З огляду на попередні дані, для встановлення кількості сільського населення, що обслуговує один дільничний потрібно загальну кількість сільського населення поділити на необхідну кількість дільничних (16088200 : 7240 = 2 тис. 222 чол.), а при округленні цієї цифри отримуємо (усереднене) число 2 тис. 200 чол. на одного дільничного.

Таким чином, науковцями було рекомендовано норматив навантаження **на одного дільничного у містах та селищах міського типу – 3 тис. жителів, та в сільській місцевості – 2 тис. 200 жителів** [10, с. 8].

Сьогодні нормативи навантаження на одного дільничного є чинними, оскільки передбачені в чинному Положенні про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України, яке затверджено наказом МВС від 11.11.2010 № 550 і визначається до розрахунків у містах – до 3 тис. чол., а в сільській місцевості – до 2,2 тис. чол., (підпункт 10.2 пункт 10 вказаного Положення) [11].

Враховуючи, що робота з розробки методики здійснювалась у 1999 році, коли кількість населення в Україні становила 50105,6 тис. мешканців із них: міського населення 34017,0 тис. чол., сільського населення 16088,2 тис. чол., можна розрахувати штатну чисельність дільничних на 2015 рік. Зокрема, з огляду на те, що кількість міського населення на 1 січня 2015 року становила 29673,1 тис., норматив навантаження на 1 дільничного складає 2,6 тис. осіб міського населення. Для сільського населення норматив навантаження розраховується аналогічно.

$13256,2 \text{ тис.} \times 2,2 \text{ тис.} : 16088,2 \text{ тис.} = 1,8 \text{ тис. чол.}$

Отже, штатна чисельність дільничних офіцерів поліції у містах та селищах міського типу України має складати **11,3 тис. чол., у селах 7,3 тис. чол.**

Таким чином, враховуючи соціально-політичну та криміногенну ситуацію, що нині склалася в державі, а також те, що на сьогодні підрозділи дільничних офіцерів поліції недоукомплектовані (за даними МВС України штатна чисельність дільничних органів внутрішніх справ України на 01.01.2015 складала 11 тис. 874 од., фактична чисельність становить – 10 тис. 613 од. Звідси відповідно до штатного розкладу некомплект дільничних інспекторів складає 1261 працівник, тобто 10,6 % від їх загальної кількості) та, беручи до уваги норми навантаження

на дільничних офіцерів поліції (про що зазначалося вище), вважаємо за необхідне значно збільшити штатну чисельність підрозділів дільничних офіцерів поліції (за нашими підрахунками – вона має складати майже **18,6 тис.чол.**).

Отже, чинне Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України, яке затверджено наказом МВС від 11.11.2010 № 550, необхідно відмінити, оскільки воно базується на нормах Закону України “Про міліцію”, який не є чинним у зв’язку з прийняттям Закону України “Про Національну поліцію” 2 липня 2015 р., та затвердити нове Положення про дільничних офіцерів поліції, в якому закріпити нормативи навантаження на одного дільничного офіцера поліції, що складе 2,6 тис. осіб міського населення, сільського населення – 1,8 тис. чол. відповідно.

Окрім того, серед комплексу першочергових заходів, яких необхідно вжити для підвищення ефективності діяльності дільничних офіцерів поліції та підняття їх соціального статусу, чи не найважливішим є створення спеціальної державної системи матеріального і морального захисту дільничних офіцерів (належне грошове забезпечення, створення гідних умов для їх роботи, забезпечення житлом і службовими приміщеннями, транспортними засобами, засобами зв’язку тощо). Водночас у 2015 році при опитуванні дільничних (84 % з 3143 опитаних) вважають, що на ефективність діяльності дільничних офіцерів поліції найбільш негативно впливає саме недостатність ресурсів. Отже, забезпечення дільничного офіцера поліції у повному обсязі матеріально-технічними ресурсами, засобами технічного контролю та фіксації протиправних дій громадян, транспортом та витратними матеріалами – це дієвий крок на шляху до реального забезпечення публічного порядку та безпеки і зменшення рівня злочинності в державі.

**Підсумовуючи викладене вище**, можна зробити висновок про те, що запропонована у статті методика моделі наукової розробки використовується для визначення нормативів навантаження та штатної чисельності дільничних будь-яким органом Національної поліції і при її використанні керівникам цих органів не потрібно спеціальної професійної підготовки. Чисельність дільничних офіцерів поліції може корегуватися з обов’язковим урахуванням: стану оперативної обстановки; особливостей територіально-демографічного розташування міста (району) та їх адміністративного поділу; індивідуально диференційованої площі залежно від кількості населених пунктів, віддаленості їх від міськрайоргану та між собою; наявності закріпленого за дільничним офіцером автотранспорту; думки населення та місцевих органів самоврядування.

Успішність реформування органів внутрішніх справ України в цілому, а також дільничних офіцерів поліції зокрема, залежить, на нашу думку, від двох основних чинників. *По-перше*, мають бути визначені нормативи навантаження та штатна чисельність дільничних органів Національної поліції для дослідження дефініції оцінювання діяльності дільничних офіцерів поліції. *По-друге*, це дає можливість розроблення методології системи оцінювання діяльності дільничних для класифікування та змісту критеріїв оцінки ефективності за напрямками діяльності дільничних, які мають базуватися, зокрема, на: кількісних та якісних показниках; оцінці громадської думки про ефективність роботи дільничних офіцерів поліції і про шляхи її удосконалення; максимально ефективному використанні коштів платників податків, витрачених на утримання дільничних, що в сукупності мають стати підґрунтям для отримання об’єктивної інформації щодо актуальності розвитку підрозділів дільничних офіцерів поліції.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 40. – Ст. 2021.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 2125.
3. Питання реформування органів внутрішніх справ України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 96.
4. Про Національну поліцію : Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
5. Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності : Указ Президента України від 19 липня 2005 р. № 1119/2005 // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 135.
6. Дільничним інспекторам підвищили зарплату / Перший український інформаційний 31 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.5.ua/suspilstvo/u-mvs-na-20protsent-pidvyshcheno-zarplatu>.
7. Данилишин Б. Як рятувати гривню і яким має бути курс / Б. Данилишин, академік НАН України // Радіо Свобода 17 червня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article>.
8. Соціологи: “дільничний – не просто посада, а необхідний суспільству інститут” / Засідання круглого столу Інститут соціології НАН України. – К., 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua>.
9. Осика І.М. Критерії оцінки ефективності діяльності поліції з точки зору населення 5 червня 2015 рік / І.М. Осика // Інформаційний бюлетень поліції Центрально-Західного графства Англії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://policereform.org/articles/kriteriyi\\_ocinki\\_efektivnosti\\_diyalnosti\\_policiyi\\_z\\_tochki\\_zoru\\_naselennya](http://policereform.org/articles/kriteriyi_ocinki_efektivnosti_diyalnosti_policiyi_z_tochki_zoru_naselennya).
10. Пасічник В.Л. Методика визначення нормативів навантаження та штатної чисельності дільничних інспекторів міліції МВС України / В.Л. Пасічник, І.В. Бойко // Наукова справа Науково-дослідного інституту проблем боротьби зі злочинністю Національної академії внутрішніх справ України. – 1999. – № 42. – Т. 4. – С. 1–9.
11. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі МВС України : наказ МВС України від 11 листопада 2010 р. № 550 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 95. – Ст. 3386.

Отримано 13.01.2016



## ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНІ ОСОБИ: ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

*У статті розглянуті теоретичні підходи до визначення понять “внутрішньо переміщена особа”, правовий статус внутрішньо переміщених осіб, порядок реалізації громадянами невід’ємного права на встановлення відповідного правового статусу згідно із законодавством України. Визначено відмінність між поняттям “біженець” та “внутрішньо переміщена особа”. Окреслюються основні проблемні питання, що виникають у зв’язку із забезпеченням та реалізацією прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, визначаються окремі шляхи та напрями їх вирішення.*

**Ключові слова:** внутрішньо переміщені особи, біженець, громадяни України, іноземці, правовий статус внутрішньо переміщених осіб.

*В статье рассмотрены теоретические подходы к определению “внутренне перемещенное лицо”, правовой статус внутренне перемещенных лиц, порядок реализации гражданами неотъемлемого права на установление соответствующего правового статуса в соответствии с законодательством Украины. Определены различия между понятием “беженец” и “внутренне перемещенное лицо”. Определяются основные проблемные вопросы, возникающие в связи с обеспечением и реализацией прав и свобод внутренне перемещенных лиц, определяются отдельные пути и направления их решения.*

**Ключевые слова:** внутренне перемещенные лица, беженец, граждане Украины, иностранцы, правовой статус внутренне перемещенных лиц.

*In paper theoretical approaches to the definition of “the internally displaced person”, legal status of internally displaced persons, an order of realization by citizens of an inalienable right to establishment of the corresponding legal status according to the legislation of Ukraine are considered. Distinctions between the concept “refugee” and “internally displaced person” are defined. The main problematic issues arising in connection with providing and realization of the rights and freedoms of internally displaced persons are defined, separate ways and the directions of their decision are defined.*

**Keywords:** internally displaced faces, refugee, citizens of Ukraine, foreigners, legal status of internally displaced persons.

Важливою характеристикою сучасного світу є глобальні міграційні процеси, інтенсивність яких постійно зростає. Їх особливою складовою є так звана внутрішня міграція, що включає міграцію осіб, переміщених всередині країни. За даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), через збройні конфлікти та насильство чисельність внутрішньо переміщених осіб у світі досягла рекордної відмітки – 38 мільйонів. Щодня у світі змушені залишати свої домівки близько 30 тис. осіб [1].

Вперше за десятиліття Європа спостерігає масову хвилю вимушеного переміщення осіб, викликану війною в Україні. Масштаби цього переміщення

визначають потужні виклики для України. За даними Міністерства соціальної політики України, на сьогодні на обліку перебуває 1 783 361 переселенець або 1 441 324 сім'ї з Донбасу і Криму та гостро стоїть питання забезпечення прав і свобод цієї категорії громадян. Чітке розмежування понять “внутрішньо переміщена особа” та “біженець” дозволить виділити особливості підходу до забезпечення та реалізації невід’ємного права на встановлення відповідного правового статусу. А для забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб необхідно чітко юридичне визначення критеріїв, за якими громадяни підпадають під категорію “внутрішньо переміщених осіб” та розуміння їх чисельності.

*Мета статті* – розглянути теоретичні підходи до визначення понять “внутрішньо переміщена особа”, правовий статус внутрішньо переміщених осіб, порядок реалізації громадянами невід’ємного права на встановлення відповідного правового статусу згідно із законодавством України; дослідити відмінність між поняттям “біженець” та “внутрішньо переміщена особа”; окреслити основні проблемні питання, що виникають у зв’язку із забезпеченням та реалізацією прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, визначаються окремі шляхи та напрямки їх вирішення.

Проблема осіб, переміщених всередині країни, протягом останніх років викликає занепокоєння міжнародного співтовариства, оскільки перетворилася в одну із найбільш гострих політичних та гуманітарних проблем. Переважна більшість сучасних наукових досліджень присвячена аналізу міжнародного режиму захисту прав біженців загалом і міжнародно-правового статусу біженців та шукачів притулку зокрема. Окремі аспекти забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні і світі розглядалися в працях Аракелова І.О., Балуєва О.В., Беззуба І.О., Бритченко С.П., Буроменського М.В., Гончаренко О.А., Гринчака В.А., Зельдіної О.Р., Іванова Д.В., Козинець І.Г., Крахмальнової К.О., Малиновської О.А., Новік В.О., Піроцького Б.Ю., Потапова В.І., Тищенко Н.І., Чеховича С.Б., Шестак Л.В., Гудвін-Гілл Г.С., Дженнінгс Р., Хетеуей Дж. та інших.

Термін “особи, переміщені всередині країни” почав використовуватися тільки наприкінці ХХ ст., коли міжнародне співтовариство вперше зіткнулося з цією проблемою. Після Другої світової війни на міжнародному рівні намагалися створити законодавчі механізми щодо захисту осіб, які, рятуючись від переслідувань, перетинали державні кордони. У 1951 р. була прийнята Конвенція ООН про статус біженців та утворений Верховний Комісаріат у справах біженців. Але механізми, створені для біженців, не врахували тих осіб, які вимушені були переміщатися всередині власної країни. Ці особи, які внаслідок різних причин не змогли або не побажали залишити свою країну, не підпадали під міжнародно-правовий захист. Розгляду цієї проблеми на міжнародному рівні також заважало традиційне уявлення про державний суверенітет. Уряди країн залишали за собою виключне право вирішувати питання, пов’язані з положенням своїх громадян. Проте у 1990- рр. ситуація змінилася. Ключовим фактором, що привернув увагу світового товариства до питання переміщень, стало збільшення кількості осіб, переміщених всередині країн. Причиною такого зросту, у першу чергу, були громадянські війни, які поділили країни за расовою, релігійною, етнічною чи мовною ознаками. Але коли геополітична боротьба пішла на спад, гуманітарна проблема в Анголі, Афганістані, Мозамбіку, Руанді, Сомалі вийшла на перший план і викликала відчуття міжнародної відповідальності стосовно людей, що знаходяться в небезпеці у власній країні. Певна зацікавленість у захисті людей на території їх власної держави була також обумовлена намаганням західних країн

обмежити потік біженців. З початку 1990-х рр. уряди цих країн запроваджують всілякі обмеження на прийом біженців, а це в свою чергу приводить до збільшення кількості осіб, переміщених всередині країни.

Отже, захист осіб, переміщених всередині країни, став усвідомлюватися як політична та стратегічна мета, яка вимагає довгострокової співпраці. Враховуючи кризову ситуацію, яка склалася у світі з внутрішньо переміщеними особами, Генеральний секретар ООН на прохання Комісії з прав людини призначив у 1992 р. доктора Франсіса М. Денга своїм представником з питань переміщених осіб і доручив йому розробити нормативні рамки щодо забезпечення захисту переміщених всередині країни осіб. Після дослідження зазначеного питання було рекомендовано підготувати єдиний, узгоджений документ, оскільки чинні міжнародні норми містилися у багатьох законодавчих актах, носили уривчастий характер, були нечіткими та мали прогалини з питань врегулювання статусу переміщених осіб. За дорученням Генеральної Асамблеї ООН та Комісії з прав людини були розроблені і в 1998 р. прийняті Керівні принципи з питань переміщених всередині країни осіб (далі – Керівні принципи), які врегульовують вимушене переміщення осіб всередині країни та є керівними вказівками для міжнародних і неурядових організацій та національної влади для розробки законодавчих актів та політичних заходів стосовно переміщення всередині країни [2].

У вступі “Керівних принципів” дається визначення осіб, переміщених всередині країни як осіб чи групи осіб, яких примусили або вимусили покинути чи залишити своє житло чи місце постійного проживання, зокрема, в результаті чи з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, постійних проявів насилля, порушення прав людини, природних чи техногенних катастроф, і хто не перетинав міжнародно-визнаних державних кордонів. При цьому, зазначені причини переміщення не є вичерпними, про що свідчить слово “зокрема”. Переміщені всередині країни особи є громадянами своїх держав і мають широке коло громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав. [3]

Останнім часом багато урядів іноземних держав включили положення Керівних принципів до внутрішнього законодавства, більшість країн СНД (Росія, Азербайджан, Грузія, Казахстан та інші) також закріпили в національному законодавстві положення щодо надання допомоги та захисту внутрішньо переміщеним особам (використовують термін “вимушені переселенці”). В українському законодавстві поняття “особи, переміщені всередині країни” до останнього часу не застосовувалося, але у зв’язку з безпрецедентними явищами, що відбуваються протягом останніх двох років на сході країни, та тимчасовою окупацією півострова Крим питання внутрішньо переміщених осіб стали актуальними і для України.

Дотримуючись Керівних принципів, 20 жовтня 2014 року Верховна Рада України ухвалила Закон України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”, який дає визначення поняття “внутрішньо переміщена особа”. Тому, починаючи з 22 листопада – дня набрання чинності Закону, внутрішньо переміщені особи в Україні існують не тільки фактично, але і юридично.

Згідно зі статтею 1 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” внутрішньо переміщеною особою (далі – ВПО) є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації,

повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [4].

Зазначені обставини вважаються загальновідомими і такими, що не потребують доведення, якщо інформація про них міститься в офіційних звітах (повідомленнях) Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Міжнародного Комітету Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, розміщених на веб-сайтах зазначених організацій, або якщо стосовно таких обставин уповноваженими державними органами прийнято відповідні рішення.

Факт внутрішнього переміщення підтверджується довідкою про взяття на облік ВПО. Таким чином, на сьогодні це єдиний передбачений законодавством України документ, що підтверджує статус вимушених переселенців. Процедура його отримання чітко прописано в Законі про права та свободи ВПО. Так, за довідкою потрібно звернутися до структурного підрозділу місцевої держадміністрації з питань соціального захисту населення за місцем фактичного проживання із заявою про отримання довідки про взяття на облік ВПО. Довідка про взяття на облік ВПО видається в день подання заяви, підписується та засвідчується уповноваженою посадовою особою структурного підрозділу без сплати будь-яких платежів та зборів. Термін дії довідки безстроковий, окрім випадків, передбачених статтею 12 Закону про ВПО.

Іншим терміном, що вживається щодо осіб, які залишили місце свого постійного перебування внаслідок негативних обставин, є поняття “вимушений переселенець”. У міжнародному й національному іноземному праві цей термін застосовується не часто, а така категорія осіб визначається як “особа, переміщена всередині країни”, “внутрішній біженець”, “внутрішньо переміщена особа” тощо. Так, терміни “внутрішньо переміщені особи” або “особи, переміщені всередині країни” широко використовуються в практиці Управління Верховного комісара у справах біженців ООН.

Внутрішньо переміщені особи та біженці – це люди, які були вимушені індивідуально або групами залишити своє постійне місце проживання. Незважаючи на те, що біженці та ВПО стикаються у більшості з однаковими проблемами, між ними існує значна розбіжність. Біженці перетинають міжнародні кордони та мають право на захист і підтримку держави, до якої переїжджають, і на захист міжнародного товариства через Організацію Об'єднаних Націй (ООН) та його спеціальних агентств. Внутрішньо переміщені особи, навпаки, переміщуються в середині держави. Фактично, внутрішньо переміщені особи – це особи, які підпадають під визначення “вимушені переселенці”, але які, покинувши місце свого постійного проживання, залишаються в країні своєї громадянської належності та можуть користуватися її захистом.

В українському законодавстві біженець – це особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань [5].

Як слушно зазначив Римаренко Ю.І., біженці та ВПО, незважаючи на всі відмінності, мають багато спільних рис. Адже вони мають подібні підстави для

залишення місця свого постійного проживання, потребу в захисті, до них застосовуються схожі заходи такого захисту, основою якого є заборона вислання чи повернення до держави, у якій їм загрожує небезпека. Цим особам також надаються гарантії дотримання їх прав і можливість інтеграції в суспільство країни притулку. Отже, біженці та ВПО належать до однієї категорії осіб – вимушених мігрантів, різновидами якої є також особи, які отримали додатковий і тимчасовий захист. Захист, що отримують ці особи, охоплюється категорією “притулок”, основою якої є сувора заборона повернення в ситуацію небезпеки [6].

Різниця між визначенням статусу біженця та внутрішньо переміщеної особи зазначена в таблиці [7]:

| Основні ознаки       | Біженці   | Внутрішньо переміщені особи  |
|----------------------|---|--|
| Перебування          | <b>поза межами</b> країни свого громадянства  | <b>у межах</b> країни свого громадянства або постійного проживання   |
| Захищеність          | <b>не захищені</b> країною походження   | країна походження <b>зобов’язана надати захист</b> прав і свобод   |
| Підстави переміщення | <i>обґрунтовані побоювання індивідуальних переслідувань у майбутньому за ознакою раси, віросповідання, громадянства, належності до певної політичної групи та через політичні переконання</i> | <i>підтверджені факти збройного конфлікту, постійних проявів насильства, порушення прав людини, природних чи техногенних катастроф</i> |

Законодавчо така категорія осіб, як ВПО, в Україні з часів незалежності зафіксована вперше. Хоча варто зазначити, що попереднім випадком внутрішнього переміщення осіб є уникнення наслідків Чорнобильської катастрофи. Проте тоді допомога цим особам надавалася без формального юридичного їх визначення як внутрішньо переміщених осіб, хоча фактично вони такими були [8].

Проблеми внутрішньо переміщених осіб мають не лише кількісний, а й часовий вимір. При вирішенні будь-якого з вищезазначених питань людей чекають на проблеми і перешкоди через недосконалість відповідної законодавчої бази для забезпечення реалізації прав внутрішньо переміщених осіб. Крім того, заважає відсутність координації між різними установами, які відповідають за розв’язання вищезазначених проблем.

Для України поява внутрішньо переміщених осіб стала викликом, до якого вона не була готова. У зв’язку з цим виникла нагальна необхідність законодавчого закріплення їх статусу. На сьогодні існує невідкладна потреба подальшого вдосконалення чинного законодавства з питань внутрішньо переміщених осіб шляхом розробки та прийняття спеціальних нормативно-правових актів, створення відповідних органів, та координації зусиль між державними установами і організаціями. Вбачається за доцільне наголосити, що чинна нормативна база дає можливість неоднозначного розуміння питання статусу внутрішньо переміщеної особи. На нашу думку, існує необхідність приведення понятійного та термінологічного апарату, який використовується в законодавчих та нормативно-правових актах з питань внутрішньо переміщених осіб, до єдності та уніфікації.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unhcr.org.ua/>.
2. Руководящие принципы по вопросам о перемещении лиц внутри страны [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/internal\\_displacement\\_principles.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml).



3. *Козинець І.Г.* Міжнародні стандарти захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам / І.Г. Козинець, Л.В. Шестак // Молодий вчений. – 2014. – № 12 (15).
4. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 1. – Ст. 1.
5. Про біженців та осіб, які потребують додаткового та тимчасового захисту : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3671-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 16. – Ст. 146.
6. *Марценюк П.П.* Перспективи вдосконалення законодавства України у сфері регулювання статусу біженців / П.П. Марценюк // Форум права. – 2013. – № 8. – С. 258–261.
7. *Кобець М.П.* Щодо поняття внутрішньо переміщена особа в законодавстві України / М.П. Кобець // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – № 8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pap.in.ua>.
8. *Тищенко Н.І.* Внутрішньо переміщені особи в Україні як проблема сьогодення / Н.І. Тищенко, Б.Ю. Піроцький // Молодий вчений. – 2014. – № 10 (3). – С. 124–126.

Отримано 25.03.2016

УДК 349.2:351.741(477)

М.П. Будзинський,  
здобувач ДНДІ МВС України

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

*У статті розглядаються деякі аспекти специфічної діяльності Національної поліції на шляху становлення громадянського суспільства в Україні, визначено певні кроки обов'язкового її реформування та зорієнтовано особовий склад на чітке і неухильне виконання службових обов'язків. Проаналізовано наукові погляди на проблему громадського контролю та визначено його зміст, принципи та форми, а також доведено, що однією із гарантій законності у діяльності правоохоронних органів повинен виступати громадський контроль.*

**Ключові слова:** специфіка діяльності, громадянське суспільство, шляхи становлення, Національна поліція, концепція реформування, дотримання законів, контроль, суб'єкти контролю, громадський контроль, цивільний контроль над правоохоронними органами.

*В статье рассматриваются некоторые аспекты специфической деятельности Национальной полиции на пути становления гражданского общества в Украине, определены конкретные шаги обязательного ее реформирования и сориентирован личный состав на четкое и неукоснительное исполнение служебных обязанностей. Осуществлен анализ научных взглядов на проблему общественного контроля и определено его содержание, принципы и формы, а также подчеркнута, что одной из гарантий законности деятельности правоохранительных органов должен выступать общественный контроль.*

**Ключевые слова:** специфика деятельности, гражданское общество, пути становления, Национальная полиция, концепция реформирования, соблюдение законов, контроль, субъекты контроля, общественный контроль, общественный контроль над правоохранительными органами.

*In the paper several aspects of specific activities of the National Police are examined on the way of formation of civil society in Ukraine, the concrete steps of its obligatory reformation are defined and a personnel is orientated on the clear and absolute course of duty. In the work several views on the problem of public control are examined and it's determined its contents, principles and forms, and it's grounded, that one of the guarantees of legality in administrative activity of law enforcement authorities must be the public control.*

**Keywords:** specificity of activities, civil society, ways of formation, National Police, conception of reformation, observance of laws, control, control subjects, public control, civil control over the law enforcement authorities.

Забезпечення прав і свобод людини й громадянина, відкритість органів державної влади для громадського контролю є необхідними передумовами побудови в Україні громадянського суспільства, підвищення ролі засобів масової інформації, політичних партій, громадських організацій. Проблема полягає в тому, що в умовах побудови громадянського суспільства в Україні виникає необхідність

дієвого механізму громадського контролю за формуванням та діяльністю правоохоронних органів. Відсутність чіткої стратегії розбудови соціально-демократичного, правового суспільства з відповідно розвинутою економікою, боєздатною армією та реально працюючою правоохоронною системою свідчить про те, що існуючі концептуальні теорії формування, на яких би базувався відповідний управлінський курс перетворень, на сьогодні не сприяють активному подоланню труднощів виходу України з кризи.

У науковій, політичній, публіцистичній літературі, у засобах масової інформації та на шпальтах газет сьогодні тривають серйозні дискусії з приводу того, що ж являє собою громадянське суспільство, яке існує на сьогодні. У процесі історичного розвитку цього поняття, започаткованого ще в епоху Платона й Аристотеля, з'явилося цілісне вчення про суспільство, державу та людину, а у подальшому вченими розглядалися проблеми громадянськості та взаємовідносин людини з владою та її повноважними представниками [4].

Проблема громадського контролю як самостійного соціально-правового явища вимагає дослідження його правової природи, визначення принципів та форм, а також особливостей, зважаючи на специфіку предмета контролю – діяльності правоохоронних органів, у тому числі й Національної поліції України, спрямованої на охорону і захист прав та свобод громадян, їхніх законних інтересів. Актуальність зазначеного дослідження полягає у тому, що системно проблеми сутності та напрямів громадського контролю за діяльністю національної поліції у вітчизняній адміністративно-правовій науці не досліджувалися, хоча в цьому є гостра потреба як з теоретичних позицій, так і з позицій формування ефективних заходів удосконалення правового регулювання відносин, пов'язаних із реалізацією юридичних гарантій законності у правоохоронній діяльності.

Теоретико-правовий аналіз правової природи, сутності і змісту, становлення особливостей та формування засад громадського контролю за діяльністю Національної поліції України має спиратися на наукові напрацювання вчених, які досліджували (а деякі і продовжують досліджувати) окремі аспекти, складові зазначеного соціально-правового явища.

Проблеми формування громадянського суспільства досліджували такі відомі українські й зарубіжні вчені як: І. Берлін, М. Грушевський, Т. Гоббс, М. Драгоманов, А. Карась, Б. Кістяківський, Д. Кола, М. Кризан, Ж. Руссо, І. Франко, М. Шаповал та багато інших. У своїх працях видатні науковці, педагоги, психологи, юристи, політологи та філософи торкалися питань взаємозв'язку суспільства, держави, ролі останньої у побудові громадянського суспільства, а О.В. Баклан, В.Т. Білоус, С.Г. Братель, І.П. Голосніченко, В.Л. Грохольський, В.О. Заросило, С.В. Денисюк, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Т.А. Плугатар, Ю.Ю. Хилько, О.М. Хольченков та інші досліджували сучасну проблематику громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, а також правоохоронних органів. Вищезазваними та іншими вченими зроблено вагомий внесок у дослідження проблем громадського контролю, однак деякі важливі теоретичні і практичні аспекти щодо сутності, адміністративно-правового та наукового забезпечення громадського контролю досліджувались фрагментарно, а тому потребують комплексного дослідження і вироблення концептуального підходу до адміністративно-правових засад громадського контролю за діяльністю Національної поліції України.

З огляду на зазначене, мета статті полягає у тому, щоб розкрити прогалини у розробках теоретико-методологічного характеру, визначити правові засади розвитку інститутів громадянського суспільства, особливо щодо такої складної

сфери суспільного життя, як правоохоронна діяльність, дослідити правову природу, сутність і зміст громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, а також сучасне адміністративно-правове забезпечення здійснення громадського контролю за цим правоохоронним органом.

Оперуючи не лише відомими термінами антично-історичного суспільствознавства, правознавства, культурології, психології, філософії, педагогіки, політології та ще багатьох провідних наук, а й керуючись реаліями сучасного сьогодення, на жаль, не виявлено єдино-чіткої наукової позиції терміну “громадянське суспільство” [4, 6, 9, 10]. З цього приводу є багато поглядів, трактувань, визначень, посилянь і положень. Без сумніву, кожне з них вірно відображає значення поняття “громадянське суспільство”, яке існувало на “той” час. Їх треба враховувати, але надалі чітко визначитися, якщо це можливо, з єдиним змістом цього поняття, щоб зробити його як головний орієнтир якнайшвидшої та всебічної позитивної трансформації України зручним і придатним для практичного використання. Ми вважаємо, що сьогоденнє громадянське суспільство є сукупністю загальних людських відносин, які зароджуються і розвиваються у сучасному соціальному, економічному, політичному та культурному просторі.

Найбільш характерною ознакою останніх років та реалій теперішнього часу стали активні спроби усіх політичних, військових, правоохоронних, недержавних і державних сил протистояти розпаданню ослаблених і знесилених роками нестабільності окремих інституцій держави з розумінням справжньої, доцільної й перспективної стратегії розвитку українського суспільства.

Саме для цього було створено абсолютно новий центральний орган виконавчої влади, покликаний служити суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Це Національна поліція України, на яку одразу ж було покладено наступні завдання щодо надання послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [8].

Водночас Національна поліція, захищаючи права та інтереси громадян, не може бути вільною від контролю з боку громадян і повинна звітувати перед громадськістю про свою діяльність. Лише громадський контроль дає можливість пересвідчитися в тому, що правоохоронний орган діє в інтересах громадян та у визначеному правовому полі, а не є виконавцем окремої політичної волі та інструментом зловживання владою.

Абсолютно закономірним як для європейської держави стало те, що в основу діяльності Національної поліції було закладено наступні принципи [8]:

- *верховенства права* (людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини);

- *дотримання прав і свобод людини* (забезпечує дотримання прав і свобод, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і сприяє їх реалізації; обмеження прав і свобод людини допускається виключно на підставах та в порядку, визначених Конституцією і законами України, за нагальної необхідності і в обсязі, необхідному для виконання завдань поліції; здійснення заходів, що обмежують права та свободи людини, має бути негайно припинене, якщо мета застосування таких заходів досягнута або немає необхідності подальшого їх застосування; поліцейським за будь-яких обставин заборонено

сприяти, здійснювати, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання; поліції забороняються будь-які привілеї чи обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовною або іншими ознаками);

- *законності* (діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження, накази, розпорядження та доручення вищих органів, керівників, посадових та службових осіб (службова, політична, економічна або інша доцільність не можуть бути підставою для порушення поліцейським Конституції та законів України);

- *відкритості та прозорості* (здійснює свою діяльність на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією та законами України; забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку; забезпечує доступ до публічної інформації, власником якої вона є, у порядку та відповідно до вимог, визначених законом; оприлюднювати (поширювати) нормативно-правові акти, що регламентують діяльність поліції на відкритому веб-порталі центрального органу управління поліції, а інформацію з обмеженим доступом лише у випадках та в порядку, визначених законом. Крім того, проекти нормативно-правових актів, що стосуються прав та свобод людини, повинні обов'язково проходити громадське обговорення в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України);

- *політичної нейтральності* (захист прав та свобод людини незалежно від політичних переконань та партійної належності. Поліція є незалежною від рішень, заяв чи позицій політичних партій та громадських об'єднань, їй заборонено використовувати будь-які предмети, на яких зображена символіка політичних партій та провадити політичну діяльність, висловлювати особисте ставлення до діяльності політичних партій під час виконання службових повноважень, а також використовувати службові повноваження у політичних цілях);

- *тісної співпраці та взаємодії з населенням на засадах партнерства* (планування службової діяльності органів і підрозділів поліції з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад; основний критерій оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції – рівень довіри населення до поліції, оцінка якого проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України).

Не підлягає сумніву те, що події останніх років призвели до суттєвого зниження загального рівня довіри громадян до системи правоохоронних органів у цілому. Крім того, додаткового негативу додала насамперед недостатньо належно організована інформаційна, агітаційна та профорієнтаційна робота серед такого масиву організованих груп людей як учні загальноосвітніх шкіл, ліцеїв та коледжів, студенти та випускники вищих навчальних закладів щодо діяльності правоохоронних органів взагалі. Як правило, саме вони становили левову частку загальної кількості людей як на масових зібраннях та мітингах, що проводилися останніми роками, так і під час набору на навчання до відомчих ВНЗ чи відбору на службу молодих фахівців різних професій до органів внутрішніх справ [2, 5].

Для того, щоб повернути довіру громадянського суспільства до правоохоронних сил, необхідна термінова реформа. Загальновідомо, що будь-яка



концепція реформування окремої, потужної й цілісної системи правопорядку потребує:

- чіткого визначення завдань, пріоритетів, цінностей і конкретизації напрямків щодо її внутрішньої побудови;
- налагодження міцних зовнішніх відносин з іншими окремими елементами, структурами, підсистемами та системами держави;
- якісного підбору керівних кадрів та безпосередньо самих виконавців;
- належного фінансового й матеріально-технічного забезпечення;
- оновлення й удосконалення питань професійної (бойової, службової та психологічної) підготовки;
- готовності до діалогу й побудови соціального моніторингу з усіма державними, недержавними, громадськими, суспільними та волонтерськими організаціями;
- налагодження тісних соціальних зв'язків та повного взаєморозуміння з усім громадянським суспільством.

Слід зазначити, що для моніторингу діяльності системи взаємодії представника держави – Національної поліції України і громадянського суспільства, чільне місце повинно бути відведене громадському контролю. Але, загальний характер, популізм та надлишковий пропагандизм не дозволяють у повному обсязі реалізувати найбільш дієві принципи взаємодії правоохоронних сил, суспільства і держави. На жаль, події останніх років наочно показали нам реальний фактаж відсутності чіткого механізму впливу на якість діяльності усіх правоохоронних органів. Саме підбір, формування й забезпечення діяльності конкретного механізму громадського контролю є основною гарантією існування й успішного функціонування усієї системи забезпечення правопорядку.

На етапі становлення усього сучасного громадянського суспільства та постійного відставання усіх систем правового регулювання процесів і явищ, найкращим показником громадського контролю є діяльність на випередження розвитку чинних суспільних відносин.

Для забезпечення ефективності громадського контролю необхідний чітко визначений законодавством механізм його дії, починаючи від вибору об'єкта перевірки та способів його забезпечення і закінчуючи узагальненнями результатів контролю та прийняттям необхідних заходів до порушників законів, в тому числі тих, що визначають права та свободи громадян.

Громадський контроль за діяльністю Національної поліції України за своїм змістом містить у собі такі елементи як: одержання необхідної інформації щодо дотримання прав та свобод людини і громадянина поліцейськими; аналіз та оцінка одержаної інформації; реагування на виявлені порушення прав та свобод людини і громадянина.

Уся проблематика громадського контролю, який належить до адміністративно-правової сфери, полягає у сфері забезпечення правоохоронних інтересів. Ґрунтуючись на суто управлінських роздумах, питання напрацювання стійких професійних навичок, розробка задуму, стратегії й обов'язкової тактики взаємодії з усіма суб'єктами соціального буття – владними інституціями, громадянським суспільством, соціальними спільнотами (від політичних організацій до будь-яких релігійних, етнічних та інших стійких утворень і новоутворень) є надзвичайно важливими й пріоритетними у всій діяльності Національної поліції України [7, 8].

Історії відома незліченна кількість прикладів того, коли інституції, які наділені функціями держави, не справляються зі своїми обов'язками і регулювання суспільного життя та формування державного устрою стає прерогативою й

основним завданням окремої, добре організованої групи людей чи різного роду структур, що діють поза межами реального правового поля і на перший план ставлять суто особистісні інтереси [1, 3, 7, 8]. У таких випадках у громадянського суспільства не завжди є можливості активно впливати на формування суспільних, політичних, ринкових, виховних, освітніх думок та процесів, прозоро формувати будь-який позитивний курс, давати правильну оцінку правомірності, ефективності та дієвості того чи іншого напрямку діяльності, що нібито здійснюється владою, яка зобов'язана підтримувати законність і правопорядок в державі.

Загальновідомо, що правопорядок – це частина системи суспільних відносин, які врегульовані нормами права, одна зі складових суспільного порядку, яка полягає в правовій регламентації та вимозі додержання чинних правових норм громадського порядку, що встановлюються в результаті дотримання законності в суспільстві [4, 9]. Також це стан упорядкованості суспільних відносин, заснований на праві й законності, кінцевий результат реалізації правових вимог і розпоряджень, результат дотримання, виконання правових норм, тобто законності. Правопорядок являє собою ланцюг правового регулювання і для його досягнення видаються закони й інші нормативно-правові акти, здійснюється удосконалення законодавства, здійснюються заходи для зміцнення законності та їх упорядкування [4, 9].

Більшість відомих вчених звертають увагу, що правопорядок – це завжди панування закону, а не той стан суспільства, коли правом називається не сам закон, а те, в чиїх руках перебувають усі провідні правові інституції [1, 3, 4, 9, 10]. Як правило, у таких ситуаціях сила та ефективність права втрачає своє справжнє призначення.

Зрештою, зневірившись у ефективності впливу справедливої й могутньої сили права, у свідомості окремих громадян чи навіть у всього населення цілої країни формується недовіра до “стражів правопорядку” з подальшим відторгненням від усіх правових догм правильного розуміння вимог правопорядку. Гірше того, на тлі хибної вседозволеності постійно дискредитуючих себе правоохоронців у деяких категорій людей теж починає з'являтися відчуття абсолютної безкарності: “...я порушу, а мені за це все одно нічого не буде!”. Це відбувається тому, що останнім часом поширилась незрозуміла тенденція (наприклад: упіймали на отриманні хабара – відпустили, затримали за правопорушення – знову відпустили, порушив – навіть не оштрафували, а просто попередили, “тероризує” усе село – а йому знову нічого...) непритягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності.

Через це, продовжуючи розглядати й оцінювати сучасний стан громадянського суспільства, вважаємо, що його доцільніше представляти починаючи з оцінки рівня розвиненості та якості діяльності усіх чинних державних і недержавних інституцій, які в ньому є, і закінчувати рівнем загальної активності населення на фоні громадянської культури, освітянської діяльності, рівня життєдіяльності й всебічної забезпеченості країни.

Як правило, таке суспільство може характеризуватися:

- сформованою протягом віків сталою системою всебічних загальнолюдських, моральних і матеріальних цінностей;
- існуванням розвиненої мережі різноманітних взаємовідносин як між окремими громадянами, так і між певними соціальними групами людей, підсистемами чи системами різної сфери діяльності та впливу;
- наявністю суспільних інституцій, що представляють і захищають усі інтереси громадян та існуючих соціальних груп.

На підставі вищенаведеного можна виділити окремі загальні умови успішної діяльності громадського контролю: наявність зрілого громадянського суспільства; відсутність порушень вимог законодавства з боку посадових осіб; чітке визначення, делегування і розмежування повноважень; добровільна основа виконання повноважень; відсутність посадового підпорядкування підконтрольним суб'єктам; відсутність владності у прийнятті рішень; правомірність застосування заходів реагування.

Особливого змісту громадський контроль набуває в діяльності Національної поліції. Його специфіка полягає у фінансово-економічній незалежній діяльності щодо збору інформації, її аналізу й оприлюднення представниками громадськості нетаємних даних про виконання функціональних обов'язків окремими працівниками, керівниками, територіальними підрозділами стосовно поліпшення й удосконалення правозахисної практики, недопущення проявів різних негараздів у службовій діяльності. Діяльність самого громадського контролю теж повинна базуватися на загальновідомих принципах законності, верховенства права, прозорості, соціальної справедливості, доцільності, відповідності та відповідальності, толерантності, взаєморозуміння й обопільної взаємодопомоги.

Як свідчить досвід діяльності поліції зарубіжних країн з організації контролю за забезпеченням прав і свобод людини, найбільш ефективним видом контролю є громадський, оскільки він є одним із основних засобів забезпечення режиму законності й обов'язковим елементом взаємодії МВС та громадськості, дозволяє враховувати суспільну думку та активізує державний і внутрішньовідомчий контроль. До форм громадського контролю відносять: соціологічні та статистичні дослідження шляхом анкетування, опитування, стороннього нагляду, контент-аналізу, фокус-групових дискусій тощо; громадську експертизу актів; публікації у ЗМІ; включення представників громади до складу робочих груп, які утворюються владою; діяльність органів самоорганізації населення, громадських організацій; перевірка діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, аналіз звітності, результатів діяльності з наступним вжиттям певних заходів щодо приведення цієї діяльності у відповідність із встановленими нормами; звернення громадян.

Особливості форм громадського контролю демонструють їхню безпосередню залежність від особливостей національних традицій та культури населення певної країни.

Підсумувавши вищевикладене, вважаємо, що:

1) поступово-поетапне вивчення й дослідження науковцями різних років і спеціалізацій станів "громадянського суспільства" призвели до того, що єдиного й досконалого визначення терміну "громадянське суспільство" не існує взагалі тому, що громадянське суспільство має варіативний характер і не є певною та сталою величиною матеріального характеру;

2) проводячи конкретні реформи у межах правоохоронних відомств чи у межах стратегії державної політики, з метою позитивної орієнтації усього персоналу новостворених силових структур держави на суворе й беззаперечне дотримання єдино вірного й правильного закону "Закон – один для всіх!", лише захищаючи його і контролюючи виконання ми зможемо давати оцінку й говорити про якість реформ та відновлення повної довіри нашого громадянського суспільства, започаткованих Національною поліцією України;

3) громадський контроль за діяльністю Національної поліції України як перевірка, спостереження та нагляд за додержанням цим органом та його посадовими особами чинного законодавства, дотриманням прав, свобод фізичних та юридичних осіб під час застосування заходів адміністративного примусу,

прийняття управлінських рішень, які стосуються забезпечення прав і свобод цих осіб, та здійснюється недержавними суб'єктами, а їх рішення здебільшого мають рекомендаційний та профілактичний характер;

4) адміністративно-правове забезпечення громадського контролю повинно бути орієнтоване на створення реальної системи впливу, за допомогою якої буде усунуто низку негативних тенденцій у діяльності Національної поліції України шляхом громадського обговорення й дискусії, проведення “круглих столів” та спільних службових нарад, дотримання зворотного зв'язку “громадськість-поліція”, унеможливлення проявів корупційних ризиків та недопущення порушень прав і свобод громадян.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бандурка О.М.* Основи управління в органах внутрішніх справ України : навч. посіб. / О.М. Бандурка – Харків : “Основа”, 1996. – 398 с.
2. *Барко В.І.* Професійний відбір кадрів для органів внутрішніх справ (психологічний аспект): [монографія] / В.І. Барко. – К. : Ніка-центр, 2002. – 296 с.
3. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
4. *Копейчиков В.В.* Загальна теорія держави і права : підр. / В.В. Копейчиков. – К. : Юрінком, 1997. – 317 с.
5. *Котляр Ю.В.* Психологічні особливості професійного становлення працівників органів внутрішніх справ : монографія / Ю.В. Котляр, О.Р. Малхазов. – К. : ДНДІ Х: Мачулин, 2014. – 176 с.
6. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Відомості Верховної ради України. – 2013. – № 1.
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 74.
8. Про Національну поліцію. Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права : підруч. / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум. – 2001. – 656 с.
10. *Шакун В.І.* Суспільство і злочинність / В.І. Шакун. – К., 2003. – 784 с.
11. *Плугатар Т.А.* Відомчий контроль за забезпеченням прав та свобод громадян в адміністративній діяльності міліції України : монографія / Т. А. Плугатар [за заг. ред. д.ю.н., проф. Т. О. Проценка]. – К. : “МП Леся”, 2011. – 220 с.
12. *Денисюк С.Ф.* Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні : монографія / Денисюк С. Ф. – Х. : ТД “Золота миля”, 2010. – 367 с.

Отримано 13.04.2016

**В.В. Заросило,**  
аспірант МАУП

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

*У статті розглядаються питання формування і розвитку законодавств щодо проведення в Україні масових мирних зібрань. Доведено, що основні принципи та напрями проведення мирних зібрань в Україні визначені в Конституції України, проте конкретних нормативних актів, які б чітко визначали межі діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а також, що не менш важливо, правоохоронних органів немає. Проаналізовано спроби розробити таке законодавство протягом останніх років і визначено, що воно не прийнято. Також визначено причини сучасного стану розвитку законодавства та запропоновано окремі напрями щодо вирішення згаданих проблем.*

**Ключові слова:** мирні зібрання, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, нормативні акти у сфері масових заходів, дозвіл на проведення масових заходів.

*В статье рассматриваются вопросы формирования и развития законодательства о проведении в Украине массовых мирных собраний. Доказано, что основные принципы и направления проведения мирных собраний в Украине определены в Конституции Украины, однако конкретных нормативных актов, которые бы четко определяли границы деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также не менее важно правоохранительных органов нет. Проанализированы попытки разработать такое законодательство в последние годы и определено, что оно не принято. Также определены причины современного состояния развития законодательства и предложены отдельные направления по решению этих проблем.*

**Ключевые слова:** мирные собрания, обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, нормативные акты в сфере массовых мероприятий, разрешение на проведение массовых мероприятий.

*Paper deals with the formation and development of legislation on holding in Ukraine of massive peaceful demonstrations. It is proved that the basic principles and directions of peaceful assembly in Ukraine were defined by the Constitution of Ukraine, but specific regulations that clearly define the limits of activity of public authorities and local governments, and especially of the law enforcement agencies are not adopted. The analysis of the attempts to develop such legislation in recent years was done and it was determined that such legislation was not adopted. The reasons for the present state of the legislation in this sphere were determined and some suggestions to solve these problems were done.*

**Keywords:** peaceful assembly, provision of public order and public safety, regulations in the field of massive events, permission for public events.

У процесі реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства важливим є питання підготовки законодавства про свободу мирних зібрань. Конституція України в цілому окреслює принципи



проведення мирних зборів, але конкретно зазначені питання в законодавстві не висвітлені. Україна повинна виконувати зобов'язання щодо гуманізації свого законодавства і їй необхідно приймати відповідні нормативні акти у зазначеній сфері. Разом з тим, починаючи з 2011 року, коли був розроблений перший проект Закону України “Про мирні зібрання”, питання адміністративного забезпечення таких зібрань залишається невирішеним.

Як законодавці, так і вчені неодноразово ставили питання про прийняття відповідних нормативних актів, проте політичної волі щодо їхнього прийняття немає.

Метою цієї статті є стислий аналіз напрямів законодавства про проведення мирних зборів та пропозиції щодо їх здійснення.

Питання щодо проведення мирних зібрань неодноразово розглядалося науковцями. Дисертаційні дослідження М.В. Возника, А.Ю. Мартишко, В.М. Березана розглядали певною мірою питання організації і проведення масових заходів, які мають відбуватися мирно, але всі вони розглядали ці мирні зібрання з точки зору охорони громадського порядку та громадської безпеки підрозділами органів внутрішніх справ України [1,2,3]. Розглядав питання проведення мирних зібрань і Заросило В.В. [4]. При цьому він окреслив основні напрями розробки законодавства у сфері проведення масових заходів.

Певні принципи та напрями адміністративного забезпечення проведення і організації масових заходів розглядав також Р. С. Мельник, але він не аналізував проекти законів, які були розроблені народними депутатами.

Слід зазначити, що всі науковці, які досліджували питання організації і проведення масових заходів, не аналізували принципи та напрями розробки законодавства у сфері масових заходів.

Як відомо, забезпечення права громадян на мирні зібрання є невід'ємною складовою демократичного розвитку держави. При цьому масові заходи чи мирні зібрання мають проводитися відповідно до вимог Законів України та чинної нормативної бази.

У 2011 році Комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права підготувала перший проект Закону України “Про свободу мирних зібрань”. Зазначений законопроект був ретельно доопрацьований з урахуванням неодноразових висновків та пропозицій Європейської комісії “За демократію через право” (Венеційська комісія), але у Верховній Раді України не розглядався [5].

У цілому підготовлений законопроект відповідав вимогам Венеційської комісії, європейським стандартам та Керівним принципам зі свободи мирних зібрань ОБСЄ. У ньому було враховано більшість рекомендацій та практику Європейського Суду з прав людини, який розглядав низку справ щодо порушення прав людини під час масових заходів. Водночас у законопроекті було розроблено систему забезпечення безпеки як учасників масових заходів, так і оточуючих, які участі у масових заходах не беруть, і яку мали здійснювати органи державної влади під час проведення мирних зібрань. Для виконання цього завдання пропонувалося не тільки застосування правоохоронних органів, але і покладення відповідальності у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки на організаторів та учасників масових заходів.

Законопроект був спрямований на забезпечення презумпції свободи проведення мирних зібрань, а також на те, що це право не може бути обмежене органами державної виконавчої влади. Тобто у разі прийняття зазначеного закону було б створено необхідні умови для реалізації громадянами своїх прав на мирні ма-

сові заходи для висловлення своєї громадської позиції та вирішення інших злободенних питань.

Концепція законопроекту висвітлювала поняття спонтанного мирного зібрання, яке на сьогодні в адміністративній практиці відсутнє.

Як стверджують автори аналітичної доповіді “Демократія участі в Україні”, такий підхід до реалізації свободи мирних зібрань мав ключове значення для розвитку демократії в Україні, адже через реалізацію цього права застосовуються й інші фундаментальні права і свободи [6].

Зазначений проект підтримала велика кількість громадських організацій, зокрема й Українська Гельсінська спілка з прав людини, якою було зазначено, що зміна законодавства у сфері мирних зібрань надасть можливість формувати інші практики правозастосування, аніж ті, що склалися за попередні роки [6].

У Верховній Раді України роботу щодо законодавчого забезпечення мирних зібрань було розпочато 2012 року після ухвалення нею Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. У парламенті був розроблений проект Закону України “Про порядок організації і проведення мирних заходів” і винесений на перше читання. Верховна Рада України у березні 2012 року прийняла рішення про направлення проекту на повторне друге читання та доопрацювання.

Під час підготовки законопроекту до повторного читання була створена робоча група, до якої ввійшли представники правозахисних організацій, народні депутати, науковці, експерти незалежних аналітичних центрів та інші особи. Діяльність згаданої робочої групи було спрямовано на доопрацювання законопроекту та усунення недоліків.

До питання щодо законодавства про свободу мирних зібрань Верховна Рада України повернулася на початку 2013 року. Було доопрацьовано та змінено проект Закону України “Про свободу мирних зібрань” і внесено ряд пропозицій, які поліпшували законодавство у цій сфері. Цей законопроект був підтриманий представниками громадських організацій та експертами.

Згаданий законопроект було внесено до парламенту та зареєстровано 4 липня 2013 року [8]. Його метою було створення умов для реалізації свободи мирних зібрань в Україні, як це визначено у статті 39 Конституції України, а також міжнародних нормативних актах (Керівні принципи щодо свободи мирних зібрань ОБСЄ/БДПЛ, стаття 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, стаття 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також вимоги Венеційської комісії Ради Європи).

У законопроекті було розроблено нові положення стосовно свободи масових заходів в Україні. Було запропоновано відмінити практику судових заборон мирних зібрань без юридично визначених підстав, а також практику щодо притягнення до адміністративної відповідальності організаторів та учасників тих масових заходів, учасники яких не вчиняли правопорушень. В цілому законопроект був спрямований на активне співробітництво органів державної влади та місцевого самоврядування з організаторами масових заходів та сприяння реалізації цілей таких масових заходів.

Проте зазначений законопроект законом не став, адже на той час бажання надати відповідні права на мирні зібрання громадянам і, відповідно, політична воля щодо вирішення згаданого питання у влади була відсутня.

У подальшому Верховна Рада України прийняла закони від 16 січня 2014 року, які стали відомими як диктаторські закони, що призвело до трагічних подій у столиці України, Революції Гідності та загибелі людей, які брали участь у протестних акціях.

Законодавство про свободу мирних зібрань не прийнято і досі, але влада намагається демонструвати бажання відкритості та демократичності.

Проведений аналіз рішень органів влади, органів місцевого самоврядування та рішень судів стосовно мирних зборів свідчить про те, що останнім часом зростають заборонні та репресивні заходи під час проведення масових заходів, які є мирними. Такі дії ускладнюють демократичні процеси у державі в цілому, а також не сприяють позитивній та схвальній оцінці ситуації в Україні з боку європейських інституцій.

Владою практично взято курс на стратегію репресій, яка повинна мати превентивний характер, але на думку деяких фахівців це тільки незначні кроки у сфері запобігання організації масових заходів, які є небезпечними [9]. Водночас у ряді випадків поліція не припиняє насильство і провокації проти мирних протестувальників з боку опонентів, до яких належать також недержавні озброєні групи, а відтак у державі не забезпечується правопорядок та не створюються умови для реалізації прав і свобод громадян.

Разом з тим, простежуються і законодавчі спроби обмежити масові заходи. У Верховній Раді України внесено на розгляд два законопроекти, які прямо обмежують право громадян на мирні зібрання.

Один із законопроектів стосується так званих “проплачених” мітингів (проект Закону України “Про внесення доповнення до Кримінального кодексу України щодо підкупу учасника масового заходу”), інший – зони проведення АТО (проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження мирних зібрань громадян на території проведення антитерористичної операції”) [10, 11] .

Перший законопроект спрямований на встановлення кримінальної відповідальності за надання “неправомірної вигоди” учасникам зібрань, тобто проведення “проплачених” мітингів та інших масових заходів.

Поряд з “проплаченими” мітингами існує також і проблема “адміністративно мотивованих” мітингів, які не згадано у проекті закону. Відомо, що “проплачені”, а також “адміністративно мотивовані” мітинги завжди використовувались як опозицією, так і самою владою. Таким чином, якщо згаданий закон буде прийнятим, то кількість притягнутих до відповідальності може перевищувати сотні або й тисячі осіб, які отримали кошти за проведені акції, але проблему “проплачених” масових заходів кримінальне переслідування не ліквідує.

З аналізу розвитку законодавства про масові заходи ми бачимо, що незважаючи на актуальну необхідність, вимоги часу, вимоги міжнародних організацій та Європейського союзу, а також Конституції України, питання врегулювання механізму проведення мирних зібрань на сьогодні в Україні не вирішене. Верховна Рада України і Президент України не мають політичної волі до виконання вимог Конституції України та міжнародних нормативних актів стосовно надання громадянам можливості мирно збиратися і проводити мирні заходи.

Таким чином адміністративне регулювання масових заходів в Україні не відбувається, що дає підстави для прийняття волюнтаристських рішень та рішень, які прямо обмежують права громадян.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Возник М.В.* Організаційно-правові засади управління органами внутрішніх справ при забезпеченні масових заходів / дис. ... канд. юрид. наук : спец. 21.07.05 “Службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку” (юридичні науки) / М.В. Возник. – К., 2010. – 188 с.
2. *Мартишко А.Ю.* Адміністративно-правове забезпечення охорони громадського порядку ОВС під час проведення спортивних заходів / дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.Ю. Мартишко. – К., 2010. – 248 с.

3. *Березан В.М.* Адміністративно-правове забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів / дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.М. Березан – К., 2014. – 287 с.
4. *Заросило В.В.* Теорія масових заходів та їх вплив на громадську безпеку / В.В. Заросило // Наукові праці МАУП. – 2014. – Вип. 42 (3). – С. 122–126.
5. *Мельник Р.С.* Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. – К. : ВАІТЕ, 2015. – 168 с.
6. Проект Закону про порядок організації і проведення мирних заходів : від 6 травня 2008 року реєстр. № 2450 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_17pf3511=32431](http://www.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_17pf3511=32431).
7. Демократія участі в Україні. Стан реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства (аналітична доповідь) / М.І. Ставнійчук, В.О. Кулик, Л.М. Мудрак, О.М. Жуган, Л.А. Пономаренко // За заг. ред. М.І. Ставнійчук. – К., 2015. – 170 с.
8. Проект Закону про свободу мирних зібрань : від 4 липня 2013 року реєстр. № 2508а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua/pls/zweb2/wcbproc41?pB511=47751](http://www.rada.gov.ua/pls/zweb2/wcbproc41?pB511=47751).
9. *Романюк Т.* Кажемо про свободу зібрань, а думаємо про... // Віче. – 2015. – № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/4654/>.
10. Проект Закону про внесення доповнення до Кримінального кодексу України щодо підкупу учасника масового заходу : від 16 квітня 2015 року № 2651 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?p0511=54808](http://www.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?p0511=54808).
11. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження мирних зібрань громадян на території проведення антитерористичної операції від 9 лютого 2015 року № 2073 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=539](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=539).

Отримано 29.01.2016

УДК 342.9:351.741(477)

**В.М. Клименко,**  
кандидат юридичних наук

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ПОЛІЦІЇ ОХОРОНИ ЯК ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

*У статті здійснено теоретичне дослідження та практичне опрацювання питань адміністративно-правових засад функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції України, розкрито особливості їх реалізації з урахуванням сучасних змін у адміністративно-правовому статусі органів поліції охорони, що зумовлені прийняттям нового законодавства в цій сфері для належного виконання ними завдань щодо забезпечення охорони прав та свобод громадян України.*

**Ключові слова:** *Національна поліція, поліція охорони, органи поліції охорони, адміністративно-правові засади, основи, адміністративно-правовий статус, адміністративно-правові відносини.*

*В статье осуществлено теоретическое исследование и практическая проработка вопросов административно-правовых основ функционирования органов полиции охраны как территориальных органов Национальной полиции Украины, раскрыты особенности их реализации с учетом современных изменений в административно-правовом статусе органов полиции охраны, обусловленные принятием нового законодательства в этой сфере для надлежащего выполнения ими задач по обеспечению охраны прав и свобод граждан Украины.*

**Ключевые слова:** *Национальная полиция, полиция охраны, органы полиции охраны, административно-правовые основы, основы, административно-правовой статус, административно-правовые отношения.*

*In the paper the theoretical study and practical study of administrative law several principles of functioning of police protection as territorial bodies of the National Police of Ukraine are carried out; features of their implementation with current changes in administrative and legal status of police protection, resulting from the adoption of new legislation in this area for proper performance of their tasks to ensure the protection of the rights and freedoms of citizens of Ukraine are considered.*

**Keywords:** *the National Police, police of protection, organs of police protection, administrative and legal principles, support, administrative and legal status, administrative and legal relations.*

Одним із напрямів удосконалення механізму утвердження прав і свобод людини в сучасних умовах розбудови України як правової держави слід визнати підвищення ефективності діяльності органів, що здійснюють заходи щодо охорони прав та свобод громадян. Особливе місце в системі здійснення заходів щодо охорони нерухомих об'єктів та іншого майна, а також вантажів, тимчасового зберігання валютних цінностей, забезпечення особистої безпеки громадян належить поліції охорони, яка є територіальним органом Національної поліції України.



7 листопада 2015 року відповідно до Закону України “Про Національну поліцію” розпочала свою діяльність поліція охорони [1]. Постановою Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 року № 834 “Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ” були створені Департамент поліції охорони як міжрегіональний територіальний орган Національної поліції та територіальні органи поліції охорони [2]. Утворені органи поліції охорони є правонаступниками Департаменту Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ та відповідних державних установ Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ, що ліквідувалися в установленому законодавством порядку.

Враховуючи важливість та значущість діяльності органів поліції охорони, держава повинна постійно вживати відповідних заходів щодо вдосконалення їхньої діяльності. Одним із аспектів такої діяльності є розкриття питання адміністративно-правових засад функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції. Враховуючи це, подальше теоретичне дослідження та практичне опрацювання питань адміністративно-правових засад діяльності органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції, розкриття особливостей їх реалізації сприятиме належному виконанню обов’язків держави із забезпечення охорони прав та свобод громадян України.

Дослідженню питання діяльності Державної служби охорони при МВС України (далі – ДСО при МВС України), зокрема щодо адміністративно-правових засад її діяльності, було приділено певну увагу такими вченими, як: Ю.О. Загуменна, М.М. Мазепа, В.О. Криволапчук, В.П. Остапович, П.П. Синицький, О.П. Угровецький, І.В. Хорт та ін. Проте слід зазначити, що, як правило, здійснений авторами аналіз спрямовувався в бік установлення змісту цих засад без визначення ключового поняття. Такий підхід дещо позбавляв комплексності отриманих результатів та не сприяв взаємній узгодженості пропозицій з удосконалення правової основи діяльності цих органів. Крім того, зазначені дослідження були проведені в період чинності Закону України “Про міліцію” і, відповідно, у них не враховано сучасних змін в адміністративно-правовому статусі органів поліції охорони, що зумовлені прийняттям нового законодавства у цій сфері. Тому на сьогодні більшість питань, пов’язаних із розвитком правовідносин за участю органів поліції охорони, залишаються нерозробленими і, відповідно, залишилися невирішеними проблеми теоретичного, організаційного і правового характеру. Таким чином, необхідність уточнення організаційно-управлінських повноважень органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції, недосконалість правового регулювання у цій сфері та необхідність гармонізації чинного законодавства та підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері зумовлюють актуальність і вказують на мету статті, яка полягає у комплексному дослідженні адміністративно-правових засад функціонування органів поліції охорони як певної системи, що може бути використана для підвищення ефективності діяльності цього органу Національної поліції.

Департамент поліції охорони як міжрегіональний територіальний орган Національної поліції є головним органом у системі поліції охорони, який координує здійснювані нею заходи з охорони об’єктів усіх форм власності майна, фізичних осіб (забезпечення особистої безпеки), організовує та здійснює контроль за діяльністю підрозділів поліції охорони, надає їм організаційно-методичну і практичну допомогу та здійснює інформаційно-аналітичне забезпечення керівництва Національної поліції і органів державної влади про стан вирішення питань, що належать до його компетенції.

Як зазначається у ч. 2 ст. 17 Конституції України, правоохоронні органи здійснюють забезпечення державної безпеки, а їх організація і порядок діяльності визначаються законом. Враховуючи це, діяльність органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції з реалізації наданих їй повноважень під час охоронної діяльності має відповідні підстави, межі та спосіб їх здійснення, опорною точкою визначення яких є наявність адміністративно-правових засад їхньої діяльності [3]. Встановлення цих засад є визнанням з боку держави важливості належного правового впорядкування відносин у сфері охоронної діяльності, зокрема, щодо визначення адміністративно-правових повноважень органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції. Стосовно останнього, то саме реалізація наданих їм повноважень забезпечує можливість виконання функції щодо здійснення зазначених вище заходів охорони. Акцентування уваги на повноваженнях органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції, які є основою їхнього адміністративно-правового статусу правоохоронного органу та суб'єкта охоронної діяльності, указує на те, що під час упорядкування правовідносин основну увагу слід приділяти саме суб'єктам правовідносин та їх взаємозв'язкам. Тобто, говорячи про правові засади діяльності органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції, слід зауважити, що вони спрямовані на визначення статусу цих органів, який реалізується в межах відповідних адміністративно-правових відносин.

Таким чином, можна вести мову про те, що адміністративно-правові засади є засобом визначення (закріплення) правових параметрів (підстав, меж, способу) діяльності, а також адміністративно-правового статусу органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції, котрі характеризують орган поліції охорони як правоохоронний орган та як суб'єкт адміністративно-правових відносин.

Отже, адміністративно-правові засади функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції є правовою основою визначення та закріплення їхнього правового статусу як державного правоохоронного органу, а також як суб'єкта охоронної діяльності, котрий реалізує свої повноваження у сфері, урегульованій нормами адміністративного права, вступаючи при цьому в адміністративно-правові відносини як їх суб'єкт.

Переходячи до розгляду категорії “адміністративно-правові засади”, насамперед, розкриємо зміст поняття “засади”.

У словнику української мови слово “засади” має такі значення: а) основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; б) вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; в) спосіб, метод здійснення чого-небудь [4, с. 48].

Як бачимо, у першому та другому значенні слово “засади” вживається в нормах Конституції (наприклад, у розділі I “Загальні засади” або в конструкціях “здійснюється на засадах”, “правові засади”) та в назвах багатьох законів України (“Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, “Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні” тощо). Також варто звернути увагу й на досить часте ототожнення в законодавстві України поняття “засади” з поняттям “основи”. Зокрема, термін “основи” вживається у законах України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, “Про основи національної безпеки України” та інших. Водночас у жодному законі не наводиться вичерпного тлумачення названих понять. Крім того, змішування понять “засади” та “основи” зустрічаємо також і в юридичній літературі.

Наприклад, О. І. Якимець під правовими засадами розуміє сутність змісту нормативного регулювання правовідносин. Автор зазначає, що правові засади –

це “правова основа”, джерело, на ґрунті якого будуються різні види діяльності [5]. Н.С. Панова, розглядаючи поняття адміністративно-правових засад розвитку державного управління в Україні, запевняє, що аналіз поняття дозволяє охарактеризувати їх як сукупність адміністративно-правових норм, котрі визначають основні цінності, принципи, завдання, форми та методи розвитку нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади [6, с. 7]. У свою чергу, Д. Г. Заброра, досліджуючи сутність та зміст адміністративно-правових засад, пропонує розуміти під ними сукупність закріплених у нормах адміністративного права параметрів (характеристик) суспільного явища та правовідносин, що потребують урегулювання за допомогою адміністративно-правових засобів [7]. На думку В.О. Спасенко, адміністративно-правові засади – це вихідні принципи та положення, що виступають підґрунтям правового статусу й організації функціонування органу [8]. Б.О. Логвиненко вважає, що зміст адміністративно-правових засад складають три основні системохарактеризуючі державно-управлінські елементи: а) модель, б) функції, в) форми. Автор указує, що: “модель визначає особливості організації <...> забезпечення на всіх владно-управлінських рівнях; функції закріплюють основні напрями (види) такої діяльності; форми характеризують зовнішній прояв конкретних організаційно-управлінських дій, спрямованих на безпосередню реалізацію зазначених функцій” [9, с. 9–10].

М.М. Мазепа, розглядаючи адміністративно-правові засади правоохоронної діяльності ДСО при МВС України, зазначає, що система нормативно-правового забезпечення правоохоронної діяльності цієї служби становить сукупність законів та підзаконних нормативних актів, які створюють правове поле для її належної організації та функціонування. На думку автора, зазначена вище структурна система нормативно-правового регулювання правоохоронної діяльності характеризується ієрархічним поєднанням елементів [10, с. 78]. На думку П. В. Синицького, адміністративно-правове регулювання охоронної діяльності становить систему адміністративно-правових засобів (елементів), сукупність прийомів та способів правового впливу на суспільні відносини, за допомогою яких визначається комплекс організаційних та спеціальних заходів, спрямованих на обмеження доступу до об’єктів, захист їх території, споруд та персоналу від протиправних посягань, а також забезпечення особистої безпеки громадян, боротьбу з іншими правопорушеннями в місцях, котрі охороняються певним чином [11, с. 69]. У свою чергу, О. П. Угровецький, аналізуючи організаційно-правові засади охоронної діяльності ДСО при МВС України, пропонує під поняттям правового регулювання організації діяльності служби розуміти специфічний вид соціального регулювання, що полягає в нормотворчій діяльності уповноважених органів щодо організації цієї служби як структурної складової системи органів виконавчої влади, а також забезпечення взаємодії ДСО (їх посадових осіб) із громадськістю з метою захисту об’єктів всіх форм власності від протиправних посягань на договірних засадах та боротьби з іншими правопорушеннями в місцях несення служби [12, с. 46].

З огляду на викладене, вважаємо, що адміністративно-правові засади функціонування органів поліції охорони закріплені у відповідному нормативно-правовому регулюванні. Нормативно-правове закріплення не лише визначає обсяг повноважень цих органів, а й дає можливість установити оптимальну систему забезпечення їх діяльності щодо здійснення необхідних заходів у сфері охоронної діяльності.

Визначаючи сутність адміністративно-правових засад функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції, слід звернути

увагу на такі моменти: по-перше, адміністративно-правові засади є засобом включення вказаних органів до сфери права, умовою легітимізації їх діяльності; по-друге, завдяки нормативно-правовому регулюванню здійснено закріплення характеристик правоохоронного статусу цих органів, по-третє, нормативно-правові засади закріплюють правовий статус органів поліції охорони не лише як суб'єкта адміністративного права, а й як суб'єкта адміністративно-правових відносин, що виникають під час здійснення охоронної діяльності; по-четверте, зміст адміністративно-правових засад цих органів розкривається у положеннях та принципах, закріплених нормами чинного законодавства у сфері забезпечення особистої безпеки громадян та охорони об'єктів усіх форм власності.

Діяльність органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції на сьогодні в Україні регламентується розгалуженою і складною за змістом нормативно-правовою системою. Як зазначається у ст. 2 Положення про Національну поліцію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877, Національна поліція у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства [13]. Таким чином, систему адміністративно-правових засад діяльності органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції України з урахуванням ієрархії за законодавчої сили можна умовно поділити на такі рівні:

1. *Конституційний рівень.* Зокрема, норми Конституції України встановлюють основні мету та принципи створення, функціонування і розвитку діяльності органів поліції охорони, визначають організаційно-правові засади державного регулювання їх діяльності. Аналіз норм Основного Закону України показав, що виключно законами України визначаються: організація і діяльність органів поліції охорони (п. 12 ч. 1 ст. 92), основи національної безпеки і забезпечення громадського порядку (п. 17 ч. 1 ст. 92); діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них (п. 22 ч. 1 ст. 92) [3]. Крім того, нормами ч. 1 ст. 41 Конституції України наголошено, що “кожен має право користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатом своєї інтелектуальної, творчої діяльності”, а норми ч. 4 вказаної статті зазначають, що “ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним” [3]. Отже, норми Конституції України фактично вказують на мету створення органів поліції охорони як головного, що здійснює охорону власності.

2. *Міжнародний рівень.* До міжнародно-правових документів, що регулюють діяльність органів поліції охорони, слід віднести норми “Європейського кодексу поліцейської етики” Комітету Міністрів Ради Європи від 19 вересня 2001 р.; Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини від 4 листопада 1950 р.; Загальної декларації про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р., Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р., Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи “Декларація про поліцію” від 8 травня 1979 р.; Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17 грудня 1979 р., Основних принципів застосування сили і вогнепальної зброї посадовими особами при підтриманні правопорядку від 7 листопада 1990 р. та ін.

Окрему увагу слід приділити *міждержавним та міжурядовим угодам з питань охорони власності.* Зокрема, у п. 1.2 Інструкції з організації служби підрозділів цивільної охорони Державної служби охорони при МВС України,

затвердженої наказом МВС України від 25 листопада 2003 р., зазначається, що у своїй діяльності цивільна охорона керується крім чинного законодавства України міждержавними та міжурядовими угодами з питань охорони власності. Серед зазначених актів слід вказати на Європейську Угоду про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів від 2 березня 2000 р.

3. *На законодавчому рівні* адміністративно-правовими засадами діяльності органів поліції охорони представлено низку кодексів та законів, норми яких визначають основні положення їх діяльності.

Так, до норм загального правового регулювання діяльності органів поліції охорони слід віднести кодекси України: Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Земельний кодекс України, Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України та ін.

Зокрема, норми ГК України визначають загальні основи господарської діяльності органів поліції охорони. Організаційно-правові принципи господарської діяльності органів поліції охорони у сфері надання послуг з охорони власності та громадян також визначено нормами Закону України “Про охоронну діяльність”. Нормами ЦК України визначено законодавчі основи надання послуг органами поліції охорони за письмово укладеними цивільно-правовими договорами. Зокрема, як суб’єкт правоохоронної діяльності органи поліції охорони зобов’язані при укладенні договорів конкретно вказувати в них об’єкт охорони та, якщо це майно громадян або юридичних осіб, зазначати розмір майнової відповідальності суб’єкта охоронної діяльності, який визначається відповідно до вимог ч. 2 ст. 96 та п. 3 ч. 1 ст. 980 ЦК України [14].

Особливо важливими у діяльності органів поліції охорони щодо запобігання правопорушенням та злочинам виступають норми Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального процесуального кодексу України.

До норм загального законодавства, що регулює діяльність органів поліції охорони, слід також віднести закони України “Про господарські товариства”, “Про джерела фінансування органів державної влади” та ін.

До нормативно-правових актів спеціального правового регулювання діяльності поліції охорони слід віднести закони, що створені з метою регулювання охоронної діяльності. Наприклад, до норм законів, що визначають адміністративно-правовий статус, повноваження, принципи, завдання та функції органів поліції охорони, слід віднести положення законів України “Про Національну поліцію”, “Про охоронну діяльність” та ін. Так, нормами Закону України “Про охоронну діяльність” визначено загальні засади регулювання у сфері охоронної діяльності, окреслено діяльність органів поліції охорони як суб’єкта охоронної діяльності, зокрема, визначено види охоронних послуг, заходи щодо забезпечення охоронної діяльності, умови ліцензування охоронних послуг органів поліції охорони, повноваження служби та ін. [15]. Нормами Закону України “Про Національну поліцію” передбачено, що поліція охорони входить до єдиної системи органів поліції, що служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [1].

Крім того, низка законів України регулює діяльність поліції охорони як правоохоронного органу з таких напрямів, як запобігання правопорушенням та злочинам, використання спеціальних засобів, зброї, припинення протиправних дій щодо об’єктів охорони здійснюється з дотриманням вимог законодавства України про необхідну оборону, крайню необхідність, затримання правопорушника, контролю за діяльністю органів поліції охорони, зокрема: закони України “Про обіг



в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів”, “Про запобігання корупції”, “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, “Про основи національної безпеки”, “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” та ін.

До іншої групи слід віднести положення законів, що регулюють забезпечення особистої безпеки громадян. Зокрема, нормами ч. 5 ст. 1 Закону України “Про охоронну діяльність” зазначено, що охорона фізичної особи – діяльність з організації та практичного здійснення заходів охорони, спрямованих на забезпечення особистої безпеки, життя та здоров’я індивідуально визначеної фізичної особи (групи осіб) шляхом запобігання або недопущення негативного безпосереднього впливу факторів (діяльності або бездіяльності) протиправного характеру [15].

З аналізу норм ч. 2 ст. 2 Закону України “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів” випливає, що поліція охорони має здійснювати захист таких осіб, як: судді, працівники апарату суду і працівники правоохоронних органів, зазначені в частині першій цього пункту, а також співробітники кадрового складу розвідувальних органів України, працівники Антимонопольного комітету України та уповноважені особи Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, які беруть безпосередню участь у зазначених у законі діях [16].

До цієї групи законів слід віднести також Закон України “Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві”. Так, нормами ст. 8 закону визначено, що в разі необхідності органами, які гарантують безпеку, здійснюються особиста охорона, охорона житла і майна осіб, узятих під захист. А житло і майно цих осіб можуть бути обладнані засобами протипожежної та охоронної сигналізації, можуть бути замінені номери їхніх квартирних телефонів і державні номерні знаки транспортних засобів, що їм належать [17].

До третьої групи слід віднести норми законів, що регулюють діяльність поліції охорони, пов’язану з охороною окремих особливо важливих об’єктів, перелік яких визначається в установленому чинним законодавством порядку, може здійснюватися тільки юридичними особами державної форми власності. Зокрема, нормами ст. 7 Закону України “Про музеї та музейну справу” визначено, що при створенні музею обов’язковим є забезпечення умов для охорони музею, оснащення його засобами охоронної сигналізації [18].

До наступної групи законів слід віднести нормативно-правові акти, норми яких регулюють використання технічних засобів охоронного призначення відповідно до їх цільового призначення, що використовуються для осіб, які проникли (намагалися проникнути) на об’єкти охорони, пересуваються об’єктами охорони або залишають їх. Зокрема, з аналізу норм ст. 9 Закону України “Про охоронну діяльність” випливає, що поліція охорони як суб’єкт охоронної діяльності має право: 1) для забезпечення охоронної діяльності придбавати, зберігати та використовувати в установленому законодавством порядку спеціальні засоби, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України; 2) для забезпечення радіозв’язку використовувати в установленому порядку радіочастоти; 3) використовувати в охоронній діяльності службових собак; 4) використовувати в охоронній діяльності технічні засоби охоронного призначення; 5) використовувати транспорт реагування; 6) одержувати за своїм письмовим запитом від замовника послуг з охорони відомості та копії документів, необхідні для здійснення заходів охорони на об’єкті охорони; 7) за згодою замовника послуг з охорони (його представника) оглядати територію, будинки, приміщення, майно, що охороняються [15].

Окрему групу законів складають закони, норми яких регулюють ліцензійну діяльність органів поліції охорони. Так, нормами ст. 4 Закону України “Про охоронну діяльність” визначено, що державне регулювання у сфері охоронної діяльності здійснюється відповідно до вимог зазначеного закону, а також законів України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”.

4. *Підзаконний рівень* адміністративно-правових засад діяльності органів поліції охорони становить найбільший за обсягом масив підзаконних нормативно-правових актів, зокрема таких як:

а) *укази Президента України*, норми яких спрямовано на державну політику у правоохоронній діяльності, забезпечення захисту прав громадян та всіх форм власності. До таких актів слід віднести: укази Президента України “Про заходи щодо подальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян” від 29 жовтня 2003 р.; “Про Концепцію державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю” від 21 жовтня 2011 р., “Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності” від 19 липня 2005 р. та ін.

б) *нормативно-правові засади діяльності органів поліції охорони, представлені актами Кабінету Міністрів України* (далі – КМУ): 1) загального характеру, норми яких регулюють державну політику у сфері діяльності правоохоронних органів, наприклад розпорядження КМУ “Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року” від 29 листопада 2011 р.; 2) постанови, положення, інструкції та інші акти, які безпосередньо регулюють діяльність поліції охорони (створення, організація структури, внесення змін та ін.), наприклад, Постанова КМУ “Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ” від 13 жовтня 2015 р. № 834 та ін.; 3) акти КМУ, норми яких регулюють окремі напрями діяльності поліції охорони, а також визначають основні правила, норми і стандарти, що стосуються забезпечення захисту всіх форм власності, наприклад, постанови КМУ “Про затвердження Умов охорони небезпечних і цінних вантажів під час їх перевезення автомобільним транспортом та переліку таких вантажів” від 30 січня 2013 р., “Про затвердження переліку спеціальних засобів, придбання, зберігання та використання яких здійснюється суб’єктами охоронної діяльності” від 11 лютого 2013 р., Постанова КМУ “Питання забезпечення охорони об’єктів державної та інших форм власності” від 11.11.2015 та ін.

в) *нормативно-правові засади діяльності поліції охорони, представлені актами інших органів влади*. Наприклад, Постанова Правління НБУ України “Про затвердження Інструкції з організації інкасації коштів та перевезення валютних цінностей у банківських установах в Україні” від 14 лютого 2007 р.

4. Адміністративно-правові засади діяльності органів поліції охорони *відомчого рівня* представлено нормативно-правовими актами МВС України та Національної поліції України (положеннями, наказами, інструкціями та ін.), нормами яких здійснено деталізацію положень норм Конституції України, законів України та регламентовано суспільні відносини в охоронній сфері та в правоохоронній діяльності, наприклад накази МВС України: “Про затвердження Правил поведінки та професійної етики осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України” від 22 лютого 2012 р., “Про організацію реагування на повідомлення про кримінальні правопорушення, інші правопорушення, надзвичайні ситуації та інші події й забезпечення оперативного

інформування в органах і підрозділах внутрішніх справ України” від 22 жовтня 2012 р., Наказ Національної поліції України від “Про затвердження Положення про Департамент поліції охорони” від 6 листопада 2015 р. № 43 та ін.

6. До *локального рівня адміністративно-правових засад діяльності поліції охорони* належать акти, прийняті в рамках Департаменту поліції охорони чи однієї структурної одиниці територіального органу поліції охорони.

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що адміністративно-правові засади діяльності органів поліції охорони становлять сучасну сформовану систему, що надає можливість ефективно здійснювати заходи як у сфері правоохоронної діяльності, так і у сфері охоронної діяльності. Також наведене вище дає змогу запропонувати авторську класифікацію вказаної системи за такими рівнями: 1) конституційний; 2) міжнародний; 3) законодавчий (норми загального та спеціального законодавства); 4) підзаконний (укази Президента України, акти Кабінету Міністрів України, інших органів влади); 5) відомчий; 6) локальний.

Крім того, аналіз адміністративно-правових засад функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції України дає змогу визначити класифікацію законодавчих актів, норми яких регламентують різні сторони їх діяльності, зокрема: адміністративно-правовий статус, повноваження, принципи, завдання та функції органів поліції охорони; забезпечення особистої безпеки громадян; діяльність, пов'язану з охороною окремих особливо важливих об'єктів; проходження служби поліцейськими та їх соціальне забезпечення; організаційно-штатне забезпечення; створення окремих напрямів охоронної діяльності; навчальна, соціально-виховна та заохочувальна робота, аналітична та обліково-реєстраційна робота, матеріально-технічне забезпечення, взаємодія з іншими правоохоронними органами, міжнародне співробітництво тощо.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
2. Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 № 834 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 84. – Стор. 71.
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Словник української мови : словник : в 11 т. – Т. 3. – К., 1972. – 654 с.
5. *Якимець О.І.* Правові засади використання науково-технічних засобів у цивільному процесі / О.І. Якимець [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/2002\\_2/jkimez.htm](http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/2002_2/jkimez.htm).
6. *Панова Н.С.* Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні [текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н.С. Панова. – О., 2008. – 19 с.
7. *Заброда Д.Г.* Адміністративно-правові засади : сутність та зміст / Д.Г. Заброра [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013/item/180-administrativno-pravovi-zasady-sutnist-ta-zmist-katehoriyi-zabroda-d-h>.
8. *Спасенко В.О.* Деякі питання адміністративно-правового регулювання діяльності Державної реєстраційної служби України / В.О. Спасенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://kul.kiev.ua/images/chasop/2013\\_1/ууууу/153.pdf](http://kul.kiev.ua/images/chasop/2013_1/ууууу/153.pdf).
9. *Логвиненко Б.О.* Адміністративно-правові засади медичного забезпечення органів внутрішніх справ України [текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Б.О. Логвиненко. – Дніпропетровськ, 2008. – 20 с.
10. *Мазепа М.М.* Адміністративно-правові засади правоохоронної діяльності Державної служби охорони при МВС України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / М.М. Мазепа. – Х., 2012. – 263 с.

11. *Синицький П.В.* Контрольно-наглядова діяльність Державної служби охорони при МВС України [текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / П.В. Синицький. – Х., 2010. – 209 с.

12. *Угровецький О.П.* Організаційно-правові засади охоронної діяльності Державної служби охорони при МВС України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / О.П. Угровецький. – Х., 2004. – 224 с.

13. Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 / Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248607704>.

14. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356.

15. Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 2. – Ст. 8.

16. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 11. – Ст. 50.

17. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України від 23.12.1993 № 249/95-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994 – № 11. – Ст. 51.

18. Про музеї та музейну справу : Закон України від 29.06.1995 № 249/95-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 25. – Ст. 191.

Отримано 01.04.2016

УДК 342.9:325.11](4/9)

**М.П. Кобець,**  
здобувач ДНДІ МВС України

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ**

*У статті розглянуто зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб на прикладі окремих країн. Визначені та проаналізовані можливості адаптації досвіду зарубіжних країн до українського законодавства. Запропоновані шляхи його впровадження в адміністративно-правове забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Україні.*

**Ключові слова:** внутрішньо переміщені особи, реалізація прав, адміністративно-правове забезпечення прав, гарантії забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб.

*В статье рассмотрен зарубежный опыт административно-правового обеспечения прав внутренне перемещенных лиц на примере отдельных стран. Определены и проанализированы возможности адаптации зарубежного опыта в украинское законодательство. Предложены пути его внедрения в административно-правовое обеспечение прав внутренне перемещенных лиц в Украине.*

**Ключевые слова:** внутренне перемещенные лица, реализация прав, административно-правовое обеспечение прав, гарантии обеспечения прав внутренне перемещенных лиц.

*Paper examines the international experience of administrative and legal support rights of IDPs on the example of several countries. The possibility of adapting the experience of foreign countries to the Ukrainian legislation is identified and analyzed. The ways of its implementation into administrative-legal support of the rights of IDPs in Ukraine are suggested.*

**Keywords:** internally displaced persons' rights, administrative and legal support rights, guarantees of the rights of internally displaced persons.

Масштаби внутрішнього переміщення населення, спричинені окупацією Криму та вимушеним переселенням з Донецького та Луганського регіонів, стали потужним викликом для України. За даними досліджень Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, близько 3 % населення країни зазнали вимушеного переселення. В окремих регіонах частка зареєстрованих переселенців сягає 5 % населення, а їх загальна сукупність (з урахуванням незареєстрованих) – 10 % [1]. За оцінкою Управління з координації гуманітарних питань ООН, в Україні 5 мільйонів осіб потребують безпосередньої гуманітарної допомоги у зв'язку з окупацією та переселенням [2]. До вирішення проблеми таких масових внутрішніх переміщень Україна не була готова.

Перш за все, слід розуміти, що проблема внутрішньо переміщених осіб не є чимось новим у світовій історії. Навіть за новітніх часів Україна вже стикалася із вимушеною внутрішньою міграцією. Чорнобильська катастрофа 1986 року супроводжувалася переміщенням понад 162 000 осіб із заражених територій. Незважаючи на це, у нас не накопичено достатньо досвіду для необхідних у такій



ситуації дій: реєстрації внутрішньо переміщених осіб, здійснення міжвідомчої координації, взаємодії з неурядовими та міжнародними організаціями, впровадження програмного підходу до вирішення існуючих проблем.

Для вирішення проблем, пов'язаних із внутрішнім переміщенням населення, різними країнами розроблено комплекс інструментів. І саме в цьому контексті слід поглянути на вироблення політики щодо забезпечення потреб внутрішньо переміщених осіб.

**Мета статті** полягає у тому, щоб розглянути зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб на прикладі окремих країн; визначити та проаналізувати можливості адаптації досвіду зарубіжних країн до українського законодавства; запропонувати шляхи його впровадження в адміністративно-правове забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Традиційно вважалося, що внутрішні переміщення належать до компетенції суверенних держав, а не міжнародних структур (крім Червоного Хреста, який наглядав за виконанням Женевських конвенцій 1949 р. щодо захисту цивільного населення під час збройних конфліктів). Проте поступово сформувалося розуміння необхідності вироблення спільних підходів до вирішення проблем осіб, переміщених у межах власних країн, та надання суверенним державам міжнародної допомоги у цій сфері [3].

На сьогодні в світі налічується рекордна кількість людей (38 мільйонів), які були переміщені у межах своїх країн через збройні конфлікти та насильство. Зокрема, лише 2014 року переміщень через сплеск насилля у світі зазнали 11 мільйонів людей. Станом на кінець 2014 року налічувалося принаймні 2800000 внутрішньо переміщених осіб, які розміщувались на Балканах, Кавказі, в Центральній Азії, Туреччині та Україні. Більшість з них зазнала переміщень ще десятиліття тому в результаті збройних конфліктів, а от Україна увійшла до цього списку у 2014 році. У Вірменії, Азербайджані, Боснії і Герцеговині, Грузії і Росії люди покинули свої будинки в кінці 1980-х років або на початку 1990-х років в результаті міжетнічних конфліктів, що супроводжували розпад СРСР та колишньої Югославії. Деяко пізніше, у 1999 році значні переміщення всередині країн відбувалися внаслідок конфлікту в Косово і Македонії, в 2001 році – в Туркменістані, Узбекистані, в 1974 – на Кіпрі, і в Туреччині у 1986 році. Протягом 2014 року кількість внутрішніх переселенців в цьому регіоні зростає більш ніж на 685000 осіб. Зростання відбулося переважно за рахунок анексії Криму та збройного конфлікту на Сході України. На початку 2015 року ці ж обставини призвели до збільшення кількості переселенців в Україні до 1,5 млн. Збільшення переселенців зафіксовано в Азербайджані (25500) та Грузії (26100), де діти, народжені у переселенців, також отримують такий статус. Кількість переселенців трохи зменшилася в Боснії і Герцеговині, Косово та Македонії у зв'язку з вирішенням питання в Косово. У Росії зменшення відбулося за рахунок закінчення п'ятирічного терміну надання статусу вимушеного переселенця, хоча підстави для вимушеного переселення не ліквідовані, що є порушенням міжнародного законодавства (*Керівних принципів*). Вірменія, Кіпр, Сербія, Туреччина, Туркменістан і Узбекистан дані про переселенців не оприлюднюють. Немає відомостей про кількість вимушених мігрантів зі спірних територій Нагірного Карабаху, Абхазії та Турецької Республіки Північного Кіпру. Соціальний склад внутрішньо переміщених осіб неоднорідний. Так, в Україні переселенцями є переважно жінки та люди похилого віку, у Косово переважають молодь та діти.

Незважаючи на загальні рекомендації щодо забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, вироблені на міжнародному рівні, підхід до забезпечення та реалізації прав внутрішньо переміщених осіб в різних країнах не є однаковим.

Наприклад, житло в Грузії забезпечувалося на ранніх етапах переселення у приватному секторі, а потім у колективних центрах. Проживання в колективних центрах вирішило проблему тимчасового проживання і в Азербайджані, Боснії і Герцеговині, Косово, Росії і Сербії. Але проблема переросла в довгострокову, і ті переселенці, котрі з часом змогли забезпечити себе іншим житлом, переїхали, тому що за 20 років житло в колективних центрах стало непридатним для проживання. У Боснії і Герцеговині переселенці змогли повернутися до своїх домівок та реконструювати їх, проте на сьогодні зазнають утиску в питаннях освіти, оскільки система освіти залишилась етнічно орієнтованою.

В Грузії внутрішньо переміщені особи зазнають кримінальних переслідувань за перетин лінії розмежування з Південною Осетією та Абхазією, яка контролюється російськими військовими. Нагальною є проблема отримання документів на окупованій території. У Грузії, Азербайджані та Туреччині є випадки використання праці дітей-переселенців з незабезпечених сімей. Більшість внутрішньо переміщених осіб покладаються на державну допомогу, яка є їхнім основним джерелом існування. Переміщені особи, особливо з обмеженими фізичними можливостями, літні люди і т.д., не в змозі досягти мінімального прожиткового рівня та вимагають додаткової спеціалізованої допомоги (Боснія і Герцеговина, Грузія). Велика кількість переселенців зневірюються у власних силах та звикають жити на соціальні виплати від держави, не докладаючи зусиль для підвищення рівня життя.

У зв'язку з продовженням конфліктів або їх відновленням (Грузія, Росія, Туреччина, Азербайджан, Вірменія) та наявністю причин, що призвели до переміщення, існує необхідність у прийнятті довгострокових рішень з боку держави щодо забезпечення прав та нагальних потреб внутрішньо переміщених осіб. Відсутність забезпечення з боку держав внутрішнього переміщення достатнього рівня життя призводить до маргіналізації вимушених внутрішніх переселенців. На сьогодні невирішеним залишається питання прав власності на майно: як на те, що залишилось на покинутих територіях (питання врегульовано тільки на Кіпрі), так і отримане для проживання в місцях переселення, а відсутність можливості працевлаштування перешкоджає закріпленню вимушених переселенців на нових місцях проживання (Грузія, Азербайджан). У Росії та Туреччині частина переселенців отримали компенсації за втрачене майно, але сума була недостатньою для відновлення місць проживання. У Боснії та Герцеговині, у Косово є юридична можливість відновити права на майно, але існує проблема самозаселення в залишене під час окупації житло, яку неможливо врегулювати, оскільки немає сторони відповідача та політичної волі (*втрачені документи на право власності, судові рішення дороги, суди не визнають сербської мови*).

Розуміння з боку державної влади необхідності прийняття довгострокових рішень щодо забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб призводить до поступового вирішення нагальних проблем внутрішньо переміщених осіб та адаптації їх до нормального життя. Так, Грузія продовжує реконструкцію колективних центрів з метою передачі прав власності на них переселенцям, які там живуть. Починається будівництво окремого житла для внутрішньо переміщених осіб. У Сербії планується повне закриття колективних центрів та побудова 60 будинків для постійного проживання переселенців за рахунок фінансування Європейського союзу. Аналогічна ситуація склалася в Боснії та Герцеговині, а також частково у Косово. Крім цього, державна влада Грузії і Азербайджану надала переселенцям щомісячні виплати, які до цього часу не виплачувалися (здійснювались одноразові виплати). Але усвідомлення необхідності прийняття довгострокових

рішень прийшло після того, як внутрішньо переміщені особи прожили в колективних центрах більш ніж 20 років, а умови для повернення на колишнє місце проживання так і не сформувалися (*збройні конфлікти не вирішені і періодично виникають знову*). У Вірменії, Туреччині, Туркменістані і Узбекистані питання забезпечення прав переселенців на сьогодні не вирішуються, влада на їх потреби не реагує. Інформація про переміщених осіб в Нагірному Карабасі, Південній Осетії, Криму обмежена.

Поштовхом до прийняття довгострокових рішень щодо забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Балканських країнах стало прагнення вступу до Європейського Союзу та надання з боку міжнародних організацій фінансування. Тому сьогодні вирішення проблем забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Балканських країнах слугує зразком для прийняття довгострокових програм, які відповідають потребам і побажанням переселенців [4].

Так, Україна перейняла досвід Грузії, а саме при розробці Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” був взятий за основу Закон “Про внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій Грузії”. Політика, яку проводить держава, також аналогічна політиці Грузії. Тому вивчення досвіду саме такої країни, як Грузія допоможе уникнути помилок у забезпеченні прав та свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні.

З 1992 року в Грузії було прийнято більше 200 нормативних актів, що стосуються проблематики внутрішнього переміщення осіб. Проте з того часу і аж до початку Російсько-грузинського конфлікту 2008 року існували серйозні прогалини в аналізі забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Грузії. До зміни влади у Грузії 2004 року не йшлося про формування довготермінової програми інтеграції внутрішньо переміщених осіб. Уряд покладав надії на вирішення усіх проблем шляхом повернення цих осіб на території, звідки вони прибували, чого в переважній більшості випадків не відбувалося. У 1996 році було прийнято Закон “Про внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій Грузії” (від 28.06.1996 № 335, останні зміни внесено у 2006 р.) [5]. У тому ж році утворено Міністерство у справах біженців і розселення Грузії (згодом перейменовано в Міністерство у справах внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій, біженців та розселення) — центральний орган виконавчої влади, до чиеї юрисдикції належать усі питання, пов’язані з внутрішньо переміщеними особами [6]. Наступне позитивне зрушення відбулося більш ніж через 10 років. У лютому 2007 р. було прийнято державну стратегію для внутрішньо переміщених осіб, ключовими елементами якої стали питання безпечного повернення, інтеграції та покращання соціально-економічного становища внутрішньо переміщених осіб. Недбале ставлення до цього питання у 1990-х призвело до кризової ситуації, коли більшість ВПО перебували за межею бідності. Значна увага акцентувалася на питанні безпечного повернення та інтеграції в місцях, звідки вони переселялися. Новий план дій було прийнято 28 травня 2009 року. У тексті документа йшлося про доступні житлові умови та соціально-економічні аспекти інтеграції внутрішньо переміщених осіб.

Ключовими питаннями для внутрішньо переміщених осіб, в першу чергу, є житло та супутнє забезпечення як для тимчасового, так і для постійного проживання в місцях, куди їх було переселено. Тому в Грузії відповідно до державної стратегії вирішення проблем з житлом було виділено 3 ключові складові схеми дій: ремонт колективних центрів, в яких перебувають внутрішньо переміщені особи, та передача їх у власність мешканцям; спорудження нового житла і передача його у власність мешканців; фінансова підтримка з боку держави за умови купівлі чи ремонту

власного житла внутрішньо переміщеними особами. Але колективні центри, які включають різноманітну соціальну інфраструктуру (лікарні, дитячі садки, гуртожитки), в переважній більшості випадків не призначені для довготермінового перебування. На це вказують як і внутрішньо переміщені особи, що там проживають, так і зовнішні експерти. Іншим варіантом, яким також користуються внутрішньо переміщені особи, є оренда житла. Ця схема є найбільш притаманною для великих міст Грузії, особливо для її столиці – Тбілісі. Близько 8 тисяч сімей отримали нове житло у спеціально побудованих поселеннях, відремонтоване житло в селищах чи 10 тисяч доларів для ремонту такого житла.

Значну частку безробітних в Грузії складають саме внутрішньо переміщені особи. Різноманітні дослідження підтверджують, що внутрішньо переміщені особи, які були переміщені у 1990-х, продовжують потерпати від довготермінового безробіття (особливо це стосується жінок). Ця проблема зачіпає як осіб, що живуть у колективних центрах, так і тих, хто був переміщений до спеціально побудованих поселень. З боку держави не запропоновано якісних схем перепідготовки внутрішньо переміщених осіб чи програм, що готували б їх до змін на ринку праці. Це стосується як некваліфікованих працівників, так і осіб з високою кваліфікацією [7].

Грузинським законодавством щодо внутрішньо переміщених осіб підтверджується конституційне право на безкоштовну освіту. Гарантовано одноразову матеріальну допомогу для купівлі необхідних шкільних матеріалів. Вступ до університетів здійснюється на загальних засадах, для цього потрібно скласти відповідні вступні іспити. Як у першому, так і у другому випадку виникають проблеми, що мають швидше структурний характер та є елементом інституційної дискримінації в освіті для внутрішньо переміщених осіб. Через складне соціально-економічне становище внутрішньо переміщених осіб в Грузії їхні діти частіше залишають школу чи університет та змушені працювати для забезпечення власних сімей. Щодо вищої освіти – внутрішньо переміщені особи часто не можуть дозволити собі жити у великих містах, де розташована більшість грузинських університетів [8].

Система соціального забезпечення Грузії в період від 2004 р. зазнала радикальних змін, було переглянуто та скасовано велику кількість соціальних програм. Для внутрішньо переміщених осіб залишили ряд пільг, а саме щомісячна матеріальна допомога для переміщених осіб та одноразова допомога одразу після переміщення. Вони також мають право подаватися на загальнонаціональні програми соціальної підтримки для людей, що живуть за межею бідності. Під питанням, втім, залишається те, наскільки ці матеріальні кошти допомагають переміщеним особам і чи вони є достатніми для забезпечення бодай мінімальних потреб [9].

Сьогодні Україні доводиться швидко розробляти законодавство щодо внутрішньо переміщених осіб. У сфері, де до цього часу майже не було напрацювань, Керівні принципи видаються надійним орієнтиром і мають бути ретельно вивчені та враховані. По-перше, в них акумульовано головні висновки світової політичної думки щодо проблеми. По-друге, норми основних міжнародно-правових документів із захисту прав людини, на яких базуються Керівні принципи і під якими стоїть підпис України, є частиною національного законодавства.

Корисним для формування адміністративно-правового механізму забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Україні має бути досвід країн, які стикалися з цією проблемою. Він показує, що єдиним незаперечним шляхом вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб є припинення конфлікту і повернення людей до своїх домівок. Разом з тим, центральною у вирішенні проблем має бути

гуманітарна складова, яка не повинна залежати від політичних рішень. Зокрема, очевидної шкоди завдають політизація питання, вибіркоче ставлення до внутрішньо переміщених осіб залежно від їхньої етнічної належності чи політичних орієнтацій. Зволікання з розв'язанням нагальних, в першу чергу соціальних проблем внутрішньо переміщених осіб в надії на вирішення цих проблем шляхом повернення може призвести лише до погіршення становища, виникнення напруги у стосунках між внутрішньо переміщеними особами та корінним населенням місць перебування, використання обопільного невдоволення силами, спрямованими на подальшу дестабілізацію ситуації в країні.

Вивчений досвід зарубіжних країн вказує, що на першому етапі після вимушеного переміщення в центрі уваги має бути задоволення таких життєво важливих потреб, як тимчасове житло, харчування, медичні послуги. Оптимальним видається підхід, орієнтований на потреби, з особливою увагою до найменш захищених категорій населення. Одночасно із забезпеченням нагальних потреб внутрішньо переміщених осіб держава має планувати тривалі рішення, враховуючи, що вони повинні мати стійкий характер і відповідати певним умовам: рішення про повернення чи переїзд має прийматися добровільно; місця, куди переїжджають люди, повинні бути безпечними; захист і підтримка з боку держави мають продовжуватися до завершення реінтеграції; у плануванні та організації тривалих рішень внутрішньо переміщені особи мають брати безпосередню участь.

Беручи до уваги зарубіжний досвід та вже зроблені кроки на шляху забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Україні, на нашу думку, необхідно:

- в першу чергу налагодити облік та реєстрацію внутрішньо переміщених осіб, визначити їхню реальну кількість, склад, місця перебування, нагальні потреби, оскільки без глибокого розуміння характеристик адресної групи рішення щодо неї ризикують бути неефективними;

- забезпечити роботу єдиного центрального органу виконавчої влади, який опікується питаннями внутрішньо переміщених осіб, в якому сконцентрувати необхідні ресурси і координацію дій різних відомств та неурядових організацій з питань забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб;

- розробити дієві адміністративно-правові механізми забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, які задекларовані в уже прийнятих законах України, створити механізми реалізації цих прав та визначити гарантії їх забезпечення;

- застосовувати для вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб програмний підхід: розробка відповідних Державних програм щодо потреб забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб і, головне, забезпечення необхідними ресурсами. Державні програми повинні включати 2 напрями: перспектива безпечного повернення та довготермінові програми інтеграції в місцях переселення;

- залучення до вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб міжнародних організацій (*значну частину проектів з допомоги внутрішньо переміщеним особам у Грузії та Молдові, в Балканських країнах реалізовували за рахунок коштів міжнародних донорів*).

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. – К., 2015. – 552 с.
2. Strategic response plan for Ukraine 2015 - Електронний ресурс: <http://www.humanitarianresponse.info/operations/ukraine/document/2015-ukraine-humanitarianresponse-plan>.
3. *Микитенко Є.В.* Загальні проблеми реалізації правового статусу внутрішньо переміщених осіб : Юридичний електронний журнал. – 2015. – № 4.



4. Щорічний огляд Центру моніторингу внутрішнього переміщення ЦНВП, Норвезька рада у справах біженців за 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unfra.org/swp>.

5. Law of Georgia on IDPs, amended 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/Georgia\\_IDPLaw\\_2006.PDF](http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/Georgia_IDPLaw_2006.PDF).

6. Натія Челидзе. Лица, ищущие убежища, беженцы и внутренне перемещенные лица (ВПЛ): проблемы социальной сплоченности в Грузии. CARIM-East (Пояснительная записка 13/131).

7. IDMC Partial progress towards durable solutions for IDPs [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.internal-displacement.org/europe/georgia/2013/partial-progress-towards-durable-solutions-for-idps>.

8. UNHCR Protection of Internally Displaced Persons in Georgia: A Gap Analysis [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/4ad827f59.pdf>.

9. *Солодзько А.* Захист соціально-економічних прав внутрішньо переміщених осіб: першочергові завдання для України / Солодзько А., Доронюк Т. / Центр дослідження суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.cedos.org.ua](http://www.cedos.org.ua).

Отримано 16.02.2016

УДК 342.95

**Ю.С. Коллер**

кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник

**О.В. Кукулюк**

## **НАПРЯМИ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІЦІЇ З МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Стаття присвячена дослідженню основних напрямів взаємодії поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Автори виділяють шість напрямів взаємодії у досліджуваній сфері, серед яких домінуючим, головним та найважливішим є правоохоронний.*

**Ключові слова:** поліція, місцеві органи виконавчої влади, місцеве самоврядування, взаємодія, співпраця.

*Статья посвящена исследованию основных направлений взаимодействия полиции с местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Авторы выделяют шесть направлений взаимодействия в исследуемой сфере, среди которых доминирующим, главным и самым важным является правоохранительный.*

**Ключевые слова:** полиция, местные органы исполнительной власти, местное самоуправление, взаимодействие, сотрудничество.

*The primary responsibility of the state approval and ensuring the rights and freedoms of man and citizen requires unity of all authorities of state power, the functioning of these authorities as a single system in which the quality cooperation of state institutions becomes one of the essential factors to ensure the stability of the system of authorities of state power of Ukraine.*

*Lately has been much research regarding the interaction of individual executive authorities among themselves. At the same time, there are no systematic practices regarding the role of state policy in improving the functioning of the law enforcement sector; understood differently the concept of "interaction", "cooperation", etc. Therefore, in our view, to address these issues and in light of recent developments after carrying out full-scale reforms in the Ministry of internal Affairs of Ukraine, which created a new law enforcement authority – the National police, first of all it is necessary to analyze and identify areas of cooperation between law enforcement agencies, particularly the police, local executive authorities and of local self-government. The specified testifies to the topicality of this article, the purpose of writing, which is the study of topical issues regarding key directions of interaction of the police with local executive authorities and of local self-government.*

*At the present stage in Ukraine the police and local authorities is carried out on the principles of interaction and cooperation. The author identifies six areas of interaction in the study area: normative, law enforcement, the application of the law, educational, informational, logistical (material and technical) support.*

**Keywords:** police, local executive authorities, local self-government, interaction, cooperation.

Входження України до європейського політичного, інформаційного, економічного, правового, адміністративного просторів визначено стратегічним пріоритетом зовнішньої політики держави. Досягненню цієї мети має сприяти відповідність України критеріям, що висувуються до країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу.

У цьому контексті особливого значення набуває дотримання Україною одного із цих критеріїв – стабільності установ (організацій), які гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин.

Безперечно, виконання головного обов'язку держави – утвердження і забезпечення прав і свобод людини та громадянина – потребує єдності усіх органів державної влади України, функціонування цих органів як єдиної системи, в якій якісна взаємодія державних інституцій постає одним із суттєвих чинників забезпечення стабільності системи органів державної влади України [1, с. 3].

Слід зазначити, що останнім часом активно проводяться наукові дослідження щодо взаємодії окремих органів виконавчої влади між собою, із інститутами громадянського суспільства задля забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Зокрема, наукове підґрунтя щодо різних правових досліджень взаємодії правоохоронних органів, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування розробляли М.І. Ануфрієв, І.В. Арістова, В.Т. Білоус, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, О.М. Ключев, А.Т. Комзюк, В.В. Конопльов, Я.Ю. Кондратьєв, Ю.Ф. Кравченко, С.Л. Курило, І.І. Литвин, Н.П. Матюхіна, Ю.С. Назар, В.І. Олефір, В.П. Петков, В.М. Плішкін, Г.О. Пономаренко, О.Ю. Сивявська, М. Тищенко, Т.С. Тулінова, О.М. Ярмач, Х.П. Ярмачі та інші.

Водночас на сьогодні відсутні системні напрацювання стосовно ролі та місця державної політики в удосконаленні функціонування правоохоронної сфери; по-різному розуміються поняття “взаємодія”, “співпраця” тощо; поза увагою залишаються проблеми переведення взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері на якісно новий рівень тощо. Тому, на нашу думку, з метою вирішення зазначених питань та враховуючи останні зміни після проведення повномасштабної реформи у системі МВС України, внаслідок якої було створено новий правоохоронний орган – Національну поліцію, перш за все, необхідно проаналізувати та визначити напрями взаємодії правоохоронних органів, зокрема поліції, з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Зазначене свідчить про актуальність цієї статті, метою написання якої є дослідження актуальних питань щодо основних напрямів взаємодії поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (далі – “місцеві органи”).

Слід зазначити, що аналіз чинної нормативно-правової бази, що регулює діяльність поліції та “місцевих органів”, свідчить про те, що діяльність цих органів відбувається на засадах співпраці та взаємодії. Наприклад, статтями 2, 31, 32, 35, 37 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” закріплено, що місцеві державні адміністрації під час здійснення своїх повноважень у сфері управління в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці взаємодіють з іншими органами державної влади (в тому числі відповідними міністерствами та іншими центральними органами державної виконавчої влади) [2].

Також зазначеним вище Законом “Про місцеві державні адміністрації” (стаття 25) та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” (стаття 38) серед інших повноважень органів місцевої влади в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян передбачено: погодження ними проекту

плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодію під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їхніх наслідків [2]. Крім того, до повноважень місцевого самоврядування також належить сприяння діяльності Національної поліції [3].

Слід зазначити, що взаємодія як один із основоположних принципів діяльності саме територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (зокрема, Національної поліції) закріплена постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 25 травня 2011 року № 563, де у пункті 8 зазначено, що територіальні органи під час виконання покладених на них завдань взаємодіють з Радою міністрів АРК, місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [4].

Підвалини співпраці та взаємодії поліції з іншими суб'єктами суспільних відносин також встановлюють Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII “Про Національну поліцію” та Положення про Національну поліцію, затверджене постановою КМУ від 28 жовтня 2015 року № 877. Так, відповідно до ст. 5 Закону України “Про Національну поліцію” поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів. Крім того, ст. 88 цього Закону прямо передбачає взаємодію між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування [5].

Згідно з п. 8 Положення про Національну поліцію передбачено, що під час виконання покладених на поліцію завдань вона взаємодіє з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування тощо [6].

Як бачимо, на сучасному етапі в Україні діяльність поліції та “місцевих органів” відбувається на засадах співпраці та взаємодії.

У контексті взаємодії поліції з “місцевими органами” дуже важливим моментом, на нашу думку, є визначення напрямів їхньої взаємодії. Аналіз функцій кожної із взаємодіючих сторін дозволяє виділити декілька напрямів, за якими може відбуватися така взаємодія. Основними серед них, на наш погляд, є нормотворчий, правоохоронний, виховний, інформаційний та інші напрями.

Нормотворчий напрям. Загалом процес нормотворчості складається із законодавчої діяльності та підзаконної нормотворчості і полягає у розробці, обговоренні, прийнятті та введенні в дію законів та підзаконних нормативно-правових актів. Право законодавчої діяльності є виключним правом Верховної Ради України та безпосередньо народу України. Жодна із взаємодіючих сторін, ані поліція, ані “місцеві органи”, не мають цього права. Проте це не позбавляє їх права брати активну участь у розробленні відповідних законопроектів, їхньому обговоренні, висловленні своїх міркувань з цього приводу, висуванні пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правової бази. Так, наприклад, п.п. 2, 3 п. 11 Положення про Національну поліцію передбачено, що Голова Національної поліції вносить на розгляд Міністра внутрішніх справ проекти нормативно-правових актів МВС з питань, що належать до компетенції Національної поліції, пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також поліцейських послуг, розроблені Національною поліцією проекти законів, актів Президента України та Кабінету

Міністрів України, а також визначає позицію щодо проектів, розробниками яких є інші міністерства [6].

Основна частина нормотворчого напрямку взаємодії поліції та “місцевих органів” реалізується у межах підзаконної адміністративної нормотворчості, оскільки і поліція, і “місцеві органи” наділені правом підзаконної нормотворчості, у межах якої вони можуть приймати спільні нормативно-правові акти щодо забезпечення на відповідній території громадської безпеки та громадського порядку.

Так, наприклад, спільне видання відповідних нормативних актів може здійснюватися за умов виникнення надзвичайних ситуацій, що викликані явищами соціального, криміногенного і некриміногенного характеру, техногенного, природного і біологічного походження, коли ситуація вимагає від підрозділів поліції та “місцевих органів” прийняття комплексних рішень та вжиття на їхній підставі відповідних заходів з метою забезпечення громадської безпеки, належного рівня правопорядку, захисту індивідуальних, суспільних і державних інтересів, а також задля подолання негативних наслідків цих явищ.

З викладеного можемо зробити висновок, що нормотворчий напрям складається із взаємодії на рівні проектно-консультаційної діяльності, яка здійснюється під час участі у розробці та обговоренні нормативно-правових актів вищого порядку, а також взаємодії з питань безпосереднього прийняття спільних нормативних актів.

Наступним напрямом взаємодії поліції та “місцевих органів” є правоохоронний напрям, що становить складне явище організаційно-правового характеру, у межах якого складається декілька різновидів правовідносин, що мають різну функціональну спрямованість. У зв'язку із цим, вважаємо, що всередині правоохоронного напрямку слід виділяти ще декілька його частин, а саме: попереджувальний (або профілактичний), безпосередньо охоронний та правозастосовний.

Специфічним і надзвичайно важливим видом правоохоронної діяльності і, відповідно, напрямом співпраці поліції та “місцевих органів” є профілактична діяльність (попереджувальний правоохоронний напрям). Вона полягає у вжитті поліцією та “місцевими органами” спільних заходів, спрямованих на виявлення, вивчення, ліквідацію та недопущення повторного прояву причин і умов, що сприяють вчиненню протиправних дій, а також здійснюють негативний вплив на осіб, які мають схильність до протиправної поведінки.

Нормативно-правовим підґрунтям взаємодії поліції з “місцевими органами” у напрямі реалізації профілактичної діяльності є перш за все Закон України “Про Національну поліцію”, у якому до основних повноважень поліції віднесено такі: здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень; вжиття заходів для запобігання та припинення насильства в сім'ї, дитячій бездоглядності, правопорушень серед дітей, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у вигляді позбавлення волі (п. п. 1, 17, 18 п. 1 ст. 23 Закону). Крім того, до основних принципів діяльності поліції належить принцип відкритості та прозорості, який передбачає, зокрема, постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку (п. 2 ст. 9 Закону) [5].

Також, на наш погляд, до профілактичного напрямку взаємодії поліції та “місцевих органів” слід віднести спільні заходи щодо соціальної адаптації осіб, які перебували у місцях позбавлення волі. Так, статтею 25 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” передбачено, що місцева державна адміністрація



забезпечує здійснення заходів щодо соціальної адаптації осіб, які відбували покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк [2]. Така ж функція покладається і на Національну поліцію, яка відповідно до п.п. 24 п. 4 Положення про Національну поліцію у межах повноважень бере участь у здійсненні заходів, спрямованих на соціальну адаптацію осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі [6].

Наступним, найважливішим, видом правоохоронного напряму взаємодії є спільна охоронна діяльність. Враховуючи природу та призначення взаємодіючих сторін, необхідно зауважити, що їхні методи, способи та заходи реалізації такої діяльності у сфері забезпечення громадської безпеки та громадського порядку суттєво різняться. Аналіз чинного законодавства дозволяє виділити ряд аспектів, на підставі яких можна говорити про взаємодію поліції та “місцевих органів” під час здійснення охоронної діяльності.

По-перше, взаємодія цих органів щодо охорони громадського порядку відбувається під час проведення масових заходів, дозвіл на які видають останні. Так, згідно із Законом “Про місцеве самоврядування в Україні”, до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням під час їхнього проведення громадського порядку [3]. У свою чергу, поліція повинна вживати заходів із забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях (у тому числі безпосередньо під час проведення зазначених вище заходів) [5].

По-друге, піклуючись про громадську безпеку, органи місцевої влади визначають території, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки, а також погоджують плани проведення цих заходів [3].

По-третє, під час проведення поліцією заходів, спрямованих на попередження та (чи) припинення злочинів, а також під час переслідування осіб, які підозрюються у скоєнні певних злочинів, органи місцевої влади, виконуючи передбачений законом обов’язок сприяти діяльності правоохоронним органам, повинні забезпечити цим працівникам безперешкодний доступ на територію приміщень, що належать органам місцевої влади чи знаходяться у їхньому віданні.

По-четверте, вони забезпечують здійснення спільних заходів щодо забезпечення громадської безпеки та громадського порядку на територіях та об’єктах, які постраждали внаслідок стихійного лиха, техногенної катастрофи, екологічного забруднення.

У разі стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій, пожеж, інших надзвичайних подій органи місцевої влади оголошують зони надзвичайної ситуації; здійснюють передбачені законодавством заходи, пов’язані з підтриманням у них громадського порядку, врятуванням життя людей, захистом їхнього здоров’я і прав, збереженням матеріальних цінностей [2].

За наявності вагомих підстав (наприклад, для забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони життя і здоров’я людей, для збереження та фіксації слідів правопорушення тощо) поліцейський може вимагати від особи (осіб) залишити визначене місце на певний строк або заборонити чи обмежити особам доступ до визначеної території або об’єктів [5].

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що чинним законодавством передбачено достатньо випадків, за яких відбувається взаємодія поліції та “місцевих органів” під час здійснення охоронної діяльності.

Ще одним видом правоохоронного напряму взаємодії поліції та “місцевих органів” є правозастосовна діяльність. Взаємодія під час правозастосування може реалізовуватися на підставі як правомірної, так і протиправної поведінки. Так, наприклад, законодавством, що регулює діяльність органів місцевої влади, передбачається можливість розглядати справи про адміністративні правопорушення, віднесені до їхнього відання [3]. Якщо ж діяння (чи бездіяльність), що містить протиправні ознаки, знаходиться поза межами компетенції органів місцевої влади і не може бути розглянуте в межах їхньої компетенції, то вони мають право звернутися до інших (компетентних) державних органів.

Тобто, якщо особа відмовляється добровільно виконувати рішення органів місцевої влади чи іншим чином порушує установлений правопорядок, то відповідні посадові особи зазначених органів можуть подати до поліції звернення щодо вжиття до цієї особи відповідних заходів аж до примусу. Поліція, у свою чергу, зобов'язана провести за зверненням відповідну роботу та поінформувати про її результати посадовця, який подав звернення.

Наступний напрям взаємодії поліції та “місцевих органів” має виховний характер. Сутність цього напряму полягає у вихованні у громадян поваги до закону. Вони повинні усвідомлювати, що організація та здійснення своєї поведінки згідно з вимогами норм права є не тільки необхідною, а й корисною для них самих. Враховуючи, на жаль, досить низький рівень правової культури та правосвідомості населення нашої держави, кожна управлінська дія, кожне рішення, зокрема в сфері забезпечення громадської безпеки та громадського порядку, мають нести у собі виховний вплив задля того, щоб люди усвідомлювали цінність права і життєво необхідну потребу у дотриманні його положень.

Отже, спираючись на проаналізований матеріал, можна з упевненістю стверджувати, що виховний напрям взаємодії поліції з “місцевими органами” разом з профілактичним покликани зменшити напругу у суспільстві, знизити рівень правопорушень у сфері охорони громадської безпеки та громадського порядку і підвищити їхню стабільність (надійність).

Ще один досить вагомий напрям взаємодії – інформаційний. Він має на меті підтримку єдиного інформаційного поля як між взаємодіючими сторонами, так і між взаємодіючими сторонами та громадськістю. Чинними законами та підзаконними нормативно-правовими актами закріплюються права кожної зі сторін отримувати необхідну для здійснення їхніх функцій інформацію як одна від одної, так і від інших суб'єктів суспільних відносин.

Так, п. 2 ст. 9 Закону України “Про Національну поліцію” передбачено, що поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку. Крім того, ст. 25 цього Закону визначає повноваження поліції у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення, зокрема, здійснює інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України [5]. Відповідно до п.п. 2 п. 6 Положення про Національну поліцію для виконання покладених на поліцію завдань вона має право, зокрема, одержувати в установленому законодавством порядку від державних органів та органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань [6].

Крім того, ст. 88 Закону України “Про Національну поліцію” прямо передбачає взаємодію між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування. Зокрема, керівники

територіальних органів поліції повинні не менше 1 разу на 2 місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення [5]. А ради, у свою чергу, відповідно до п. 40 ч. 1 ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування”, повинні заслуховувати інформації керівників органів поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території [3].

Положення статті 38 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, де зазначено, що виконавчі органи сільських, селищних, міських рад в межах своїх повноважень готують і вносять на розгляд ради пропозиції щодо створення відповідно до закону міліції, яка утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про чисельність працівників такої міліції, про витрати на їхнє утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їхньої діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов, а також ст. 105 Закону України “Про Національну поліцію”, в якій встановлено, що фінансування і матеріально-технічне забезпечення поліції здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету, а також інших джерел, не заборонених законом, дозволяють зробити висновок про наявність ще одного важливого напрямку взаємодії поліції та “місцевих органів”, а саме матеріально-технічне забезпечення, адже будь-яка діяльність потребує певних ресурсів, які будуть використані на шляху до мети [3; 5]. І від того, наскільки ці ресурси і забезпечення ними будуть якісними, суттєво залежить якість та ефективність заходів щодо забезпечення громадської безпеки та порядку. Так, наприклад, Законом закріплений обов’язок виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад надавати безоплатно підрозділам поліції службові приміщення, обладнані меблями і засобами зв’язку, транспорт та інші матеріально-технічні засоби [5].

Вивчення вітчизняного досвіду щодо взаємодії поліції з “місцевими органами” за результатом аналізу чинних нормативно-правових актів дає підстави зробити висновок, що діяльність правоохоронних органів, зокрема поліції та “місцевих органів” відбувається на засадах співпраці та взаємодії. До напрямів їхньої взаємодії можна віднести такі: нормотворчий, правоохоронний, правозастосовчий, виховний, інформаційний, матеріально-технічне забезпечення.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ярмак О.М.* Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.М. Ярмак; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування Укр. – К., 2009. – 240 с.
2. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 20–21, ст. 190.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF>.
5. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
6. Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>.

Отримано 22.02.2016

УДК 342.9:351.741(ЄС+477)

С.М. Лелет,  
здобувач ДНДІ МВС України

## ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ В ПОЛІЦІЇ ТА ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

*У статті проаналізовано досвід країн Європейського Союзу щодо адміністративно-правового регулювання управління в поліції та його використання в Україні. Аби дослідити явища, тенденції та закономірності, які визначають сучасний стан і перспективи розвитку управління поліцейськими підрозділами, автор звертається до досвіду правоохоронних органів провідних країн світу. Зроблено висновок про те, що найбільш ефективно у світі на сьогодні зарекомендувала себе боротьба зі злочинністю за допомогою упровадження спеціальних (загальнонаціональних і регіональних) програм, які включають юридичні, організаційно-управлінські та інші взаємопов'язані заходи, за умови їх достатнього фінансового забезпечення.*

**Ключові слова:** поліція, правоохоронна система, адміністративно-правове регулювання, управління, Європейський Союз.

*В статье проанализированы опыт стран Европейского Союза относительно административно-правового регулирования в полиции и его использование в Украине. Чтобы исследовать явления, тенденции и закономерности, определяющие состояние и перспективы развития управления полицейскими подразделениями, автор обращается к опыту правоохранительных органов ведущих стран мира. Сделан вывод о том, что наиболее эффективно на сегодняшний день в мире зарекомендовала себя борьба с преступностью с помощью внедрения специальных (общенациональных и региональных) программ, включающих в себя юридические, организационно-управленческие и другие взаимосвязанные меры, при условии их достаточного финансового обеспечения.*

**Ключевые слова:** полиция, правоохранительная система, административно-правовое регулирование, Европейский Союз.

*Paper analyzes the experience of the European Union concerning the administrative and legal regulation of the police and its implementation in Ukraine. To investigate the phenomenon, tendencies and patterns that determine the status and prospects of the control of the development of police units, the author refers to the experience of law enforcement agencies of the advanced countries of the world. The conclusion is drawn that nowadays as the most effective in the world has proved itself the fight against crime through the introduction of special (national and regional) programs, including several legal, organizational, management and other related measures, on condition that they are of sufficient financial support.*

**Keywords:** police, law enforcement system, administrative-legal regulation, the European Union.

Нині, під час побудови новітньої моделі правоохоронної системи відповідно до міжнародних стандартів, принципів і норм, набуло актуальності розроблення

й запровадження якісно нових підходів у сфері управління правоохоронними органами. Задля цього, на нашу думку, доречним буде звернутися до досвіду правоохоронних органів провідних країн світу, щоб поглибити обізнаність у явищах, тенденціях та закономірностях, які визначають сучасний стан і перспективи розвитку управління поліцейськими підрозділами.

Деякі аспекти зазначеної проблематики свого часу були предметом досліджень українських вчених-адміністративістів: В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, І.В. Арістової, О.М. Бандурки, М.В. Білоконя, А.В. Губанова, М.М. Дивака, В.О. Заросила, І.В. Зозулі, В.В. Ковальської, Ф.Ф. Красноярова, В.О. Криволапчука, Н.П. Матюхіної, С.В. Петкова, О.С. Проневича, І.М. Шопіної та ін. Однак досвід країн Європейського Союзу щодо адміністративно-правового регулювання управління поліцією для впровадження його в Україні потребує більш поглибленого вивчення.

**Метою статті** є дослідження досвіду країн Європейського Союзу щодо адміністративно-правового регулювання управління в поліції та його використання в Україні, який сприятиме підвищенню її діяльності.

Як слушно зауважує О.І. Довгань, конкретне призначення поліції в рамках держави загалом залежить безпосередньо від сутності завдань тієї політики, яку вона провадить. Іншими словами, діяльність органів внутрішніх справ України щодо захисту внутрішньої безпеки держави та забезпечення безпеки її громадян слід розглядати в контексті міжнародного досвіду здійснення державної поліцейської політики [1]. Організаційні форми поліції та принципи державного управління її діяльністю безпосередньо зумовлені історичними, економічними, політичними, географічними та іншими особливостями кожної конкретної країни.

Наявна модель управління діяльністю поліції повною мірою корелюється з різними формами державного устрою: унітарною, федеративною і навіть конфедеративною [2]. Нині за кордоном діють три моделі забезпечення внутрішньої безпеки: централізована, або модель з домінуючою роллю міністерства внутрішніх справ, директивним стилем управління й чіткою вертикаллю підпорядкування низових ланок центральним органам; децентралізована модель (відсутність єдиного національного органу, множинність поліцейських сил загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів, переважне зосередження важелів управління поліцейськими силами в руках регіональних органів державної влади й органів місцевого самоврядування, значна роль муніципальних органів влади в управлінні поліцією); напівцентралізована модель (наявність міністерства, відповідального за забезпечення внутрішньої безпеки; координація діяльності різних поліцейських служб; співіснування державних поліцейських служб загальнонаціонального й регіонального рівнів, а також державної та муніципальної поліції із пріоритетністю розвитку державної поліції) [3].

Централізована модель системи забезпечення внутрішньої безпеки притаманна цілому ряду країн континентальної Європи. Саме тому її називають континентальною. Ця модель системи забезпечення внутрішньої безпеки функціонує у двох видах. Перший з них властивий державам, які забезпечують свою внутрішню безпеку самими лише зусиллями цивільної поліції: Ірландія, Фінляндія, Швеція, Данія, Норвегія. Саме в цих країнах спостерігається невисокий рівень злочинності, відсутність серйозних політичних і соціальних конфліктів, а тому й немає потреби у спеціальних поліцейських формуваннях [4].

До країн другого (основного) виду централізованої моделі управління поліцією належать держави, у яких працюють спеціальні поліцейські формування – жандармерія: Франція, Іспанія, Італія, Португалія, Бельгія, Голландія, Люксем-



бург. Цим країнам властива не лише жорстка централізація діяльності правоохоронних органів, але й традиційне використання національної поліції та жандармерії [5].

Проте суттєвим недоліком централізованої системи, яка діяла у Франції, було те, що поліція переважно зосереджувалась на вирішенні загальнодержавних проблем і недостатньо враховувала інтереси окремих територіальних громад (комун). Задля подолання цієї проблеми з 1983 р. у Франції розпочався процес створення муніципальних поліцейських органів. Реформи початку 80-х рр. ХХ ст. зумовили істотні зміни й у правовому полі функціонування поліції. Це стосувалося, зокрема, запровадження нового інституту комісарів, який прийшов на зміну традиційному для Франції інституту префектів. Загальний стан національної поліцейської системи Франції почав зазнавати суттєвих змін за рахунок, з одного боку, збільшення кількості муніципальних підрозділів, а з іншого – “руйнації централізованого корсету, що ускладнював еластичність служб” [6]. Сучасна структура поліцейської системи країни характеризується своєрідною централізацією. Низка функцій управління покладається на особливі ланки міністерства – департаменти або дирекції, яким безпосередньо підпорядковуються всі галузеві служби.

Слід зауважити, що централізована модель управління поліцією упродовж тривалого часу зберігалася у багатьох постсоціалістичних державах Центральної та Східної Європи [7]. Це було зумовлено традиціями організації охорони правопорядку. Міліція в цих країнах функціонувала у складі міністерств внутрішніх справ. Управління міліцією зазвичай будувалося на засадах жорсткого підпорядкування центральним органам підрозділів регіонального (обласного) та місцевого рівнів. Практика створення комунальних (муніципальних) служб міліції була недостатньо поширеною. Про це свідчить, зокрема, досвід державного управління поліцією у Словенії. Відповідно до Закону про поліцію Словенії від 18 липня 1998 р., усі поліцейські служби країни були підпорядковані Міністерству внутрішніх справ, уповноваженому вирішувати організаційні, кадрові і фінансові питання функціонування органів поліції, а також забезпечувати взаємодію її підрозділів з іншими органами державної влади [8].

Децентралізована (фрагментарна) модель поліцейської системи держави характерна для країн, де побоювання нації потенційно можливих зловживань з боку силових державних структур приводить до створення низки самостійних поліцейських агентств на регіональному і місцевому рівні. У країнах ЄС модель децентралізованої поліції, організованої на принципах самоврядування, зберігається лише у Швейцарії [9]: відсутність єдиного корпусу державної поліції, структуру, кількість і принципи їх діяльності визначають окремі місцеві (кантональні) органи влади. Часткова децентралізація поліцейської діяльності здійснена в таких країнах, як Болгарія, Румунія, Чехія.

Низький рівень децентралізації властивий організаційним структурам поліцейських систем в Угорщині та Польщі. Управління поліцією Польщі здійснюється за такою схемою: Головна комендатура поліції – воєводська комендатура – повітова (районна) комендатура. Поліція Польщі складається з галузевих служб: кримінальної, превентивної і допоміжної діяльності поліції. У структурі поліції функціонує також судова поліція, повноваження та засади організації якої визначаються Міністром внутрішніх справ і адміністрації за погодженням з Міністром юстиції [10].

Комбінована (інтегрована) модель управління поліцією характерна для Великої Британії, ФРН, Нідерландів, де поєднуються ознаки двох згаданих моделей.

Зокрема, у Великобританії поліцейська система ґрунтується на поєднанні повноважень держави й органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку. Систему підрозділів поліції в Англії та Уельсі утворюють незалежні формування провінційних сил поліції, столична поліція (складовою частиною її є Новий Шотланд-Ярд), самостійна поліція лондонського Сіті, у Шотландії – об'єднання поліцейських загонів та окремі підрозділи поліції міст. Міністр внутрішніх справ Великобританії не здійснює безпосереднього керівництва поліцією графств (місцевою поліцією). За законом від 1964 р. він зобов'язаний наглядати за роботою управлінь місцевих поліцейських органів, має право звільняти шефів-констеблів, які очолюють територіальні поліцейські управління і не відповідають займаним посадам. Нині у Великобританії функціонують 50 поліцейських формацій (43 – в Англії, 6 – у Шотландії, 1 – у Північній Ірландії), які мають місцевий характер та обмежену територіальну юрисдикцію. Також систему управління охороною правопорядку доповнюють незалежні спеціальні поліцейські організації (транспортна поліція, поліція відомства з питань атомної енергетики, військова поліція) [11].

Виключне значення для діяльності поліції всіх країн мають міжнародно-правові норми, визначені у “Декларації про поліцію”, прийнятій Парламентом Асамблеї Ради Європи 8 травня 1979 р. у Страсбурзі, “Кодекс поведінки посадових осіб із підтримки правопорядку”, затверджений резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 р., “Керівні принципи в галузі попередження злочинності та кримінального правосуддя в контексті розвитку нового міжнародного економічного порядку” (резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 4 грудня 1985 р.) тощо. У преамбулі Міжнародних стандартів юридичного забезпечення прав і свобод людини ООН зазначено, що “норми міжнародного права у сфері захисту прав людини обов'язкові для всіх держав та їхніх органів, у тому числі співробітників правоохоронних установ” [12].

Характерною ознакою діяльності правоохоронних органів багатьох країн світу є висока соціально-правова захищеність і матеріальна забезпеченість їх працівників, що спонукає до відповідального ставлення до виконання обов'язків, заохочує професійне зростання [5].

Слід зазначити, що майже у всіх зарубіжних поліцейських системах поліцейська служба має цивільний статус; службовці можуть виконувати обов'язки в цивільному або в форменому одязі. На працівників поліції поширюються основні профспілкові та політичні права, крім права страйкувати та займатись політичною діяльністю. В усіх демократичних країнах працівники поліції є позапартійними.

Попри широку варіативність правових засад управління діяльністю поліції в сучасних державних моделях зарубіжних країн, очевидно виокремлюються спільні ознаки: забезпечення верховенства закону, деполітизація, демілітаризація і децентралізація органів поліції, організація підзвітності та прозорості їхньої роботи, налагодження тісної співпраці цих органів із населенням і місцевими громадами, сприяння професійній підготовці персоналу поліції [3].

Боротьба з правопорушеннями та, відповідно, управління поліцейськими силами – обов'язок не лише державної, а й регіональної адміністрації. Типовий для зарубіжних країн високий рівень технічного забезпечення поліції є основою її ефективної роботи. Заходи, що вживаються за цим напрямом, дають змогу досягти високої ефективності в діяльності підрозділів поліції.

Раціональний розподіл витрат на поліцію з бюджетів уряду чи місцевої влади тієї чи іншої сторони, безумовно, сприяє економії. Поліція має досягати якомога більших результатів, залучаючи якнайменші ресурси, тому в розвинених зарубіжних державах актуальним є перехід до ресурсозберігальних технологій управління, котрі забезпечуватимуть високоефективну діяльність правоохоронних структур.

Зарубіжний досвід свідчить, що найбільш ефективною є боротьба зі злочинністю за допомогою упровадження спеціальних (загальнонаціональних і регіональних) програм, які включають юридичні, організаційно-управлінські та інші взаємопов'язані заходи з достатнім фінансовим забезпеченням. Безумовно, творче використання такої практики є цікавим та достатньо перспективним для України. Стратегічні завдання поліції у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави залежать від широкого кола чинників: вимоги та побажання суспільства щодо діяльності поліції; потреби органів влади на національному й регіональному рівнях; можливостей поліцейських формувань, галузевих служб і підрозділів. Пріоритети й напрями реформування поліцейських систем визначаються залежно від змісту національних поліцейсько-правових доктрин і пріоритетів державного будівництва.

Усвідомлення потреби пошуку інноваційних підходів до організації діяльності поліції визначається насамперед розумінням неможливості механічного нарощування потенціалу поліцейської організації та накопичення ресурсної бази для покращання криміногенної ситуації.

З усього зазначеного вище можна зробити висновок про те, що вивчення досвіду розвитку поліцейських підрозділів країн Європи може бути корисним для України як держави, котра прагне мати поліцію європейського зразка. Втім, не слід забувати, що кожна з поліцейських систем має свою специфіку та власну історію розвитку, яка безпосередньо залежить від особливостей становлення та розвитку держави. Отож, перед Міністерством внутрішніх справ України та Національною поліцією України постають завдання з побудови вітчизняної правоохоронної системи з урахуванням позитивного досвіду поліцейської діяльності провідних країн Європи та вітчизняних реалій.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Довгань О.І.* Особливості механізму системи управління якістю в діяльності органів внутрішніх справ України / О.І. Довгань // *Право і безпека*. – 2010. – № 5 (37). – С. 112–116.
2. *Чабан В.* Нормативно-правове забезпечення міжнародного співробітництва ОВС у боротьбі з організованою злочинністю / В. Чабан // *Закон и жизнь*. – 2012. – № 3. – С. 42–46.
3. *Парубчак І.О.* Державне управління діяльністю органів внутрішніх справ: зарубіжний досвід для України // *Вісник АМСУ*. Серія: “Державне управління”. – 2015. – №1 (12).
4. *Криштанович М.В.* Європейський досвід державного управління органами поліції та можливості його використання в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-1/doc/4/02.pdf>.
5. *Губанов А.В.* Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности / А.В. Губанов. – М. : МАЭП, 1999. – 288 с.
6. *Centralizacija a decentralizacija* // *Gazeta policajna*. – 2003. – № 48.
7. *Уільдрікс Н.* Діяльність поліції в посткомуністичних суспільствах / Н. Уільдрікс, П. Ван Реєнен; пер. з англ. – К. : Атіка, 2006. – 248 с.
8. *Пагон М.* Сущность полицейской реформы в Словении / М. Пагон // *Реформирование полиции в странах Центральной и Восточной Европы: процесс и прогресс*. – К. : Задруга, 2005. – С. 98–100.
9. *Осипов Ю.И.* Организация и деятельность полиции за рубежом : учеб. пособие / Ю.И. Осипов. – М. : ВНИИ МВД России, 1992. – 196 с.
10. *Білоконь М.В.* Державне управління у сфері охорони громадського порядку : монографія / М.В. Білоконь. – Х. : НУВС, 2004. – 700 с.
11. *Мартиненко О.А.* Стан дотримання законності у діяльності британської поліції / О.А. Мартиненко // *Вісник нац. ун-ту внутр. справ*. – 2004. – № 26. – С. 70–75.
12. *Юхно О.* Актуальні проблеми координації діяльності правоохоронних органів у стратегії і тактиці держави щодо боротьби зі злочинністю / О. Юхно // *Вісник прокуратури*. – 2009. – № 6. – С. 98–107.

Отримано 05.04.2016

УДК 351.72:347.73(477)

**С.В. Нефьодов,**  
здобувач ДНДІ МВС України

## ПРАВОВА ПРИРОДА ДЕРЖАВНОЇ ГАРАНТІЇ

*У статті проаналізовані аргументи представників науковців, які підтримують дві різні позиції в праві щодо правової природи державної гарантії (як приватноправового та як публічно-правового інститутів), досліджено ознаки, що характеризують державну гарантію відповідно до сучасного українського законодавства та сформульована власна позиція щодо правової природи державної гарантії.*

**Ключові слова:** державна гарантія, приватноправовий інститут, публічно-правовий інститут, засіб забезпечення зобов'язань.

*В статтє проанализированы доводы представителей ученых, которые поддерживают две различные позиции в праве относительно правовой природы государственной гарантии (как частноправового и как публично-правового институтов), исследованы признаки, характеризующие государственную гарантию в соответствии с современным украинским законодательством и сформулирована собственная позиция относительно правовой природы государственной гарантии.*

**Ключевые слова:** государственная гарантия, частноправовой институт, публично-правовой институт, средство обеспечения обязательств.

*Paper analyzes the arguments of the representatives of researchers, supporting two different positions in the law regarding the legal nature of the state guarantee (as a private law institution, and as a public law institution), legal nature of the state guarantee; several features that characterize a state guarantee under modern Ukrainian legislation are studied and its own position on the legal nature of the state guarantee is formulated.*

**Keywords:** government guarantee, private legal institution, public institution means of obligationssecuring.

Питання щодо юридичної природи державних гарантій протягом тривалого часу є предметом наукових дискусій: одні науковці (О.В. Андреєва, В.В. Пап-линський, О.Н. Садиков, Н.А. Горських та ін.) наполягають на приватноправовій природі зазначеного інституту, оскільки він за своєю юридичною сутністю подібний таким засобам забезпечення зобов'язань, як банківська гарантія та порука, а інші (Ю.Є. Туктаров, С.О. Шохін, І.В. Грачева, Н.А. Максимович, В.М. Сенцова, О.В. Покачалова, Н.Ю. Расказова та ін.) зазначають про його публічно-правову природу.

Як вірно зауважує І.В. Грачева, визначення правової природи державної гарантії відіграє вирішальну роль у їх правовому регулюванні [1, с. 23], а Н. О. Горських підкреслює, що відсутність єдності думок в доктрині з питань про правову природу державної гарантії створює проблеми та ризики для правозастосування, що призводить до неоднозначної судової практики [2, с. 49]. Отже, актуальність питання щодо визначення правової природи державної гарантії на сучасному етапі не викликає сумнівів.

Метою нашого дослідження є аналіз доктринальних підходів до визначення правової природи державних гарантій та формулювання власної позиції з цього питання. Для досягнення цієї мети вважаємо доцільним вирішити такі завдання:

- проаналізувати аргументи представників різних науковців, якими вони обґрунтовують власну позицію щодо правової природи державної гарантії;
- дослідити ознаки, що характеризують державну гарантію відповідно до сучасного українського законодавства;
- сформулювати власну позицію щодо правової природи державної гарантії та обґрунтувати її.

На користь приватноправової природи державної гарантії висловлюються Ю.Е. Туктаров, О.В. Андреева, В.В. Паплинський, Н.О. Горських та інші. Так, Ю.Е. Туктаров визначає, що правову природу державної гарантії зумовлюють її цивільно-правові ознаки, і вказує, що цивільно-правовими гарантіями є ініціативна поведінка або її результат, які залежать від розсуду рівних, майново-самостійних учасників цивільного обігу, що прямо або непрямо мають місце з приводу матеріальних благ, які є реалізацією цивільних прав та обов'язків [3, с. 55]. О.В. Андреева мотивує віднесення державної гарантії до цивільно-правових способів забезпечення зобов'язань тим, що вона відповідає предмету та методам цивільного права, а відносини з надання та користування державної гарантії належать до майнових [4, с. 26]. В.В. Паплинський визначає державну гарантію як спосіб забезпечення підприємницько-правових зобов'язань, що об'єднує риси поруки та банківської гарантії, але відноситься до видів поруки [5, с. 15]. За визначенням автора, за своїм змістом державна гарантія як вид поруки має особливість, яка полягає в тому, що юридичний склад виникнення гарантійного зобов'язання за державною гарантією є тотожним банківській гарантії, і, виходячи з цивільно-правової природи державної гарантії, В.В. Паплинський, наполягає на тому, що основні елементи суттєвих умов державного гарантійного зобов'язання повинні закріплюватися не в Бюджетному, а в Цивільному кодексі [15, с. 15]. Крім того, науковець зазначає, що до правовідносин, пов'язаних з використанням державних гарантій, повинні застосовуватися як загальні положення Цивільного кодексу стосовно зобов'язань, так і аналогії закону [15, с. 15]. Н.О. Горських аргументує позицію щодо приватноправової природи державної гарантії так: 1) державною гарантією забезпечується виконання цивільно-правових зобов'язань, а у відносинах з іншими учасниками цивільно-правових відносин – громадянами та юридичними особами (публічно-правовими установами) виступають на рівних засадах; 2) на практиці при виданні державних гарантій за виключенням умов, які відповідно законодавству в обов'язковому порядку не передбачені бюджетним законодавством, сторони мають автономію волі, тобто вільні обирати інші умови договору; 3) аналіз судової практики свідчить, що суди в переважній більшості виходять з визнання державної гарантії засобом забезпечення цивільно-правових зобов'язань [2, с. 145].

І.В. Грачева не погоджується з аргументами, які висувуються на користь приватноправового характеру державної гарантії [6, с. 41]. Спираючись на праці інших науковців, авторка констатує, що підхід до державних гарантій як до приватноправового інституту на сьогодні застарів, бо відповідно сучасних поглядів на предмет фінансового права та його співвідношення з предметом цивільного права, інститут державних гарантій є публічно-правовим інститутом [6, с. 43]. За визначенням О.В. Андреевої, М.В. Карасевої, предметом фінансового права охоплюються майнові та немайнові відносини, що виникають в процесі фінансової



діяльності держави та муніципальних утворень, тобто, предметом фінансового права охоплюються майнові відносини, учасником яких є держава та її муніципальні утворення (наприклад, відносини власності держави та її суб'єктів на майно, що складає казну) [7, с. 31; 8, с. 45]. І.В. Грачева вказує: "... гарантійне зобов'язання є міжгалузевим інститутом, що становить собою суспільні відносини (зобов'язання), згідно з якими одна особа зобов'язана виконати зобов'язання за іншу особу відовідо до укладеного договору, закону або одностороннього прийняття на себе такого зобов'язання" [6, с. 42]. Різновидом гарантійних зобов'язань авторка визнає банківську гарантію, поруку та державну гарантію, які, на її думку, мають різну правову природу (банківська гарантія та порука – приватноправову, а державна гарантія – публічно-правову) і виокремлює такі відмінні риси державної гарантії: 1) регулюється нормами публічного права (норми приватного права застосовуються виключно у випадках, безпосередньо вказаних у законі); 2) гарантом виступає держава, яка самостійно визначає порядок надання гарантії, внаслідок чого сторони у цих правовідносинах не є рівними; 3) основна мета державних гарантій – стимулювання певної, визначеної державою необхідною, діяльності (інвестиційної, інноваційної тощо); 4) державна гарантія є частиною державного кредиту (який, за визначенням переважної більшості науковців відноситься до публічно-правових категорій); 5) публічно-правовий характер державної гарантії прямує з механізму виконання зобов'язань гарантом (державою чи її муніципальним утворенням) та підтверджується порядком виконання судового акту зі звернення стягнення на кошти бюджету у випадку невиконання гарантом (державою) добровільно своїх зобов'язань за договором про надання державної гарантії [6, с. 43]. Крім цього, важливим аргументом, що свідчить на користь публічно-правової природи державної гарантії, І.В. Грачева вважає судову практику, яка складається в цій сфері [6, с. 43].

Особливу увагу варто звернути на позицію С.О. Шохіна, який наполягає, що державну гарантію як спосіб забезпечення виконання зобов'язань третіх осіб перед кредитором відрізняє від цивільно-правових способів забезпечення те, що гарантом виступає держава, яка в односторонньому порядку повинна визначати умови та порядок надання гарантій відповідно до норм Бюджетного кодексу, а також особливий порядок надання державних гарантій, їх обліку та відображення в структурі та об'ємі державного боргу [9, с. 488]. Науковець наполягає, що фінансово-правовий характер державної гарантії обумовлюється наступними умовами: 1) державній гарантії притаманний особливий суб'єктний склад, оскільки гарантом виступає держава, яка в односторонньому порядку визначає умови і порядок надання державної гарантії; 2) для обліку державних гарантій передбачено особливий порядок обліку; 3) надання державних гарантій обумовлює фінансовий контроль з боку держави за їх наданням; 4) виконання зобов'язань за виданою державною гарантією забезпечується за рахунок державного бюджету [9, с. 489].

Аналізуючи державну гарантію крізь ретроспективну призму, І.В. Грачева, А.Е. Самсонова дійшли висновку, що позиція щодо того, що державна гарантія як приватноправовий інститут стала визначатися в період існування соціалістичної форми господарювання, коли передбачалася можливість гарантування вищестоящих організацій за позикою, яка видавалася Державним банком СРСР [10, с. 25]. Гарантія вищестоящої організації була договором між Держбанком і організацією-гарантом (Міністерствами, головними управліннями, яким підпорядковувалися відповідні господарюючі органи – позичальники, а також крайові, міські, обласні та районні виконавчі комітети), і одночасно слугувала способом забезпечення погашення позики та санкцією, що застосовувалася

Державним банком відносно господарського органу, що не мав власних оборотних коштів [11, с. 233]. За визначенням радянських науковців І.Б. Новицького, Л.А. Лунца, державна гарантія подібна договору поруки, оскільки згідно з виданою Держбанком гарантією, так і відповідно до договору поруки, у випадку невиконання зобов'язань боржником, крім відповідальності боржника виникає відповідальність третьої особи [12, с. 258]. Проте розвиток законодавства в пострадянський період спростував подібний підхід – Основи цивільного законодавства, а потім і Цивільний кодекс України не визначали гарантію як особливий спосіб забезпечення виконання зобов'язань, що був притаманний плановій економіці.

Аналіз норм Бюджетного кодексу України (надалі – БК України) на сучасному етапі дозволяє констатувати, що державна гарантія має такі ознаки: 1) державні гарантії надаються для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання (п. 1 ст. 17 БК України) [13]; 2) норми, що закріплюють надання державних гарантій розташовані у главі 3 БК України “Фінансування бюджету (дефіцит, профіцит) та державний місцевий борг”, проте державні гарантії є різновидом форм витрат бюджету; 3) державні гарантії є борговими зобов'язаннями, а отже відносяться до державного боргу; 4) в БК України відсутнє визначення цілей, на які можуть надаватися державні гарантії; 5) за своєю юридичною природою державна гарантія є засобом забезпечення виконання зобов'язань.

Проаналізувавши аргументи прихильників різних наукових підходів до визначення правової природи державних гарантій та ознаки, що характеризують державну гарантію, доходимо висновку, що державна гарантія є публічно-правовим інститутом з наступних підстав: 1) у правовідносинах щодо надання державних гарантій відсутня рівність сторін – гаранту (державі) притаманний особливий статус, який обумовлює імперативність її дій з надання державних гарантій; 2) надання державних гарантій здійснюється за рахунок бюджетних коштів і обмежується ними; 3) розпорядження бюджетних коштів обумовлює встановлення процедур їх надання (перевірка фінансового стану особи, яка вимагає державної гарантії), користування та контролю за користуванням, недотримання яких обумовлює недійсність угоди з надання державних гарантій; 4) правову основу надання державних гарантій закладено в БК України, тобто їх надання регулюється нормами публічного законодавства.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Грачева И.В. К вопросу о публично-правовой природе государственной гарантии / И.В. Грачева // *Налоги*. – 2007. – № 10. – С. 22–29.
2. Горских Н.А. Государственные гарантии: особенности правового регулирования / Н.А. Горских // *Юридическая теория и практика*. – 2012. – № 3. – С. 142–149.
3. Туктаров Ю.Е. Понятие и особенности гражданско-правовых гарантий/ Ю.Е. Туктаров // *Журнал российского права*. – 1999 – № 10. – С. 55–60.
4. Андреева Е.В. Анализ норм бюджетного и гражданского законодательства о государственной гарантии как способе обеспечения обязательств / Е.В. Андреева // *Хозяйство и право*. – 2004. – № 6. – С. 26–33.
5. Паплинский В.В. Гарантии и поручительства как правовые способы активизации инвестиционной деятельности / В.В. Паплинский : автореф. дис. канд. юрид. наук. : 12.00.03 – Гражданское право; Предпринимательское право. Семейное право. – М., 2005. – 26 с.
6. Грачева И.В. Государственные гарантии как способ обеспечения исполнения обязательств: финансово-правовой аспект / И.В. Грачева // *Юрид. мир*. – 2007. – №1. – С. 40–46.
7. Андреева Е.В. Анализ норм бюджетного и гражданского законодательства о государственной гарантии как способе обеспечения обязательств/ Е.В. Андреева // *Хозяйство и право*. – 2004. – 6. – С. 26–33.
8. Финансовое право : учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Юрист, 2006. – 347 с.

9. *Шохин С.О.* Правовое регулирование государственного и муниципального кредита / С.О. Шохин // Финансовое право: учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Юрист, 2006. – С. 487–489.

10. *Грачева И.В.* Государственная гарантия: соотношение частноправовых и публично-правовых начал / И.В. Грачева, А.Е. Самосонова // Финансовое право. – 2006. – № 9. – С. 19–27.

11. *Флейшиц Е.А.* Расчетные и кредитные отношения / Е.А. Флейшиц. – М. : Госюриздат, 1956. – 422 с.

12. *Новицкий И.Б.* Общее учение об обязательствах / И.Б. Новицкий, Л.А. Лунц. – М. : Госюриздат, 1951. – 333 с.

13. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.

Отримано 31.03.2016

УДК 343.971:79.6

**В.П. Остапович,**  
кандидат юридичних наук

**В.Г. Бабенко,**  
кандидат педагогічних наук, доцент

## УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ПРИ ОЦІНЦІ МОЖЛИВОСТЕЙ ТА АНАЛІЗ РИЗИКІВ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ СПОРТИВНИХ ЗАХОДІВ

*У статті розглядаються ризики, їх загальні поняття, види та методи визначення. Наведено фактори аналізу ризиків під час проведення спортивно-масових заходів та розглянуто окремі управлінські аспекти роботи керівника територіального підрозділу Національної поліції України щодо забезпечення охорони громадського порядку. З'ясовано, що оскільки спортивно-видовищні заходи в нашій країні традиційно є однією з найпопулярніших форм масового дозвілля населення, основним видом виникнення небезпек при проведенні спортивних змагань найвищого рівня є загроза соціального характеру.*

**Ключові слова:** керівник, управління, ризик, надзвичайні події, спортивно-масові заходи, компетентність.

*В статье рассматриваются риски, их общее понятие, виды и методы определения. Приведены факторы анализа рисков во время проведения спортивно-массовых мероприятий и рассмотрены отдельные управленческие аспекты работы руководителя территориального подразделения Национальной полиции Украины относительно обеспечения охраны общественного порядка. Выяснено, что поскольку спортивно-зрелищные мероприятия в нашей стране традиционно являются одной из самых популярных форм массового досуга населения, основным видом возникновения опасностей при проведении спортивных соревнований наивысшего уровня является угроза социального характера.*

**Ключевые слова:** руководитель, управление, риск, чрезвычайные события, спортивно-массовые мероприятия.

*Risks, their general concepts, kinds and methods of determination are examined in the paper. Factors of an analysis of risks during sporting and mass events and several administrative aspects of the work of leader of territorial subdivision of the National Police of Ukraine in relation to providing the public law enforcement are considered. It is found out, that as sporting and mass events in our country traditionally are one of the most popular forms of mass leisure of population, basic type of origin of dangers during realization of sporting competitions of the greatest level is a threat of social character.*

**Keywords:** leader, management, risk, emergency events, sporting and mass events.

Постійне представництво України на міжнародних форумах, членство у федераціях і асоціаціях, участь у змаганнях найвищого рівня, зростання рейтингів збірних команд, спортивних клубів та окремих спортсменів за підсумками їх виступів у міжнародних турнірах, на чемпіонатах Світу та Європи свідчить про вихід на абсолютно новий рівень усіх вітчизняних державних і недержавних структур щодо покращення розвитку спортивного руху держави.

На сьогодні у світлі багатьох амбіційних завдань, що ставить перед собою наша держава, та інтеграції у світову демократичну, зокрема спортивну, спільноту як рівноправного партнера дуже гостро постала проблема забезпечення безпеки під час проведення всіх масових спортивних заходів.

На жаль, увесь комплекс нормативно-правових актів, що регулює відносини у сфері фізичної культури та спорту в Україні, малодосліджений на теоретичному й практичному рівні, а самі нормативні акти недостатньо систематизовані. Це одразу викликає певні протиріччя під час вирішення організаційних, фінансових, страхових, правових чи управлінських питань.

Ми вважаємо, що розробка будь-якої фізкультурно-спортивної нормативно-правової бази, її узагальнення, систематизація та окремі наукові дослідження повинні здійснюватися централізовано, з обов'язковою апробацією і подальшим узгодженням з усіма зацікавленими міністерствами та відомствами перед її упровадженням. У подальшому такі дії повинні нормалізувати відносини з будь-якими об'єктами чи суб'єктами діяльності, сприяти розробці й виникненню окремої самостійної галузі сукупності норм, спрямованих на регулювання певної сфери якісно однорідних суспільних відносин під назвою "фізкультурно-спортивне право".

Загальновідомо, що у спорті вищих досягнень не існує дрібниць, а кожен рух, кожна дія чи організований та проведений захід потребують суто професійного ставлення до них на всіх етапах підготовки. Вступ на якісно новий рівень усієї сфери українського спорту потребує його осмисленого перезавантаження, узгодження, гармонізації й уніфікації з усіма нормами вітчизняних, європейських та світових галузей права. Це, у свою чергу, є визначним кроком на шляху нормалізації відносин у сфері державного управління, адаптацією міжнародних норм до внутрішнього законодавства України з урахуванням позитивного досвіду й практики зарубіжних країн.

На перший погляд ці питання ніколи не залишалися без уваги. Так, загальним проблемам державного управління та вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку присвячено чимало наукових праць. Серед них роботи О.М. Бандурки, О.К. Безсмертного, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, В.Л. Грохольського, С.М. Гусарова, В.О. Заросила, В.П. Петкова, В.К. Колпакова, В.О. Шамрая та інших; питання забезпечення конституційних гарантій, прав і свобод громадян відображені у дослідженнях В.Г. Андросюка, М.І. Ануфрієва, Ю.А. Компанійця, В.В. Копейчикова, А.М. Колодія, Т.А. Плутатар та інших; проблемам охорони громадського порядку при проведенні масових заходів присвячені роботи О.М. Алояна, В.Т. Болотнікова, М.В. Возника, М.В. Корнієнка, А.Ю. Мартишка, Т.О. Проценка, В.Г. Фатхутдінова та інших; засади всебічної й, зокрема, психологічної готовності до службової діяльності в органах правопорядку висвітлені у працях В.І. Барка, С.Є. Борисова, Ф.К. Думка, Я.Ю. Кондратьєва, В.О. Криволапчука, Р. МакБріджа, Г.О. Юхновця, Г.Х. Яворської та інших; особливості й специфіку організації фізкультурної та спортивно-масової роботи розкривали М.М. Бака, Ю.А. Бріскін, М.М. Булатова, Л.В. Волков, В.О. Запорожанов, Г.А. Лісенчук, В.М. Платонов, Є.Н. Приступа, О.М. Худолій, Б.М. Шиян та інші.

Однак, незважаючи на широке коло нових наукових досліджень окремих галузей, проблеми залишилися старі. Їх стало навіть більше: відчутно зменшено увагу до фізичного вдосконалення в дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладах, а в цивільних вищих навчальних закладах (університетах, академіях та інститутах) дисципліну "Фізичне виховання" взагалі виключили з розкладів занять, робочих та навчальних планів і програм. На цей час "Фізичне виховання" вже не



є обов'язковою дисципліною, проводиться за бажанням студентів у вигляді факультативів та спортивних секцій у позанавчальний час. Одночасно з цим почала різко зростати кількість молодих людей, віднесених до спеціальної медичної групи, число захворювань збільшилось і з кожним днем набуває все більш загрозливішого характеру, поступово позбавляючи громадян здатності активно чинити опір злочинності.

У відсутності здатності людини чинити опір правопорушнику є частка відсотку загального погіршення криміногенної ситуації у цілому в країні. Слід зазначити, що і під час проведення спортивних заходів порядку більше не стає.

У широкому розумінні спортивний захід (далі – СЗ) – це організована дія (сукупність дій або явищ соціального життя) з участю великої кількості людей, що проводиться в громадському місці, за певним сценарієм, у визначеному порядку з метою задоволення духовних та інших потреб [4, 7, 12]. Участь у спортивних заходах є однією з форм реалізації прав та свобод громадян.

Проаналізувавши вітчизняні й зарубіжні повідомлення щодо проведення масових спортивних заходів та матеріали надзвичайних подій, які відбулися при їх проведенні, з'ясовано, що відсутність належного процесу управління силами і засобами, своєчасного й досконалого їх організаційного забезпечення дуже часто призводила до тяжких і надзвичайно тяжких наслідків [2, 10].

Так, наприклад, у 1964 році під час футбольного матчу в Лімі (Перу) загинуло 320 осіб і близько 1000 були поранені. У 1982 році в Лужниках під час футбольного матчу московського “Спартака” з голландським “Хаарлемом” тиснява уболівальників стала причиною загибелі близько 70 осіб. У 1989 році на стадіоні англійського міста Шеффілда під час футбольної зустрічі між клубами “Ноттінгем Форест” і “Ліверпуль” у давці, виникла на трибунах, загинули 94 людини, близько 200 були поранені. У жовтні 2014 року футбольний матч між Харківським “Металістом” і Полтавською “Ворсклою” ледь не переріс у масове побоїще через провокуючі викрики окремих уболівальників. У червні 2015 року кілька тисяч вболівальників Київського “Динамо” вибігли на поле НСК “Олімпійський”, зламали футбольні ворота і на сувеніри розірвали сітку воріт. Березень 2016 року – масова бійка вболівальників Лондонського дербі між “Тотенхемом” і “Арсеналом”; знову березень 2016 – Боснія і Герцеговина, матч між “Слободою” і “Сараєво” у перерві переріс у масову бійку вболівальників. У травні 2016 року на Львівському стадіоні відбулася масова сутичка футболістів двох принципових суперників – “Шахтаря” і “Динамо”.

Але це ще не все: у жовтні 1995 року 6 людей загинуло на донецькому стадіоні під час проведення футбольного матчу між командами “Шахтар” і “Таврія” – у гостьовому виході на трибуну спрацював вибуховий пристрій невстановленого зразка; у лютому 2015 року 22 людини загинули від газової задухи після того, як у Єгипті футбольні вболівальники без білетів силою хотіли прорватися на заблокований стадіон; у Бразилії у квітні 2016 року відбулася перестрілка між фанатами “Коринтіанса” і “Палмейраса”, були загиблі. І ці дані наведені тільки сто-совно футболу.

У квітні 2015 року у місті Владивосток відбувався турнір з вільної боротьби. Після з'ясування стосунків між двома спортсменами змагання завершилися масовою бійкою їх прихильників. Мексика, місто Агваскальєнтес, вечір боксу – відбулася серйозна бійка глядачів. Хокей з шайбою (Канада, США) – постійні бійки між гравцями, баскетбол – сутички вболівальників тощо.

Із цього короткого аналізу ми чітко бачимо нескінченну історичну складову з широкою географією подій, різноманіття видів спорту та порушень, а також те,

що неможливо викоренити зовсім – насилля під час змагань і те, що не вдається зробити протягом багатьох років – примусити спортсменів та вболівальників шанувати, поважати і берегти один одного.

Загальновідомо, що під час організації та проведення СЗ управління процесом та усіма його компонентами формується ще на етапі системного проектування й подальшого стратегічного планування, є основним пунктом тактичного рівня в алгоритмі будь-якої системно-організаційної діяльності і частково залежить від певних факторів ризику. Однак саме поняття ризику трактується по-різному [3–6, 12]. Це:

- 1) поєднання ймовірності та наслідків настання несприятливих подій;
- 2) діяльність, що пов'язана з реалізацією обраного в умовах невизначеності;
- 3) характеристика ситуації, що має невизначеність результату, при обов'язковій наявності несприятливих наслідків;
- 4) кількісна оцінка небезпек (визначається як частота однієї події при настанні іншої);
- 5) ймовірність можливої небажаної втрати чого-небудь при поганому збігу обставин;
- 6) умова активної поведінки суб'єкта, спрямована на протидію ймовірності, випадковості й небезпечності в екстремальній ситуації.

У сучасній теорії та практиці катастроф є ще декілька таких правильних понять. Але з'ясовано, що під час проведення масових спортивних заходів основне навантаження щодо охорони громадського порядку (далі – ОПП) лягає на плечі служби стюардів, служби безпеки конкретного стадіону чи споруди, організаторів змагань, територіальних органів Національної поліції України та представників інших правоохоронних органів.

Слід зазначити, що ризик є постійним супутником службової діяльності працівників поліції. Тому в їхній практичній діяльності існує ще одне поняття ризику: це відносна швидкість і частота реалізації чинників небезпечної ситуації за певний проміжок часу або це свідомо діяльність працівника поліції, спрямована на досягнення певної мети за допомогою способів, що не гарантують безпечного для життя і здоров'я завершення запланованих дій. Умовно ризик ділиться на [4]:

- *виправданий* (працівник ризикує у конкретній ситуації, знаючи, що кінцевий результат його діяльності має перевершити ймовірний негативний результат);
- *невиправданий* (працівник все ж таки ризикує, знаючи наперед, що результат його діяльності не принесе абсолютно ніякої користі);
- *очікувано ситуаційний* (працівник ризикує в якійсь конкретній ситуації, знаючи наперед про ймовірні її наслідки);
- *неочікувано ситуаційний* (працівник зненацька опинився в екстремальній ситуації, не знаючи про ймовірний результат її вирішення);
- *невиправдано надситуаційний* (працівник ризикує без нагальної потреби, а просто заради самого ризику (бравата)).

Для запобіжного проектування, моделювання і подальшого визначення ступеня ризику в типових і нетипових екстремальних ситуаціях, що можуть виникати під час несення служби щодо забезпечення СЗ, керівникам підрозділів поліції доцільно використовувати комплексні методи визначення ризику:

- статистичний (спирається на статистичні дані і математичні розрахунки);
- ситуаційно модельований (ґрунтується на основі стандартно-нестандартних моделей впливу небезпек на працівників поліції);

- експертний (базується на інформації досвідчених фахівців у галузі проведення експертиз та визначення ризиків);
- соціологічний (бесіди, анкетування, опитування та обмін передовим досвідом працівників поліції) [1; 4; 11].

Як правило, кожний керівник територіального органу чи підрозділу поліції, який здійснює ОГП при проведенні СЗ, при плануванні забезпечення заходів безпеки та правопорядку повинен це робити з урахуванням: динамічної оцінки реальних можливостей виникнення надзвичайних ситуацій (ризиків), вирішення проблемних питань, передового досвіду, специфіки проведення та вимог щодо обслуговування цих СЗ.

Зазвичай загальна оцінка керівником можливостей повинна базуватися на основі: чинного законодавства, міжнародної чи міжрегіональної співпраці, спільної правоохоронної діяльності, здоров'язберігаючих заходів і технологій, знання стану оперативної обстановки, компетенції, забезпеченості та готовності задіяного персоналу і резерву, налагодженої системи взаємодії з уболівальниками, можливостей управління своїми підрозділами та приданими силами як на місці проведення СЗ, так і за його межами [8; 9; 11; 13; 15].

Аналізуючи можливі ризики, керівник заходу та його управлінська група повинні враховувати, що потенційні загрози при проведенні СЗ можуть виникати у зв'язку з необхідністю спільного управління великими скупченнями людей і бути пов'язані з проявами:

- *порушення громадського порядку та хуліганства з боку фанатів* (бійки та сутички між глядачами в місцях і поза межами проведення СЗ; влаштування феєрверків, використання піротехнічних засобів та лазерів; вандалізм; кидання сторонніх предметів на поле чи арену; вживання алкогольних напоїв; наявність безквиткових “фанів”; переповнення стадіону; паніка та руйнування; наявність окремих хуліганів і агресивно налаштованих хуліганських груп, які намагаються перешкодити проведенню СЗ);

- *усіх видів кримінальної спрямованості* (акти насильства, хуліганства (в тому числі неправдиві повідомлення про закладену на об'єкті вибухівку) та вандалізму; розбій, пограбування та крадіжки (зокрема, кишенькові); крадіжки в зонах обслуговування; шахрайство (пункти обміну валют, торгівля тощо); фальсифікація (банківських та інших карток, документів ідентифікації особи, грошей, квитків тощо); обіг і споживання наркотиків; порушення авторських і суміжних прав, незаконне використання прав інтелектуальної власності тощо);

- *необхідності захисту фізичного здоров'я* (прогресуючі гострі та інфекційні захворювання; перегрів, зневоднення або переохолодження; отруєння чи зловживання алкоголем, наркотичними та психотропними речовинами; харчові отруєння; загальні захворювання; травми різного ступеня важкості, в тому числі побутові; потреби надання екстреної медичної допомоги великій кількості осіб; недостатній рівень взаємодії персоналу забезпечення безпеки з медичними працівниками);

- *тероризму, екстремізму та расизму* (СЗ можуть використати радикально налаштовані групи, гостьові групи із сусідніх регіонів чи країн. Спектр потенційних терористичних загроз дуже великий. VIP-гості, делегації та спортсмени мають бути захищені за допомогою спеціальних заходів безпеки. Загрози можуть бути різноманітними або навіть комплексними. Насильницьких дій слід очікувати як до, так і під час СЗ. Необхідно мати на увазі, що впливу екстремістських проявів може піддатися лише невелика група людей з активних вболівальників);

– виникнення надзвичайних ситуацій та техногенних небезпек (несприятливі погодні умови, паводки, зсуви ґрунту, руйнації, збої в роботі чи аварії систем забезпечення; пожежі та вибухи на місцях проведення СЗ; масові зараження та отруєння людей; аварії в системах зв'язку і телекомунікацій);

– необхідності забезпечення належного рівня міжнародної безпеки, приведення вітчизняних структур забезпечення безпеки і правопорядку до європейських стандартів (потребує від усього оргкомітету та керівництва СЗ проведення постійного моніторингу та спільної оцінки ситуації, її прогнозування, визначення необхідності запровадження відповідного антикризового менеджменту для швидкого реагування на події);

– насильства та антисоціальної поведінки під час СЗ (страйки приватного або державного характеру; блокування державних приміщень, спортивних споруд, місць проведення змагань; політичні або громадські акції; виходи вболівальників на спортивні майданчики, арени або споруди) [9–11; 12–15].

Заходи безпеки повинні охоплювати всі місця виникнення потенційних ризиків. Їх адекватний та точний аналіз лежить в основі належної організації управління системою організації та забезпечення заходів безпеки під час проведення спортивно-масових заходів. Постійний моніторинг всіх подій, виявлення можливих загроз та різноманітних інцидентів є ключовою складовою забезпечення безпеки. Крім того, своєчасний аналіз ризиків, що здійснюється управлінською групою, дає можливість прогнозувати де, коли і як може виникнути та чи інша небезпечна ситуація і як вона може відобразитися на ході проведення СЗ.

Крім того, слід урахувати, що прогнозування і планування – це основні функції сучасного менеджменту. Саме прогностична функція в системі управління СЗ визначає необхідні теоретичні й практичні кроки для попередження виникнення чи мінімізації існуючої загрози. Цей процес повинен здійснюватися у тісній співпраці та чіткій взаємодії з усіма задіяними правоохоронними відомствами, службами забезпечення заходів, рятувальними підрозділами та службами медичного сервісу.

Ще однією управлінською специфічною особливістю успішного забезпечення проведення СЗ є компетентнісний підхід до вирішення тих чи інших завдань, що виникають. Тобто не підлягає жодному сумніву те, що СЗ повинен проходити під єдиним керівництвом і за єдиним планом. Але у разі виникнення будь-якої позаштатної ситуації з певним фактором ризику частина управлінських повноважень повинна бути терміново делегована головним керівником заходу до одного або декількох його заступників, у чий компетенції знаходиться “ключ” до вирішення проблемної ситуації.

Ураховуючи викладене вище, з'ясовано, що на сьогодні основним напрямком в організації забезпечення безпеки при проведенні спортивно-масових заходів із значним скупченням людей є загроза виникнення ризиків чи надзвичайних ситуацій соціального характеру з очікуваними можливими проявами тероризму та екстремізму.

Крім того, результати вітчизняного й міжнародного досвіду практичної діяльності поліцейських підрозділів щодо забезпечення ОГП під час проведення СЗ демонструють те, що належне забезпечення правопорядку можливо й доцільно здійснювати лише комплексним застосуванням та використанням усіх адміністративних, правових, управлінських, організаційних і тактичних принципів, форм, методів та засобів, які мають відомчу розгалуженість, спеціалізацію і компетентність, але загальну мету й спільну спрямованість.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : навчальний посібник / [Черней В.В, Константинов С.Ф., Братель С.Г. та ін.] ; під заг. ред. Коваленка В.В. [5-ге.]. – К. : ПП “Дірект-Лайн”. – Київ, 2014. – 408 с.
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : навчальний посібник / [За заг. ред. Мойсеєва Є. М.] / [Олефір В. І., Константинов С. Ф., Лошицький М. В. та ін.]. – К. : ТОВ НВП ІНТЕРСЕРВІС, 2010. – 428 с.
3. *Беззубов Д.О.* Адміністративні засади класифікації загроз суспільній безпеці / Д.О. Беззубов // Наука і правоохоронна. – К. : ДНДІ МВС України, 2015. № 1. – С. 115–120.
4. *Васильєв А.С.* Безпека персоналу ОВС під час службових заходів : навч. метод. посіб. / А.С. Васильєв, В.Г. Бабенко, Г.М. Будагянц, І.В. Янко // К. : ГШ МВС України, 2008. – 84 с.
5. *Коренева М.М.* Ризик як елемент адміністративного примусу (юридичний аспект) / М.М. Коренева // Наука і правоохоронна. – К. : ДНДІ МВС України, 2015. № 1. – С. 212–226.
6. *Криволапчук В.О.* Особиста безпека : навч.-практ. посіб. / В.О. Криволапчук, І.М. Тодуров, М.Т. Бондарчук та ін. – К. : ВПЦ МВС України, 2006. – 169 с.
7. *Мартишко А.Ю.* Адміністративно-правове забезпечення охорони громадського порядку ОВС під час проведення спортивних заходів : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.Ю. Мартишко. – К. : НАВС, 2010. – 248 с.
8. *Моргунов О.А.* Адміністративно-спортивне право як підгалузь адміністративного права України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.А. Моргунов. – Запоріжжя, ЗНУ, 2012. – 207 с.
9. Організація діяльності міліції громадської безпеки : навч. посібник / За заг. ред. Олефіра В.І. Видання друге. – К. : КНТ, 2012. – 184 с.
10. Охорона громадського порядку під час проведення футбольних матчів : навчально-практичний посібник. Колектив авторів / За заг. ред. В.В. Коваленка. – К. : КНТ, 2012. – 360 с.
11. Організаційно-правові засади діяльності патрульної служби. Вітчизняний та міжнародний досвід : наук.-аналіт. огляд. / За заг. ред. Т. О. Проценка. – К. : ДНДІ, 2008. – 112 с.
12. Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольних матчів : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2012 р. № 341. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
13. Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів. Постанова КМУ від 18 грудня 1998 р. № 2025. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
14. Про Національну поліцію. Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
15. *Сервачак О.В.* Психологічне забезпечення масових спортивних заходів на великих стадіонах : дис. канд. психол. наук : 19.00.09 / О.В. Сервачак. – Харків, ХНУЦЗ, 2009. – 248 с.

Отримано 23.01.2016



УДК 355.212:325.11](477)

**А.В. Пономаренко,**  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВИКОНАННЯ ВІЙСЬКОВОГО ОБОВ'ЯЗКУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМИ ОСОБАМИ

*У статті на основі аналізу чинного законодавства розглядаються актуальні питання виконання військового обов'язку внутрішньо переміщеними особами в Україні. Встановлено, що найбільш проблемним питанням під час його виконання є недотримання правил військового обліку та проходження військової служби за призовом під час мобілізації. Запропоновано можливі шляхи їх вирішення.*

**Ключові слова:** захист Вітчизни, військовий обов'язок, військовий облік, місце проживання, відповідальність за невиконання обов'язку, мобілізація.

*В статье на основе анализа действующего законодательства рассматриваются актуальные вопросы выполнения воинского долга внутренне перемещенными лицами. Установлено, что наиболее проблемным вопросом во время его выполнения является несоблюдение правил воинского учета и прохождения военной службы по призыву в период мобилизации. Предложены возможные пути их решения.*

**Ключевые слова:** защита Отечества, воинский долг, воинский учет, место проживания, ответственность за невыполнение обязанности, мобилизация.

*In the paper on the basis of the analysis of the current legislation topical issues of an execution of military duty by internally displaced persons are considered. It is found that the most problematic issue during its execution is a violation of the rules of military registration and military service by conscription during mobilization. The necessity of an adoption at the state level the decision to ban the direction of internally displaced persons during military service on the territory of an abandoned residence is substantiated.*

**Keywords:** defense of the Fatherland, military duty, military service, place of residence, responsibility for neglect of duty, mobilization.

У зв'язку з усе більшим загостренням суспільно-політичної ситуації на сході та півдні України, фактами неприхованої агресії, активізації дій незаконно створених збройних формувань проросійського спрямування та втручанням у внутрішні справи України з боку Російської Федерації гостро постає питання забезпечення територіальної цілісності нашої держави. А тому виникає нагальна необхідність у виконанні громадянами України свого військового обов'язку щодо захисту Вітчизни. Адже відповідно до ст. 65 Конституції України захист Вітчизни, її незалежності та територіальної цілісності є найважливішою функцією держави і справою честі всього Українського народу, обов'язком кожного її громадянина. Цей конституційний обов'язок тісно пов'язаний з моральним аспектом (зобов'язанням) і передбачає обов'язок кожного військовозобов'язаного громадянина країни незалежно від національності, расової належності, віросповідання, ідеологічних переконань, трудової та іншої діяльності стати на її захист у випадку зовнішнього збройного нападу, офіційного та неофіційного оголошення війни чи загальної мобілізації. Для багатьох громадян військовий обов'язок ще донедавна

не набував такого важливого значення, як зараз, хоча він завжди встановлювався з метою підготовки громадян України до захисту Вітчизни.

Враховуючи те, що близько 7 % громадян України зазнали внутрішніх переміщень або стали біженцями, набуло актуальності питання забезпечення виконання цими громадянами свого військового обов'язку, організації їх військового обліку та перепідготовки.

Актуальним та дискусійним питанням щодо виконання військового обов'язку внутрішньо переміщеними особами (далі – ВПО) із зони Антитерористичної операції та Криму є й тому, що частина внутрішньо переміщених осіб вже мають поширені проблеми психічного здоров'я, спричинені бойовими та кризовими умовами, такі як горе, розпач, травма, посттравматичний стресовий розлад (ПТСР). У звіті УКПП ООН “Україна. Ситуаційний звіт № 25” (далі – звіт № 25) (Київ, 2015 р.) наводяться такі факти: “п. 8.2 Консультації з активістами ОГС та переміщеними особами свідчать, що багато ВПО не шукають допомоги і не реєструються як ВПО для отримання державних послуг, побоюючись того, що чоловіки з переміщених сімей можуть бути призвані до війська...” [1].

Метою статті є дослідження на основі аналізу чинного законодавства актуальних питань виконання військового обов'язку внутрішньо переміщеними особами в Україні, розгляд найбільш проблемних питань під час його виконання, а саме недотримання правил військового обліку та проходження військової служби за призовом під час мобілізації, а також надання пропозицій щодо можливих шляхів їх вирішення.

Правовою основою військового обов'язку й військової служби в Україні є Закони України: “Про оборону України” від 6 грудня 1991 року № 1932-ХІІ, “Про Збройні сили України” від 6 грудня 1991 року № 1934-ХІІ, “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію” від 21 жовтня 1993 року № 3543-ХІІ, “Про військовий обов'язок і військову службу” від 25 березня 1992 року № 2232-ХІІ, інші закони України, а також прийняті відповідно до них укази Президента України та інші нормативно-правові акти щодо забезпечення обороноздатності держави, виконання військового обов'язку, проходження військової служби та статусу військово-службовців, а також міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [2; 3; 4; 5].

Згідно з п. 2 ст. 1 Закону України “Про військовий обов'язок і військову службу”, військовий обов'язок устанавлюється з метою підготовки громадян України до захисту Вітчизни, забезпечення особовим складом Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення та Державної спеціальної служби транспорту (далі – Збройні Сили України та інші військові формування), посади в яких комплектуються військовослужбовцями.

Військовий обов'язок передбачає: підготовку громадян до військової служби; приписку до призовних дільниць; прийняття в добровільному порядку (за контрактом) та призов на військову службу; проходження військової служби; виконання військового обов'язку в запасі; проходження служби у військовому резерві; дотримання правил військового обліку (п. 3 ст.1 Закону).

Так, відповідно до ст. 14 Закону України “Про військовий обов'язок і військову службу”, приписка громадян України чоловічої статі до призовних дільниць проводиться з метою взяття їх на військовий облік, визначення наявних призовних ресурсів, ступеня придатності до військової служби, встановлення освітнього рівня, здобутої спеціальності або професії, рівня фізичної підготовки, вивчення особистих якостей.

Для приписки до призовної дільниці громадяни України зобов'язані особисто прибути до районного (міського) військового комісаріату в строк, зазначений у повістці, та подати необхідні документи, перелік яких установлюється Міністерством оборони України (ст. 14 Закону).

Військовий облік призовників і військовозобов'язаних ведеться в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [6].

Варто зазначити, що жодним нормативно-правовим актом не встановлена чітка позиція держави відносно мобілізації внутрішньо переміщених осіб. Крім того, зазначені питання поки що не знайшли належного відображення в наукових дослідженнях та публікаціях.

Звертається увага, що найбільш проблемним питанням виконання військового обов'язку внутрішньо переміщеними особами є недотримання правил військового обліку та проходження військової служби за призовом під час мобілізації.

Відповідно до п. 1.2 Інструкції з організації ведення військового обліку військовозобов'язаних і призовників в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях і навчальних закладах, затвердженої Наказом Міноборони від 15 грудня 2010 року № 660, військовому обліку в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях і навчальних закладах підлягають військовозобов'язані та призовники, які згідно з ч. 1, 2 ст. 37 Закону України “Про військовий обов'язок і військову службу” взяті на військовий облік у районних (міських) військових комісаріатах [7]. Військовий облік усіх призовників і військовозобов'язаних ведеться *за місцем їх проживання* та в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. У зв'язку з тим, що більшість ВПО вважають місцем свого проживання територію, де виникли обставини, зазначені у статті 1 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [8] постає питання: чи повинні ВПО ставати на військовий облік за новим місцем проживання?

З цього приводу не існує єдиної думки навіть серед юристів. Так, частина юристів вважає, що жителі окупованих територій призову не підлягають і можуть іти до військкоматів винятково за власним бажанням, оскільки так звана довідка переселенця не є заміником реєстрації, а значить, не може бути приводом для постановки на військовий облік за новим місцем проживання.

Інші ж, думку яких ми підтримуємо, вважають, що офіційна реєстрація під час взяття на облік внутрішньо переміщеної особи замінює інститут прописки. Так, факт внутрішнього переміщення підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Для отримання такої довідки внутрішньо переміщена особа звертається із заявою до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад за місцем проживання у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (п. 3 ст. 4 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”). Слід звернути увагу, що в Законі України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні” від 11 грудня 2003 року № 1382-IV визначення поняття “місце проживання” закріплювалось в ст. 3 як “житло, розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці, в якому особа проживає постійно або тимчасово” [9]. Проте Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг” від 10 грудня 2015 № 888-VIII [10] в цю статтю внесено зміни, в результаті чого “місцем проживання” є житло, розташоване на території адміністративно-

територіальної одиниці, в якому особа проживає, а також спеціалізовані соціальні установи, заклади соціального обслуговування та соціального захисту, військові частини. Таким чином, законодавець виключив таку часову категорію як “постійно” або “тимчасово”, а також розширив перелік установ (спеціалізовані соціальні установи, заклади соціального обслуговування та соціального захисту, військові частини), які слід вважати місцем проживання.

Варто зазначити, що в заяві внутрішньо переміщеної особи про взяття на облік вказуються відомості про зареєстроване та фактичне місце проживання із зазначенням адреси житла/місця перебування, за якою з особою може здійснюватися офіційне листування або вручення офіційної кореспонденції. Постановою КМУ від 14 березня 2016 року внесено зміни до постанови КМУ “Про внесення змін до Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції” від 4 березня 2015 р. № 79, згідно з якими “як фактичне місце проживання не можуть зазначатися адреси (місцезнаходження) органів державної влади, місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх підрозділів, будь-яких інших приміщень, за якими внутрішньо переміщені особи фактично не проживають”.

Отже, усі права і обов’язки, яких набуває ВПО, прив’язані до місця, де вона взята на облік і яке на період наявності підстав, зазначених у статті 1 Закону “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”, вважається її місцем проживання.

Враховуючи зазначене вище, можна зробити висновок, що у зв’язку з відсутністю спеціального закону, який би передбачав звільнення ВПО від військової служби та постановки на військовий облік, внутрішньо переміщені особи з тимчасово окупованих територій АР Крим та м. Севастополя, із зони проведення антитерористичної операції в Донецькій і Луганській областях та з інших місцевостей, як і всі громадяни України, зобов’язані дотримуватися законодавства України і тому повинні в семиденний строк стати на військовий облік в районному військовому комісаріаті за новим місцем проживання. Це положення закріплене в Законі України “Про військовий обов’язок і військову службу”, згідно з яким на військовий облік повинні ставати військовозобов’язані громадяни віком від 18 до 60 років, які прибули на нове місце проживання з інших місцевостей (адміністративно-територіальних одиниць) України або з-за кордону.

За невиконання військового обов’язку передбачається юридична відповідальність. Зокрема, Кримінальний кодекс України передбачає відповідальність за ухилення від призову за мобілізацією (ст. 336), що карається позбавленням волі на строк від 2 до 5 років. Кримінальним правопорушенням також вважається ухилення від військового обліку або від навчальних (чи перевірних) або спеціальних зборів (ст. 337).

Інші порушення законодавства про військовий обов’язок і військову службу та про мобілізаційну підготовку й мобілізацію належать до адміністративних правопорушень (ст. ст. 210, 210-1, 211-1–211-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення), за вчинення яких передбачено накладення грошових штрафів.

В Україні стартувала чергова хвиля часткової мобілізації, оголошена указом Президента “Про часткову мобілізацію” від 14 січня 2015 року № 15/2015 [11]. Тому знову постає досить проблемне питання щодо забезпечення мобілізації внутрішньо переміщених осіб із зони Антитерористичної операції та Криму.

На сьогодні не існує єдиної думки щодо того, наскільки законні спроби мобілізувати внутрішньо переміщених осіб. Це питання стало предметом широкого обговорення під час круглих столів та науково-практичних конференцій. Так, одні фахівці із зазначеного питання стверджують, що внутрішньо переміщені особи не отримують преференцій у питаннях призову на військову службу в порівнянні з іншими громадянами України, оскільки вони мають ті ж права і обов'язки, що й інші громадяни. Крім того, громадська думка цілком на боці військкоматів, які вважають, що служити Батьківщині – почесний обов'язок кожного чоловіка, незалежно від того, переселенець він чи ні.

Інші фахівці вважають, що на сьогодні внутрішньо переміщені особи – це одна з найменш захищених категорій населення в Україні. Так, страх бути мобілізованим призводить до того, що зазначені особи не реєструються в соціальних службах, не стають на облік в районних військкоматах, та не хочуть, щоб хтось знав, де вони зараз перебувають. У зв'язку з цим, велика кількість переміщених осіб чоловічої статі, які підпадають під критерії відбору, або спеціально не отримують довідку переміщеної особи, таким способом залишаючи себе та свою сім'ю без соціальної допомоги, або зовсім не виїжджають із зони АТО, піддаючи себе та членів своєї сім'ї впливу інших видів небезпеки. Звичайно, ці способи уникнення призову є не тільки не ефективними, але і шкідливими для людини та її сім'ї.

Для детального розгляду цього питання слід звернутися до міжнародної практики. Так, на 54 сесії Комісії з прав людини ПР ООН, що відбувалась 11 лютого 1998 року, були висвітлені Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни (далі – Керівні принципи), згідно з принципом № 13 яких: “Ні за яких обставин не слід закликати переміщених дітей в армію, а також примушувати їх або дозволяти їм брати участь у військових діях. Переміщеним усередині країни особам забезпечується захист від дискримінаційної практики призову в будь-які збройні сили або угруповання внаслідок їх переміщення. При будь-яких обставинах забороняється, зокрема, будь-яка жорстока нелюдська або принижуюча гідність практика примусового призову або покарання від ухилення від призову” [1]. Разом з тим, чинне законодавство України подібних норм не містить.

Варто зазначити, що у зв'язку з подальшим загостренням суспільно-політичної ситуації на сході та півдні України та з метою підтримання Збройних Сил України, інших військових формувань у боєздатному стані, нарощування їх здатності давати адекватну відповідь реальним і потенційним загрозам, виникає необхідність у виконанні військового обов'язку громадянами України. З урахуванням того, що внутрішньо переміщені особи є громадянами України, які мають ті ж права і обов'язки, як й інші громадяни, вони зобов'язані у скрутний для країни час виконати свій військовий обов'язок і стати на захист Вітчизни, оскільки це є справою всього Українського народу.

Слід зазначити, що у законодавствах деяких країн (наприклад Грузії) зазначено, що “захист країни... є обов'язком усіх придатних для цього громадян Грузії” (ст. 101 Конституції Грузії) [12], Конституцією Князівства Ліхтенштейн встановлено, що “всі здатні носити зброю зобов'язані аж до 60-річного віку захищати країну” (ст. 44 Конституції) [13], в Конституції Хорватії йдеться про те, що “військовий обов'язок і захист Республіки Хорватія є обов'язком усіх громадян, які здатні їх здійснювати” (ст. 47 Конституції) [14]. У ч. 1 ст. 59 Конституції Республіки Болгарія зазначено, що “зрада Вітчизни та зрадництво є найтяжчими злочинами і караються зі всією суворістю закону” [15]. Враховуючи зазначене,



вважаємо, що в сучасних умовах допризовна та призовна молодь в Україні потребує більшої підтримки, допомоги в напрямі виховання їх у дусі патріотичного обов'язку, поваги до військової служби, готовності до захисту Вітчизни. Головною метою військово-патріотичного виховання підростаючого покоління є підготовка та виховання самовідданих, свідомих захисників Батьківщини, готових у будь-яких умовах вступити на захист територіальної цілісності та незалежності України.

Водночас, враховуючи те, що більшість чоловіків призовного віку, що мають статус ВПО, вважають за краще повернутися до невідконтрольних уряду територій, незважаючи на ситуацію, що склалася там, аніж бути вимушеними тримати зброю проти власного міста та людей, вважаємо, що було б справедливим не направляти їх для проходження військової служби на територію, де вони раніше проживали. Таким чином, виникає необхідність у прийнятті на державному рівні рішення про заборону направлення ВПО для несення військової служби саме *на територію покинутого місця проживання*.

Виконання громадянами України свого військового обов'язку щодо захисту Вітчизни є священним обов'язком кожного її громадянина. Виконанню цього обов'язку не може завадити ні належність до іншої національності, раси, віросповідання, ідеологічних переконань, трудової та іншої діяльності, а тим більше отримання відповідного правового статусу чи проживання на окремих територіях. Водночас, вбачається за доцільне наголосити, що чинна нормативна база дає можливість неоднозначного розуміння питання забезпечення виконання військового обов'язку внутрішньо переміщеними особами в Україні. Тому виникла необхідність додатково врегулювання окремими законодавчими та нормативно-правовими засобами питань виконання військового обов'язку зазначеної категорії осіб з урахуванням сучасного міжнародного законодавства та викликів сьогодення.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Віршовкіна Л.* Чи потрібно мобілізувати переселенців? Інтернет-издание “ДонПресс” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://donpress.com/blog/chi-potribno-mobilizovuvati-pereselenciv>).
2. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 року № 1932-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 9. – Ст. 106.
3. Про Збройні сили України : Закон України від 6 грудня 1991 року № 1934-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 9. – Ст. 108.
4. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21 жовтня 1993 року № 3543 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 44. – Ст. 416.
5. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 року № 2232-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 27. – Ст. 385.
6. Про затвердження Положення про військовий облік військовозобов'язаних і призовників : Постанова КМУ від 9 червня 1994 р. № 37 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/377-94-%D0%BF>.
7. Інструкція з організації ведення військового обліку військовозобов'язаних і призовників в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях і навчальних закладах : Наказ Міноборони від 15 грудня 2010 року № 660 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0308-11>.
8. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 1. – Ст. 1.
9. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 грудня 2003 року № 1382-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 15. – Ст. 232.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України від 10 грудня 2015 № 888-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 3. – Ст. 30.
11. Про часткову мобілізацію : Указ Президента України від 14 січня 2015 року № 15/2015 // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – № 4. – Стор. 3. – Ст. 182.

12. Конституція Грузії: Закон від 24 серпня 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// georgian-constitutions.rus.html](http://georgian-constitutions.rus.html).
13. Конституція Князівства Ліхтенштейн від 5 жовтня 1921 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://constitutions.ru/archives/264/2>.
14. Конституція Республіки Хорватія від 22 грудня 1990 р. (у ред. від 9 листопада 2000 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://constitutions.ru/archives/195>.
15. Конституція Республіки Болгарія від 12 липня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uznal.org/constitutions.php>.

Отримано 15.04.2016

С.І. Скворцов,  
здобувач НАВС

## ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ ЗА ОСОБАМИ, ЗВІЛЬНЕНИМИ З МІСЦЬ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ

*Стаття присвячена поняттю “адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі”, його ознакам та меті. Автор наводить погляди різних вчених-адміністративістів стосовно таких понять, як адміністративний “нагляд” та “контроль”, а також пояснює відмінність між цими дефініціями. В статті вказується на деякі прогалини в законодавстві, а саме в Законі України “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі” в питанні визначення “адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі”. В кінці статті автор пропонує власне поняття “адміністративного нагляду”, яке б, на його думку, замінило “застаріле” визначення в Законі.*

**Ключові слова:** адміністративний нагляд, контроль, поняття, особи, звільнені з місць позбавлення волі, Національна поліція, реформування.

*Данная статья посвящена понятию “административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, его признакам и цели. Автор приводит взгляды различных ученых-административистов по поводу таких понятий, как административный “надзор” и “контроль”, а также объясняет различие между этими дефинициями. В статье указывается на некоторые пробелы в законодательстве, а именно в Законе Украины “Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы” в вопросе определения “административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы”. В конце статьи автор предлагает собственное понятие “административного надзора”, которое бы, по его мнению, заменило “устаревшее” определение в Законе.*

**Ключевые слова:** административный надзор, контроль, понятие, лица, освобожденные из мест лишения свободы, Национальная полиция, реформирования.

*Paper focuses on the concept of “administrative supervision of persons released from prison, its characteristics and purpose”. The author offers different views of scientists about the concepts such as administrative “supervision” and “control” and the difference between these definitions is substantiated. Paper points to some gaps in the legislation, namely in the Law of Ukraine “About Administrative Supervision of the Persons Released from Prison” in the definition of “administrative supervision of persons released from prison”. At the end of the paper, the author offers the very notion of “administrative supervision ...” which would, in his view, replace the “old” definition in the law.*

**Keywords:** administrative supervision, control, concepts, persons released from prison, National Police reform

На сучасному етапі реформування правоохоронних органів питання адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, є надзвичайно актуальним. Важливо визначити основні напрями розвитку

адміністративного нагляду. На нашу думку, основою для цього є саме з'ясування правової природи, мети, механізму реалізації та поняття адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

*Метою статті* є розгляд, дослідження та аналіз такого поняття, як “адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі”.

На сучасному етапі розвитку правової науки проблеми поняття “нагляду” як у загальному значенні, так і щодо осіб, звільнених з місць позбавлення волі, досліджують у своїх працях такі науковці: О.І. Бекетов, А.В. Денисова, Я.І. Маслова, Д.О. Назаренко, П.П. Фомін та інші.

Відповідно до статті 1 Закону України “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі”, адміністративний нагляд – це система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами внутрішніх справ [1]. Цим визначенням законодавець зазначає поняття, структуру та механізм нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

Якщо розглядати більш детально поняття нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, то слід почати з визначення поняття “адміністративний нагляд” у його загальному значенні.

Визначенню поняття “адміністративний нагляд” у своїх наукових працях приділяли увагу такі відомі вчені-адміністративісти: Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.Г. Горшенєв, М.І. Єропкін, А.П. Ключніченко, А.Т. Комзюк, А.П. Коренєв, Ю.О. Тихомиров, Х.П. Ярмакі та інші.

Зокрема, Д.М. Бахрах зазначає, що адміністративний нагляд, як правило, полягає в забезпеченні виконання загальнообов'язкових норм, встановлених як законами, так і підзаконними актами, здійснюється систематично, при цьому за ініціативою його суб'єктів [2, с. 40].

І.П. Голосніченко вважає, що адміністративний нагляд – це систематичне спостереження за точним і неухильним додержанням посадовими особами та громадянами правил та застосування норм, що охороняють життя, здоров'я, права та свободи громадян, регулюють громадський порядок і безпеку з метою попередження, припинення порушень цих правил, виявлення порушників та притягнення їх до адміністративної відповідальності, застосування до них заходів громадського впливу [3, с. 20].

На думку А.В. Денисової, нагляд як вид державної діяльності можна визначити як сукупність безперервних дій зі спостереження за додержанням законності у відповідних суспільних відносинах, які здійснюються компетентним на те органом із застосуванням наданих йому законом (підзаконним нормативним актом) повноважень і спрямовані на попередження, виявлення і припинення порушень, а також притягнення порушників до відповідальності [4, с. 35].

У свою чергу, Х.П. Ярмакі визначив адміністративний нагляд як безперервно здійснювану за своєю ініціативою правоохоронну діяльність зі спостереження за додержанням законності організаційно не підпорядкованими об'єктами (підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами) у зв'язку з виконанням ними правових норм, правил та вимог у сфері управління, з використанням комплексу обмежених адміністративних засобів впливу з метою запобігання та припинення правопорушень, відновлення встановлених правовідносин і притягнення винних до відповідальності.

Зазначені вище поняття різні за змістом, проте, мають низку спільних ознак. Це, зокрема, діяльність уповноважених на те органів державної влади, мета,

припинення, попередження правопорушень та притягнення винних осіб до відповідальності.

“Великий тлумачний словник сучасної української мови” визначає поняття державного нагляду як діяльність спеціальних органів державного управління з систематичного контролю за дотриманням встановлених державних правил підприємствами, установами, організаціями, службовими особами та окремими громадянами [5 с. 715].

Деякі вчені схиляються до думки, що слід розрізнити поняття “нагляд” та “контроль”. У вітчизняній науці є роботи, які присвячені питанню адміністративного (державного) контролю. Зокрема, як зазначає О.Ф. Андрійко, державний контроль – це діяльність державних органів, яка полягає у спостереженні, аналізі та перевірці об’єктів контролю і спрямована на запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам, правилам і стандартам [6, с. 30].

В.М. Гаращук визначає одну особливість в адміністративному контролі, яка є ключовою в розмежуванні понять “нагляд” та “контроль”. Цією особливістю є право суб’єкта адміністративного контролю прямого втручання в оперативну діяльність об’єкта контролю [7, с. 87].

А.В. Денисова вважає, що про відмінність між поняттями “нагляд” та “контроль” можна вести мову лише у тому випадку, коли під наглядовим органом мається на увазі тільки прокуратура.

Беручи до уваги Закон України “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі”, під словом “контроль” слід розуміти виключно спостереження за дотриманням обмежень, які передбачені законодавством для таких осіб.

Згідно зі ст. 1 Закону України “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі” можна виділити такі ознаки нагляду:

- 1) система певних заходів;
- 2) адміністративний нагляд як тимчасове явище, яке має примусовий та профілактичний характер;
- 3) тимчасові заходи складаються зі спостереження та контролю;
- 4) адміністративний нагляд застосовується лише для певної категорії осіб, які звільняються з місць позбавлення волі;
- 5) суб’єктом адміністративного нагляду є органи внутрішніх справ.

Ознаки, які можна знайти у визначенні, яке міститься у ст. 1 Закону України “Про адміністративний нагляд за засудженими, звільненими з місць позбавлення волі”, на нашу думку, не в змозі повністю охарактеризувати цей інститут. Зокрема, важко погодитися з ознакою, що “тимчасові заходи складаються із спостереження та контролю”. Загалом не зрозуміло, яку роль повинен відігравати контроль стосовно нагляду. Однією з найважливіших ознак в інституті адміністративного нагляду є мета, що проявляється у виявленні, припиненні та запобіганні вчиненню особами протиправних дій. Позиції вчених розходяться у з’ясуванні основної мети цього інституту. Одні вчені вважають, що основною метою адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, є виключно виявлення, запобігання, та припинення протиправних дій піднаглядними. Інші вважають, що саме перевиховання, ресоціалізація та соціальна адаптація є головною метою нагляду. У свою чергу, законодавець не виділяє основної мети адміністративного нагляду. На нашу думку, враховуючи сучасний стан правоохоронних органів та період реформування державної влади в Україні, на цей час виховний вплив за піднаглядними відсутній. Крім того, як зазначають М. І. Бажанов та В.М. Труб-



ников виправлення злочинців практично неможливе, адже до людини застосовуються певні обмеження і вона утримується у становищі, де кожен крок є регламентованим, що розвиває пасивність. Ми підтримуємо позицію згаданих вище вчених і вважаємо, що на сучасному етапі реформування органів внутрішніх справ процес ресоціалізації та соціальної адаптації над піднаглядними не здійснюється. Саме тому, на нашу думку, доцільніше вважати основною метою адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, саме виявлення, запобігання, та припинення протиправних дій піднаглядними.

З моменту вступу в дію Закону України “Про Національну поліцію” функції адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, виконують працівники національної поліції. У статті 31 Закону зазначено, що поліцейські можуть здійснювати так звані превентивні заходи, зокрема перевірку дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом [8]. Крім того, Законом України “Про Національну поліцію” передбачено й інші поліцейські заходи, які можуть здійснюватися з метою охорони прав і свобод людини, запобігання загрозам публічній безпеці і порядку або припинення їх порушення.

На підставі зазначеного вище, а також робіт вітчизняних науковців у сфері адміністративного права, можна запропонувати авторське визначення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі – це різновид адміністративного нагляду, який здійснюється правоохоронними органами щодо певної категорії осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі, шляхом застосування до них превентивних та примусових заходів правового характеру, з метою виявлення, припинення, та запобігання вчинення цими особами протиправних дій. Це визначення, на нашу думку, повністю характеризує інститут адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, та відображає його основну мету.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 01.12.1994 р. № 264/94-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 52. – Ст. 455.
2. *Бахрах Д.Н.* Административное право: учеб. / Общая часть. – М. : Издательство БЕК, 1993. – 724 с.
3. *Голосніченко І.П.* Адміністративне право України (Основні категорії та поняття) / І.П. Голосніченко. – К., 1999. – 152 с.
4. *Денисова А.В.* Співвідношення контролю та нагляду / А.В. Денисова // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 2 (4). – С. 30–37.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. І голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.
6. *Андрійко О.Ф.* Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 378 с.
7. *Гаращук В.М.* Теоретико-правові проблеми контролю, та нагляду у державному правлінні: дисертація д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 412 с.
8. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-8-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
9. *Битяк Ю.П.* Административное право Украины (Общая часть): учеб. пособ. / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. – Х. : ООО “Одиссей”, 1999. – 224 с.
10. *Богадирьов І.Г.* Адміністративний нагляд та правові засоби його реалізації / І.Г. Богадирьов // Право і суспільство. – 2009. – № 2. – С. 25–29.
11. Співвідношення понять “нагляд” і “контроль” у державному управлінні України / Я. І. Маслова // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 62. – С. 70–77.
12. *Комзюк А.Т.* Юридична природа та зміст адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі / А.Т. Комзюк // Право і безпека. – 2002. – № 3. – С. 52–56.

13. *Назаренко Д.О.* Кримінальна відповідальність за порушення правил адміністративного нагляду : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 “Кримінальне право та кримінологія ; кримінально-виконавче право” / Д.О. Назаренко. – Дніпропетровськ, 2008.

14. *Фомін П.П.* Адміністративно-правові процедури забезпечення нагляду міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі : автореф. дис ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / П.П. Фомін. – Дніпропетровськ, 2011.

Отримано 08.02.2016

УДК 347.73:316.422

**М.В. Тригубенко,**  
здобувач ДНДІ МВС України

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ НАУКИ В УКРАЇНІ

*У статті розглянуто правове регулювання бюджетного фінансування науки в Україні та визначено його форми відповідно до Закону України “Про наукову та науково-технічну діяльність” від 26.11.2015 № 848-VIII, який набув чинності 16.01.2016. Вказано, що до форм бюджетного фінансування науки в Україні належать базове бюджетне фінансування, програмно-цільове фінансування та фінансування шляхом надання грантів.*

**Ключові слова:** бюджетне фінансування, базове бюджетне фінансування, програмно-цільове фінансування, гранти.

*В статье рассмотрено правовое регулирование бюджетного финансирования науки в Украине и определены его формы в соответствии с Законом Украины “О научной и научно-технической деятельности” от 26.11.2015 № 848-VIII, вступившем в законную силу 16.01.2016. Указано, что к формам бюджетного финансирования науки в Украине относятся базовое бюджетное финансирование, программно-целевое финансирование и финансирование путем предоставления грантов.*

**Ключевые слова:** бюджетное финансирование, базовое бюджетное финансирование, программно-целевое финансирование, гранты.

*Paper deals with the legal regulation of budgetary financing of science in Ukraine and determines its forms according to the Bill of Ukraine “About Scientific and Technical Activities”, 11.26.2015, No 848-VIII, which entered into force 01.16.2016. It is indicated that the forms of budgetary financing of science in Ukraine are the basic budgetary financing, program-oriented funding and funding through grants.*

**Keywords :** budget funding, basic budgetary financing, program-targeted funding, grants.

Для підтримки розвитку науки в зарубіжних країнах широко використовуються різноманітні інструменти, серед яких важливе місце належить бюджетному фінансуванню. У країнах з розвинутою економікою фінансування науки з державного бюджету покриває від п'ятої частини до половини сумарних витрат на ці цілі і продовжує зростати [1, с. 71]. Так, Японія, США та Китай витрачають на науку відповідно 3,33 %, 2,79 % та 1,43 % своїх ВВП; розмір бюджетного фінансування науки для країн ЄС становить 3% ВВП, а в Ізраїлі та Швеції – 4 % [2, с. 35, 3, с. 42]. Починаючи з 2000 року, суттєво зросло бюджетне фінансування в РФ, зокрема фінансування державних фондів – Російського фонду фундаментальних досліджень (РФФД) та Російського гуманітарного наукового фонду (РГНФ), бюджети яких утворюються в результаті фіксованих відрахувань від сумарного об'єму бюджетних асигнувань в розмірі 6 % для РФФД та 1 % для РГНФ [1, с. 72].

До нещодавна бюджетне фінансування науки в Україні було фактично незначним. Незважаючи на те, що згідно з ч. 2 ст. 34 Закону України “Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності” від 1 грудня 1998 року № 284-XIV (який на сьогодні вже втратив чинність), бюджетне фінансування наукової та науково-технічної діяльності мало бути не меншим ніж 1,7% валового внутрішнього продукту країни, аналіз витрат державного бюджету України свідчив, що реальні витрати на фінансування наукових досліджень не перевищували 0,5% ВВП [4; 5, с. 36].

З прийняттям Закону України “Про наукову та науково-технічну діяльність” від 26.11.2015 № 848-VIII (далі – Закон № 848-VIII) законодавцем було визначено пріоритетність державної підтримки розвитку науки як джерела економічного зростання і невід’ємної складової національної культури та освіти, створення умов для реалізації інтелектуального потенціалу громадян у сфері наукової і науково-технічної діяльності, забезпечення використання досягнень вітчизняної та світової науки і техніки для задоволення соціальних, економічних, культурних та інших потреб [6]. Відповідно до ч. 2 ст. 45 Закону № 848-VIII держава забезпечує фінансування та матеріальне забезпечення фундаментальних та прикладних досліджень [6]. Згідно зі ст. 48 цього ж нормативного акту, фінансове забезпечення наукової і науково-технічної діяльності в Україні здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів установ, організацій та підприємств, вітчизняних та іноземних замовників робіт, грантів, інших джерел, незаборонених законом [6]. Отже, одним із найважливіших інструментів державної підтримки розвитку науки в Україні є бюджетне фінансування.

Дослідженню проблем бюджетного фінансування науки присвячували свої роботи О. Амосов, О. Бойко, О. Василик, В. Геєць, Г. Груба, Б. Данилишин, В. Дем’янішин, М. Карлін, В. Криленко, І. Козієнко, В. Кудряшов, А. Землянкін, А.М. Монаєнко, О. Музика-Стефанчук, О. Орлюк, В. Опарін, С. Ніколаєнко, В. Полохало, В. Родіонова, М. Стріха, Д. Чеберкус, Я. Яцків та інші, проте всі їхні дослідження частково втратили свою актуальність через оновлення українського законодавства, а саме у зв’язку з прийняттям нового Закону № 848-VIII, тому особливої актуальності набуває дослідження правового регулювання бюджетного фінансування в Україні на сучасному етапі.

Бюджетне фінансування як правовий інститут розглядається у науковій літературі у широкому та вузькому значеннях. У широкому значенні під бюджетним фінансуванням розуміється основний метод формування та удосконалення народногосподарських пропорцій у галузевій структурі економіки, який здійснюється шляхом надання бюджетних коштів розпорядникам бюджетних коштів на проведення заходів, передбачених планом [7, с. 140; 8, с. 122; 9, с. 76; 10, с. 55]. У вузькому значенні бюджетне фінансування розглядається як інструмент бюджетного механізму, за допомогою якого юридичним та фізичним особам надаються з бюджетів різних рівнів фінансові ресурси у вигляді безповоротних коштів на розвиток економіки, соціальної сфери, державного управління, оборони тощо [11, с. 137; 12, с. 55]. Отже, бюджетне фінансування науки становить інструмент бюджетного механізму, який, з одного боку, є системою заходів з розподілу та використання централізованого грошового фонду держави, а з іншого, є засобом для надання бюджетних коштів через певні форми.

Традиційно до форм бюджетного фінансування науки відносять базове фінансування, програмно-цільове фінансування (в рамках цільових програм) та фінансування через державні наукові фонди (грантове фінансування) [13, с. 46; 14, с. 22]. Згідно з ч. 3 ст. 48 Закону № 848-VIII бюджетне фінансування наукової

та (або) науково-технічної діяльності за рахунок коштів загального фонду державного бюджету спрямовується на забезпечення основної діяльності державних наукових установ, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, та наукових досліджень університетів, академій, інститутів і виконання окремих наукових і науково-технічних програм, проектів та надання грантів [6]. При цьому базове фінансування основної діяльності державних наукових установ, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, наукових досліджень університетів, академій, інститутів здійснюється для: 1) проведення фундаментальних наукових досліджень; 2) підтримки найважливіших для держави напрямів прикладних наукових досліджень і науково-технічних розробок, зокрема в інтересах національної безпеки та оборони; 3) розвитку інфраструктури наукової і науково-технічної діяльності; 4) розвитку матеріально-технічної бази для провадження наукової і науково-технічної діяльності; 5) збереження та розвитку наукових об'єктів, що становлять національне надбання; 6) підготовки наукових кадрів; 7) розроблення наукових засад державної політики у відповідних сферах та наукового забезпечення виконання завдань і функцій, покладених на відповідні органи виконавчої влади; 8) забезпечення доступу до науково-технічної інформації та наукової літератури на всіх видах носіїв (ч. 4 ст. 48 Закону № 848-VIII) [6].

Відповідно до ч. 6 ст. 48 Закону № 848-VIII, кошти бюджетних програм сприяння розвитку виробничо-орієнтованих наукових установ спрямовуються на: 1) фінансування виробничо-орієнтованих наукових установ для забезпечення проведення наукових досліджень, здійснення науково-технічних (експериментальних) розробок; 2) розвиток інфраструктури та оновлення матеріально-технічної бази наукової і науково-технічної діяльності; 3) повне або часткове безвідсоткове кредитування інноваційних та інвестиційних проектів виробничо-орієнтованих наукових установ; 4) повну або часткову компенсацію відсотків, сплачених виробничо-орієнтованими науковими установами комерційним банкам та іншим фінансово-кредитним установам за кредитування інноваційних та інвестиційних проектів виробничо-орієнтованих (галузевих) наукових установ [6].

Фінансування шляхом надання грантів здійснюється на конкурсній основі для: 1) виконання наукових досліджень і розробок; 2) розвитку матеріально-технічної бази наукових досліджень і розробок високого рівня; 3) підтримки організації та проведення наукових конференцій, симпозіумів, наукових турнірів, конкурсів наукової творчості, інших науково-комунікативних заходів та заходів з популяризації науки; 4) наукового стажування наукових працівників; 5) забезпечення доступу до науково-технічної інформації та наукової літератури на всіх видах носіїв (ч. 7 ст. 48 Закону № 848-VIII) [6].

Тобто, відповідно до законодавства України, до форм бюджетного фінансування науки належать: 1) базове фінансування; 2) програмно-цільове фінансування (в рамках цільових програм); 3) фінансування шляхом надання грантів.

При базовому фінансуванні кошти виділяються переважно на наукову організацію в цілому на основі загальної оцінки її чисельності та рівня попередніх витрат, а програмно-цільове та грантове фінансування передбачає виділення коштів на конкурсній основі (конкурсне бюджетне фінансування).

Програмно-цільове фінансування передбачає виділення субсидій на реалізацію проектів з конкурсної тематики. На сьогодні в Україні розроблені та діють ряд державних цільових програм, в рамках яких виділяються державні кошти на фінансування наукових досліджень: Загальнодержавна цільова науково-технічна космічна програма України [15], Загальнодержавна комплексна програма



розвитку наукоємних технологій [16], Державна цільова науково-технічна програма “Розробка і впровадження енергозберігаючих світлодіодних джерел світла та освітлювальних систем на їх основі” [17], Державна цільова науково-технічна програма “Нанотехнології та наноматеріали” [18] та інші.

Грантове фінансування, за визначенням С.Т. Космагамбетової, є конкурсним і спрямоване на підтримку найкращих та найсильніших робіт, здійснюється переважно через державні фонди [19, с. 53]. Відповідно до ст. 49 та 59 Закону № 848-VIII грантова підтримка здійснюється шляхом видання грантів Національним фондом досліджень України та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері наукової і науково-технічної діяльності, іншими центральними органами виконавчої влади, до сфери управління яких належать бюджетні наукові установи, університети, академії, інститути, Національною академією наук України, національними галузевими академіями наук, Національним фондом досліджень України, які надають зазначену вище підтримку за рахунок коштів державного бюджету [6].

Аналізуючи конкурсне бюджетне фінансування, Н.В. Клочкова, В.О. Бердичевська зазначають, що його перевагами є адресність надання та можливість державного контролю за використанням наданих коштів, проте необхідно зауважити, що застосування конкурсних форм бюджетного фінансування (і шляхом надання субсидій, і шляхом надання грантів) створює умови для розвитку корупції та збільшує рівень адміністративних витрат на супроводження надання зазначеного вище фінансування [20, с. 79]. Незважаючи на це, більшість зарубіжних країн ефективно використовують конкурсне бюджетне фінансування (і у вигляді субсидій, і у вигляді грантів). За визначенням О. Є. Григор'євої, ефективність застосування бюджетного фінансування науки залежить від закріплення та впровадження у державні системи принципів бюджетного фінансування наукової діяльності, до яких належать: 1) мінімальність витрат за умов отримання максимального ефекту; 2) використання бюджетних ресурсів за цільовим принципом; 3) надання бюджетних коштів в міру виконання плану за умов врахування наданих раніше ресурсів [21, с. 22].

Таким чином, правове регулювання бюджетного фінансування науки в Україні передбачає застосування таких його форм, як базове бюджетне фінансування, програмно-цільове фінансування та фінансування шляхом надання грантів. Застосування конкурсного бюджетного фінансування повинно здійснюватися на підставі системи принципів такого фінансування. Дослідженню особливостей форм бюджетного фінансування науки в Україні будуть присвячені наші подальші праці.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дежина И.Г. Инструменты бюджетного финансирования науки в России / И.Г. Дежина // Инновации. – 2006. – № 7. – С. 71–78.
2. Михайловська О.В. Світовий досвід державної підтримки інноваційних процесів / О.В. Михайловська // Актуальні проблеми економіки. – 2004. – № 7. – С. 35–41.
3. McGahon A.M. Competition, Strategy and Business Performance / A.M. McGahon // Calif. Manag. Review. – 2009. – №3. – Р. 41–46.
4. Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності : Закон України від 1 грудня 1998 року № 284-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 2–3. – Ст. 20.
5. Дашковська І.Б. Деякі аспекти державного регулювання інноваційної діяльності в Україні / І.Б. Дашковська // Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. – 2011. – № 698. – С. 35–40.

6. Про наукову та науково-технічну діяльність : Закон України від 26 листопада 2015 року № 848-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 3. – Ст. 25.
7. Родионова В.М. Государственный бюджет СССР и его роль в сбалансированном развитии экономики / В.М. Родионова. – М. : Финансы и статистика, 1985. – 143 с.
8. Опарін В.М. Фінанси. Загальна теорія / В.М. Опарін. – К. : КНЕУ, 2001. – 240 с.
9. Азаров М.Я. Бюджетна політика у контексті соціально-економічного розвитку України / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, Е.М. Лібанова. – К. : НДФІ, 2004. – 376 с.
10. Дем'янишин В.Г. Бюджетне фінансування та його особливості в сучасних умовах / В.Г. Дем'янишин // Світ фінансів. – 2007. – № 2. – С. 34–48.
11. Василик О.Д. Бюджетна система України / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
12. Карлін М.І. Державні фінанси у транзитивній економіці / М.І. Карлін, Л.М. Горбач, Л.Я. Новосад Л.Я. – К. : Кондор, 2003. – 200 с.
13. Литвинова А.В. Развитие методов и инструментов государственного стимулирования инновационной деятельности в РФ / Ф.В. Литвинова, М.В. Парфенова // Государственный советник. – 2013. – № 3. – С. 46–57.
14. Вагизова В.И. Факторы, формы и способы обеспечения развития инновационной деятельности хозяйствующих субъектов / В.И. Вагизова // Право, социология, экономика. – 2009. – № 5. – С. 21–25.
15. Про затвердження Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2013–2017 роки : Закон України від 5 вересня 2013 року № 439-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/pro-zatverdzhennya-zagalnoderzhavnoyi-cilovoyi-nau/>.
16. Загальнодержавна комплексна програма розвитку наукоємних технологій : Закон України від 9 квітня 2004 року № 1676-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 18. – Ст. 1275.
17. Державна цільова науково-технічна програма “Розробка і впровадження енергозберігаючих світлодіодних джерел світла та освітлювальних систем на їх основі” : Постанова КМУ від 26 листопада 2012 року № 1213 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/pro-vnesennya-zmin-do-derzhavnoyi-cilovoyi-naukovo/>
18. Державна цільова науково-технічна програма “Нанотехнології наноматеріали” на 2010–2020 роки : Постанова Кабінету Міністрів від 28 жовтня 2009 року № 1231 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 90. – Ст. 3043.
19. Космагамбетова С.Т. Сущность финансово-кредитных инструментов в инновационной деятельности / С.Т. Космагамбетова // Основы экономики, управления и права. – 2012. – № 2. – С. 52–56.
20. Клочкова Н.В. Развитие инновационной деятельности : обобщение зарубежного опыта / Н.В. Клочкова, В.О. Бердичевская // Вестник Ивановского государственного энергетического университета. – 2012. – Вып. 1. – С. 78–82.
21. Григор'єва О.Є. Аспекти фінансування інноваційних проєктів в Україні / О.Є. Григор'єва // Культура народів Причорномор'я. – 2008. – № 126. – С. 22–25.

Отримано 25.03.2016

**Т.І. Шапочка,**  
кандидат юридичних наук

## **КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД У СФЕРІ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК РІЗНОВИД ВИДІВ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

*У статті розглянуто особливості, що притаманні контролю та нагляду у сфері дозвільної діяльності, а також визначено місце контролю та нагляду у вказаній сфері серед інших видів контролю та нагляду в державному управлінні.*

**Ключові слова:** *контроль, нагляд, дозвільна діяльність.*

*В статье рассмотрены особенности, присущие контролю и надзору в сфере разрешительной деятельности, а также определено место контроля и надзора в указанной сфере среди других видов контроля и надзора в государственном управлении.*

**Ключевые слова:** *контроль, надзор, разрешительная деятельность.*

*Features, inherent to control and supervision in the field of permissive activity, are considered in the paper, as well as the place of the control and supervision is determined in the field of indicated among other types of control and supervision in the state administration.*

**Keywords:** *control, supervision, permissive activity.*

У сфері державного управління контроль здійснюється за такими основними напрямками діяльності: дотримання планової, фінансової, ціноутворювальної, договірної, технологічної, виконавчої, трудової та інших різновидів державних дисциплін; використання основних та оборотних засобів, інших державних ресурсів; виконання природоохоронного законодавства; підбір та розстановка кадрів у державному секторі; виконання соціальних програм; стан боротьби з правопорушеннями у сфері державного управління тощо. Ці напрями контрольної діяльності є основними (але не вичерпними), від них в цілому залежить поступовий розвиток держави.

Серед основних напрямів контролю можна виокремити менш і більш важливі (пріоритетні, тобто такі, стан справ в яких істотно впливає на розвиток суспільства, є життєво важливим не лише для окремої держави, але, часом, світу в цілому і які потребують найсерйознішого підходу до відслідковування процесів, що в них відбуваються). Ці сфери безпосередньо пов'язані з безпекою людини або держави. Неконтрольований хід справ у таких сферах може загрожувати самому існуванню людини, цивілізованим правовідносинам. До пріоритетних напрямів контролю В.М. Гаращук відносить: екологічний (забезпечує екологічну безпеку людини), фінансовий (забезпечує внутрішню фінансову безпеку держави), митний (зовнішня економічна безпека) і контроль за застосуванням законодавства про боротьбу з корупцією, організованою злочинністю й тероризмом (зовнішня й внутрішня безпека суспільства від руйнівних процесів корупції, особиста й загальна громадська безпека) [1].

Як зазначає О.Ф. Андрійко, абсолютно вичерпний перелік видів державного контролю дати надзвичайно складно, та фактично в такій вичерпності немає і

потреби. Важливим є те, що, кого і як ми хочемо контролювати. Цим обумовлюється і вибір класифікаційних ознак для виділення видів контролю. Аналіз існуючої практики поділу контролю на його види показав, що якогось єдиного установленого правила не існує. Залежно від того, які властивості чи стан якого явища викликають значний інтерес, такий вид контролю чи сукупність видів застосовують для його забезпечення. Різноманітні види контролю, що на сьогодні існують на практиці, на думку згаданого вченого, можна класифікувати за: а) суб'єктами, що здійснюють контроль; б) характером контролю; в) обсягом контрольних повноважень; г) сферами контролю; д) характером відносин суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом тощо [2].

Вивчаючи контроль та нагляд в державному управлінні, В.М. Гаращук зазначає, що контроль можна класифікувати: а) за органами, які його здійснюють (контроль з боку органів законодавчої, виконавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування, з боку громадських формувань, громадян); б) за підконтрольними об'єктами (контроль за держструктурами, органами місцевого самоврядування, громадськими угрупованнями, окремими особами та ін.); в) за загальною сферою діяльності, яка підлягає контролю (відомчий, міжвідомчий та надвідомчий (позавідомчий контроль)); г) за предметною сферою діяльності, яка підлягає контролю (освіта, охорона здоров'я, використання природних ресурсів, фінансів, основних та оборотних засобів тощо); д) за формами проведення (ревізія, інвентаризація, рейд, затребування звітів та ін.); е) за напрямками втручання в оперативну діяльність підконтрольної структури (втручання в господарську діяльність, кадрову політику або у сферу управління підконтрольної структури); є) за ступенем (за глибиною) втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу (пряме (безпосереднє) або непряме (опосередковане)); ж) за часом його проведення (попередній, поточний, остаточний); з) за обсягом (кількістю) видів діяльності підконтрольної структури, що досліджуються (вибірковий або повний); і) використанням технічних засобів і спеціальних приладів (фото-, кіно- та інше документування, проведення експертиз за допомогою хімічних реактивів, спеціальних засобів і приладів) та контроль без використання таких засобів (візуальний, проста робота з документами) та ін. [3, с. 135–136].

Існують й інші класифікації видів контролю та нагляду. В основу класифікації можуть бути покладені різні критерії: природа суб'єктів контролю, їх завдання, зміст контрольної-наглядової діяльності, характер контрольних повноважень, характер відносин уповноваженого органу з підконтрольним (піднаглядним) суб'єктом, стадії управління, на яких здійснюється контрольна та наглядова діяльність, юридичні наслідки вказаної діяльності [4, с. 350].

Розглянемо види контролю та нагляду у сфері дозвільної діяльності, взявши за основу класифікацію контролю та нагляду у державному управлінні, по-перше, за часом його проведення (попередній, поточний, наступний), по-друге, за змістом контрольної-наглядової діяльності.

Спершу приділимо увагу класифікації контролю та нагляду у сфері дозвільної діяльності за часом його проведення, в рамках якого науковці виокремлюють попередній, поточний, наступний контроль та нагляд.

Попередній контроль та нагляд має за мету як виявлення необхідних умов, так і обґрунтованість підстав для прийняття рішень. Він проводиться задля вироблення виважених заходів щодо забезпечення законності й дисципліни. Попередній контроль виконує запобіжну функцію, і зміст його полягає у виявленні й попередженні можливих негативних явищ, що можуть настати за наявності обставин, що вже існують і можуть негативно проявитися в майбутньому. Так, за

попереднім контролем виявляється відповідність установленим щодо суб'єкта та його діяльності вимогам заявлених характеристик тощо [3, с. 352–353].

Попереднім контролем та наглядом у сфері дозвільної діяльності є діяльність уповноважених державних органів щодо видачі документів дозвільного характеру. Так, Міністерство внутрішніх справ України видає дозволи на придбання, зберігання, носіння та перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин та матеріалів, інших предметів і речовин щодо зберігання, на використання яких встановлено спеціальні правила, а також на відкриття об'єктів дозвільної системи, де вони використовуються; Міністерство екології та природних ресурсів України видає дозволи на виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізацію отруйних речовин, у тому числі продуктів біотехнології та інших біологічних агентів. Міністерство екології та природних ресурсів України видає свідоцтва на придбання і зберігання вибухових матеріалів, допущених до постійного виробництва та застосування, та дозволи на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації. Державний комітет України по нагляду за охороною праці видає у передбачених законодавством випадках: ліцензії на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення; дозволи на виконання робіт підвищеної небезпеки та експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; дозволи на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; свідоцтва на придбання та зберігання вибухових матеріалів промислового призначення.

Органи, що здійснюють видачу документів дозвільного характеру, перевіряють надані відомості та документи лише в матеріалах, наданих відповідно до чинного законодавства суб'єктами, які намагаються отримати дозволи. Суб'єкти, які намагаються отримати дозволи, лише починають свою діяльність в рамках дозвільної системи, і попередній контроль є контролем та наглядом лише щодо законності їх намірів, а не щодо законності їх діяльності.

Поточний (оперативний) контроль проводиться в процесі виконання управлінських рішень, поставлених завдань, взятих зобов'язань. Завдання такого контролю полягає в перевірці дотримання умов на конкретних стадіях виконання, виявленні можливих недоліків та завчасному попередженні можливих негативних наслідків неправомірних дій. Поточний контроль здійснюється впродовж усього періоду виконання завдання чи діяльності контрольованого об'єкта. Він дає змогу отримувати відомості не лише про саму діяльність як таку або бездіяльність, а й її відповідність та обсяг щодо попередньо зазначених чи встановлених завдань [3, с. 352–353].

У рамках здійснення поточного контролю Міністерство внутрішніх справ України здійснює контроль за придбанням, зберіганням, носінням і перевезенням зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів і речовин, щодо зберігання і використання яких встановлено спеціальні правила, за відкриттям і функціонуванням об'єктів, де вони використовуються. Державна служба України з надзвичайних ситуацій бере участь разом з іншими центральними органами виконавчої влади, які здійснюють державний нагляд у відповідній сфері, у перевірках щодо забезпечення умов зберігання, транспортування, знешкодження, утилізації та захоронення небезпечних речовин і виробів, що містять такі речовини. Міністерство екології та природних ресурсів України здійснює державний контроль за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Державний комітет України по нагляду за охороною праці здійснює державний нагляд за додержанням законодавства з охорони праці в частині промислової безпеки, безпечного ведення робіт юридичними



та фізичними особами, які відповідно до законодавства використовують найману працю, у тому числі з питань проведення робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, а також з утилізації зброї, звичайних видів боєприпасів, виробів ракетної техніки та палива, вибухових матеріалів військового призначення.

Наступний контроль на відміну від попередніх видів має на меті з'ясувати відповідність результату початковому рішення. Основним завданням такого контролю є оцінка досягнутого та розробка стратегії на майбутнє. Наступний контроль, або контроль за виконанням поставлених завдань, управлінських рішень чи доручень посадових осіб, здійснюється після закінчення діяльності, за її результатом, і ні змінювати, ні втручатися у процес виконання управлінського рішення вже не може. З допомогою цього виду контролю перевіряється факт виконання, доцільність та законність дій у цілому. Проведення такого контролю може сприяти виробленню таких рішень та проведенню управлінських дій [3, с. 352–353].

Зауважимо, що контроль та нагляд до моменту отримання дозвільних документів здійснюється в рамках попереднього контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності, а контроль та нагляд після отримання дозвільних документів здійснюється в рамках поточного та наступного контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності.

Таким чином, контроль та нагляд у сфері дозвільної діяльності є діяльністю посадових осіб уповноважених на те органів, які мають право перевіряти коло питань, що пов'язане лише з дотриманням правил дозвільної системи, давати обов'язкові до виконання вказівки; застосовувати заходи адміністративного примусу; а також надавати матеріали відповідним органам для притягнення винних осіб до адміністративної або кримінальної відповідальності.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Гарашук В.М.* Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.М. Гарашук. – Х., 2003. – 412 с.
2. *Андрійко О.Ф.* Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Ф. Андрійко. – К., 1999. – 378 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс / В.Б. Авер'янов : підруч. : [у 2-х т.] : Т. 1 Загальна частина / [за ред. В.Б. Авер'янова]. – К. : Вид-во “Юридична думка”, 2004. – 584 с.
4. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

Отримано 08.04.2016

## КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 343.92(477)'06

О.Г. Кулик,  
доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник

### ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗПОДІЛ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ: УСТАЛЕНІ ЗАКОНОМІРНОСТІ ТА СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ

*У статті проаналізовано розподіл злочинності в регіонах України за допомогою таких показників, як частка злочинів, облікованих в регіоні, серед всіх злочинів, вчинених в країні, темп приросту у 2002–2015 рр., коефіцієнт інтенсивності злочинності в регіоні. Визначено усталені закономірності та сучасні тенденції територіального розподілу злочинності в Україні.*

**Ключові слова:** злочинність, територіальний розподіл злочинності в країні, частка злочинів, вчинених у регіонах країни, коефіцієнт інтенсивності злочинності в регіонах країни.

*В статье проанализировано распределение преступности в регионах Украины с помощью таких показателей, как доля преступлений, учтенных в регионе среди всех преступлений, совершенных в стране, темп прироста в 2002-2015 гг., коэффициента интенсивности преступности в регионе. Определены устоявшиеся закономерности и современные тенденции территориального распределения преступности в Украине.*

**Ключевые слова:** преступность, территориальное распределение преступности в стране, доля преступлений, совершенных в регионах страны, коэффициент интенсивности преступности в регионах страны.

*Paper analyzes the distribution of crime in Ukrainian regions using indicators such as the proportion of crimes recorded in the region among all the crimes committed in the country, rate of increase for 2002-2015, crime rate in the region. The regularities and current trends in the territorial distribution of crime in Ukraine are determined.*

**Keywords:** crime, the territorial distribution of crime in the country, the proportion of crimes committed in the region of the country, crime rate in the country's region.

Розповсюдження злочинів певними адміністративно-територіальними одиницями є однією із значимих характеристик злочинності в країні. Перші кримінологічні дослідження злочинності, здійснені А. Гері [1, с. 128; 2, с. 34–35], Дюкпетью [3, с. 10], згодом продовжені А. Кетле [4; 5] та іншими вченими, містили таку важливу складову, як порівняльний аналіз рівня злочинності в різних регіонах. З того часу такі дослідження здійснюються постійно в багатьох країнах світу.

В Україні територіальний розподіл або територіальна поширеність злочинності неодноразово розглядалися в роботах автора цієї статті [6, с. 30–33, 184–185; 7, с. 41–48; 8, с. 17–20]. Останнім часом ґрунтовне дослідження злочинності в регіонах країни було здійснено А. М. Бабенком [9]. Також цікавий та глибокий

аналіз регіонального розподілу в Україні загальної злочинності та умисних вбивств виконано О. А. Ольковою [10, с. 55–87].

Проте вивчення цієї проблеми залишається недостатнім і тому є актуальним. Зокрема, потребують подальшого дослідження причини територіальних відмінностей злочинності в регіонах країни. Постійні зміни соціально-економічних ситуацій, які відбуваються в регіонах, обумовлюють появу нових тенденцій злочинності, які необхідно своєчасно виявляти та враховувати під час визначення напрямів та засобів протидії злочинності. Ця стаття присвячена аналізу окремих усталених закономірностей розповсюдження злочинності в регіонах країни та нових тенденцій в цій сфері, які проявилися протягом останніх років. Під час аналізу використовувалися відомості державної статистичної звітності щодо злочинності в регіонах країни за 2002–2015 рр.<sup>1</sup>, тобто період дії чинного Кримінального кодексу України, дані за який є придатними для порівняння.

Таблиця 1

**Регіони України, ранжирувані за величиною середньої частки, вчинених на їх території злочинів серед всіх облікованих злочинів у 2002–2015 рр. (у %)**

| Регіони<br>(області, міста)   | Роки |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | В<br>серед. |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|
|                               | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |             |
| Донецька область <sup>2</sup> | 10,2 | 10,7 | 11,3 | 11,9 | 12,3 | 12,2 | 12,1 | 12,2 | 12,4 | 11,7 | 10,9 | 10,2 | 10,6 | –    | 11,4        |
| Дніпропетровська область      | 11,3 | 9,8  | 10,2 | 9,5  | 8,9  | 8,8  | 8,5  | 9,3  | 9,8  | 9,1  | 9,2  | 8,9  | 9,1  | 8,9  | 9,4         |
| м. Київ                       | 4,7  | 5,6  | 5,5  | 6,7  | 6,7  | 6,2  | 6,7  | 8    | 7,2  | 7,2  | 7,7  | 8,4  | 10,5 | 11,7 | 7,3         |
| Луганська область             | 6,8  | 7,4  | 7,9  | 7,2  | 7    | 6,9  | 6,8  | 6,7  | 6,3  | 6,1  | 5,9  | 7,1  | 5,6  | –    | 6,7         |
| Харківська область            | 8    | 8    | 7,1  | 6,5  | 6,2  | 6,3  | 6,3  | 5,9  | 5,6  | 6,9  | 6,9  | 6,2  | 6,1  | 7,2  | 6,7         |
| Запорізька область            | 5,4  | 5,8  | 5,8  | 5,8  | 6    | 6,8  | 6,3  | 5,7  | 5,5  | 5,3  | 5,7  | 5,4  | 6,4  | 7,4  | 6           |
| Автономна Республіка<br>Крим  | 5    | 4,7  | 5    | 4,9  | 4,4  | 5,1  | 5,1  | 5,2  | 6,7  | 7,3  | 7,5  | 6,2  | –    | –    | 5,6         |
| Одеська область               | 5    | 5,3  | 4,9  | 4,8  | 5    | 4,9  | 5,1  | 4,8  | 4,9  | 4,9  | 5,5  | 5,5  | 4,9  | 5,2  | 5,1         |
| Львівська область             | 4    | 3,5  | 3,7  | 3,8  | 3,9  | 3,8  | 3,5  | 3,2  | 3,4  | 3,2  | 3,6  | 3,7  | 4,1  | 5,9  | 3,8         |
| Полтавська область            | 3,2  | 3,4  | 3,5  | 3,6  | 3,6  | 3,6  | 3,3  | 3,1  | 3,2  | 2,9  | 2,9  | 3,2  | 3,4  | 4,2  | 3,4         |
| Київська область              | 2,8  | 2,9  | 2,8  | 2,8  | 2,9  | 3    | 3    | 3,2  | 3,3  | 3,4  | 3,4  | 3,1  | 3,3  | 4,5  | 3,2         |
| Миколаївська область          | 2,8  | 2,7  | 2,7  | 2,9  | 2,9  | 2,8  | 2,9  | 2,7  | 2,5  | 2,6  | 2,3  | 2,3  | 2,8  | 3,4  | 2,7         |
| Вінницька область             | 2,8  | 2,6  | 2,8  | 2,6  | 2,6  | 2,6  | 2,7  | 2,4  | 2,5  | 2,5  | 2,2  | 2,6  | 2,8  | 3    | 2,6         |
| Херсонська область            | 2,4  | 2,9  | 2,6  | 2,7  | 2,5  | 2,5  | 2,6  | 2,4  | 2,4  | 2,6  | 2,6  | 2,7  | 2,8  | 2,8  | 2,6         |
| Кіровоградська область        | 2,1  | 2    | 1,9  | 1,9  | 1,8  | 1,7  | 1,9  | 2,2  | 2,4  | 2,4  | 2,4  | 2,4  | 3,3  | 3,2  | 2,3         |
| Сумська область               | 2,6  | 2,4  | 2,3  | 2,3  | 2,3  | 2,2  | 2,1  | 2,2  | 2,1  | 2    | 2    | 2,4  | 2,7  | 2,5  | 2,3         |
| Черкаська область             | 2,4  | 2,2  | 2,2  | 2,1  | 2    | 2    | 2    | 2,1  | 1,9  | 2,2  | 2,2  | 2,3  | 2,3  | 2,9  | 2,2         |
| Житомирська область           | 2,3  | 2,5  | 2,2  | 2    | 2    | 1,9  | 2    | 2    | 2    | 2    | 2,3  | 1,8  | 2    | 2,5  | 2,1         |
| Хмельницька область           | 1,9  | 2,1  | 2,1  | 2,2  | 2,2  | 2,1  | 2,1  | 2,1  | 2,2  | 2,2  | 2    | 1,7  | 1,9  | 2,2  | 2,1         |
| Чернігівська область          | 2,3  | 2,1  | 2    | 1,9  | 1,9  | 1,8  | 1,8  | 2    | 1,9  | 1,8  | 1,9  | 1,8  | 2    | 2,8  | 2           |
| Волинська область             | 1,5  | 1,6  | 1,6  | 1,7  | 1,9  | 2    | 1,9  | 1,8  | 1,6  | 1,6  | 1,4  | 1,5  | 1,5  | 1,9  | 1,7         |
| Рівненська область            | 1,5  | 1,6  | 1,4  | 1,6  | 1,5  | 1,4  | 1,5  | 1,6  | 1,5  | 1,4  | 1,3  | 1,6  | 2    | 2    | 1,6         |
| Закарпатська область          | 1,4  | 1,2  | 1,3  | 1,3  | 1,3  | 1,3  | 1,3  | 1,3  | 1,3  | 1,4  | 1,3  | 1,8  | 2,1  | 2    | 1,5         |
| Івано-Франківська область     | 1,7  | 1,6  | 1,5  | 1,5  | 1,5  | 1,4  | 1,4  | 1,3  | 1,1  | 1,1  | 1,1  | 1,4  | 1,4  | 1,5  | 1,4         |
| Чернівецька область           | 1    | 1,1  | 1    | 1    | 1,2  | 1,2  | 1,3  | 1,3  | 1,3  | 1,2  | 1,1  | 1,3  | 1,5  | 1,6  | 1,2         |
| Тернопільська область         | 1,2  | 1,1  | 1,2  | 1,1  | 1,3  | 1,2  | 1,2  | 1,2  | 1,1  | 1    | 1    | 1    | 1,1  | 1,3  | 1,1         |
| м. Севастополь                | 0,8  | 0,9  | 0,9  | 1    | 1,1  | 1,1  | 1,2  | 1,2  | 1,1  | 1,4  | 1,5  | 1,4  | –    | –    | 1,1         |
| Україна                       | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100         |

<sup>1</sup> Статистичні дані по регіонах за 2002–2012 рр. взяті зі звітів про злочинність (ф. № 1) по регіонах країни, а за 2013–2015 рр. – з єдиних звітів про кримінальні правопорушення (ф. № 1) по регіонах країни.

<sup>2</sup> Тут і надалі дані за 2014–2015 рр. або за 2015 р. по Донецькій, Луганській областях, Автономній Республіці Крим та м. Севастополю, за якими з 2014 р. було втрачено контроль держави, не наводяться, а середні показники розраховані за період до 2013 р. або до 2014 р. включно.

Протягом аналізованого періоду (табл. 1) у середньому 58 % усіх облікованих злочинів вчинялися на територіях 8 регіонів, а саме Донецької (середня частка від облікованих в країні злочинів – 11,4 %), Дніпропетровської (9,4 %) областей, м. Києва (7,3 %), Луганської (6,7 %), Харківської (6,7 %), Запорізькій (6,0 %) областей, Автономної Республіки Крим (5,6 %) та Одеської (5,1 %) області.

У 12 регіонах реєструвалося за аналізований період в середньому 31,3% всіх злочинів, скоєних в Україні. Це Львівська (3,8%), Полтавська (3,4%), Київська (3,2 %), Миколаївська (2,7 %), Вінницька (2,6 %), Херсонська (2,6 %), Кіровоградська (2,3 %), Сумська (2,3 %), Черкаська (2,2 %), Житомирська (2,1 %), Хмельницька (2,1 %) та Чернігівська (2,0 %) області.

Середня сумарна частка злочинів, облікованих в інших 7 регіонах, становила близько 10%. Від 1,1% до 1,7% становили середні відсоткові показники злочинів, облікованих у Волинській, Рівненській, Закарпатській, Івано-Франківській, Чернівецькій, Тернопільській областях та м. Севастополі.

Таке територіальне розповсюдження злочинності було відносно стабільним до 2014 р. За останні два роки аналізованого періоду показники першої групи регіонів у 2014–2015 рр. помітно зменшилися (2014 р. – 53,2 %, 2015 р. – 48,7 %), а другої групи – зросли (2014 р. – 33,4 %, 2015 р. – 39,9 %). Але слід підкреслити, що це сталося не в результаті зміни усталеної закономірності розповсюдження злочинів за регіонами, а лише як результат втрати контролю за вказаними територіями і неможливості отримання повних статистичних даних щодо злочинності на цих територіях. Це необхідно враховувати під час оцінки інших статистичних даних за зазначені роки.

Важлива закономірність проявляється у динаміці чисельності злочинних посягань, облікованих у регіонах країни. Як видно з таблиці 2, спрямованість динаміки (зростання або зниження) кількості злочинів, як правило, збігалася в усіх або у більшості регіонів України. Це свідчить про те, що ця спрямованість визначається переважно криміногенними або антикриміногенними процесами загальноукраїнського масштабу. Процеси на рівні регіонів відіграють при цьому другорядну роль.

У 2003 р. та 2009–2010 рр. у всіх регіонах спостерігалася тенденція до зростання. У 2004–2008 рр. та 2012 р. переважало зниження, а зростання відбулося лише у 3–6 регіонах країни, причому щороку в різних. У 2011 р., коли очікувалася зміна загальної для України тенденції, регіони, в яких відбулося зростання та зниження рівня злочинності, розділилися майже порівну (15 та 12).

Таблиця 2

Динаміка кількості злочинів, облікованих в регіонах України у 2003–2015 рр. (у % до попереднього року)

| Регіони<br>(області, міста) | Роки |      |       |       |       |       |       |      |      |      |       |       |      |      |
|-----------------------------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|-------|-------|------|------|
|                             | 2002 | 2003 | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009 | 2010 | 2011 | 2012  | 2013  | 2014 | 2015 |
| Львівська                   | -    | 7,5  | -2,1  | -3,3  | -9,8  | -9    | -10,9 | 2,1  | 24,5 | -4,9 | 9,8   | 15,4  | 4,8  | 53,4 |
| Чернігівська                | -    | 13,1 | -10,1 | -12,3 | -15,5 | -7,9  | -3,3  | 25   | 8,2  | -1,8 | -0,8  | 10,4  | 2    | 51,5 |
| Київська                    | -    | 25,4 | -7,1  | -9,6  | -9,3  | -1,9  | -2,2  | 17,9 | 19,7 | 5,7  | -1,4  | 1,9   | 0,4  | 43,5 |
| Волинська                   | -    | 30,7 | -6,6  | 3,7   | -4,6  | 1,7   | -10,9 | 6,3  | 6,7  | 2,1  | -15,6 | 17,4  | -8,1 | 39,4 |
| Черкаська                   | -    | 15   | -8,8  | -11,1 | -15,7 | -8,3  | -1,8  | 18,7 | 5,2  | 16,4 | -3,5  | 22,5  | -7,3 | 34   |
| Житомирська                 | -    | 29,8 | -15,2 | -15   | -13,8 | -9,3  | 0,6   | 12,6 | 15,1 | 4,8  | 7,4   | -10,6 | 2,4  | 33,4 |
| Миколаївська                | -    | 21,5 | -6,5  | -1,4  | -12   | -10,2 | -1,1  | 5,1  | 8,6  | 7,9  | -14,4 | 12,1  | 12,3 | 33,1 |
| Полтавська                  | -    | 28,3 | -3,7  | -1,8  | -15,2 | -3,5  | -12,1 | 6,7  | 19,4 | -6,7 | -5,9  | 25,3  | 1,1  | 30,4 |
| Харківська                  | -    | 23,5 | -17   | -14,7 | -16,5 | -3,9  | -4    | 5,6  | 10,1 | 26,4 | -2,7  | 1,3   | -8,5 | 27,7 |

| Регіони<br>(області, міста)  | Роки |      |       |       |       |       |       |      |      |      |       |      |       |       |
|------------------------------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|-------|------|-------|-------|
|                              | 2002 | 2003 | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009 | 2010 | 2011 | 2012  | 2013 | 2014  | 2015  |
| Тернопільська                | -    | 13,4 | -0,1  | -7    | -5,5  | -8,8  | -3,7  | 11,5 | 3    | -0,5 | -9    | 15,7 | 1,5   | 27,3  |
| Хмельницька                  | -    | 35,7 | -7,4  | -2,4  | -9,9  | -11,2 | -3,3  | 12,8 | 18,2 | 5,8  | -14   | -4,4 | 7,6   | 25    |
| Запорізька                   | -    | 31,1 | -5,6  | -7,2  | -9,7  | 6,8   | -10,8 | 2,5  | 11,3 | -0,3 | 3,2   | 6,7  | 11    | 24,2  |
| м. Київ                      | -    | 46,4 | -7,8  | 14,1  | -12,9 | -11,9 | 2,6   | 36,6 | 2,9  | 3,8  | 2,6   | 23,8 | 17,8  | 18,4  |
| Вінницька                    | -    | 15   | 1,1   | -16   | -10   | -7,1  | -0,6  | 3,3  | 19,9 | -0,7 | -12,9 | 34,9 | -1,9  | 15    |
| Одеська                      | -    | 32,2 | -13,4 | -8,6  | -10,5 | -5,6  | 0     | 6,3  | 17,1 | 2,8  | 8,8   | 13,3 | -17,6 | 14,1  |
| Чернівецька                  | -    | 28,4 | -9,7  | -4,6  | -0,4  | -2,7  | 2     | 16   | 13,4 | -8,9 | -8,8  | 30,7 | 13    | 13,5  |
| Івано-Франківська            | -    | 13,5 | -11,1 | -4,4  | -15,6 | -9,8  | -6,4  | 4,2  | 4,1  | 2,3  | -3,6  | 40,3 | -3,7  | 12,1  |
| Херсонська                   | -    | 45,6 | -15   | -3,5  | -20,6 | -5,2  | -0,4  | 8,2  | 15   | 10   | -4,2  | 16,6 | -3,1  | 10,3  |
| Кіровоградська               | -    | 16,4 | -10   | -5,2  | -19,3 | -8,4  | 3,4   | 33,6 | 22,7 | 4,1  | -3,3  | 14,4 | 26,4  | 6,3   |
| Рівненська                   | -    | 30,4 | -15,7 | 2,6   | -18,7 | -6,5  | 0     | 20,3 | 6,1  | 0    | -13,9 | 38,7 | 19    | 5,6   |
| Закарпатська                 | -    | 2,5  | 0,1   | -0,1  | -17   | -5,4  | -2,2  | 11,8 | 19,7 | 7    | -10,4 | 60,7 | 4,8   | 4,8   |
| Дніпропетровська             | -    | 7,7  | -2,8  | -13,5 | -18,4 | -5,7  | -7,9  | 24,3 | 21,3 | -4,6 | -1,6  | 9,2  | -4,1  | 3,8   |
| Сумська                      | -    | 14,9 | -13,1 | -5,8  | -15   | -5,7  | -8,1  | 17,8 | 9,6  | -0,9 | -4,2  | 35,5 | 6,6   | -1,4  |
| Донецька                     | -    | 29,3 | -1,4  | -1,4  | -10,7 | -5,3  | -5,2  | 14   | 17,4 | -2,4 | -9,7  | 5,3  | -3    | -37,9 |
| Луганська                    | -    | 32,7 | 0,9   | -15,5 | -16,1 | -5,4  | -5,5  | 11,6 | 8,5  | -0,7 | -6,1  | 34,7 | -25,5 | -57,7 |
| м. Севастополь               | -    | 44,8 | -9,4  | 0,4   | -1,4  | -6,9  | 9,1   | 9,5  | 6,5  | 28,5 | 3,2   | 8,9  | -     | -     |
| Автономна Республіка<br>Крим | -    | 16,9 | -1,7  | -8,9  | -21,3 | 10,8  | -4,5  | 15,7 | 46,1 | 12,3 | -0,3  | -7,1 | -     | -     |
| УКРАЇНА                      | -    | 23,5 | -6,5  | -6,6  | -13,3 | -4,7  | -4,2  | 13,1 | 15,2 | 3    | -3,1  | 12,8 | -6,1  | 6,8   |

У 2013 р. через набуття чинності новим Кримінальним процесуальним кодексом України та запровадження більш жорсткої системи реєстрації та обліку злочинів у 24-х регіонах країни відбулося помітне збільшення числа облікованих посягань. У Закарпатській, Івано-Франківській, Рівненській, Сумській, Вінницькій, Луганській та Чернівецькій областях воно було найбільш значним (від +31 % до +61%).

У 2014 р. ситуація була суперечливою. У 15 регіонах кількість облікованих злочинів зросла, у 10 – зменшилася. Помітне зростання відбулося у Кіровоградській, Рівненській областях, м. Києві, Чернівецькій, Миколаївській та Запорізькій областях (від +11,0 % до +26,4 %), незначне – у Хмельницькій, Сумській, Закарпатській, Львівській, Житомирській, Чернігівській, Тернопільській, Полтавській та Київській областях (від +0,4 % до +7,6 %). У більшості областей, де відбулося зниження, воно було незначним. Суттєве зменшення чисельності облікованих злочинів у Луганській області, як вже зазначалося, пов'язане із втратою контролю за значною частиною її території. У Донецькій області також діяв цей фактор, але зниження в ній є незначним (-3,0%), що може свідчити про реальне зростання кількості злочинних посягань, вчинених на території цієї області.

У 2015 р. збільшення кількості облікованих злочинів відбулося у 23 регіонах країни. Зростання сталося внаслідок суттєвого погіршення криміногенної ситуації в державі, а також дотримання органами поліції вимог МВС України щодо повноти реєстрації та обліку злочинів. Ці фактори нівелювали дію фактора зниження, пов'язаного із втратою контролю за вищезазначеними територіями країни. Найбільш значним (від +39 % до +53 %) зростання злочинності було у Львівській, Чернігівській, Київській, Волинській областях; суттєвим (від +18 % до +34 %) – у Черкаській, Житомирській, Миколаївській, Полтавській, Харківській, Тернопільській, Хмельницькій, Запорізькій областях та м. Києві; помірним (від +10 % до +15%) – у Вінницькій, Одеській, Чернівецькій, Івано-Франківській та Херсонській областях; незначним (від +4 % до +6 %) – у Кіровоградській, Рівненській, Закарпатській та Дніпропетровській областях.



Зменшення кількості облікованих злочинів було природно відмічене у Донецькій (-37,9 %), Луганській (-57,7 %), а також у Сумській (-1,4 %) областях.

Є підстави очікувати на зростання злочинності в регіонах країни у найближчі роки, а також на певний перерозподіл чисельності злочинів між регіонами.

Таблиця 3

Регіони України, ранжирувані за величиною середнього коефіцієнта інтенсивності злочинності у 2002–2015 рр. (у розрахунку на 100 тис. всього населення регіону)

| Регіони<br>(області, міста) | Роки |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | В<br>серед. |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|
|                             | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |             |
| Запорізька                  | 1284 | 1698 | 1617 | 1513 | 1376 | 1481 | 1329 | 1370 | 1534 | 1537 | 1593 | 1708 | 1905 | 2381 | 1595        |
| м. Севастополь              | 943  | 1367 | 1238 | 1241 | 1223 | 1138 | 1239 | 1355 | 1442 | 1851 | 1899 | 2055 | –    | –    | 1416        |
| Луганська                   | 1229 | 1654 | 1692 | 1448 | 1230 | 1176 | 1122 | 1263 | 1382 | 1383 | 1308 | 1775 | 1331 | 568  | 1326        |
| Автономна Республіка Крим   | 1119 | 1318 | 1303 | 1193 | 942  | 1048 | 1003 | 1161 | 1698 | 1907 | 1899 | 1762 | –    | –    | 1363        |
| Дніпропетровська            | 1439 | 1563 | 1530 | 1335 | 1097 | 1041 | 966  | 1207 | 1473 | 1412 | 1395 | 1530 | 1474 | 1539 | 1357        |
| м. Київ                     | 805  | 1171 | 1068 | 1206 | 1041 | 910  | 925  | 1255 | 1284 | 1325 | 1345 | 1652 | 1933 | 2277 | 1300        |
| Донецька                    | 963  | 1259 | 1254 | 1250 | 1126 | 1077 | 1030 | 1184 | 1400 | 1375 | 1250 | 1325 | 1298 | 812  | 1186        |
| Харківська                  | 1244 | 1548 | 1292 | 1110 | 932  | 901  | 870  | 923  | 1021 | 1296 | 1260 | 1280 | 1174 | 1505 | 1168        |
| Херсонська                  | 946  | 1391 | 1195 | 1165 | 933  | 892  | 895  | 973  | 1125 | 1243 | 1196 | 1402 | 1364 | 1511 | 1160        |
| Миколаївська                | 1004 | 1231 | 1161 | 1155 | 1023 | 924  | 921  | 973  | 1062 | 1151 | 989  | 1114 | 1255 | 1678 | 1117        |
| Полтавська                  | 907  | 1178 | 1148 | 1139 | 975  | 950  | 843  | 907  | 1091 | 1026 | 972  | 1226 | 1246 | 1634 | 1089        |
| Кіровоградська              | 854  | 1008 | 921  | 887  | 725  | 673  | 705  | 950  | 1175 | 1232 | 1200 | 1383 | 1761 | 1884 | 1097        |
| Одеська                     | 913  | 1216 | 1059 | 973  | 874  | 826  | 827  | 879  | 1031 | 1060 | 1151 | 1303 | 1074 | 1228 | 1030        |
| Сумська                     | 926  | 1079 | 950  | 909  | 782  | 747  | 694  | 825  | 913  | 911  | 880  | 1203 | 1292 | 1284 | 957         |
| Київська                    | 702  | 887  | 831  | 758  | 693  | 685  | 674  | 797  | 957  | 1011 | 995  | 1012 | 1014 | 1453 | 891         |
| Чернігівська                | 856  | 982  | 897  | 799  | 685  | 640  | 627  | 791  | 865  | 857  | 859  | 958  | 987  | 1509 | 880         |
| Черкаська                   | 783  | 910  | 839  | 755  | 643  | 595  | 590  | 705  | 747  | 875  | 851  | 1050 | 979  | 1321 | 832         |
| Житомирська                 | 769  | 1008 | 864  | 743  | 647  | 592  | 600  | 680  | 788  | 829  | 894  | 803  | 826  | 1109 | 797         |
| Волинська                   | 631  | 829  | 778  | 810  | 775  | 789  | 703  | 747  | 797  | 813  | 685  | 803  | 737  | 1028 | 780         |
| Вінницька                   | 724  | 841  | 858  | 728  | 661  | 619  | 620  | 644  | 777  | 775  | 678  | 919  | 906  | 1046 | 771         |
| Хмельницька                 | 603  | 827  | 773  | 762  | 693  | 620  | 603  | 684  | 813  | 864  | 747  | 718  | 776  | 974  | 747         |
| Львівська                   | 694  | 749  | 736  | 715  | 647  | 591  | 528  | 540  | 673  | 641  | 704  | 813  | 853  | 1310 | 728         |
| Рівненська                  | 577  | 755  | 639  | 658  | 536  | 502  | 503  | 605  | 641  | 640  | 550  | 762  | 905  | 955  | 659         |
| Чернівецька                 | 500  | 644  | 584  | 559  | 558  | 544  | 555  | 643  | 730  | 664  | 604  | 788  | 889  | 1009 | 662         |
| Закарпатська                | 508  | 522  | 524  | 525  | 436  | 413  | 404  | 451  | 539  | 575  | 514  | 824  | 861  | 903  | 572         |
| Тернопільська               | 466  | 532  | 535  | 501  | 476  | 437  | 423  | 474  | 490  | 489  | 447  | 519  | 528  | 675  | 499         |
| Івано-Франківська           | 544  | 620  | 553  | 530  | 448  | 405  | 380  | 396  | 413  | 422  | 407  | 570  | 549  | 616  | 489         |
| УКРАЇНА                     | 939  | 1168 | 1100 | 1035 | 902  | 865  | 833  | 946  | 1094 | 1130 | 1097 | 1241 | 1232 | 1321 | 1065        |

Найбільш коректна порівняльна оцінка територіального розповсюдження злочинності в країні може бути здійснена за величиною коефіцієнта інтенсивності злочинності у розрахунку на 100 тис. всього населення регіону (рівнем злочинності), який дозволяє усунути вплив на абсолютні показники злочинності різниці у чисельності населення регіонів. Більшу частину періоду, що розглядається, розподіл регіонів України за величиною цього показника був відносно стабільним (див. табл. 3), хоча відбувалися і певні зміни, на які доцільно звернути увагу.

За величиною середнього за аналізований період коефіцієнта злочинності всі регіони країни розподіляються на 5 груп: регіони з дуже високим коефіцієнтом інтенсивності злочинності – Запорізька область, м. Севастополь, Луганська область, Автономна Республіка Крим та Дніпропетровська область (від 1357 до 1595); регіони з високим коефіцієнтом інтенсивності злочинності – м. Київ, Донецька, Харківська, Херсонська області (від 1160 до 1300); регіони із середнім коефіцієнтом

інтенсивності злочинності – Миколаївська, Полтавська, Кіровоградська, Одеська та Сумська області (від 957 до 1117); регіони з низьким коефіцієнтом інтенсивності злочинності – Київська, Чернігівська, Черкаська, Житомирська, Волинська, Вінницька, Хмельницька, Львівська, Рівненська та Чернівецька області (від 662 до 891); регіони з дуже низьким коефіцієнтом інтенсивності злочинності – Закарпатська, Тернопільська та Івано-Франківська області (від 489 до 572).

В окремих регіонах коефіцієнти інтенсивності злочинності протягом аналізованого періоду помітно змінилися, що позначилося на їх місці у переліку регіонів, ранжируваному за величиною цього показника. Зокрема, цей показник переважно зростав в м. Києві, в результаті чого столиця перемістилася з групи регіонів з рівнем злочинності нижчим за середній (2002–2004 рр.: 16, 12 місце) до групи з високим значенням цього показника (2005–2011 рр.: у середньому 7 місце), а протягом останніх 5 років – до групи з найвищим його значенням (2013 р.: 5, 2014–2015 рр.: 1–2 місце). Тенденція до зростання коефіцієнта інтенсивності злочинності також простежувалася в Автономній Республіці Крим (2002–2009 рр.: у середньому 6 місце, 2010–2013 рр.: у середньому 2–3 місце), м. Севастополі (2002–2005 рр.: у середньому 7 місце, 2006–2013 рр.: у середньому 2–3 місце), але з 2014 р. відповідні показники вже не фіксувалися. Також істотно збільшився зазначений показник у Кіровоградській (2002–2008 рр.: у середньому 15 місце, 2009–2013 рр.: у середньому 9 місце, 2014–2015 рр.: 3 місце) та Херсонській (2002–2012 рр.: у середньому 9 місце, 2013–2015 рр.: 5–7 місце) областях. У Миколаївській області після тривалого перебування у групі регіонів із середнім коефіцієнтом інтенсивності злочинності (2002–2009 рр.: у середньому 8 місце, 2010–2014 рр.: у середньому 12 місце) у 2015 р. відбулося значне зростання зазначеного показника (4 місце).

Відносне зменшення коефіцієнта злочинності спостерігалось у Харківській (2002–2004 рр.: у середньому 4 місце, 2005–2014 рр.: у середньому 11 місце, у 2015 р.: 9 місце).

Зміни, які відбулися у територіальному розповсюдженні злочинності в регіонах країни протягом останніх років, помітно вплинули на склад груп регіонів за величиною коефіцієнта інтенсивності злочинності. У 2015 р. вони мали такий вигляд: регіони з найвищим коефіцієнтом інтенсивності злочинності – Запорізька область (2381), м. Київ (2277); регіони з високим коефіцієнтом інтенсивності злочинності – Кіровоградська (1884), Миколаївська (1678), Полтавська (1634), Дніпропетровська (1539) області; регіони з вищим за середній у країні коефіцієнтом інтенсивності злочинності – Херсонська (1511), Чернігівська (1509), Харківська (1505), Київська (1453), Черкаська (1321), Львівська (1310) області; регіони з середнім коефіцієнтом інтенсивності злочинності – Сумська (1284), Одеська (1228) області; регіони з низьким коефіцієнтом інтенсивності злочинності – Житомирська (1109), Вінницька (1046), Волинська (1028), Чернівецька (1009), Хмельницька (974), Рівненська (955), Закарпатська (903) області; регіони з найнижчим коефіцієнтом інтенсивності злочинності – Донецька (812), Тернопільська (675), Івано-Франківська (616) та Луганська (568) області. Як вже зазначалося, показники щодо Донецької та Луганської областей на цей час є неповними.

Наведені дані свідчать про те, що у 2013–2015 рр. розподіл регіонів за рівнем злочинності став більш диференційованим через збільшення відмінностей між регіонами, показники яких перевищують середній показник по Україні.

За результатами аналізу спостерігається нерівномірність розповсюдження злочинності регіонами країни, яка проявляється у вигляді закономірності

зменшення рівня злочинності в регіонах України зі Сходу на Захід та з Півдня на Північ. Під час проведення дослідження нами було визначено, що головним фактором, який зумовлює цю закономірність, є рівень урбанізації в регіоні, тобто величина відсотку міського населення, що також зменшується у регіонах країни зі Сходу на Захід та з Півдня на Північ. Коефіцієнт кореляції між показниками рівня інтенсивності злочинності та рівня урбанізації по регіонах становив протягом 2002–2015 рр. близько 0,8, що свідчить про дуже сильний зв'язок.

Підсумовуючи викладене, можна зробити такі висновки.

Нерівномірність розповсюдження злочинності у регіонах України є закономірністю, яка базується на такому об'єктивному соціально-економічному факторі, як рівень урбанізації, який істотно відрізняється у різних регіонах країни. Проблемними, з огляду на стан злочинності, є східні та південні регіони та м. Київ, середній рівень злочинності спостерігається у центральних та північних регіонах, найнижчі показники злочинності є характерними для Заходу країни. Такий територіальний розподіл злочинності є усталеним і зберігатиметься ще протягом тривалого періоду часу.

Протягом аналізованого періоду у всіх або у більшості регіонів країни спостерігалася єдина тенденція зростання або зниження злочинності. Це свідчить про переважний вплив на спрямованість динаміки злочинності факторів загальноукраїнського рівня.

Потребує уваги та додаткових досліджень зростання протягом останніх років рівня злочинності у Кіровоградській, Миколаївській, Полтавській, Херсонській, Чернігівській, Київській областях та м. Києві, що може суттєво ускладнити кримінальну ситуацію в країні.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. История буржуазной социологии XIX – начала XX века. – Изд-во “Наука”. – М., 1979. – 344 с.
2. *Иншаков С.М.* Зарубежная криминология / С.М. Иншаков. – М. : Издательская группа ИНФРА НОРМА, 1997. – 383 с.
3. *Агаев Г.А.* Теоретические основы исследования причинного комплекса преступности : монография / Агаев Г.А., Сафин Ф.Ю. / СпбГУАП, СПбУ МВД России. СПб., 2002. – 132 с.
4. *Кетле Ламбер Адольф Жак.* Социальная физика, или Опыт исследования о развитии человеческих способностей / Кетле ; Под ред. [и с предисл.] А. Русова. – Т. 1–2. – 1911.
5. *Кетле Ламбер Адольф Жак.* Социальная система и законы ею управляющие / Адольф Кетле ; С фр. пер. кн. Л.Н. Шаховской. – СПб. : Н. Поляков и К°, 1866. – 313 с.
6. *Кулик А.Г.* Общая тенденция преступности в Украине в 1972–1993 гг. и прогноз на ближайшие годы / А.Г. Кулик, В.И. Бобырь // Преступность в Украине. Бюллетень законодательства и юридической практики Украины. – 1994. – № 2. – С. 5–37 ; 134–185.
7. *Кулик О.Г.* Злочинність в Україні : тенденції, закономірності, методи пізнання : монографія / О.Г. Кулик. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 288 с.
8. *Кулик О.Г.* Методологічні засади всеукраїнського віктимологічного опитування населення / О.Г. Кулик // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 543–548.
9. *Бабенко А.М.* Запобігання злочинності в регіонах України : концептуально-методологічний та праксеологічний вимір: монограф. / А.М. Бабенко. – Одеса : ОДУВС, 2014. – 416 с.
10. *Олькова О.А.* Сравнительный анализ преступности в России и Украине в советский и постсоветский период (1960–2013 годы) : монография / под ред. лауреата Государственной премии РФ, докт. юрид. наук, проф. В.В. Лунеева. – М. : Юрлитинформ, 2014. – 224 с.

Отримано 27.01.2016

УДК 343.3/7:331.211

**В.В. Ткаченко,**

доктор історичних наук, професор

**Т.В. Волощук,**

кандидат юридичних наук

## **КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА НЕВИПЛАТИ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ, СТИПЕНДІЇ, ПЕНСІЇ ЧИ ІНШИХ УСТАНОВЛЕНИХ ЗАКОНОМ ВИПЛАТ**

*У статті проаналізовано кримінально-правову характеристику невиклати заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат, здійснено комплексний аналіз складу злочину, передбаченого статтею 175 КК України*

**Ключові слова:** заробітна плата, стипендія, пенсія, виплати, склад злочину, звільнення від кримінальної відповідальності, трудові правовідносини.

*В статье проанализировано уголовно-правовую характеристику невыплаты заработной платы, стипендии, пенсии или других установленных законом выплат, осуществлено комплексный анализ состава преступления, предусмотренного статьей 175 УК Украины.*

**Ключевые слова:** заработная плата, стипендия, пенсия, выплаты, состав преступления, освобождение от уголовной ответственности, трудовые правоотношения.

*Paper analyzes criminal and legal characteristics of non-payment of wages, scholarship, pensions or other benefits established by law; a comprehensive analysis of the crime under Article 175 of the Criminal Code of Ukraine is carried out.*

**Keywords:** salary, scholarship, pension, payments, corpus delicti, indemnity, labor relations.

Реалією сьогодення, особливо у зв'язку з негативними явищами світової фінансової кризи, стали масові затримки із виплатою заробітної плати працівникам підприємств, установ, організацій. Заборгованість із її виплатою призводить до суттєвого порушення основних прав громадян, закріплених в статтях 43 та 46 Конституції України та зростання напруженості в суспільстві. Реалізацією державної політики у галузі боротьби з порушеннями прав громадян на своєчасну оплату праці стало встановлення у чинному кримінальному законодавстві відповідальності за безпідставну невиклату заробітної плати на підставі ст. 175 Кримінального кодексу, згідно з якою за умисну безпідставну невиклату зарплати, стипендії, пенсії чи іншої встановленої законом виплати громадянам більш ніж за один місяць, керівник підприємства, установи або організації незалежно від форми власності чи громадянин – суб'єкт підприємницької діяльності підлягає кримінальній відповідальності. Слід зазначити, що кримінально-правовий аспект цієї норми досить широко розглядався в наукових колах такими вченими, як П.П. Андрушко, М.І. Мельник, В.В. Топчій, але залишаються проблемні питання, пов'язані з комплексним аналізом юридичного складу злочину, зі звільненням від кримінальної відповідальності за цей злочин, ефективністю та доцільністю покарань, які встановлені в санкціях ч. 1 та ч. 2 ст. 175 КК України, тощо.

Проблемам кримінально-правової характеристики невиконання заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат приділялася певна увага у працях таких вчених, як: П.П. Андрушко, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, А.М. Красіков, М.І. Мельник, А.А. Музика, В.І. Педан, В.Я. Тацій, В.В. Топчий, В.М. Фігурський, С.С. Яценко та ін.

Запропонована стаття полягає у комплексному аналізі юридичного складу злочину “Невиконання заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат”, передбачених у ч. 1 та ч. 2 ст. 175 КК України.

Права людини є основним ціннісним орієнтиром як визначені і нормативно структуровані властивості й особливості буття особи, що виражають її свободу, вони є невід’ємними і необхідними способами й умовами життя людини у її взаємовідносинах із суспільством, державою, іншими індивідами. Ступінь зрілості і розвинутості суспільства залежить від обсягу цих прав, їх реалізації та гарантій. Права людини дають їй можливість не тільки брати участь в управлінні державою, а й дистанціюватися від нього, самовизначатися в сфері приватного життя, в обранні переконань, відносин до релігії та власності. Поглинання громадянського суспільства державою відбувається там, де права людини або відсутні, або носять декларативний характер. Становлення і розвиток прав людини дозволяють розкрити тип цивілізації, етапи її розвитку, тому що взаємовідносини держави і людини характеризують державу як правову чи неправову.

Послідовний курс України на Європейську та Євроатлантичну інтеграцію, сприйняття нею міжнародних норм та стандартів у галузі охорони прав і свобод людини, ратифікація Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, вступ до Ради Європи покладають на нашу країну додаткові зобов’язання у сфері гарантій конституційних прав і свобод, які вже виходять за межі суто внутрішньодержавних зразків нормотворчості і висувають високі вимоги щодо відповідності найкращим зразкам, виробленим у розвинених країнах світу.

Соціально-економічні права (поряд із культурними) належать до прав другого покоління і стосуються підтримання та нормативного закріплення соціально-економічних умов життя індивіда, визначають положення людини у сфері праці, побуту, зайнятості, соціальної захищеності з метою створення умов, за яких люди можуть бути вільними від страху втратити роботу та засоби до існування.

Обсяг цих прав та ступінь їх реалізованості багато в чому залежить від стану економіки країни, і тому гарантії їх реалізації порівняно із громадянськими та політичними правами менш розвинені.

Право кожного громадянина на своєчасне одержання винагороди за працю та соціальних виплат закріплено у статтях 43, 46 Конституції України. Реалізація зазначених конституційних прав громадян врегульована Законом України “Про оплату праці”, Кодексом законів про працю України, іншими законодавчими та нормативними актами. Зокрема, у ст. 1 Закону “Про оплату праці” визначено, що заробітна плата – це винагорода, обчислена, як правило, у грошовому виразі, яку за трудовим договором власник або уповноважений ним орган виплачує працівникові за виконану ним роботу; у ч. 3 ст. 15 передбачено, що оплата праці працівників підприємства здійснюється в першочерговому порядку. Всі інші платежі підприємство здійснює після виконання зобов’язань щодо оплати праці (у попередній редакції оплата праці провадилася в першочерговому порядку після сплати обов’язкових платежів); у ч. 6 ст. 24 зазначено, що своєчасність та обсяги виплати заробітної плати працівникам не можуть бути поставлені в залежність від здійснення інших платежів та їх черговості.



У ст. 115 Кодексу законів про працю України передбачено, що заробітна плата виплачується працівникам регулярно в робочі дні у строки, встановлені колективним договором, але не рідше двох разів на місяць через проміжок часу, що не перевищує 16 календарних днів. Відповідно до ст. 116 цього кодексу при звільненні працівника виплата всіх належних йому сум здійснюється в день звільнення.

Кримінальну відповідальність за невиконання заробітної плати встановлено статтею 175 Кримінального кодексу України, згідно з якою за умисну безпідставну невиконання заробітної плати, стипендії, пенсії чи іншої соціальної виплати громадянам більше ніж за один місяць керівник підприємства, установи або організації незалежно від форми власності може бути притягнутий до такої відповідальності.

Норму, яка міститься у ст. 175 КК України, слід розглядати як кримінально-правову гарантію захисту державою права на отримання заробітної плати чи інших виплат, в тому числі стипендій та пенсій, які для більшості населення країни є єдиним джерелом існування, а також права на достойний рівень життя та соціальну захищеність на випадок втрати працездатності або можливості здійснювати трудову функцію, досягнення пенсійного віку.

Предметом злочину, передбаченого ст. 175 КК України, є грошові кошти, які повинні виплачуватись громадянам як заробітна плата, стипендії, пенсії чи інші встановлені законом виплати, на які вони мають право. За певних умов предметом злочину можуть бути і матеріальні цінності, що мають бути передані громадянам при здійсненні зазначених виплат, зокрема, при виплаті заробітної плати на сільськогосподарських чи переробних підприємствах у натуральній формі.

Під заробітною платою розуміється винагорода, обчислена, як правило, у грошовому виразі, яку за трудовим договором власник або уповноважений ним орган виплачує працівникові за виконання роботи. Видами заробітної плати є основна та додаткова заробітна плата, а також інші заохочувальні та компенсаційні виплати. Основна заробітна плата – це винагорода за виконання роботи відповідно до встановлених норм праці (норми часу, виробіток, обслуговування, посадові обов'язки). Вона встановлюється у вигляді тарифних ставок (окладів) і відрядних розцінок для робітників та посадових окладів для службовців. Додаткова заробітна плата – це винагорода за працю понад установлені норми, за трудові успіхи та винахідливість і за особливі умови праці. Вона включає доплати, надбавки, гарантійні і компенсаційні виплати, передбачені чинним законодавством; премії, пов'язані із виконанням виробничих завдань і функцій. Інші заохочувальні та компенсаційні виплати – це виплати у формі винагород за підсумками роботи за рік, премії за спеціальними системами і положеннями, компенсаційні та інші грошові і матеріальні виплати, які не передбачені актами чинного законодавства або які провадяться понад установлені зазначеними актами норми. Законодавчо встановлений розмір плати за просту, некваліфіковану працю, нижче якого не може проводитися оплата за виконання працівником місячну, погодинну норму праці (обсяг робіт), іменується мінімальною заробітною.

Різновидом компенсаційних виплат є нарахована громадянам компенсація втрати ними частини доходів у зв'язку з порушенням термінів її виплати, право на яку вони мають відповідно до Закону України “Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати” і яким передбачено, що підприємства, установи і організації всіх форм власності та господарювання здійснюють компенсацію громадянам втрати частини доходів (пенсії, соціальні виплати, стипендії, заробітна плата (грошове забезпечення) та

інші передбачені законом виплати) у випадку порушення встановлених строків їх виплати – затримки їх виплати на один і більше календарних місяців. Сума компенсації обчислюється шляхом множення суми нарахованого, але не виплаченого громадянину доходу за відповідний місяць (після утримання податків і обов'язкових платежів) на індекс інфляції в період невиконання виплати доходу. Постановою КМУ від 21 лютого 2001 р. № 159 затверджено Порядок проведення компенсації громадянам втрати частини грошових доходів у зв'язку з порушенням термінів їх виплати.

Під пенсіями слід розуміти види державного соціального забезпечення громадян, на яке вони мають право з підстав, визначених законодавством. Підстави, порядок призначення, нарахування та перерахування пенсій визначаються Законом України “Про пенсійне забезпечення” та законами, які регулюють пенсійне забезпечення окремих категорій громадян (наприклад, Закон України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”).

Стипендії – це виплати за рахунок державних коштів (вид соціальної допомоги), які виплачуються учням, студентам, курсантам, аспірантам, докторантам згідно із законодавством про освіту, а також виплачуються згідно з іншими законодавчими актами окремим категоріям громадян.

До інших установлених законом виплат громадянам належать будь-які види грошових виплат, право на які мають окремі (певні) категорії громадян чи право на одержання яких виникає за наявності підстав, передбачених законодавством: компенсаційні виплати громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; виплати, що здійснюються за рахунок коштів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (допомога по безробіттю, допомога в разі тимчасової втрати працездатності, матеріальне забезпечення у разі нещасного випадку на виробництві чи професійного захворювання тощо); інші передбачені законом соціальні виплати, наприклад, допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, допомога малозабезпеченим сім'ям з дітьми тощо.

Таким чином, безпосереднім об'єктом цього злочину є суспільні відносини у сфері конституційного права людини на своєчасне, у передбачені законом строки, отримання заробітної плати, стипендії, пенсії, чи інших установлених законом виплат в повному обсязі. У випадку порушення іншого конституційного права, права на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом, слід зауважити, що тоді вказана шкода не підпадає під ознаки об'єкта злочину, передбаченого ст. 175 КК України. Порушення цього права визнається грубим порушенням законодавства про працю й передбачає відповідальність винних осіб за ст. 172 КК України.

Чинне законодавство України передбачає як кримінальну, так і адміністративну відповідальність за невиконання заробітної плати. Відмінність злочинної невиконання заробітної плати (ст. 175 КК) від адміністративного делікту (ч. 1 ст. 41 Кодексу України про адміністративні правопорушення) полягає в зазначених кримінальним законом ознаках на умисність такої діяльності, її безпідставність та термін невиконання.

Безпідставною невиконання заробітної плати вважається при наявності двох обов'язкових умов: 1) наявності законних підстав для виплати заробітної плати (наприклад, наявність, відсутня у випадку несплати частини доходу внаслідок законних відрахувань для покриття збитків, спричинених працівником підприємству); 2) відсутність об'єктивних причин, які зумовили цю невиконання (наприклад,

неповне бюджетне фінансування, відсутність необхідних для виплат коштів на рахунках підприємства, установи, організації).

Крім того, особа може бути притягнена до кримінальної відповідальності тільки у випадку нездійснення вказаних виплат більше ніж за один місяць. Вказівка закону на певний термін зазначеної невикплати (більше ніж за один місяць) свідчить не лише про те, що невикплата за менший термін не визнається кримінально караною (відповідальність передбачена ч. 1 ст. 41 Кодексу України про адміністративні правопорушення), а й про те, що вона може стосуватися лише тих виплат, які мають регулярний характер. Отже, безпідставна невикплата одноразових виплат (за винятком тих, що входять до структури заробітної плати), наприклад, громадянином, який уклав із працівником угоду про виконання певної роботи, може бути лише грубим порушенням угоди про працю і за наявності підстав має кваліфікуватися за відповідною частиною ст. 173 КК України. Злочин вчиняється як шляхом бездіяльності (у випадку повної невикплати заробітної плати), так і активних дій (у випадку часткової виплати заробітної плати) і вважається закінченим з моменту невикплати заробітної плати більше ніж за один місяць.

Суб'єктами злочину можуть бути керівники будь-якого підприємства, органів державної влади, працівники органів Пенсійного фонду, соціального захисту населення, а також підприємств поштового зв'язку, якими безпосередньо виплачуються громадянам пенсії та інші виплати. Відповідно до Постанови Пленуму Верховного Суду України "Про практику розгляду судами трудових спорів" керівником належить вважати особу, що очолює підприємство, установу, організацію або відокремлений підрозділ (філіал, представництво, відділення тощо). Таким чином, керівником підприємства, установи, організації є службова особа, яка здійснює управління діяльністю цього підприємства, установи або організації, а крім того має повноваження розпоряджатися їх фінансовими коштами, в тому числі пов'язані з виплатою заробітної плати.

Суб'єктами злочину можуть бути і керівники банківських установ та їх відділень, якими здійснюється безпосередня виплата заробітної плати та інших виплат працівникам окремих підприємств, установ, організацій за укладеними з ними договорами, в тому числі з використанням платіжних карток.

У ст. 175 КК України прямо зазначено про можливість притягнення до кримінальної відповідальності тільки у випадку умисного вчинення вказаних дій. Тому суб'єктивна сторона зазначеного злочину характеризується тільки умисною формою вини у виді прямого умислу. Винна особа при вчиненні злочину повинна усвідомлювати суспільно небезпечний характер безпідставної невикплати заробітної плати, стипендії, пенсії чи іншої установленої законом виплати (її фактичну сторону, соціальне значення та протиправність вчиненого). Мотив та мета на кваліфікацію не впливають і можуть бути різними. Стосовно ч. 2 ст. 175 КК слід зауважити про можливість вчинення цього злочину як з прямим умислом, так із змішаною формою вини. Нецільове використання коштів, призначених для виплати заробітної плати, вчинюється тільки умисно, щодо наслідків у вигляді самої невикплати може бути як умисел, так і необережність.

З об'єктивного боку кваліфікований склад злочину полягає у вчиненні діяння (нецільового використання коштів, призначених для виплати заробітної плати, стипендії, пенсії та інших встановлених законом виплат), суспільно небезпечних наслідків (безпідставної невикплати заробітної плати, стипендії, пенсії чи іншої установленої законом виплати громадянам більше ніж за один місяць) та

причинного зв'язку між суспільно небезпечним діянням та суспільно небезпечними наслідками.

Нецільовим використанням призначених для виплати коштів визнається їх використання на інші цілі, пов'язані із забезпеченням діяльності підприємства, установи, організації: оплата зобов'язань за укладеними договорами, виконання податкових зобов'язань, придбання сировини, обладнання, транспортних засобів, меблів, іншого майна, оплата виконаних робіт чи надання послуг. Обов'язково має бути встановлено необхідний причинний зв'язок між діянням та наслідками, а саме те, що невикплата заробітної плати зумовлена нецільовим використанням наданих коштів.

Частиною 3 ст. 175 Кримінального кодексу України передбачено звільнення від кримінальної відповідальності особи, яка до притягнення її до кримінальної відповідальності за безпідставну невикплату встановленої законом виплати громадянам здійснила її виплату. При цьому законодавцем не обумовлюються мотиви і мета, якими керувалась особа, як підстави звільнення від відповідальності, тобто не має значення, за власною ініціативою (добровільно) чи внаслідок “тиску” (примусу) зі сторони інших осіб (звернення осіб, яким не виплачена заробітна плата чи інші виплати, з позовом до суду, вимога працівників контролюючих чи правозастосовчих органів тощо) здійснена виплата своєчасно безпідставно не виплачених встановлених законом виплат громадянам. Єдина підстава такого звільнення, передбачена ч. 3 ст. 175 – здійснення своєчасно безпідставно не виплачених встановлених законом виплат до моменту притягнення такої особи до кримінальної відповідальності, яким вважається момент пред'явлення особі обвинувачення у вчиненні злочину.

Під невикплатою заробітної плати, стипендії, пенсії чи іншої встановленої законом виплати слід розуміти неповну або несвоєчасну виплату громадянам зазначених виплат. Така невикплата утворює склад злочину, передбаченого ст. 175, якщо вона: 1) є безпідставною; 2) має місце протягом певного строку (більше ніж за один місяць).

Предметом злочину є грошові кошти, які повинні виплачуватись громадянам як заробітна плата, стипендії, пенсії чи інші встановлені законом виплати, на які вони мають право. Предметом злочину можуть бути і матеріальні цінності, що мають бути передані громадянам при здійсненні зазначених виплат.

Об'єктивна сторона складу цього злочину виражається у безпідставній невикплаті заробітної плати, стипендії, пенсії чи іншої встановленої законом виплати громадянам більше ніж за один місяць.

Суб'єкт злочину *спеціальний*. Ним може бути лише керівник підприємства, установи або організації незалежно від форми власності, а також громадянин – суб'єкти підприємницької діяльності. Інші службові особи підприємств, установ, організацій, а так само приватні особи можуть нести кримінальну відповідальність за цією статтею лише як співучасники (організатори, підбурювачі, пособники).

Суб'єктивна сторона характеризується лише умисною формою вини.

Кваліфікуючою ознакою злочину є вчинення описаного у ч. 1 ст. 175 діяння внаслідок нецільового використання коштів, призначених для виплати заробітної плати, стипендії, пенсії та інших встановлених законом виплат. Частина 3 ст. 175 передбачає можливість звільнення від кримінальної відповідальності за спеціальних обставин особи, яка вчинила злочин, передбачений цією статтею.

Чинна редакція ч. 1 ст. 175 КК України щодо притягнення до кримінальної відповідальності за несвоєчасну виплату або безпідставну невикплату заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших встановлених законом виплат іноземцям або

особам без громадянства (з урахуванням змін від 19 лютого 2009 р.) має певні недоліки. Так, з редакції цієї статті випливає, що під охорону кримінального закону підпадають лише громадяни України, тому ми наголошуємо на доцільності зміни чинної норми ч. 1 ст. 175 КК України та пропонуємо викласти її в такій редакції:

“1. Безпідставна не виплата заробітної плати, стипендії, пенсії чи іншої установленої законом виплати більш як за один місяць, вчинена умисно керівником підприємства, установи або організації незалежно від форми власності чи громадянином – суб’єктом підприємницької діяльності, – карається...”.

Вважаємо, що внесення зазначених змін до Кримінального кодексу України дозволить усунути недоліки щодо притягнення до кримінальної відповідальності за несвоєчасну виплату або безпідставну не виплату заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших встановлених законом виплат іноземцям або особам без громадянства.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Академічний тлумачний словник української мови : в 11 т. – Т. 7. – К. : Наукова думка, 1976. – 723 с.
2. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України (2-е вид., перероб. та доп.) /за заг. ред. П. П. Андрушка, В. Г. Гончаренка, Є. В. Фесенка. – К., 2008. – 1428 с.
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Кодекс законів про працю : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1971. – № 50. – Ст. 375.
5. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.
7. Про оплату праці : Закон України від 24.03.1995 № 108/95-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 17. – Ст. 121.
8. Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв’язку з порушенням строків їх виплати : Закон України від 19.10.2000 № 2050-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 49. – Ст. 422.
9. Практика розгляду судами кримінальних справ про не виплату заробітної плати, стипендій, пенсій чи інших установлених законом виплат [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/B08D02CC46B1B6D4C2257B7C004271B7](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/B08D02CC46B1B6D4C2257B7C004271B7)

Отримано 23.03.2016



**H.V. Fedotova,**  
Candidate of Law,  
Senior Researcher of the State  
Research Institute MIA Ukraine

## LEGAL REGULATION OF CRIMINAL DELICT – THE WAY TO LEGAL SPACE OF THE EUROPEAN UNION

*Paper reveals the priorities for Ukraine's European integration in general; particular attention is paid to the reforming of law enforcement and criminal law for their humanization and reduction to the European legal standards aimed at the protection of human rights and freedoms.*

*We consider general theoretical and practical problems associated with the introduction of a criminal offense to the criminal legislation of Ukraine for its humanization.*

**Keywords:** *human rights, criminal offense, offense, administrative offense, criminal law, European Union.*

*Документ розкриває загальні пріоритети європейської інтеграції України; особлива увага приділяється реформуванню правоохоронних органів і кримінального права для гуманізації їх діяльності та приведення її до європейських правових стандартів, що забезпечують захист прав і свобод людини.*

*Розглядаються загальні теоретичні та практичні проблеми, пов'язані з уведенням інституту кримінального проступку в кримінальне законодавство України з метою гуманізації.*

**Ключові слова:** *права людини, кримінальний проступок, правопорушення, адміністративне правопорушення, кримінальне право, Європейський Союз.*

A priority direction of Ukraine's European integration is the adaptation of national legislation to the legislation of the European Union (EU), which is expressed in the convergence with the European system of law aimed at the protection and promotion of human rights. The introduction of essentially new kind of a criminal offense – “criminal offence” to national criminal law is justified by the progressive practice of the legal systems of EU member States. The transformation of legal field of Ukraine towards European integration primarily implies the rethinking of the process of socialist law; transplantation in Ukrainian legislation the principles of EU law; the study of Ukrainian legislation on the subject of their nonconformity to the acts of other international organizations, the member of which is or is going to become Ukraine [1. p. 58].

In 1995 Ukraine joined the Council of Europe, before that, in 1994, the Parliament of Ukraine ratified the Agreement on Partnership and Cooperation between the European Communities and Ukraine, and in 2004 adopted the National Program of Adaptation of Ukrainian Legislation to the EU legislation.

One of the key points of the development of the domestic legal system enshrined the priority of the human person as the highest social value (Article 3 of the Constitution of Ukraine) [2]. This fundamental principle, which replaced the socialist principle of the priority of public interests over personal, significantly affects the directions of the development, all branches of law including criminal as it is an instrument of the state protection of rights and interests of citizens, society and the state.

On transplantation into Ukrainian legislation of the legal principles of the EU as a unique international community, which is a striking example of a successful political and legal cooperation and economic integration, it is necessary to mention the following. EU law is an independent system that operates together with the national legal system and with the system of universal international law. The principles of EU law establish the General legal regime of European integration and its legal basics. Dominant one among the principles of EU law it should be defined the principle of the supremacy of EU law that means that the rules of a given legal system have a greater legal effect than the rules established in the support of the participating countries of the EU. In other words, in the case of discrepancies and coincidences between the law or any other source of national law on the one hand and the norms of EU law on the other it should be guided by the latter one. The complex structure of the EU can be imagined as a complex, which rests on three pillars, this is exactly what the so-called theory of “three pillars”. The first pillar is the European community, the second is common external policy (human rights, democracy, etc.), and the third one is police and judicial cooperation in criminal law. Therefore, the harmonization of the national legislation to the European standards set in the regulations of the Council of Europe and the European Union is objectively necessary to improve the fight against crime. A significant step towards the improvement of criminal legislation and bringing it to proper international standards was the adoption of the concept of reforming the criminal justice of Ukraine [3] (hereinafter – the Concept). Active participation in developing the Concept was attended by international experts and public representatives who convincingly among the main provisions of the Concept stressed the necessity of improvement of criminal procedural norms and related legislation, taking into account world experience. In a further by the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine from August 27, 2008 № 1153-R it was approved the Plan of Measures for Implementing the Concept which was based on the need after the adoption of the Criminal Procedural Code of Ukraine, the development and approval of the Bill “On Criminal and Administrative Violations”. Providing the sequence of the state power, the Supreme Soviet of Ukraine of VII convocation has adopted the Criminal Procedural Code of Ukraine of November, 20, 2012 (the CPC) [5], based on the dispositions of the Concept. But, for today there is a topical issue of the introduction of the institution of misdemeanors.

As the main unsolved problem connected with the settlement of a question on criminal offenses it must be considered that the current criminal code of Ukraine (article 12) regulates four types of crimes that are classified according to their characteristics: the degree of seriousness of the act and penalty. But, despite the different severity of crimes, the criminal record acts as a general legal consequence for all persons who were found guilty of committing a crime.

Sentenced to the penitentiary of any penalty, persons from the moment of entry into force of a guilty verdict are considered to be judged as in the process of serving the sentence and after release from serving it within a certain time set by law. In addition, the existence of a criminal record can lead to as criminal law, and criminal law, but in any case the negative consequences that causes certain difficulties in the future of human life. Therefore, with the introduction of criminal offences into criminal legislation is recommended to repeal a criminal record for committing them.

Also, it should be noted that some problems arise with the application of the rules on administrative offences, which are provided for judicial jurisdiction and the imposition of penalties criminal law of detention (arrest, confiscation of property, deprivation of special rights, etc). Persons who are made answerable (or administrative

responsibility for offenses such as petty theft or fraud, infringement of intellectual property rights, domestic violence, vandalism, that properly not accorded with basic procedural safeguards. Such guarantees include: the right to legal assistance; appeal court decisions; and other rights envisaged by the Concept on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms [6]. Accordingly, the specified administrative offenses are not reflected in crime statistics, therefore the state criminal policy on the prevention and crime prevention is not spread on it, it significantly complicates the fight against criminal offenses.

Repeatedly in the decisions of the EU on human rights (case “Doronin V”. Ukraine) was drawn an attention to the illegality of the norms of the Code of Ukraine about Administrative Offenses, which contains activities characterized by the legal nature of criminal punishment. The attention on the absence of norms of the elements of competitiveness, determining the status and rights of participants in the process, primarily by the defense is drawn [7].

A significant contradiction was Article 263 of the CAO with the provisions of Article 6 “Right to a fair trial” of the Concept on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The norm of the Administrative Code regulates the terms and procedure of an administrative detention in violation of the rules of the circulation of narcotic drugs to three, and even ten days to establish the identity and clarify the circumstances of acquisition of seized drugs – the decision of the Prosecutor, not the court, as guaranteed by the Concept of the Protection of Human Rights. Thus, by legislative consolidation of criminal misconduct it will be implemented the main idea of public policy on the issues of humanization of the criminal law through the reclassification of minor crimes and separate administrative offenses in criminal offenses. Nowadays in the proceedings on administrative violations are allowed to use a large number of penal measures (detention, searches and seizure of belongings and documents, and so on) without proper judicial control. The introduction of criminal offences will significantly reduce the number of such actions in administrative proceedings. These and many other rules compared to the current legislation will strengthen the protection of the rights of man and citizen. In addition, the introduction of the new institution will greatly simplify the procedure of criminal proceedings by conducting pre-trial investigation of criminal misconduct in the inquiry form.

#### LIST OF USED SOURCES

1. *Кресін О.В.* Порівняльне правознавство в Україні : сучасна проблематика та перспективи розвитку / О.В. Кресін // Міжнар. право і нац. зак-во. – К., 2003. – Вип. 3. – С. 58.
2. Конституція України / Офіційне видання Верховної Ради України. – “ІВА” – 1996. – 117 с.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року “Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів” / Указ Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008.
4. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України / Розпорядження КМУ від 27 серпня 2008 року № 1153-р
5. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 9–10, № 11–12, № 123. – Ст. 88
6. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції / Закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР.
7. Дело “Доронин против Украины” Европейский суд по правам человека Решение от 19.02.2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/SO5699.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO5699.html).

Отримано 12.02.2016

УДК 342.292

О.П. Горох,

кандидат юридичних наук, доцент

## “НОВЕ” ПОЛОЖЕННЯ ПРО ПОРЯДОК ЗДІЙСНЕННЯ ПОМИЛУВАННЯ: ЧИ Є КРОКИ ВПЕРЕД?

*У статті досліджуються проблеми здійснення помилування в Україні. Визначено вітчизняну кримінально-правову політику у сфері здійснення помилування протягом 1962–2016 рр. Висловлено критичний погляд автора на види помилування в Україні, на питання щодо оцінки суб'єктів клопотання про помилування. Виявлено вади та шляхи вдосконалення законодавства у сфері помилування. Запропоновано розробити концепцію формалізації помилування.*

**Ключові слова:** звільнення від відбування покарання; помилування; види помилування; суб'єкти клопотання про помилування; обставини, що враховуються при помилуванні; концепція формалізації помилування.

*В статье исследуются проблемы осуществления помилования в Украине. Освещена отечественная уголовно-правовая политика в сфере помилования в течение 1962–2016 гг. Высказан критический взгляд автора на действующие виды помилования в Украине, на вопрос оценки субъектов ходатайства о помиловании. Выявлены недостатки и пути совершенствования законодательства в сфере помилования. Предложено разработать концепцию формализации помилования.*

**Ключевые слова:** освобождение от отбывания наказания; помилование; виды помилования; субъекты ходатайства о помиловании; обстоятельства, которые учитываются при помиловании; концепция формализации помилования.

*Paper studies the issues of the implementation of pardon in Ukraine. The Ukrainian criminal-legal policy concerning types of pardon during 1962-2016 is highlighted. The critical view of the author on the operating types of pardon in Ukraine, on an issue of an assessment of subjects of the plea for mercy is stated. Shortcomings and ways of an improvement of the legislation of the sphere of pardon are revealed. The development of the concept of formalization of pardon is offered.*

**Keywords:** release from serving sentence; pardon; types of pardon; subjects of the plea for mercy; circumstances which are considered at pardon; concept of formalization of pardon.

Історія інституту помилування нараховує тисячі років. Протягом століть інститут помилування пройшов довгий шлях свого розвитку і становлення. Помилування сприймається суспільством як персоніфікований вид звільнення від покарання, що застосовується головою держави. Саме таке відображення цей правовий інститут отримав у Конституції України (п. 27 ст. 106), а також у Кримінальному кодексі України (далі – КК) (ст. 87), які визначають, що помилування здійснюється Президентом України стосовно індивідуально визначеної особи. У доктрині кримінального права помилування визначається як спеціальний вид звільнення від покарання (повне або часткове) індивідуально визначеної особи, засудженої за вчинення злочину, що здійснюється на підставі відповідного акта (указу про помилування), прийнятого Президентом України [1, с. 29].

Зі зміною глави держави змінюється і положення про порядок здійснення помилування. І хоча кардинальних змін у нове положення про порядок здійснення помилування новообраний Президент може не внести, документ все одно оновлюється і затверджується персонально новим Гарантом Конституції.

На сьогодні питання застосування помилування в Україні (окрім зазначених вище законодавчих положень) регламентуються Положенням про порядок здійснення помилування (далі – Положення), затвердженим Указом Президента України П. Порошенком від 21 квітня 2015 року № 223/2015 [2], а також Порядком подання до Адміністрації Президента України матеріалів за клопотанням засуджених про помилування та виконання указів Президента України про помилування (затверджено Наказом Міністерства юстиції України від 28 вересня 2012 р. № 1439/5, із змінами, внесеними Наказом Міністерства юстиції України від 3 листопада 2015 р. № 2200/5) [3].

Положення про порядок здійснення помилування 2015 р. (як і попередні положення) не можна вважати досконалим. Обсяг публікації не дозволяє нам всебічно аналізувати вади законодавства у цій сфері. У цьому контексті читачу було б цікаво ознайомитися з публікаціями таких українських авторів, як: В.Т. Маляренко, А.А. Музика, С.М. Школа, В.Р. Мойсик, В.М. Мойсеєнко, Є.В. Письменський, О.В. Чепелюк тощо. Тому у своїй публікації ми торкнемося критично лише окремих проблем матеріальних норм аналізованого документа (про види помилування та визначення характеристик, за якими суб'єкти клопотання про помилування можуть бути помилувані).

Отже, метою статті є критичний огляд окремих матеріальних норм нового положення про порядок здійснення помилування в Україні.

Види помилування закріплені у ст. 85, 87 Кримінального кодексу України. Суб'єкт помилування (монарх, парламент, уряд, президент) особисто визначає види помилування як спеціальні види звільнення від покарання.

Ознайомлення з Положенням про порядок здійснення помилування 2015 р. дозволяє констатувати зменшення кількості видів помилування, порівняно з видами помилування, закріпленими у попередніх положеннях про застосування цього інституту. Тепер помилування не може здійснюватися у вигляді заміни невідбутої частини покарання більш м'яким. Фактично цим нововведенням вперше за останні *півстоліття* (!) існування інституту помилування в Україні було здійснено дегуманізацію відповідальності у аналізованій сфері і позбавлено права засуджених на заміну ним невідбутої частини покарання більш м'яким.

Постає питання: наскільки такий крок є обґрунтованим? Для початку звернемося до історичних витоків аналізованого питання.

Протягом півстолітнього історичного періоду розвитку законодавства у аналізованій сфері можна виділити такі етапи розвитку видів помилування (відповідно до оновлених положень про порядок застосування помилування).

**1962–1981 рр.** У зазначений період була чинною постанова Президії Верховної Ради Української СРСР від 18 жовтня 1962 р. “Про порядок розгляду в президії Верховної Ради Української РСР клопотань про помилування”, яка визначала такі види помилування: 1) заміна смертної кари позбавленням волі; 2) звільнення від відбування основного або додаткового покарання; 3) в окремих випадках – скорочення строку покарання або заміни невідбутої частини строку позбавлення волі більш м'якою мірою покарання (п. 6) [1, с. 584–585].

**1981–1990 рр.** 4 вересня 1981 р. до зазначеного вище положення були внесені зміни, внаслідок чого змінилася не лише назва цього документа, а й види помилування. Відтак, п. 2 постанови Президії Верховної Ради Української СРСР



від 18 жовтня 1962 р. “Про порядок здійснення помилування і розгляду в президії Верховної Ради Української РСР клопотань про помилування” (в редакції від 4 вересня 1981 р.) визначав, що помилування засуджених здійснюється у вигляді: 1) заміни смертної кари позбавленням волі; 2) повного або часткового звільнення від відбування як основного, так і додаткового покарання; 3) заміни покарання або його невідбутої частини більш м’яким покаранням; 4) зняття судимості [1, с. 592].

**1990–1991 рр.** Положення про порядок здійснення помилування громадян, засуджених судами Української РСР (затверджено Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 9 липня 1990 року № 46-12), будь-яких коректив щодо існуючих видів помилування не внесло [4].

**1991–2000 рр.** Аналогічною була кримінально-правова політика в аналізованій сфері і в Положенні про порядок здійснення помилування осіб, засуджених судами України (затверджено Указом Президента України Л. Кравчуком від 31 грудня 1991 р. № 22) [5].

**2000–2001 рр.** Так само незмінною була кримінально-правова політика щодо цього питання і в Положенні про порядок здійснення помилування (затверджено Указом Президента України Л. Кучмою від 12 квітня 2000 р. № 588/2000). Однак у зв’язку з відмовою законодавця від застосування смертної кари в той час, перший вид помилування застосовувався у вигляді заміни довічного позбавлення волі на позбавлення волі на певний строк [6].

**2001–2005 рр.** Цей етап характеризується виключенням на підставі Указу Президента України Л. Кучми від 20 жовтня 2001 р. № 994/2001 з Положення про порядок здійснення помилування такого його виду, як зняття судимості [7].

**2005–2010 рр.** Протягом цього етапу Указом Президента України В. Ющенко від 19 липня 2005 р. № 1118/2005 було затверджено Положення про здійснення помилування, яке не змінювало існуючі види здійснення помилування: 1) заміна довічного позбавлення волі на позбавлення волі на певний строк; 2) повне або часткове звільнення від відбування як основного, так і додаткового покарання; 3) заміна покарання або його невідбутої частини більш м’яким покаранням [8].

**2010–2015 рр.** Незмінними зазначені види помилування залишилися і в Положенні про порядок здійснення помилування, затвердженого Указом Президента України В. Януковичем від 16 вересня 2010 р. № 902/2010 [9].

**2015 р. і дотепер.** Як зазначалося вище, Положення про порядок здійснення помилування (затверджено Указом Президента України П. Порошенком від 21 квітня 2015 р. № 223/2015) виключило з видів помилування такий його вид, як заміна невідбутої частини покарання більш м’яким.

Загалом кримінально-правову політику у сфері здійснення помилування протягом 1962–2016 рр. можна визначити такою формулою: “встановлення базових видів помилування” (1962 р.) – “виключення з видів помилування зняття судимості” (2001 р.) – “виключення з видів помилування заміни покарання або його невідбутої частини більш м’яким покаранням” (2015 р.). Чому ж кількість видів помилування скорочується?

Свою думку на це питання на круглому столі з обговорення актуальних питань щодо вдосконалення процедури помилування (м. Київ, НАВС, 23 березня 2016 р.) висловив Голова Департаменту з питань помилування Адміністрації Президента України О. Букалов. Він, зокрема, пояснив, що виключення з Положення про порядок здійснення помилування 2015 р. такого його виду, як заміна покарання більш м’яким, було зумовлено необхідністю узгодження нового Положення з кримінальним законодавством. Річ в тому, що статті 85, 87 КК не

передбачають видів помилування заміни покарання або його невідбутої частини більш м'яким.

Зазначимо, що на неузгодженість законодавства у цьому питанні юристи звертали свою увагу і раніше. Наприклад, І. О. Зінченко аргументовано критикувала ситуацію, за якої положення підзаконного акта (положення) у цій частині суперечить приписам закону (кримінального кодексу). Проте автор ніколи не висловлювалася за виключення з Положення про порядок здійснення помилування такого виду помилування, як заміна покарання або його невідбутої частини більш м'яким покаранням [10, с. 219]. Інший юрист Є. О. Письменський, висловлюючись про необхідність узгодження Положення із Кримінальним кодексом України, також пропонував зберегти аналізований вид помилування, але дещо в обмеженому виді [11, с. 426, 451].

Отже, юристи не акцентували свою увагу на необхідності вилучення з Положення про порядок здійснення помилування такого його виду, як заміна покарання або його невідбутої частини більш м'яким покаранням.

Очевидно стався саме той випадок, коли (як кажуть) “разом з водою виплеснули і дитину”. Замість внесення необхідних редакційних змін у ст. 85 та/ або ст. 87 КК суб'єкт законодавчої ініціативи натомість вирішив йти більш простим шляхом – видалив з положення про помилування півстолітнє надбання кримінально-правової політики у цій сфері. На нашу думку, таке рішення не є обґрунтованим. Обраний суб'єктом законодавчої ініціативи шлях вдосконалення законодавства не є раціональним та прогресивним.

Аналізований вид помилування (як було показано вище) має давню законодавчу традицію. Як засвідчують психологи, окремі засуджені, що вчинили особливо тяжкі злочини через свої індивідуальні психологічні характеристики, потребують не повного чи часткового звільнення від покарання, а саме заміни покарання чи його невідбутої частини більш м'яким. У разі існування в Положенні аналізованого виду помилування, вважаємо, буде дотриманий і принцип невідворотності кримінальної відповідальності. А застосування саме цього виду звільнення від покарання не буде так гостро сприйматися потерпілим.

З урахуванням наведеного, вважаємо, що такий вид помилування, як заміна невідбутої частини покарання більш м'яким заслуговує на своє повернення до Положення про порядок здійснення помилування 2015 р. Водночас з метою узгодження законодавства у цій сфері ст. 87 КК України треба доповнити положенням про можливість здійснення актом про помилування заміни невідбутої частини покарання більш м'яким.

Не менш проблемним є питання про визначення характеристик, за якими суб'єкти клопотання про помилування можуть бути помилувані.

Ознайомлення із законодавством у цій сфері у ретроспективному аспекті дозволяє зробити висновок про те, що якогось прогресу у цьому питанні в Положенні про порядок здійснення помилування 2015 р. не зроблено.

Якщо порівняти положення про здійснення помилування протягом 1962–2015 рр., то доводиться констатувати, що набір характеристик, які враховуються під час розгляду клопотання про помилування протягом півстоліття майже не змінився. Так, п. 4 постанови Президії Верховної Ради Української РСР від 18 жовтня 1962 р. “Про порядок розгляду в Президії Верховної Ради Української РСР клопотань про помилування” визначав, що при розгляді клопотання про помилування береться до уваги: особа засудженого; склад і характеристика вчиненого ним злочину; наявність попередніх судимостей; застосування до нього в минулому амністій, помилування, умовно-дostroкового звільнення і дострокового

звільнення, ставлення до праці; поведінка і участь в громадському житті в місцях ув'язнення; строк відбутого покарання; сімейний стан і інші обставини, що заслуговують уваги; думка адміністрації ВТУ, наглядової комісії; клопотання громадських організацій або колективів трудящих [1, с. 584–585].

Положенням про здійснення помилування (затверджене Указом Президента України В. Ющенком від 19 липня 2005 року № 1118/2005) перелік таких характеристик був доповнений необхідністю врахування при вирішенні клопотання про помилування стану відшкодування завданого збитку або усунення заподіяної шкоди [8]. У свою чергу, Положення про порядок здійснення помилування (затверджене Указом Президента України В. Януковичем від 16 вересня 2010 р. № 902/2010) закріпило додатково вимогу врахування щирості каяття та активного сприяння розкриттю злочину [9].

Сьогодні п. 9 Положення про порядок здійснення помилування (затверджено Указом Президента України П. Порошенком від 21 квітня 2015 року № 223/2015) закріплює такий перелік характеристик, що враховуються при розгляді клопотання про помилування: ступінь тяжкості вчиненого злочину; строк відбутого покарання; особа засудженого, його поведінка; щире каяття; стан відшкодування завданого збитку або усунення заподіяної шкоди; сімейні та інші обставини; думка адміністрації установи виконання покарань або іншого органу, який виконує покарання; думка спостережної комісії, служби у справах дітей; думка місцевого органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування; думка громадських об'єднань та інших суб'єктів про доцільність помилування.

Варто віддати належне Положенню 2015 р., яке до переліку аналізованих характеристик нормативно “повернуло” виключену в 1981 р. необхідність врахування “сімейних та інших обставин” (як це було закріплено, до речі, в Положенні 1962 р.). Однак, як свідчить колишній Керівник Служби з питань помилування Секретаріату Президента України (2005–2010 рр.) В. М. Мойсеєнко, сімейний стан та інші обставини справи враховувалися при розгляді клопотання про помилування і без спеціального закріплення цього показника в Положенні [12, с. 258].

Зазначені характеристики враховуються при розгляді клопотання про помилування щодо двох категорій суб'єктів: *загального* суб'єкта клопотання про помилування та *спеціального* суб'єкта клопотання про помилування.

*Загальним* суб'єктом є особа, яка засуджена: за злочин невеликої або середньої тяжкості; має одну судимість за вчинення умисного злочину; має дві і більше судимостей за вчинення необережного злочину; відбула значну частину призначеного строку покарання. Як свідчить практика здійснення Президентом України помилування, такий суб'єкт заслуговує на милість у разі: якщо він має першу судимість, що не пов'язана з вчиненням тяжких та особливо тяжких злочинів проти особи; відбув більше половини призначеного судом основного покарання; позитивно характеризується до вчиненого і в місцях відбування покарання; адміністрація установи виконання покарань або іншого органу виконання покарання не заперечують проти помилування; орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування висловили позитивну думку щодо помилування; вчинив злочин у віці до вісімнадцяти років; є особою похилого віку, інвалідом або має особливі заслуги перед суспільством чи державою; має родину, неповнолітніх дітей чи похилого віку батьків; відшкодував матеріальні збитки та моральну шкоду потерпілим [12, с. 258].

Щодо *спеціального* суб'єкта клопотання про помилування Положення висуває додаткові характеристики. Це особа, засуджена за вчинення корупційних злочинів

(можуть бути звільнені від відбування покарання в порядку помилування після фактичного відбуття ними строків, встановлених ч. 3 ст. 81 КК). Це також особа, яка засуджена: за тяжкий чи особливо тяжкий злочин; має дві і більше судимості за вчинення умисних злочинів; відбула незначну частину призначеного їм строку покарання. Такі особи можуть бути помилувані у виняткових випадках за наявності надзвичайних обставин (п. 5 Положення).

Наявність або відсутність виняткового випадку вирішується в кожному окремому випадку. У свою чергу, надзвичайними обставинами практика здійснення Президентом України помилування, наприклад, визнає: вчинення злочину неповнолітнім; вчинення злочину особою похилого віку; вчинення злочину внаслідок збігу тяжких особистих, сімейних чи інших обставин; наявність особливих заслуг перед суспільством чи державою; активне сприяння розкриттю злочину; тяжке захворювання засудженого або його близьких; наявність кількох неповнолітніх дітей, що залишилися без нагляду; наявність батьків похилого віку; відсутність опіки над батьками та дітьми; виникнення тяжкого матеріального стану сім'ї внаслідок лиха [12, с. 296–297].

Видається, що далеко не всі з зазначених вище обставин можна визнати надзвичайними. Викликають сумніви, наприклад, зарахування до таких обставин вчинення злочину неповнолітнім або вчинення злочину особою похилого віку. Однак питання в іншому.

На разі оцінка суб'єкта клопотання про помилування (як і будь-яких інших засуджених, які претендують на застосування факультативних видів звільнення від відбування покарання) традиційно здійснюється застарілими підходами. При вирішенні питання про те, заслуговеє засуджений чи ні на помилування, застосовується суб'єктивний підхід оцінювача (члена Комісії при Президентові України у питаннях помилування), який нерідко керується виключно внутрішнім переконанням, а не фактичними обставинами. Подібною є практика щодо застосування й інших видів звільнення від покарання.

Вважаємо, що перспективним підходом у аналізованому контексті має стати концепція формалізації помилування, як напрям концепції формалізації звільнення від покарання у цілому.

Концепція формалізації звільнення від покарання ґрунтується на використанні в оцінці виправлення засудженого методів кількісних оцінок. Слід зазначити, що більшою мірою наукові дослідження у цій сфері спрямовані на розмежування різних ступенів виправлення засудженого: в одному випадку “став на шлях виправлення”, а в іншому “довів своє виправлення”, що є матеріальними підставами для застосування різних за змістом видів звільнення від відбування покарання: заміни невідбутої частини покарання більш м'яким (ст. 82 КК) та умовно дострокового звільнення від відбування покарання (ст. 81 КК) відповідно. Цій проблемі присвятили свою увагу сучасні юристи Є.О. Письменський [11, с. 382–389], О.В. Сахнік, М.С. Пузирьов [13], І.С. Яковець [14, с. 104–110]. У свою чергу, концепцію формалізації заміни невідбутої частини покарання більш м'яким та концепцію умовно-дострокового звільнення від відбування покарання було висвітлено і у нашій праці [15].

Водночас ми вважаємо, що на сьогодні є всі резерви для побудови концепції формалізації помилування – підпорядкованість помилування системі встановлених критеріїв, які обмежують можливість довільного звільнення від відбування покарання. Розробка концепції має здійснювати спільно юристами, психологами, педагогами, управлінцями, з відповідним науковим забезпеченням, врахуванням національного досвіду практики помилування та використанням позитивного

зарубіжного досвіду тощо. Від запровадження у практику помилування такої концепції “виграють” всі. Адже помилування стане відкритим, зрозумілим, прозорим правовим інститутом.

Сподіваємося, що у подальшому положення про порядок здійснення помилування в Україні буде “крокувати” лише вперед.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Маляренко В.Т.* Амністія та помилування в Україні / В.Т. Маляренко, А.А. Музика [навч. посіб.]. – К. : Атіка, 2007. – 700 с.
2. Про Положення про порядок здійснення помилування : Указ Президента України від 21.04.2015 № 223/2015 // Урядовий кур’єр. – 25 квітня 2015. – № 76.
3. Порядок подання до Адміністрації Президента України матеріалів за клопотанням засуджених про помилування та виконання указів Президента України про помилування : затверджено Наказом Міністерства юстиції України від 28 вересня 2012 р. № 1439/5, із змінами, внесеними Наказом Міністерства юстиції України від 3 листопада 2015 р. № 2200/5 // Офіційний вісник України. – 20 листопада 2015 р. – № 90. – Стор. 401. – Ст. 3080. – Код акта 79329/2015.
4. Положення про порядок здійснення помилування громадян, засуджених судами Української РСР : затверджено Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 9 липня 1990 року № 46-12 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 2 січня 1990 р. – № 1. – Ст. 3.
5. Положення про порядок здійснення помилування осіб, засуджених судами України : затверджено Указом Президента України від 31 грудня 1991 р. № 22 // Збірник указів Президента. – 1992. – № 1.
6. Положення про порядок здійснення помилування : затверджено Указом Президента України від 12 квітня 2000 р. № 588/2000 // Урядовий кур’єр. – 26 квітня 2000 р.
7. Положення про порядок здійснення помилування такого його виду, як зняття судимості : затверджено Указом Президента України від 20 жовтня 2001 р. № 994/2001 // Урядовий кур’єр. – 3 лист. 2001 р. – № 203.
8. Положення про здійснення помилування, яке не змінювало існуючі види здійснення помилування : затверджено Указом Президента України від 19 липня 2005 р. № 1118/2005 // Офіційний вісник України. – 5 серп. 2005 р. – № 29. – Стор. 98. – Ст. 1705.
9. Положення про порядок здійснення помилування : затверджено Указом Президента України від 16 вересня 2010 р. № 902/2010 // Урядовий кур’єр. – 21 верес. 2010 р. – № 174.
10. *Зінченко І.О.* Щодо вдосконалення інституту помилування в кримінальному праві України / І.О. Зінченко // 10 років чинності Кримінального кодексу України: проблеми застосування, удосконалення та подальшої регламентації із законодавством європейських країн: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 13–14 жовтня 2011 р. / редкол.: В.Я. Тацій (голов. ред.), В.І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін. – Х. : Право, 2011. – 456 с.
11. *Письменський Є.О.* Теоретико-прикладні проблеми звільнення від покарання та його відбування за кримінальним правом України : [монографія] / Є.О. Письменський ; [наук. ред. д-р юрид. наук, проф. О.О. Дудоров]. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2014. – 727 с.
12. *Мойсеєнко В.М.* Помилувати не можна стратити : наук.-інформ. вид. В.М. Мойсеєнко. – К. : Вища школа, 2011. – 376 с.
13. Критерії і показники оцінки ступеня виправлення засуджених : методичні рекомендації / [Пузирьов М.С., Сахнік О.В., Матвєєва Ю.О.] ; за заг. ред. д.ю.н., проф. І.Г. Богатирьова. – К. : Державна пенітенціарна служба України, Інститут кримінально-виконавчої служби, 2014. – 63 с.
14. *Яковець І.С.* Умовно-дострокове звільнення та заміна невідбутої частини покарання більш м’яким / І.С. Яковець. – PRI, 2012. – 212 с.
15. *Горох О.П.* Про формалізацію заміни невідбутої частини покарання більш м’яким / О.П. Горох / Наука і правоохорона. – 2015. – № 1. – С. 127–134.

Отримано 16.03.2016



УДК 303.7:159.942

**А.А. Бова,**

кандидат социологических наук,  
старший научный сотрудник

## **ИССЛЕДОВАНИЕ ВОСПРИЯТИЯ ЛИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СТРАНАХ МИРА МЕТОДАМИ ТИПОЛОГИЧЕСКОЙ РЕГРЕССИИ**

*Для изучения зависимости восприятия личной безопасности от уровня убийств, человеческого развития, доверия к правительству и людям построены регрессионные уравнения на однородных группах. Модели типологической регрессии характеризуются лаконичностью, точностью и вариативностью, а также лучшей содержательной интерпретацией. Эмпирической базой исследования служили обобщенные результаты Всемирного опроса Гэллапа 2011 и материалы Доклада о человеческом развитии 2013 ООН по 115 странам мира.*

**Ключевые слова:** *восприятие личной безопасности, кросс-национальные исследования, типологии, деревья решений, кусочно-линейная регрессия.*

*Для вивчення залежності сприйняття особистої безпеки від рівня вбивств, людського розвитку, довіри до уряду і людей побудовані регресійні рівняння на однорідних групах. Моделі типологічної регресії характеризуються лаконічністю, точністю і варіативністю, а також кращою змістовною інтерпретацією. Емпіричною базою дослідження служили узагальнені результати Всесвітнього опитування Геллана 2011 і матеріали Доповіді про людський розвиток 2013 ООН по 115 країнах світу.*

**Ключові слова:** *сприйняття особистої безпеки, крос-національні дослідження, типології, дерева рішень, кусочно-лінійна регресія.*

*A regression modeling approach for homogeneous subgroups are structured for studying on perceptions of personal safety from homicide rate, the level of human development, confidence in the government. The models of typological regression are characterized with laconism, exactness and variaty, as well as with the better interpretation. The empirical basis of the research are the generalized results of Gallup World Poll 2011 and materials of the Human Development Report 2013 of the United Nations in 115 countries of the world.*

**Keywords:** *perception of personal safety, cross-national research, typologies, decision trees, piecewise-linear regression.*

Регрессионный анализ является наиболее часто употребляемым методом в эмпирических социальных исследованиях. В социологии при массовых опросах общественного мнения или изучении социально-экономической статистики довольно часто возникает ситуация, когда совокупность объектов является неоднородной, а закономерности носят нелинейный характер. В таких случаях целесообразно использовать регрессионный анализ совместно с преимуществами, предоставляемыми классификационными моделями [1–4]. Теоретические и практические разработки в области типологической регрессии активно проводились в 1970–1990-х годах, что было связано с потребностями общества и прогрессом вычислительной техники. Совершенствование указанных методов интеллек-

туального анализа данных (*Data Mining*) идет с одной стороны от регрессии к её кусочно-линейным реализациям, а с другой, – путем индукции деревьев решений с последующим построением линейных или полиномиальных регрессионных моделей. Заметим, что аппроксимация эмпирических данных может решаться разными методами, в том числе и посредством достаточно сложных вычислительных процедур, результаты которых зачастую затруднительно непосредственно содержательно интерпретировать (например, искусственные нейронные сети) [5]. В то же время система регрессионных уравнений, построенных на различных классификациях (кластерный анализ, логические закономерности), имеет для социолога вполне ясный смысл и позволяют осуществлять сравнения интенсивности тех или иных процессов в отдельных подгруппах. Основные способы создания типологической регрессии такие.

1. Разбиение значений признаков на интервалы, исходя из содержательных предположений или статистических требований (по квартилям или точкам изменения тренда) с последующим построением различных регрессионных моделей на образованных подмножествах. Существенно увеличивает долю объяснённой дисперсии кусочно-линейное решение при разделении значений зависимой переменной по среднему значению. При применении такой модели к новым данным принадлежность наблюдений к образованным подмножествам отклика может быть найдена сначала путем предварительного использования какого-либо алгоритма классификации, например случайного леса (*Random Forest*).

2. Кластеризация данных с дальнейшим построением регрессионных моделей в типологически однородных группах, использование регрессионного кластеринга, одновременно классифицирующего наблюдения с построением зависимостей между переменными кластеризации с максимизацией коэффициента детерминации или регрессия на латентных классах. Характеристика групп осуществляется путем подсчета средних значений переменных кластеризации или внешних переменных, не участвующих в соответствующей процедуре.

3. Применение алгоритмов индукции деревьев решений с вычислением средних значений в подмножествах (кусочно-константные регрессионные деревья – *CHAID*, *CART*), а также специализированных алгоритмов кусочно-линейной и кусочно-полиномиальной регрессии (*MARS*, *M5'*, *M5opt*, *GUIDE*, *Microsoft Decision Trees algorithm*). Деревья регрессии позволяют обрабатывать разнотипные независимые переменные, имеющие пропущенные значения, строить разнообразные линейные, в том числе робастные, и полиномиальные модели, задавать ансамбли моделей с общим регрессионным уравнением для всей выборки и отдельных подвыборок, учитывать значения *k*-ближайших соседей для соответствующей коррекции прогнозных значений, включать в обработку временные ряды и др. выборки, управлять процессом сегментации выборки, задавая переменную, которая первая включается в процесс построения дерева решения. В таком случае для одних и тех же данных можно получить ряд типологий (подробных или лаконичных), отвечающих научным интересам разных наук (например, социологии, криминологии, экономики).

Продемонстрируем возможности типологической регрессии на примере данных относительно восприятия населением личной безопасности от преступных посягательств. Многомерный статистический анализ осуществлялся в пакетах *JMP*, *STATISTICA*, *WEKA*, *Cubist*.

Вопросы, фиксирующие страх перед преступностью, включаются в национальные (например, Институтом Гэллага в США – с 1965 г.) и сравнительные опросы общественного мнения (Международный опрос жертв преступлений,

Евробарометр, Афробарометр, Европейское социальное исследование, Всемирный опрос Гэллапа). Собранные данные служат в качестве оценки качества жизни (в частности, присутствуют в Европейской системе социальных индикаторов) и криминальной ситуации в стране, а в обобщенном виде используются для формирования различных региональных и глобальных рейтингов безопасности. Важность показателя восприятия личной безопасности обусловило включение результатов Всемирного опроса Гэллапа за 2011 г. в аналитические таблицы Доклада о человеческом развитии 2013 Программы развития ООН [6, с. 144–147, 174–177]. Существует небольшая статистически значимая ( $\alpha \pm = 0,01$ ) корреляционная связь между уровнем ощущения личной безопасности и некоторым показателем социально-экономического развития: индексом человеческого развития (отражающим среднюю величину достижений в трех основных измерениях человеческого развития – здоровье и долголетию, знаниях и достойных условиях жизни) – 0,25; валовым национальным доходом на душу населения в долларах США, выраженным по паритету покупательной способности – 0,38; коэффициентом умышленных убийств – 0,44; удовлетворенностью населением свободой выбора, тем, чем они могут заниматься в жизни, – 0,26 (парные коэффициенты корреляции Пирсона рассчитаны для  $N=149$  стран) удовлетворенностью работой – 0,22; доверием к национальному правительству – 0,36 ( $N=135$ ); мнением о том, что в целом большинству людей можно доверять, а не проявлять с ними осторожность – 0,4 ( $N=128$ ).

Рабочая схема объяснения восприятия личной безопасности включает в себя информацию относительно социально-экономического развития страны, объективной ситуации с преступностью, эффективностью деятельности государственных институтов, ценности населения, отражающую солидарность. Показатели определялись таким образом:

*Восприятие безопасности (personal safety – PS)* – процент респондентов, ответивших “да” на вопрос: “Чувствуете ли вы себя в безопасности, когда прогуливаетесь в одиночестве ночью в городе или районе, в котором вы живете?”.

*Индекс человеческого развития (Human development index – HDI)* – комбинированный индекс, измеряющий среднюю величину достижений в трех основных измерениях человеческого развития: здоровье и долголетие, знания и достойные условия жизни.

*Доверие к правительству страны (trust in national government – TNG)* – процент респондентов, ответивших “да” на вопрос: “Доверяете ли вы правительству вашей страны?”.

*Доверие к людям (trust in other people – TP)* – процент респондентов, ответивших “да” на вопрос: “В целом, считаете ли вы, что большинству людей можно доверять, или вы считаете, что следует проявлять осторожность, имея дело с людьми?”.

*Коэффициент убийств (homicide rate – HR)* – число умышленных убийств, т. е. смертей, незаконно причиненных человеку другим человеком, в пересчете на 100 тыс. человек.

Ниже представлено уравнение линейной регрессионной модели с оценкой параметров по методу наименьших квадратов, рассчитанное для совокупности 115 стран.

$$\hat{PS} = 27,4 - 0,31HR + 0,32TNG + 0,41TP + 14,8HDI$$

Качество модели – скорректированный коэффициент детерминации, отражающий процент дисперсии зависимой переменной, который описывается

комбинацией предикторов, составляет  $R^2=0,44$ , стандартная ошибка оценки – 12. Все коэффициенты являются статистически значимыми. Исходя из их значений в стандартизованном масштабе, наибольший вклад в модель вносят колебания уровней доверия населения к национальному правительству (0,39) и людям (0,30), коэффициент убийств (-0,29) и, наконец, Индекс человеческого развития (0,17).

Кластерный анализ по методу максимизации ожиданий совокупности 115 стран по пяти переменным находят оптимальным разделением на три кластера. На рис. 1 представлен результат иерархической кластеризации, дающий наглядное представление о похожести профилей стран. Чем длиннее на рисунке линии, тем дальше кластеры расположены в пространстве один от другого. Так, например, ближайшими соседями Украины являются Литва, Румыния, Латвия и Греция.

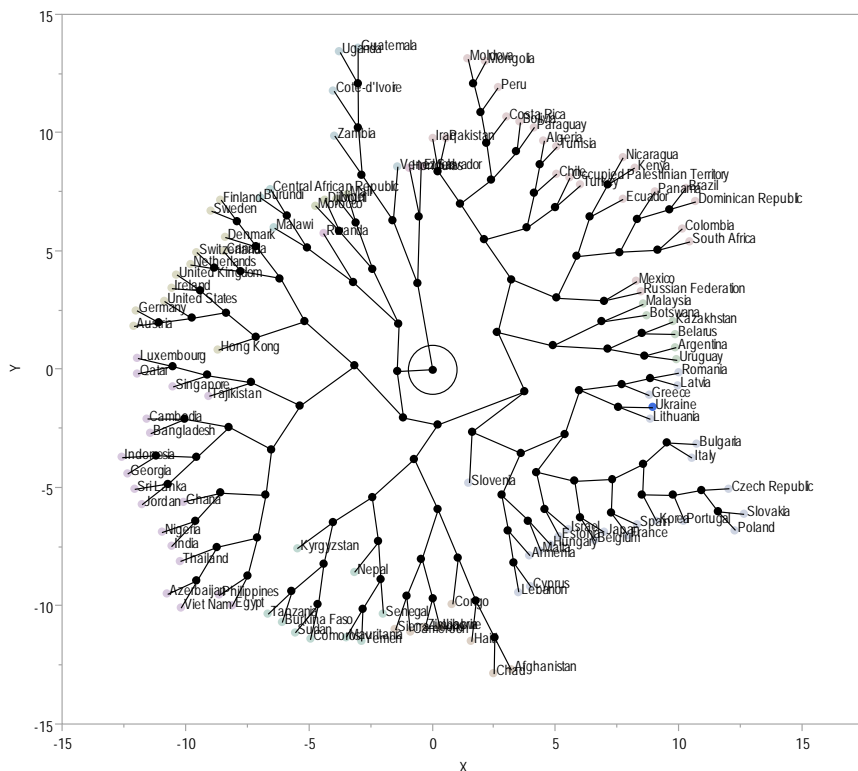


Рис. 1. Созвездия кластеров (метод средней связи)

На восприятие личной безопасности влияют как объективные, так и субъективные факторы. Решение для всей выборки, в случае её неоднородности, не совсем точно отражает характер закономерностей. Для иллюстрации различий между странами две переменные были разбиты на три одинаковые по численности группы (соответственно с низким, средним и высоким уровнем человеческого развития и убийств) и по комбинации факторов вычислено среднее значение доли респондентов, позитивно оценивающих личную безопасность. Из рис. 2 видно, что в странах с низким уровнем человеческого развития, вне зависимости от уровня убийств, восприятие личной безопасности населением является примерно одинаковым. В государствах со средним уровнем человеческого развития и высоким уровнем убийств существенно ниже процент людей, считающих ночное время на улице безопасным (в эту категорию попадает ряд латиноамериканских стран). В странах с высоким уровнем человеческого развития отсутствует высокий уровень убийств. И последний показатель весьма существенно влияет на восприятие персональной безопасности (дифференциацию разных стран).

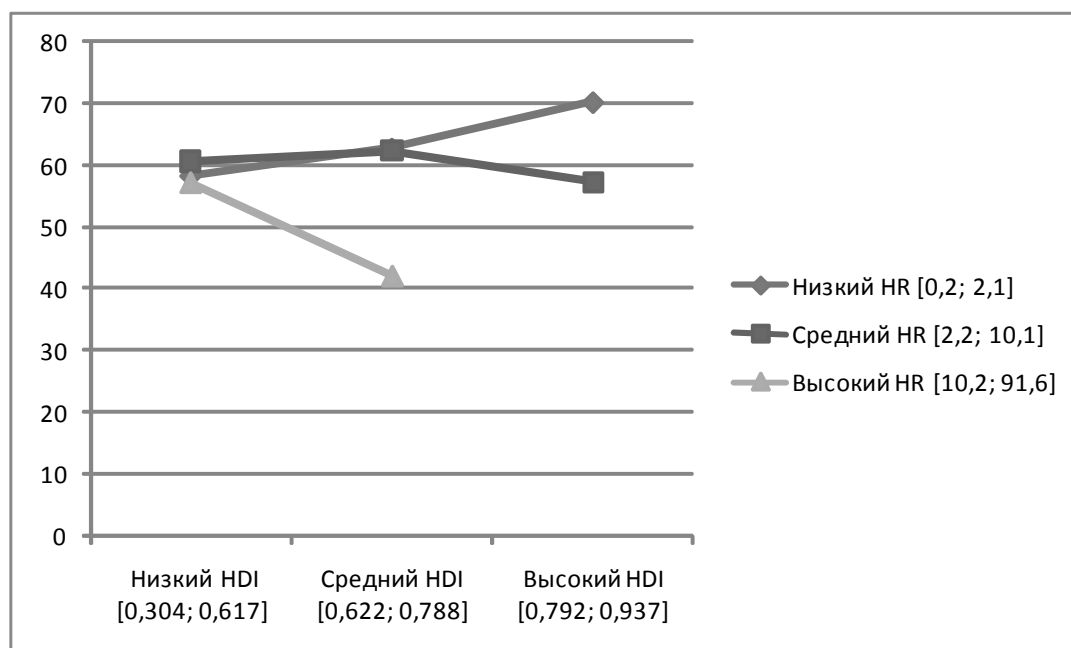


Рис. 2. Среднее значение восприятия личной безопасности в зависимости от комбинации уровней факторов

В странах с высоким уровнем убийств ( $N=38$ ) фиксируется отрицательная статистически значимая ( $\alpha \pm = 0,01$ ) корреляция между Индексом человеческого развития и уровнем личной безопасности ( $r = -0,43$ ), с низким уровнем убийств ( $N=38$ ) – статистически значимая ( $\alpha \pm = 0,05$ ) положительная корреляционная связь ( $r = 0,34$ ). В странах со средним уровнем убийств ( $N=39$ ) корреляционная связь между указанными переменными отсутствует.

На основе предварительного анализа можно предположить, что предикторы могут иметь сложную и немонотонную связь с откликом. С помощью многомерных адаптивных регрессионных сплайнов (*Multivariate adaptive regression splines – MARS*) с редукцией кусочно-линейных базисных функций до четырех построено уравнение зависимости восприятия личной безопасности от трех предикторов (скорректированный  $R^2 = 0,49$ , стандартная ошибка – 11,2).

$$\hat{PS} = 40,75 + 2,55\max(0, 7,8 - HR) - 1,45\max(0, TP - 34) + 0,33\max(0, TNG - 30) + 1,3\max(0, TP - 24)$$

Для вычисления прогнозного значения для страны выбирается большее число между нулем и разностью двух чисел, что фактически определяет интервал значений параметров, в наибольшей степени влияющих на повышение процента людей в стране, которые не боятся преступности. В общем случае интерпретация модели множественных адаптивных линейных сплайнов вызывает трудности по сравнению с прозрачной структурой деревьев регрессии.

При выполнении типологизации разбиению могут подвергаться как факторы, так и отклик. В результате деления выборки на подгруппы по среднему значению зависимой переменной существенно увеличилась величина коэффициента детерминации –  $R^2 = 0,79$  и уменьшилась стандартная ошибка оценки – 7,1. Для удобства представим единую формулу уравнения регрессии в виде логических правил с одинаковым набором переменных для двух групп.



Если  $PS \leq 59\%$ , то:  $\hat{PS} = 53,3 - 0,23HR + 0,23TNG + 0,03TP + 10,6HDI$   
 ( $\overline{PS} = 47\%$ ,  $\overline{HR} = 15$ ,  $\overline{TNG} = 43\%$ ,  $\overline{TP} = 19\%$ ,  $\overline{HDI} = 0,67$ ).

Если  $PS > 59\%$ , то:  $\hat{PS} = 33,7 - 0,08HR + 0,004TNG + 0,18TP + 16,2HDI$   
 ( $\overline{PS} = 73\%$ ,  $\overline{HR} = 5,7$ ,  $\overline{TNG} = 58\%$ ,  $\overline{TP} = 29\%$ ,  $\overline{HDI} = 0,69$ )

Средние значения переменных в первой группе ( $N=60$  или  $52\%$ ) существенно отличаются от средних значений во второй группе ( $N=55$  или  $48\%$  стран), кроме низкого уровня личной безопасности, более низким уровнем доверия к правительству и людям, более высоким уровнем убийств. Описываемые уравнения тенденции аналогичны уравнению регрессии, построенному на всей выборке. При предсказании новых значений необходимо вычислить по соответствующей классификационной функции отнесения объекта к той или иной группе зависимой переменной. Логистическая регрессия ( $R^2$  Найджелкерка=0,52) правильно предсказывает принадлежность только  $77,4\%$  наблюдений. Последовательное комбинированное решение (логистическая и кусочно-линейная регрессия) снижает  $R^2$  до  $0,42$ , а стандартную ошибку увеличивает до  $12,6$ .

Для выделения структурных различий между странами по ситуации с безопасностью и отбора наиболее информативных переменных построены линейные регрессии с оценкой параметров по методу наименьших квадратов для двух логических правил.

Если  $HR < 5,05$ , то:  $\hat{PS} = 29,3 - 0,87HR + 0,32TNG + 0,25TP + 21,5HDI$  ( $\overline{PS} = 67\%$ )  
 Иначе:  $\hat{PS} = 22,9 + 0,32TNG + 0,58TP$  ( $\overline{PS} = 51\%$ )

Такая модель имеет преимущества как над деревьями решений, выражающиеся в компактности и возможности получить точечное прогнозное значение по значениям независимых переменных, а не для интервала значений признаков терминальной вершины, так и над кластеризацией с последующим проведением регрессионного анализа, – в точности и простоте предсказания новых значений без предварительного отнесения объекта к соответствующему кластеру.

Коэффициент детерминации общей модели  $R^2=0,52$ , стандартная ошибка оценки –  $10,8$ . Уравнения включают разное количество информативных признаков для первой ( $53\%$  объектов) и второй ( $47\%$ ) группы стран. Отметим, что при более высоком уровне убийств во второй категории стран улучшение восприятия личной безопасности достигается за счет более выраженного социального капитала, что проявляется в большем доверии к социальным институтам и людям. В  $53$  странах, где коэффициент убийств составляет более  $5$  случаев на  $100$  тыс. населения, увеличение Индекса человеческого развития связано с ростом страха перед преступностью ( $r=-0,33$ ,  $\alpha_{\pm}=0,05$ ). Полученные результаты позволяют перенести фокус эмпирического исследования на управленческую практику.

С помощью алгоритма *M5 rules* также были сформированы разбиения выборки на две подгруппы не только по уровню личной безопасности и коэффициенту убийств, но и, отдельно, по Индексу человеческого развития. Первая типология может представлять преимущественный интерес, например, для социологов (различия социально-экономических показателей при заданном мнении), вторая – для криминологов (различия мнений при заданном уровне преступности), третья – для экономистов (различия мнений при заданном уровне человеческого развития). В последнем случае отмечается меньшая разница между средними

значениями зависимой переменной в группах. Коэффициент детерминации общей модели  $R^2=0,55$ , стандартная ошибка оценки – 10,5.

$$\begin{array}{l} \text{Если } HDI \leq 0,745, \text{ то: } \hat{PS} = 31,4 + 0,32TP + 0,42TNG - 0,24HR \quad (\overline{PS} = 58\%) \\ \text{Иначе:} \quad \hat{PS} = -91,7 + 170,2 HDI + 0,25TNG - 0,49HR \quad (\overline{PS} = 62\%) \end{array}$$

Во второй группе стран ( $N=47$ ) по сравнению с первой ( $N=68$ ) отмечается более высокий уровень человеческого развития – соответственно 0,85 против 0,56, валового национального дохода на душу населения – 26 162 доллара против 3 854 доллара, доверия к людям – 27 % против 21 %. В первой группе по сравнению со второй гораздо выше коэффициент убийств – 14,9 против 4,2 и уровень доверия к правительству соответственно – 54 % против 44 %. На основании значений стандартного отклонения, можно сделать вывод про большую однородность второй группы по сравнению с первой по показателю Индекса человеческого развития, валового национального дохода и коэффициенту убийств.

Увеличение показателя соответствия модели данным достигается и путем разделения дерева на большее число терминальных узлов, заключающих в себе линейные уравнения и константы, однако при небольшом объеме эмпирических данных целесообразно ограничить глубину дерева одним-двумя уровнями. Прогноз также может вычислить как среднее значение по комитетам (ансамблям) регрессионных сплайнов, а отдельные модели – иметь самостоятельную содержательную интерпретацию. Значимость переменных определяется по их вхождению в части уравнений ансамблей. Так, первое по значимости место занимает переменная  $HR$ , второе  $TNG$  и  $TP$ , третье –  $HDI$ . Таким образом, использование нескольких регрессионных уравнений позволяет существенно дополнить закономерности, выявленные для выборки в целом, и повысить точность прогноза.

С учетом изложенного, можно сделать такие выводы.

Страх перед преступностью частично связан с распространением убийств, отражающих потенциал агрессии населения, социально-экономическим развитием, шансами, которые предоставляет человеку общество, проявлениями неблагополучия последнего, эффективностью функционирования государственных институтов и уровнем доверия между людьми. На основании проведенных аналитических и эмпирических типологий можно предположить, что в общей выборке существует несколько крупных групп стран, которые проявляют большую однородность между собой по исследуемым переменным. Социально-экономическое развитие имеет нелинейную связь с криминальной ситуацией. Оно не гарантирует автоматического повышения защиты личности от криминальных посягательств. Институциональная составляющая общественного прогресса в этом контексте приобретает особую важность.

Типологическая регрессия является гибким инструментом исследования связей в неоднородных совокупностях. В отличие от типологической регрессий, основанной на предварительном содержательном или эмпирическом разбиении совокупности, например, на квинтили или кластеры, типологическая регрессия, основанная на классификационных методах с логическими условиями (деревьях решений), позволяет оптимально сегментировать данные и точнее определять значения новых наблюдений. С помощью методов *Data Mining* были обнаружены и количественно описаны неочевидные закономерности. Они хорошо описывают поведение только половины наблюдений обучающей выборки, что может быть связано, в том числе, с различными источниками формирования доверия к социальным институтам в странах и неполнотой учетов преступлений. Полученные

в адаптивной регрессии и регрессионных деревьях значения независимых переменных являются маяками для стран, стремящихся улучшить восприятие населения личной безопасности от преступных посягательств.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Андреев В.Г., Толстова Ю.Н., Мирзоев А.А.* Типология и классификация в социологических исследованиях / отв. ред. В.Г. Андреев, Ю.Н. Толстова. – М. : Наука, 1982. – 296 с.
2. *Пакет прикладных программ ОТЭКС / Загоруйко Н.Г., Елкина В.Н., Лбов Г.С., Емельянов С.В.* – М. : Финансы и статистика, 1986. – 158 с.
3. *Статистическое моделирование и прогнозирование : Учеб. пособие / Г.М. Гамбаров, Г.М. Журавель, Ю.Г. Королев и др. ; Под ред. А.Г. Гранберга.* – М. : Финансы и статистика 1990. – 383 с.
4. *Эконометрика : учебник / Мхитарян В. С., Архипова М. Ю., Балаш В. А. и др. ; Под ред. В.С. Мхитаряна.* – М. : Проспект, 2009. – 384 с.
5. *Бова А.А.* Линейный и нелинейный регрессионный анализ (на примере изучения личной безопасности в странах мира) // Вісник НУТУ “КПІ”. Політологія. Соціологія. Право. – 2014. – Випуск 2 (22). – С. 28–34.
6. *Доклад о человеческом развитии 2013. Возвышение Юга : человеческий прогресс в многообразном мире / [директор и основной автор Х. Малик].* – М. : Издательство “Весь Мир”, 2013. – 203 с.

Отримано 07.04.2016

УДК 343.85:351.741(477)

**М.О. Свірін**,  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник

## **ЗАПОБІГАННЯ ВЧИНЕННЮ ЗЛОЧИНІВ У ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ (ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ)**

*У статті досліджено питання щодо семантичного та юридичного розуміння поняття “запобігання злочинам”, різних підходів до розуміння запобіжної діяльності, визначено співвідношення понять “профілактика”, “попередження”, “превенція”, “запобігання” та “припинення” злочинів. Автором проаналізовано завдання та повноваження Національної поліції у запобіганні злочинам відповідно до чинного законодавства, запропоновані диференціюючі ознаки такого запобігання.*

**Ключові слова:** запобігання злочинності, попередження, профілактика, запобігання, превенція правопорушень.

*В статье исследованы вопросы, касающиеся семантического и юридического понимания “предотвращения преступлений”, разных подходов к пониманию предупредительной деятельности, определено соотношение понятий “профилактика”, “предупреждение”, “предотвращение”, “превенция” и “пресечение” преступлений. Автором проанализированы задачи и полномочия Национальной полиции по предотвращению преступлений в соответствии с действующим законодательством, предложены дифференциальные признаки такого предотвращения.*

**Ключевые слова:** предотвращение преступности, предупреждение, профилактика, предотвращение, превенция правонарушений.

*Paper examines several issues relating to the legal and semantic understanding of the “prevention of crime”, different approaches to the understanding of preventive activity, defined by the ratio of the concepts of “prevention”, “precautions”, “preventive measures”, and “suppression” of crimes are suggested. The author analyzes the objectives and powers of the National Police to prevent crime in accordance with the current legislation, proposed by distinctive features such prevention.*

**Keywords:** crime prevention, prevention, precautions, preventive measures, prevention of offenses.

Відповідно до Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека, визнаються найважливішою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають головний зміст і спрямованість діяльності держави.

Проведення в Україні змін щодо соціально-політичних, економічних, демографічних та інших відносин призводить не тільки до позитивних результатів, але й у певній мірі породжує нові види суспільних та міжособистісних протиріч, складні соціальні конфлікти. Їх наслідки, у свою чергу, сприяють появі різного роду небезпек та загроз для людини, держави та суспільства. До числа таких наслідків насамперед відносяться злочинність та процеси криміналізації населення.

Означена проблема набула на сьогодні особливої гостроти, тому що кількість та рівень злочинності підвищуються, а боротьба з нею залишається малоефек-

тивною. Нам не вдається зупинити “вал” злочинності, її рівень невпинно зростає. Так, статистичні дані Генеральної прокуратури України свідчать, що протягом 2013 року в Україні було зареєстровано 563 560 кримінальних правопорушень. У 2014 році, у зв'язку з відсутністю реєстрації з об'єктивних причин таких правопорушень на територіях АР Крим та частині Донецької і Луганської областей, їх кількість склала 529 139, але вже у 2015 році за тих же умов їх кількість зросла до 565 182 [1].

Особливе занепокоєння викликають злочини з високим ступенем суспільної небезпеки. Так, у загальній структурі злочинності значно зросла частка тяжких злочинів – поширюються убивства на замовлення; захоплення заручників; злочини, пов'язані з незаконним обігом наркотичних засобів, зброї, вибухових речовин тощо. До того ж тут спостерігається зв'язок з організованою злочинністю і кримінальним професіоналізмом, з корупцією та тероризмом.

Суспільству необхідна чітка політична концепція протидії злочинності. Відповідно мають бути визначені концептуальні напрями запобігання злочинності з визначенням завдань кожного із суб'єктів цієї діяльності. Необхідно використати досягнення багатьох наук, але найбільш важливі кримінологічні знання, що надають можливість правильно організувати протидію злочинності та ефективно впливати на неї.

Соціально-політичні зміни, що сталися останніми роками в Україні, стали імпульсом для проведення реформ, в т.ч. і у правоохоронній сфері. Зокрема, затверджено Стратегію національної безпеки України, утворено ряд нових правоохоронних органів, у т. ч. і Національну поліцію, яка має ряд завдань та повноважень щодо запобігання злочинним проявам.

Так, Законом України “Про Національну поліцію” від 2 липня 2015 року до основних повноважень поліції віднесено здійснення *превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень; виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень*, вжиття у межах компетенції заходів для їх усунення. Ефективність реалізації цих законодавчих повноважень потребує прийняття низки нормативних документів, а також створення відповідної методології запобіжної діяльності [2].

Аналіз законодавчої і відомчої нормативної бази МВС України та Національної поліції, що регламентує діяльність поліції щодо запобігання злочинів, свідчить про те, що цим проблемам ще не приділяється необхідної уваги і механізм реалізації законодавчих норм потребує серйозного опрацювання.

Розв'язанню проблем ефективного запобігання злочинності в широкому розумінні приділена значна увага кримінологами. Вихідні теоретичні положення, понятійний апарат, кримінологічні методики дослідження цих проблем розроблено такими вченими, як: Г.А. Аванесов, О.М. Бандурка, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.В. Голіна, Б.М. Головкін, Т.А. Денісова, О.М. Джужа, А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, І. І. Карпець, М.Й. Коржанський, М.В. Костицький, В.М. Кудрявцев, О.Г. Кулик, О.М. Литвак, О.М. Литвинов, О.А. Мартиненко, М.І. Мельник, А.А. Музика, П.П. Михайленко, В.М. Попович, Є.Л. Стрельцов, В.Я. Тацій, П.Л. Фріс, В.І. Шакур, О.Н. Ярмиш та ін.

Проблеми попередження злочинів органами внутрішніх справ досліджувалися в працях таких вчених, як: М.Г. Вербенський, О.М. Джужа, С.М. Іншаков, М.В. Корнієнко, В.Г. Лихолоб, В.І. Шакур та ін.

Їх роботи присвячено переважно виробленню стратегії впливу на окремі категорії антисоціальних осіб, причини й умови, що породжують певні види злочинності. Натомість праці, в яких би комплексно розглядалися нормативно-



правові й організаційно-функціональні аспекти запобігання злочинам Національною поліцією на сьогодні практично відсутні.

З урахуванням цього вбачається вкрай важливим та актуальним всебічне дослідження зазначених питань і, в першу чергу, визначення основних понять, що застосовуються на законодавчому рівні та кримінологами при розробці засад протидії злочинності та запобіганню злочинам.

Тематика щодо запобігання злочинності в державі постійно привертає увагу вчених та практиків. Така ситуація обумовлена, як зазначає І.В. Однолько, не тільки тим, що злочинність завжди визнавалась особливо небезпечним соціально деструктивним феноменом, але й тим, що питання запобігання є однією з важливих проблем сучасної кримінально-правової та кримінологічної політики держави [3, с. 141].

Традиційно в науці вивчення будь-якого питання починається з визначення лексико-семантичної сутності предмета дослідження. “Понятійний апарат, як справедливо зазначає С.О. Сафронов, грає ключову роль в гносеології. Світогляд людини формують зовнішні образи, а світорозуміння формується завдяки поняттям” [4].

Проте дотепер як на законодавчому рівні, так і у науковій літературі та на практиці відсутнє єдине концептуальне розуміння поняття “запобігання злочинам”, а також співвідношення інших термінів, які застосовують юристи й управлінці (попередження, профілактика, превенція, припинення). Дискусії з цих питань тривають, а нормотворці й далі необґрунтовано застосовують термінологічну синонімію та полісемію. Як слушно зауважує О.М. Джужа, термінологічна плутанина лише призводить до суперечностей при розв’язанні проблем попередження злочинів [5, с. 136].

Розмежування понять попередження, запобігання, превенція, профілактика, усунення причин та умов злочинності (злочинів) носить здебільшого умовний характер, що викликано насамперед етимологічною спорідненістю цих термінів.

В українській мові слово запобігання (від дієслова “запобігати”) тлумачиться як: не допускати, заздалегідь відвертати що-небудь неприємне, небажане, а слово запобіжний – “призначення для захисту чого-небудь від пошкодження або небезпеки” [6, с. 320].

Синонімічні словники дають до слова запобіжний такий ряд: профілактичний, попереджувальний, охоронний, захисний, який відвертає [7].

“Профілактика” є словом іншомовного походження, яке з грецької мови перекладається як “запобіжний” і тлумачиться як сукупність заходів, спрямованих на запобігання виникненню й поширенню чого-небудь, на збереження певного порядку [8, с. 569].

У юридичній енциклопедії *запобігання злочинності* визначається як соціальна діяльність, яка полягає в *усуненні причин та умов злочинності* [9, с. 513]; а *превенція* (від лат. Praeventio – випереджаю, попереджаю) тлумачиться як *попередження, запобігання* [10, с. 21].

У “Великому тлумачному словнику сучасної української мови” превенція розглядається як запобігання злочинам [6, с. 919].

“Попередження злочину”, як зазначає С.О. Сафронов, дослівно означає “перед злочинном”. Відповідно, продовжує далі автор, “попередження злочинів” відбувається до моменту скоєння будь-якого діяння, яке визнається злочином (тобто до моменту скоєння готування до злочину, замаху на злочин або будь-якого злочину, передбаченого Особливою частиною КК України) [4].

Відсутність законодавчого визначення понять, що аналізуються, не визначена їх різниця або тотожність, призвели до появи значної кількості їх теоретичних інтерпретацій, численних публікацій дискусійного характеру.

Так, наприклад, одні автори попереджувальну діяльність бачать у якості складових трьох понять: профілактика, запобігання і припинення [11, с. 119; 12, с. 111]; інші розглядають профілактичну діяльність в якості одного з напрямів або форм запобігання злочинів [13, с. 15]; деякі звужують поняття попередження, включаючи в нього два елементи цієї діяльності: запобігання і припинення злочинів [14, с. 100].

Наведені терміни – хоч і різні за способом утворення та походженням – проте семантично ідентичні. Саме тому в юридичній науці їх нерідко використовують як рівнозначні та взаємозамінні.

Слід зазначити, що у науковій літературі розглядаються поняття *запобігання злочинності* (в широкому розумінні) та *запобігання злочинам* (у більш вузькому, прикладному значенні). У першому випадку, як зазначає І.В. Однолько: “...мають на увазі історично сформовану систему подолання об’єктивних та суб’єктивних передумов злочинності, яка реалізується шляхом цілеспрямованої діяльності всіх інститутів суспільства щодо усунення, зменшення та нейтралізації факторів, які детермінують існування злочинності та вчинення злочинів. У більш вузькому, прикладному значенні запобігання злочинам являє собою діяльність, спрямовану на недопущення їх вчинення шляхом виявлення та усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, здійснення впливу на осіб, схильних до їх вчинення” [3, с. 143].

Аналогічно (на двох рівнях) розглянув поняття “запобігання злочинам оперативними підрозділами” і Я.Ю. Кондратьєв. В широкому розумінні під запобіганням автор бачив “комплексну підсистему заходів запобіжного впливу в межах державної системи запобігання злочинності, яка, реалізуючи свої специфічні функції, здійснює загальну превенцію (завдяки впливу на свідомість значного кола осіб, як застережний фактор), а також індивідуальну превенцію (щодо конкретних суб’єктів у плані попередження та припинення їх злочинної діяльності в подальшому), а також забезпечує свій самозахист та безпеку інших соціальних систем від злочинних посягань”. У вузькому розумінні, в аспекті оперативно-розшукової діяльності, запобігання злочинів розглядалось ним як “спеціальна, чітко урегульована законом та підзаконними актами діяльність оперативних підрозділів щодо протидії кримінальним явищам і процесам та подолання кримінальної активності з боку конкретних осіб (груп, середовищ)” [15, с. 16–17].

Юридичний словник “запобігання злочинності” визначає як сукупність взаємопов’язаних заходів (загально-соціальних і спеціальних), здійснюваних державними органами та громадськістю і спрямованих на боротьбу зі злочинністю, на усунення причин та умов, які породжують злочини [16, с. 275–276].

Під загальносоціальними (державними) заходами О.М. Литвинов пропонує розуміти сукупність ефективних заходів соціально-економічного, правового, ідеологічного, організаційно-управлінського, культурно-виховного змісту, спрямованих на подальший розвиток та вдосконалення суспільних відносин і усунення чи нейтралізацію детермінантів злочинності [17, с. 112].

Одним із значимих факторів запобігання злочинності, як визначає В.В. Голіна, є дослідження всієї системи заходів запобігання, до яких відносять загальносоціальний, спеціально-кримінологічний та індивідуальний рівні. Базовим є саме загальносоціальний рівень, основна мета якого полягає у подоланні чи обмеженні криміногенно небезпечних протиріч у суспільстві, поступове

викорінення негативних явищ, створюваних політичними, економічними, психологічними, ідеологічними, міжнаціональними та іншими чинниками виникнення криміногенного потенціалу в суспільстві (економічні й політичні кризи, небезпечне майнове розшарування населення, необґрунтоване, навіть злочинне збагачення певних кіл громадян, безробіття, затримка заробітної плати, існування на межі виживання переважної частини населення, занепад моралі, проституція, наркоманія, алкоголізм, безпритульність тощо). Ефективність загальносоціального запобігання злочинності може бути забезпечена розумною та цілеспрямованою соціально-економічною політикою держави [18, с. 39].

Отже, зазначені заходи не спрямовані безпосередньо проти злочинності, але вони опосередковано справляють суттєвий вплив на стан злочинності. Виходячи з наведених вище визначень та позицій вчених можна дійти висновку, що заходи загальнодержавного запобігання злочинності не обмежуються тільки предметом кримінологічної науки, оскільки спрямовані на вирішення більш широкого кола питань економічного, соціального, морально-психологічного та правового характеру.

На основі аналізу дефініції понять запобігання та інших визначень “запобігання злочинам” слід визначити як сукупність заходів, що здійснюються правоохоронними органами шляхом виявлення причин та умов, які сприяли вчиненню злочинів, вжиття оперативно-розшукових заходів, слідчих та профілактичних дій з метою недопущення їх учинення.

Однак при цьому слід враховувати, що на сьогодні чинний КПК України не містить норми, яка передбачала б виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню злочинів, що, у свою чергу, суперечить положенню ч. 1 ст. 1 КК України в контексті реалізації одного із завдань КК України – запобігання злочинам.

Аналіз законодавства України щодо проблем запобігання злочинності дозволяє констатувати, що при цьому законодавець поряд з терміном “запобігання” послуговується ще й такими, як попередження, профілактика, превенція, припинення. Значення цих термінів у законодавстві не розкривається. Вони переважно взаємозамінні між собою, проте в окремих випадках цими термінами позначаються різні поняття (види, рівні, форми попереджувальної діяльності). Здебільшого законодавцем використовується термін запобігання (злочинам, правопорушенням тощо), який міститься як в Конституції України, так і в КК України та низці законів, зокрема і в Законі України “Про Національну поліцію”.

Важливість питання щодо необхідності практичного розмежування понять “профілактика”, “попередження”, “запобігання” та “припинення” хоча б на фахово-галузевому рівні сприяло появі значної кількості наукових праць, в яких вчені висловлювали з цього приводу конструктивні думки.

Так, В.В. Голина зазначає, що профілактика – це сукупність заходів щодо виявлення і усунення об’єктивних і суб’єктивних причин та умов, які сприяють учиненню злочинів. Запобігання ж – це робота із виявлення осіб, які мають намір учинити злочин, з метою недопущення реалізації цих намірів у кримінальній дії [18, с. 6].

В.І. Васильчук та О.І. Козаченко вважають, що запобігання здійснюється після того, як вже сформовано злочинний умисел [11, с. 125].

Припинення злочину окремі автори включають до попереджувальної діяльності з огляду на однозначно визначені в кримінальному законодавстві поняття готування до злочину, замах на злочин, що ніби відповідає правоохоронним діям, які охоплюються поняттям запобігання злочинам. При цьому процес формування умислу вважається першою стадією розвитку злочинної діяльності, а не допустити його формування покликана профілактика злочинності. Йдеться про

так звану ранню профілактичну діяльність. Натомість О.М. Джу́жа доводить, що на стадії готування до злочину на індивідуальному рівні застосовується відвернення, а припинення – на стадії замаху на злочин [5, с. 140].

Цікавим з цього приводу є роз'яснення до терміну “запобігання злочинності” А.П. Закалюка, який зазначив, що: “Залежно від міри сформованості причин та умов злочинної поведінки і пов'язаного з цим моменту їх реалізації у здійсненні такої поведінки, запобігання злочину поділяється на: а) профілактику, яка здійснюється до формування злочинного умислу; б) запобігання, що відбувається після сформування злочинного умислу до початку вчинення злочину; в) припинення злочину, до якого належать запобіжні заходи, здійснювані після початку кримінально-караних дій. Кожний із названих видів запобігання злочину зумовлений не лише певним періодом здійснення, а й змістовими відмінностями у межах родового поняття запобігання злочинності” [9, с. 513–514].

На думку певної частини фахівців, А.П. Закалюк, визначаючи термін запобігання злочинам [9, с. 513–514], дав вичерпну відповідь на довготривалий спір, а саме – як слід тлумачити одну з основоположних законодавчих норм, представлених у ст. 1 КК України, яка відносить до завдань кодексу і запобігання злочинам, що закріплює попереджувальну функцію кримінального права і, відповідно, кримінальної політики держави. Ретельний аналіз цієї норми свідчить, що вона реалізується саме шляхом запобігання злочину, який готується (тобто після реально сформованого умислу), а також шляхом припинення злочину, який вже розпочався. Крім того, для втілення зазначеної норми в дію кодекс заклав відповідні правові важелі, а саме – введення інститутів готування до злочину (ст. 14) та замах на злочин (ст. 15), тобто стадії, на яких можна попередити злочини.

Водночас уважно аналізуючи тлумачення, надане А.П. Закалюком, слід звернути увагу на те, що стадія припинення злочину охоплює запобіжні заходи, здійснювані після початку кримінально-караних дій, тобто включаючи стадії готування до злочину та замаху на нього; стадія ж запобігання передбачає заходи після сформування злочинного умислу до початку вчинення злочину [9, с. 513–514]. Тобто автор виходить з прийнятого тлумачення терміну запобігання – не допустити, заздалегідь відвертати що-небудь.

Таким чином, вочевидь наявне протиріччя між смисловим значенням терміну запобігання (не допустити, заздалегідь відвертати що-небудь) і значенням, яке вкладається в цей термін Конституцією та КК України (запобігти злочинів на стадії готування чи замаху).

На нашу думку, з метою усунення зазначеного протиріччя слід підтримати послідовників одного з засновників теорії профілактики злочинів органами внутрішніх справ А.Г. Лекаря, яким у якості спільного, об'єднуючого, родового поняття було запропоновано розглядати у змісті поняття “запобігання злочинів”, сутність якого полягала у недопущенні події злочину та його шкідливих наслідків, три його елементи: 1) профілактику злочинів (загальну та індивідуальну), 2) попередження злочинів; 3) припинення злочинів. Диференціацію цих понять він здійснив таким чином:

– *“профілактика злочинів* – діяльність державних органів (у тому числі і органів внутрішніх справ) і громадських організацій з виявлення та усунення причин, які породжують злочин, та умов, що сприяють їх вчиненню;

– *попередження злочинів* – встановлення осіб, що виявляють намір вчинити злочин, і вжиття щодо них заходів (переважно виховних) з метою не допустити реалізації цих намірів в злочинних діях;

– *припинення злочинів* – виявлення осіб, які підготовлюють вчинення злочину, і прийняття до них заходів (головним чином оперативно-розшукових) з метою недопущення переростання підготовчих дій в замах, а замаху – в закінчений злочин” [19, с. 3].

У наведеному ряді елементів запобігання злочинам відсутня превенція, здійснення якої на сьогодні віднесено до основних повноважень поліції. Так, у ст. 23 Закону України “Про Національну поліцію” законодавець передбачив, що поліція, відповідно до покладених на неї завдань, здійснює *превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання* вчиненню правопорушень; виявляє *причини та умови*, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; вживає заходів з метою виявлення кримінальних правопорушень; *припиняє* виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення; вживає заходів для *запобігання та припинення* насильства в сім’ї тощо [2].

Тобто на сьогодні відповідно до законодавства термін запобігання правопорушенням включає в себе здійснення превентивної і профілактичної діяльності.

У зазначеній нормі не згадується про попередження правопорушень, проте цей термін застосовується у законі. Так, про “попередження правопорушення” йдеться у статтях 40 та 88 Закону [2]. На сьогодні важко сказати, чи є це просто помилкою, чи законодавець визначає “попередження” як синонім терміну “запобігання”. Відповіді на ці запитання дадуть практика застосування закону та подальші наукові дослідження.

Відповідно до ст. 30 Закону України “Про Національну поліцію” поліція для охорони прав і свобод людини, *запобігання* загрозам публічній безпеці і порядку або припинення їх порушення застосовує в межах своєї компетенції поліцейські превентивні заходи, визначені у ст. 31 цього Закону, а саме: перевірку документів особи; опитування особи; поверхневу перевірку і огляд; зупинення транспортного засобу; вимогу залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; проникнення до житла чи іншого володіння особи; перевірку дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ; застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису; перевірку дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; поліцейське піклування [2].

Резюмуючи викладене, слід зазначити:

1. На законодавчому рівні в Україні не визначено поняття “запобігання злочинам”, а також інші поняття, що застосовуються паралельно з цим терміном. В той же час, термін “запобігання” застосовується законодавцем в Конституції України, Кримінальному кодексі та у низці законів України.

2. Закон України “Про Національну поліцію” не відніс запобігання злочинам до обов’язків поліції, а передбачив цей її напрям діяльності серед основних повноважень поліції. Визначивши, що поліція здійснює превентивну і профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень, законодавець з однієї сторони визначив інструменти запобігання, а з іншої – незрозумілим залишається питання чи відносяться до запобіжних заходів попередження, виявлення та припинення правопорушень. Попередження правопорушень відсутнє як серед завдань, так і серед повноважень поліції, проте про “попередження правопорушення” йдеться у статтях 40 та 88 закону. Ці та ряд інших запитань підлягають подальшому дослідженню науковцями та практиками. Вбачається,



що частина з них може бути з'ясована після прийняття відповідних нормативних актів в системі МВС України.

На основі аналізу законодавства, запропонованих науковцями дефініцій поняття запобігання та інших термінів, вважаємо за доцільне запропонувати визначення “запобігання злочинам Національною поліцією”, як сукупність заходів, що здійснюються поліцією щодо виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню злочинів, виявлення та припинення кримінальних правопорушень, вжиття превентивних та профілактичних заходів з метою недопущення вчинення злочинів.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення. Генеральна прокуратура України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=110381&libid=100820](http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=110381&libid=100820).
2. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/580-16/print1446470092906691>.
3. *Однолько І.В.* Теоретичні засади запобігання злочинності / І.В. Однолько // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2013. – Т. 4 (29). – С. 141–145 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/UV/issue/view/306>.
4. *Сафронов С.О.* Поняття превенції злочинів та її співвідношення з однорідними поняттями / С.О. Сафронов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://elib.org.ua/theoryoflaw/ua\\_readme.php?subaction=showfull&id=1329782013&archive=&start\\_from=&uc](http://elib.org.ua/theoryoflaw/ua_readme.php?subaction=showfull&id=1329782013&archive=&start_from=&uc).
5. Курс криминології: Загальна частина: У 2-х кн. / О.М. Джужа, П.П. Михайленко, О.Г. Кулик та ін. ; За заг. ред. О.М. Джужі. – К. : Хрінком Інтер, 2001. – 352 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2004. – 1440 с.
7. *Караванський С.* Словник синонімів української мови. – К. : Орій, 1993. – 472 с.
8. Сучасний словник іншомовних слів / Уклали : О.І. Скопненко, Т.В. Цимбалюк. – К. : Довіра, 2006. – 789 с.
9. Юридична енциклопедія : У 6-ти т. – Т. 2. – К. : Укр. енциклоп., 1999. – 742 с.
10. Юридична енциклопедія : У 6-ти т. – Т. 5. – К. : Укр. енциклоп., 2003. – 736 с.
11. Попередження та викриття злочинів у сфері економіки підрозділами Державної служби боротьби з економічною злочинністю МВС України : навч. посіб., Л.П. Скалозуб, М.Г. Вербенський, В.І. Васильчук та ін. / За ред. проф. О.М. Джужі. – К. : РВВ МВС України, 2011. – 520 с.
12. *Ольховська С.М.* Профілактика злочинів у сфері економічної злочинності / С.М. Ольховська // Попередження злочинів суб'єктами оперативно-розшукової діяльності : матеріали наук.-практ. конф. / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : ХНУВС, 2010. – С. 111–112.
13. *Пчолкін В.Д.* Поняття та роль оперативно-розшукової профілактики у запобіганні злочинам / В.Д. Пчолкін // Попередження злочинів суб'єктами оперативно-розшукової діяльності : матеріали наук.-практ. конф. / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : ХНУВС, 2010. – С. 15–17.
14. *Марков В.В.* Попередження злочинів: зміст поняття / В.В. Марков // Попередження злочинів суб'єктами оперативно-розшукової діяльності : матеріали наук.-практ. конф. / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : ХНУВС, 2010. – С. 99–100.
15. *Кондратьєв Я.Ю.* Теоретичні, правові та оперативно-тактичні засади запобігання злочинам оперативними підрозділами кримінальної міліції: монографія / Я.Ю. Кондратьєв. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 2004. – 444 с.
16. Юридичний словник. – К., 1983. – 871 с.
17. *Литвинов О.М.* Загальносоціальний вектор у механізмі протидії злочинності та фактори, що його обумовлюють / О. Литвинов // Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ. – 2008. – Вип. 41. – С. 111–117.
18. *Голіна В.В.* Запобігання злочинності (теорія і практика) : навч. посіб. / В. Голіна. – Х., 2011.
19. *Лекарь А.Г.* Профілактика преступлений / А.Г. Лекарь. – М. : “Юрид. лит”, 1972. – 104 с.

Отримано 19.01.2016

## НЕВИКОНАННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ: ЗМІСТ ПРЕДМЕТА ЗЛОЧИНУ

*У статті розглядаються наукові погляди щодо тлумачення ознак і змісту предмета невиконання судового рішення. На підставі положень процесуального законодавства розкрито зміст понять “вирок”, “рішення”, “ухвала”, “постанова” суду. Здійснено порівняльну характеристику поглядів вітчизняних та російських науковців на зміст предмета аналізованого злочину. Зроблено висновок про формування у теорії кримінального права двох основних підходів щодо тлумачення змісту предмета злочину, передбаченого ст. 382 КК України.*

*Створено підґрунтя для подальшого вивчення впливу змісту та особливостей предмета невиконання судового рішення на характеристику інших ознак складу цього злочину.*

**Ключові слова:** злочин проти правосуддя, невиконання, предмет злочину, судові рішення, вирок суду, ухвала суду, постанова суду.

*В статье рассматриваются научные взгляды относительно толкования признаков и содержания предмета неисполнения судебного решения. На основе положений процессуального законодательства раскрыто содержание понятий “приговор”, “решение”, “определение”, “постановление” суда. Осуществлена сравнительная характеристика взглядов отечественных и российских ученых на содержание предмета анализируемого преступления. Сделан вывод о формировании в теории уголовного права двух основных подходов относительно толкования содержания предмета преступления, предусмотренного ст. 382 УК Украины.*

*Создана основа для дальнейшего изучения влияния содержания и особенностей предмета неисполнения судебного решения на характеристику других признаков состава данного преступления.*

**Ключевые слова:** преступление против правосудия, неисполнение, предмет преступления, судебное решение, приговор суда, решение суда, постановление суда.

*Paper deals with scientific views regarding the interpretation of the signs and the content of the subject of unsatisfied judgement. On the basis of the provisions of procedural law it is revealed the content of the concepts of “judgment”, “solution”, “definition”, “resolution” of the court. The comparative characteristic of the views of domestic and Russian scientists on the subject of the content of the analyzed crimes is carried out. It is concluded that the formation of the theory of criminal law of two main approaches regarding the interpretation of the content of the crimes subject under Art. 382 of the Criminal Code of Ukraine. The basis for further study of the impact of the content and features of the subject of non-enforcement of the decisions of other characteristic features of corpus delicti is created.*

**Keywords:** crime against justice, non-performance, the subject of crime, judgment, verdict, court ruling, a court order.

Європейський суд з прав людини з посиланням на свої численні прецеденти підкреслив, що невиконання судового рішення означає незавершеність судової

процедури, тобто зазначена процедура завершується не проголошенням вироку, рішення, ухвали чи постанови, а їх виконанням.

Відповідно до ч. 5 ст. 124 та п. 9 ч. 3 ст. 129 Конституції України одним з основних принципів судочинства проголошується обов'язковість судових рішень. На цих положеннях ґрунтується і Закон України "Про судоустрій і статус суддів", у ч. 2 ст. 13 якого закріплено, що судові рішення, які набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма юридичними та фізичними особами на всій території України. Обов'язковість і безумовність виконання вироків та ухвал суду закріплено у ч. 2 ст. 21 КПК. Тому умисне невиконання або перешкоджання виконанню судових актів є злочином проти правосуддя для будь-якої особи, а для службових осіб – спеціальним видом службового зловживання (ст. 364 КК), що карається за ст. 382 КК [1, с. 872–873].

Змушені констатувати, що останнім часом практика завершення судової процедури в правовій системі України рясніє кричущими прикладами невиконання судових рішень представниками вищих ешелонів виконавчої влади, які своєю поведінкою демонструють зневагу щодо судової влади, підривають її авторитет, при цьому здійснюючи дискредитацію цієї гілки влади. За таких умов складно вимагати від пересічних громадян виконання судових рішень.

Названі вище соціальні передумови більш активного застосування заходів, передбачених Кримінальним кодексом України за невиконання судових рішень, нашаровуються на проблемні питання адекватного тлумачення та застосування відповідних кримінально-правових норм. Однією з таких правозастосовних проблем постає суперечливе розуміння предмета злочину, передбаченого ст. 382 КК України.

Вважаємо, що теоретичне узагальнення поглядів щодо предмета невиконання судового рішення дозволить краще осмислити його зміст. Це, у свою чергу, зможе поліпшити практику кваліфікації зазначеного злочину, наблизити її до однакового застосування законодавства України про кримінальну відповідальність за невиконання судового рішення.

Наука кримінального права завжди приділяла значну увагу дослідженню злочинів проти правосуддя. Для теорії кримінального права і правозастосовної діяльності у цій сфері істотне значення мають праці таких вчених, як М.І. Бажанов, В.І. Борисов, М.А. Гараніна, О.С. Горелик, О.О. Кваша, Ю.І. Кулешов, О.М. Лемешко, Л.В. Лобанова, В.В. Мульченко, В.О. Навроцький, В.І. Тютюгін та ін.

Незважаючи на дослідження правниками загальних питань кримінальної відповідальності за злочини проти правосуддя, вивченню кримінально-правових проблем відповідальності за невиконання судового рішення в Україні приділено недостатню увагу. На сьогодні у вітчизняній науці захищено дві кандидатські дисертації, одна з яких була присвячена кримінально-правовій охороні порядку виконання судових рішень (В.А. Головчук, 2012 р.) [2], в іншій досліджувались кримінологічна характеристика та запобігання невиконанню судового рішення (К.О. Лагода, 2015 р.) [3].

Водночас у російській науці проблеми кримінально-правової охорони порядку виконання судових рішень набагато частіше ставали предметом дисертаційних робіт – зокрема, таких авторів, як К.П. Андрєєв [4], В.В. Вороной [5], А.А. Гулий [6], А.І. Друзін [7] М.О. Князьков [8], К.О. Лєтягіна [9], Л.В. Лобанова [10], В.В. Намняєв [11], Д.А. Харковський [12], Е.Ю. Хлопцева [13].

У працях названих авторів розглядалися і питання предмета невиконання судового рішення. Проте висвітлення предмета аналізованого злочину буде більш змістовним, якщо при цьому спиратися на вироблені теорією кримінального права загальні положення щодо змісту та значення цієї ознаки складу злочину.

Метою статті є розкриття змісту ознаки “предмет злочину” у складі невиконання судового рішення.

З точки зору теорії сучасного кримінального права, предмет злочину – це факультативна ознака об’єкта злочину, що знаходить свій прояв у матеріальних цінностях (котрі людина може сприймати органами чуття чи фіксувати спеціальними технічними засобами), з приводу яких та шляхом безпосереднього впливу на які (або без такого впливу) вчиняється злочинне діяння [14, с. 167]. Причому, як застерігають автори цього визначення – А.А. Музика і Є.В. Лащук, поняття “матеріальні цінності” слід розуміти винятково в аспекті аксіологічного знання.

Частина 1 ст. 382 КК України описує основний склад злочину в такий спосіб: умисне невиконання вироку, рішення, ухвали, постанови суду, що набрали законної сили, або перешкоджання їх виконанню.

У навчальному посібнику “Злочини проти правосуддя” (2011 р.) предметом злочину за частинами 1, 2 і 3 ст. 382 КК України автори визнають судовий акт органів правосуддя (рішення, вирок, ухвала, постанова), який: 1) постановлений або ухвалений тільки судом; 2) судом будь-якої юрисдикції (загальної чи спеціалізованої); 3) судом будь-якої інстанції (першої, апеляційної чи касаційної); 4) із будь-якої категорії судових справ (цивільних, господарських, адміністративних, кримінальних); 5) набрав законної сили [15, с. 110].

Пізніше, у науково-практичному коментарі КК України (2013 р.), В.І. Тютюгін уточнив зміст поняття судового акта, виключивши текст “1) постановлений або ухвалений тільки судом” [1, с. 873].

За ч. 4 ст. 382 КК предметом злочину визнається судовий акт не органів правосуддя України, а рішення Європейського суду з прав людини [1, с. 873].

А.С. Беніцький зазначає, що предмет злочину, передбачений ч. 1 ст. 382 КК, – це судовий акт (вирок, рішення, ухвала чи постанова, що набрали законної сили), який було прийнято в установленому законом порядку суддею (суддями) суду загальної юрисдикції або Конституційного Суду України [16, с. 559]. Автор також зазначає, що предметом злочину, передбаченого ч. 4 ст. 382 КК, є рішення Європейського суду з прав людини. Рішення Європейського суду з прав людини – це: а) остаточне рішення Європейського суду з прав людини в справі проти України, яким визнано порушення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод; б) остаточне рішення Європейського суду з прав людини щодо справедливої сатисфакції в справі проти України; в) рішення Європейського суду з прав людини щодо дружнього врегулювання в справі проти України; г) рішення Європейського суду з прав людини про схвалення умов односторонньої декларації в справі проти України (ст. 1 Закону від 23 лютого 2006 р.) [16, с. 559].

В окремих російських джерелах наголошується, що ст. 315 “Невиконання вироку суду, рішення суду чи іншого судового акта” КК РФ доцільно було б доповнити приміткою такого змісту: “Під судовими актами у цій статті розуміються не лише акти судів, що належать до судової системи Російської Федерації, але й акти інших судових органів, обов’язковість яких визнана відповідно до закону зазначеними судами або міжнародними договорами, що набрали чинності на території Російської Федерації” [8, с. 8].

Диспозицію ч. 1 ст. 382 КК України можна визнати бланкетною, оскільки для з’ясування змісту судових актів, що перелічені у ній, необхідно звернутись до інших нормативно-правових актів, а саме – відповідних процесуальних кодексів.

Згідно з ч. 1 ст. 369 “Види судових рішень” КПК України, вирок – це форма викладення судового рішення, у якому суд вирішує обвинувачення по суті. Частина 2 цієї статті передбачає, що ухвала – це форма викладення судового рішення, у якому суд вирішує інші, ніж суть обвинувачення, питання.

Стаття 4<sup>5</sup> “Судові рішення” Господарського процесуального кодексу України встановлює, що господарські суди здійснюють правосуддя шляхом прийняття обов’язкових до виконання на усій території України рішень, ухвал, постанов. Відповідно до ч. 2 зазначеної статті невиконання вимог рішень, ухвал, постанов господарських судів тягне відповідальність, встановлену цим Кодексом та іншими законами України.

Особливістю адміністративного судочинства України є використання у якості форми судових рішень лише постанов та ухвал. Згідно з ч. 2 ст. 14 “Обов’язковість судових рішень” КАС України, постанови та ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов’язковими до виконання на всій території України. Під “постановою” в адміністративному судочинстві розуміють судові рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, у якому вирішуються вимоги адміністративного позову (п. 12 ч. 1 ст. 3 “Визначення понять” КАС України). “Ухвалою” є *письмове* або *усне* рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, яким вирішуються питання, пов’язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання; ухвалами судів апеляційної та касаційної інстанцій також вирішуються вимоги апеляційної чи касаційної скарги (п. 13 ч. 1 ст. 3 зазначеного Кодексу).

Згідно з положеннями ст. 208 “Види судових рішень” ЦПК України судові рішення викладаються у формах ухвали, рішення і постанови. При цьому питання, переважно процесуального характеру, вирішуються судом шляхом постановлення ухвал. Судовий розгляд закінчується ухваленням рішення суду, а у випадках, передбачених статтями 389<sup>6</sup> та 389<sup>11</sup> цього Кодексу, – постановленням ухвали. Перегляд судових рішень Верховним Судом України закінчується ухваленням постанови.

На підставі положень ст. 211 “Окремі ухвали суду” ЦПК України доходимо висновку, що за умови широкого тлумачення предмета злочину, передбаченого частинами 1–3 ст. 382 КК України, таким предметом може постати і окрема ухвала суду. Відповідно до ч. 1 ст. 211 ЦПК України суд, виявивши під час розгляду справи порушення закону і встановивши причини та умови, що сприяли вчиненню порушення, може постановити окрему ухвалу і направити її відповідним особам чи органам для вжиття заходів щодо усунення таких причин і умов. Про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження окремої ухвали повинно бути повідомлено суд, який постановив окрему ухвалу.

Крім цього, розділом II ЦПК України передбачене наказне провадження. Відповідно до ч. 1 ст. 95 “Стягнення на підставі судового наказу” судовий наказ є особливою формою судового рішення, що видається судом за результатами розгляду вимог, передбачених ст. 96 цього Кодексу. Частина 3 ст. 95 ЦПК України передбачає, що судовий наказ підлягає виконанню за правилами, встановленими для виконання судових рішень у порядку, встановленому законом. Отже, можемо дійти висновку, що одним із предметів злочину, передбаченого частинами 1–3 ст. 382 КК України, може бути судовий наказ, який визнається законом особливою формою судового рішення.

Відповідно до ч. 2 ст. 13 Закону України “Про судоустрій і статус суддів” судові рішення, що набрали законної сили, є обов’язковими до виконання усіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими



та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Обов'язковість урахування (преюдиційність) судових рішень для інших судів визначається процесуальним законом.

У зв'язку із цим значний інтерес становить питання: чи може визнаватись в якості предмета аналізованого злочину преюдиційне судове рішення? Теорія кримінального права на сьогодні вичерпних відповідей щодо цього не дає, тому вважаємо, що означене питання потребує окремого вивчення.

В.А. Головчуком запропоновано в якості предмета злочину, передбаченого частинами 1–3 ст. 382 КК України, розглядати судове рішення (вирок, рішення, ухвала та постанова суду), що звернуто до виконання [2].

Схожу позицію спостерігаємо у російського дослідника М.О. Князькова, який пропонує: “зادля забезпечення загальнообов'язковості судових актів, звернених судом відповідно до закону до негайного виконання, необхідно у диспозиції аналізованої статті замінити словосполучення “що набрали законної сили” на формулювання “що набрали законної сили або звернених відповідно до закону до негайного виконання” [8, с. 9].

У частинах 1–3 ст. 382 КК України в якості предмета злочину передбачено вирок, рішення, ухвалу, постанову суду, що набрали законної сили. Слів про рішення, яке “звернуто до виконання”, ст. 382 КК України не містить. Виникає запитання: чи потребує такого уточнення тлумачення предмета цього злочину? І чи всі судові рішення мають проходити таку стадію, як звернення до виконання?

На нашу думку, запропоноване В.А. Головчуком уточнення можна визнати спірним з таких підстав. Оскільки кримінально-правові норми, які містяться у ст. 382 КК України, охороняють суспільні відносини у сфері завершеності судової процедури і стосуються судових актів будь-яких судів, що входять до судової системи України, то зазначене уточнення не повинне суперечити законодавчим положенням про судове провадження будь-якої юрисдикції. Наприклад, згідно з ч. 2 ст. 21 КПК України, вирок та ухвала суду, що набрали законної сили в порядку, визначеному цим Кодексом, є обов'язковими і підлягають безумовному виконанню на всій території України. Реалізацію запропонованої В.А. Головчуком зміни – “звернення до виконання” – можна вважати встановленням певної умови, яка розширює зміст предмета відповідного злочину і може суперечити положенням ч. 2 ст. 21 КПК України про безумовне виконання.

Торкаючись предмета як обов'язкової ознаки об'єкта аналізованих злочинів, В.В. Вороной доходить висновку про те, що в його легальному описі російський законодавець припускається неточності. Зокрема, у ст. 315 КК РФ наведено приблизний, а не вичерпний перелік судових актів, який не повною мірою відображає положення галузевого законодавства (Цивільно-процесуального та Арбітражно-процесуального кодексів РФ). У зв'язку з цим виникає необхідність закріпити у назві та диспозиції ст. 315 КК РФ більш лаконічний за формою і місткий за змістом інтегративний термін “судовий акт”, котрий буде акумулювати в собі всі різновиди останнього [5, с. 13]. Отже, як бачимо, В.В. Вороной є представником широкого підходу до тлумачення ознак предмета аналізованого злочину.

Такої ж думки дотримуються й деякі інші автори, хоча і з певними застереженнями. Так, на думку М.О. Князькова, “стаття 315 КК РФ розрахована на забезпечення реалізації результатів правосуддя, підсумку судової діяльності, а саме: 1) актів, якими справа вирішується по суті; 2) актів, що впливають на розвиток матеріально-правових відносин; 3) актів, що припиняють процесуальні відносини; 4) рішень, що були прийняті у процесі досудового провадження та які

істотно зачіпають права і законні інтереси громадян. Невиконання судових актів допоміжного характеру, покликаних створити передумови для відправлення правосуддя, за своєю сутністю є перешкоджанням останньому. Для запобігання таким діям варто було б розширити сферу застосування ст. 294 КК РФ шляхом внесення до неї змін, які дозволили б розглядати бездіяльність в якості форми перешкоджання судовій діяльності [8, с. 9].

Необхідно зауважити, що більша частина науковців вважає предметом цього злочину не всі види судових актів, а лише ті з них, які вирішують справу по суті. Так, К.О. Летягіна зазначає, що до структури суспільних відносин, охоронюваних ст. 315 КК РФ, належить предмет, яким постає судовий акт. На її думку, в якості останнього можуть бути вироки у кримінальних справах, рішення у цивільних справах, постанови, рішення арбітражних (в Україні – господарських – *О.Ч.*) судів, постанови в адміністративних справах. Зазначені судові акти об'єднують передусім те, що шляхом їх винесення справа вирішується по суті. Вони слугують підсумком основної діяльності суду, постають таким, що має істотне юридичне значення, вінцем всього судового процесу [9, с. 17].

Здійснюючи вивчення об'єктивних ознак невиконання вироку суду, рішення суду або іншого судового акта, Д.А. Харковський вважає, що під судовим рішенням варто розуміти будь-які судові акти конституційного, кримінального, цивільного, арбітражного і адміністративного судового провадження, що вирішують справи по суті, а також рішення іноземних судів, міжнародних судів і арбітражу, у випадку, якщо такі визнані відповідними міжнародними договорами. До судових рішень науковець відносить вироки, рішення, накази, ухвали, постанови, обов'язкові до виконання всіма юридичними і фізичними особами, що причетні до їх виконання. При цьому Д.А. Харковський зазначає, що доволі важливою є вказівка про набрання законної сили цими рішеннями [12, с. 15–16].

На думку О.С. Горелика та Л.В. Лобанової, є підстави для відмови від широкого тлумачення поняття “судовий акт”. Автори вважають, що ст. 315 КК РФ не розрахована на випадки невиконання так званих вимог та інших звернень суду до окремих органів та осіб (про надання матеріалів, доказів, надання пояснень, роз'яснень, висновків тощо), хоча, ймовірно, і загальноживим словом “акт”, і навіть терміном “юридичний акт” такі звернення можуть охоплюватись. Однак у процесуальному законодавстві все ж таки здійснюється розмежування між такими актами (що стосуються руху справи у суді або містять звернення суду до окремих органів та осіб) і актами, що вирішують юридичне питання по суті [17, с. 397].

Серед низки аргументів, які автори наводять на підтримку своєї позиції, головним вбачається такий. Зміст ст. 315 КК РФ дозволяє дійти висновку, що сам законодавець орієнтує правозастосовника, називаючи в якості основних судових актів вирок і рішення суду. Ці судові акти об'єднують те, що шляхом їх винесення справа вирішується по суті. Вони слугують підсумком основної діяльності суду, постають результатом правосуддя [17, с. 399].

У підсумку необхідно зазначити, що для визначення змісту предмета аналізованого злочину, важливе значення має з'ясування кола тих судових актів, невиконання яких тягне відповідальність за ст. 382 КК України.

Як впливає зі змісту ч. 1 ст. 382 КК України, законодавець прагнув перерахувати основні різновиди судових актів, об'єднавши їх у назві статті одним поняттям “судове рішення”. Проте цей перелік виявився неповним. Цілком можливо спрогнозувати, що якби законодавець спромігся дати вичерпний перелік судових актів, невиконання яких тягне кримінальну відповідальність, або, навпаки, дав один узагальнюючий термін (наприклад, “судовий акт”), то підстав для су-

перечок у контексті визначення змісту предмета аналізованого злочину не було б.

Наразі можна спостерігати формування у теорії кримінального права щонайменше двох підходів щодо тлумачення змісту предмета злочину, передбаченого ст. 382 КК України.

Представники одного підходу, який можна умовно назвати “широким”, вважають, що будь-який судовий акт (вирок, рішення, ухвала, постанова, судовий наказ як різновид рішення, окрема ухвала тощо) може бути предметом аналізованого злочину.

Прихильники іншого, “вузького” підходу до розуміння змісту предмета цього злочину, вважають, що криміноутворюючою ознакою постає невиконання (або перешкоджання виконанню) лише такого судового акта, яким справа вирішується по суті.

Предметом злочину, передбаченого ч. 4 ст. 382 КК України, визнається відповідне рішення Європейського суду з прав людини.

Зазначене свідчить про необхідність додаткового дослідження цього питання, оскільки його сучасний стан важко визнати задовільним для потреб правозастосовної діяльності.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. / за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. – 5-те вид., допов. – Т. 2 : Особлива частина / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін. – Х. : Право, 2013. – 1040 с.
2. *Головчук В.А.* Кримінально-правова охорона порядку виконання судових рішень : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 “Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право” / В. А. Головчук. – К., 2012. – 19 с.
3. *Лагода К.О.* Невиконання судового рішення: кримінологічна характеристика і запобігання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 “Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право” / К.О. Лагода. – Харків, 2015. – 19 с.
4. *Андреев К.П.* Ответственность осужденных за неисполнение требований приговора суда в российском уголовном праве : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 “Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право” / К.П. Андреев. – Казань, 2007. – 19 с.
5. *Вороной В.В.* Преступления, связанные с неисполнением судебного акта по гражданским делам: понятие, виды, проблемы законодательного описания : по материалам судебной практики Краснодарского края : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 “Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право” / В.В. Вороной. – Краснодар, 2009. – 21 с.
6. *Гулый А.А.* Уголовная ответственность за незаконные действия в отношении имущества, подвергнутого описи или аресту либо подлежащего конфискации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 “Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право” / А.А. Гулый. – М., 2007. – 25 с.
7. *Друзин А.И.* Уголовно-правовое обеспечение реализации судебного акта: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 “Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право” / А.И. Друзин. – Казань, 2001. – 31 с.
8. *Князьков М.А.* Неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта (ст. 315 УК РФ): проблемы законодательной регламентации и правоприменения : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 “Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право” / М.А. Князьков. – Казань, 2007. – 22 с.
9. *Летягина Е.А.* Уголовная ответственность за неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 “Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право” / Е.А. Летягина. – Красноярск, 2009. – 27 с.
10. *Лобанова Л.В.* Преступления против правосудия : проблемы классификации посягательств, регламентации и дифференциации ответственности : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.08 “Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право” / Л.В. Лобанова. – Казань, 2000. – 48 с.
11. *Намнясев В.В.* Воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования в российском уголовном праве : автореф. дисс. ... канд. юрид.

наук : спец. 12.00.08 “Уголовное право и криминология ; уголовно-исполнительное право” / В.В. Намнясев. – Волгоград, 1999. – 23 с.

12. *Харьковский Д.А.* Уголовно-правовая характеристика неисполнения приговора суда, решения суда или иного судебного акта : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 “Уголовное право и криминология ; уголовно-исполнительное право” / Д.А. Харьковский. – Ростов н/Д, 2007. – 24 с.

13. *Хлопцева Е.Ю.* Уголовно-правовая охрана правосудия : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 “Уголовное право и криминология ; уголовно-исполнительное право” / Е.Ю. Хлопцева. – Екатеринбург, 1995. – 179 с.

14. *Музыка А.А.* Предмет злочину : теоретичні основи пізнання: монографія / А.А. Музыка, Є.В. Лащук. – К. : ПАЛИВОДА А.В., 2011. – 192 с.

15. Злочини проти правосуддя : навч. посіб. за заг. ред. проф. В.І. Борисова, проф. В.І. Тютюгіна. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2011. – 155 с.

16. Кримінальне право. Особлива частина : підруч. / за ред. О.О. Дудорова, Є.О. Письменського. – Т. 2. – Луганськ : Вид-во “Елтон-2”, 2012. – 704 с.

17. *Горелик А.С.* Преступления против правосудия / А.С. Горелик, Л.В. Лобанова. – СПб. : Изд-во Р. Асланова “Юридический центр Пресс”, 2005. – 491 с.

Отримано 23.02.2016

## ОСОБА ЗЛОЧИНЦЯ-ХУЛІГАНА (ЗА МАТЕРІАЛАМИ УЗАГАЛЬНЕННЯ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ)

*У статті розглянуто питання кримінологічної характеристики особи злочинця, засудженого за вчинення хуліганства. Виявлено соціально-демографічні, морально-психологічні та кримінально-правові ознаки такої характеристики. На підставі отриманих даних розроблено сучасний кримінологічний портрет злочинця-хулігана. Акцентовано на тому, що кримінологічна характеристика особи злочинця-хулігана має важливе наукове та прикладне значення для формування типології злочинців, з'ясування детермінації хуліганських дій та розробки ефективних заходів запобігання зазначеному виду злочинів.*

**Ключові слова:** особа злочинця, хуліганство, кримінологічна характеристика, запобігання злочинам.

*В статье рассмотрен вопрос криминологической характеристики личности преступника, осужденного за совершение хулиганства. Выявлены социально-демографические, морально-психологические и уголовно-правовые признаки данной характеристики. На основании полученных данных разработан современный криминологический портрет преступника-хулигана. Акцентировано на том, что криминологическая характеристика личности преступника-хулигана имеет важное научное и практическое значение для формирования типологии преступников, определения детерминации хулиганских действий и разработки эффективных мер предупреждения указанного вида преступлений.*

**Ключевые слова:** личность преступника, хулиганство, криминологическая характеристика, предупреждение преступлений.

*Paper deals with criminological characteristic of criminals who were convicted of hooliganism. It gives an analysis of social-demographic, criminal and legal, moral and psychological features of this characteristic. It is given modern criminological portrait of hooligan based on the examination of the facts. It is specially noted that criminological characteristic of the hooligan has great scientific and practical importance for forming a typology of criminals, finding out the determination of hooliganism and development of effective measures to prevent this type of crime.*

**Keywords:** criminal personality, hooliganism, criminological characteristic, crime prevention.

Для України як сучасної демократичної держави, що розвивається у дусі високих європейських стандартів, на жаль, не втрачає своєї актуальності проблема злочинності. Проте це питання є болючим для переважної більшості країн світу. Злочинність як явище динамічне з часом змінює свою структуру, що обумовлено соціально-економічними, політичними, законодавчими чинниками тощо. Деякі злочини “зникають” зовсім чи трансформуються у нові склади злочинів, на їх місці виникають нові, а є такі злочини, які можна назвати “класичними”. Останні делікти пов'язані перш за все з вчиненням різних видів насильства, обману, протиправним заволодінням майном, порушенням норм моралі та існуючого



порядку співжиття. Наведені негативні прояви існували, існують та будуть існувати, мабуть, до тих пір, доки існує людина, оскільки вони відображають типові негативні риси людської природи – жорстокість, злість, егоїзм, жадібність, ревності, заздрість тощо. Хуліганство у цьому переліку слугує яскравим прикладом. Саме існування зазначеного виду злочинів у сучасному суспільстві видається парадоксальним з урахуванням нинішнього зростання рівня освіти та культури населення, правосвідомості, державної охорони громадського порядку. Тому вивчення цього суспільно небезпечного явища залишається злободенним та потребує комплексного дослідження всіх елементів кримінологічної характеристики аналізованого виду злочинів, у тому числі й особи злочинця. Наукова розробка кримінологічної характеристики особи злочинця має важливе теоретичне та практичне значення, оскільки лише прискіпливе вивчення осіб, які вчиняють злочини, дозволить розробити ефективні заходи запобігання відповідним діям.

Тема хуліганства відзначається сталим інтересом спеціалістів у різних галузях науки, починаючи з радянських часів і дотепер. Зокрема, вивчення цього явища було предметом кримінологічних, кримінально-правових, криміналістичних та психолого-юридичних досліджень. У вітчизняній науці дослідженню особи злочинця-хулігана приділялась увага у працях Г.І. Піщенко [1], В.В. Налуцишина [2], В.О. Калашніка [3], В.В. Кузнецова, В.В. Бабаніної та Л.О. Кузнецової [4], М.М. Єфімова [5], О.А. Івахненко [6] та інших авторів.

Аналіз цих наукових робіт та інших джерел свідчить про те, що кримінологічний аналіз особи злочинця-хулігана, після прийняття Кримінального кодексу України 2001 р., на сьогодні не здійснювався, а проводився в контексті дослідження суб'єкта хуліганства, психологічної характеристики криміногенних ознак і властивостей осіб, які вчиняють аналізований вид злочинів, криміналістичної характеристики особи хулігана. Разом з тим висвітлена у працях згаданих науковців інформація щодо осіб, які вчинили хуліганство, створюють необхідну основу для подальших досліджень зазначеної теми.

Завданням статті вбачаємо висвітлення складових структури особи злочинця-хулігана: соціально-демографічних і морально-психологічних рис, а також кримінально-правових ознак хуліганів, що дозволить створити сучасний кримінологічний портрет особи такого злочинця, а в подальшому – визначити типологію хуліганів, причини та умови вчинення цього виду злочинів.

Дослідження ґрунтується на узагальненні емпіричного матеріалу, здобутому шляхом вибіркового вивчення 400 матеріалів архівних кримінальних проваджень про хуліганство (ст. 296 КК України), що розглянуті місцевими судами Дніпропетровської, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Львівської, Одеської, Тернопільської і Херсонської областей, міст Києва та Харкова упродовж 2010–2015 років. У статті визначено типові особливості осіб, засуджених за вчинення хуліганства.

1. Соціально-демографічні ознаки особи (включають відомості про стать, вік, національність і громадянство, сімейний стан, наявність дітей, рівень освіти, соціально-професійний статус, місце роботи, засоби існування винного, фактичне місце проживання) мають важливе наукове та практичне значення. Така інформація на підставі узагальнених рис осіб дозволяє створити т.з. кримінологічний портрет злочинця, що дозволить виявити соціальні групи населення, які найбільш схильні до вчинення цього виду суспільно небезпечних діянь та, відповідно, потребують посилення профілактичних заходів.

*Стать.* У процесі дослідження встановлено, що 95,2 % осіб, засуджених за хуліганство, є чоловіки, і лише 4,8 % – жінки. Цей показник видається досить

передбачуваним, що передусім пов'язано з фізичними та психологічними відмінностями між чоловіками та жінками. Особам, які вчиняють хуліганство, притаманні такі риси, як рішучість, неконтрольованість дій, агресивність, самовпевненість через фізичну перевагу, потяг до алкогольних напоїв, що більшою мірою є характерним для чоловіків. Жінкам менш властиві злочинні переконання та антисоціальні дії.

*Вік.* Найбільш поширена вікова група серед хуліганів – особи віком від 19 до 25 років (38,1 %). На другому місці – особи від 26–30 років (17,9 %), на третьому – 31–35 років (13 %). При цьому варто звернути увагу на категорію неповнолітніх хуліганів (осіб від 14 до 18 років), кількість яких становить 11,2 %.

Наведений показник кількості неповнолітніх пояснюється, очевидно, тим, що в такому віці ще не всі вони мають сформовану особистість і необхідний життєвий досвід; неповнолітні схильні до імпульсивних та необдуманих вчинків, легко піддаються негативному впливу з боку інших осіб (особливо – дорослих), нерідко вживають алкогольні напої, не мають бажання займатись суспільно корисною працею, через що стають потенційними злочинцями. Зазначені обставини можуть свідчити і про такі соціальні проблеми, як низький рівень виховання та неорганізованість дозвілля.

Загалом наведена вікова характеристика доводить той факт, що кримінально-активною складовою населення при вчиненні хуліганства є молодь, тобто особи віком від 14 до 35 років, частка яких, за нашими даними, становить 80,2 % від загальної кількості засуджених хуліганів.

Кримінально-пасивною віковою категорією в аспекті хуліганства є особи, яким виповнилося 36 і більше років. Нами виявлено, що особи віком 36–40 років становлять тільки 7,8 % від осіб, які вчиняють хуліганські дії, і далі: особи віком 41–45 років (5,3 %), 46–50 років (4,0 %), 51–65 років (2,7 %). Такий спад кримінальної активності, на нашу думку, можна пояснити тим, що у більш зрілому віці особи менше піддаються антисоціальним проявам через появу таких стримуючих факторів, як наявність сім'ї, дітей, постійного місця роботи, страху суспільного осуду.

*Громадянство та національність.* Судова практика свідчить про те, що 97,5 % осіб, засуджених за хуліганство, є громадянами України, 2,5 % – громадянами інших країн (Російської Федерації, Азербайджану та ін.). За національністю 91,2 % хуліганів – українці, 4,6 % – росіяни, 4,2 % – представники інших національностей.

*Сімейний стан. Наявність дітей.* 76,8 % осіб, засуджених за хуліганство, не перебували у шлюбі, інші 23,2 % – на момент вчинення злочину були одружені. Також 22,7 % хуліганів мали на утриманні неповнолітніх дітей.

Наведені показники підтверджують позитивну роль сім'ї як стримуючого, антикриміногенного фактору на шляху можливого вчинення цього виду злочинів.

*Рівень освіти.* Освітній рівень хуліганів останнім часом характеризується такими показниками. Вищу або незакінчену вищу освіту мали 17,5 %; у переважній більшості засуджених була повна загальна середня освіта (36,6 %), професійно-технічна (26,8 %) та базова загальна середня освіта (17,5 %).

*Соціально-професійний статус. Місце роботи.* На момент постановлення вироку 60,9 % засуджених не працювали і не навчались, 15,3 % були студентами або учнями загальноосвітніх, професійно-технічних чи вищих навчальних закладів, 1,3 % – пенсіонерами.

22,5 % осіб були офіційно працевлаштовані на підприємствах різних форм власності та займались суспільно корисною працею. На підставі наявних в матеріалах

кримінальних проваджень відомостей щодо місця роботи та займаної посади, а також відповідно до Класифікатора професій, затвердженого наказом Держспоживстандарту України № 327 від 28.07.2010 (в редакції від 01.03.2015) [7], нами визначено категорії професій хуліганів. Зокрема, 20,3 % були керівниками та менеджерами (керівники підприємств, виробничих підрозділів тощо), 17,8 % – робітниками з обслуговування, експлуатації та контролювання за роботою технологічного устаткування, складання устаткування та машин (водії автотранспортних засобів, помічники машиністів на залізниці тощо); 15,3 % – кваліфікованими робітниками (слюсарі, столяри, монтажники), 15,3 % – представниками найпростіших професій (вантажники, комірники прибиральники); 11,9 % – працівниками сфери торгівлі та послуг (працівники охоронних служб, кухарі тощо), 5,9 % – фахівцями (технічні фахівці в галузі електроніки, помічники керівників тощо), 10,2 % – фізичними особами-підприємцями, 3,4 % – військовослужбовцями та працівниками правоохоронних органів.

Незважаючи на незначний відсоток осіб, зайнятих суспільно корисною працею, цей показник становить кримінологічний інтерес. Він може свідчити про те, що виявлені нами хулігани, які працюють, обирають професії, пов'язані не лише з фізичною, а й з інтелектуальною працею, та вимагають наявності повної загальної середньої і професійно-технічної освіти (44,8 % працевлаштованих), вищої освіти (30 %), базової загальної середньої освіти або початкової загальної освіти чи не містять вимог щодо рівня освіти (25,2 % таких осіб).

*Засоби існування.* У процесі дослідження виявлено, що 60,9 % осіб не мали офіційного джерела доходів, не працювали, не навчались; 22,5 % хуліганів працювали і отримували заробітну плату, 11,8 % отримували пенсію або стипендію, 4,8 % перебували на утриманні в інших осіб.

*Фактичне місце проживання.* Переважна більшість хуліганів проживає в обласних центрах (76,6 %), набагато меншою є кількість жителів районних центрів (10,7 %) та сіл або селищ (12 %). Наведені дані – яскраве відображення негативних тенденцій, які розвиваються в сучасних містах: зниження позитивного впливу соціального оточення, занепад сім'ї, безробіття, велика кількість аморальних розваг та спокус. Люди з антисуспільними поглядами більш вразливі до наведених негативних рис міського життя, через що схильні до вчинення злочинних дій.

Зазначені показники свідчать про те, що хулігани вчиняють злочини, як правило, в тому ж населеному пункті, що і проживають. Водночас кількість “гастролерів” (осіб, які вчиняють злочин поза межами населеного пункту, в якому мешкають) серед хуліганів складає 20,2 %.

2. Морально-психологічні риси особи злочинця дозволяють більш повно охарактеризувати таку особу, розкриваючи її внутрішній зміст, світогляд, переконання, ціннісні орієнтації, емоційність, темперамент, психічні аномалії (що виключають осудність), стереотипи, уподобання, специфіку мислення тощо [8, с. 106].

Деякі відомості про морально-психологічні риси особи злочинця можна отримати в результаті опитування засуджених, проте і в матеріалах кримінальних справ також міститься певний обсяг інформації стосовно цього питання.

Так, відповідно до наявних в матеріалах кримінальних проваджень характеристик з місця проживання, 58,3 % хуліганів характеризуються позитивно, 17,7 % – задовільно, 6,7 % – негативно, щодо 17,3 % осіб відповідні відомості відсутні. Стосовно характеристик з місця роботи/навчання зазначимо, що 20,8 % засуджених характеризуються позитивно, 3,2 % – задовільно, 2,3 % – негативно, щодо 73,7 % інформація відсутня.

Характерна риса хуліганів – їх схильність до вживання алкоголю, адже у більшості випадків злочин вчиняється ними у стані алкогольного сп'яніння (повторимо, 71,0 % аналізованої категорії осіб від загальної кількості засуджених-хуліганів). Зазначений показник, безперечно, викликає певний кримінологічний інтерес в аспекті причинності. Так, під час досудового та судового провадження вчинення особою злочину у стані алкогольного сп'яніння враховується як обставина, що обтяжує покарання. Проте зауважимо, ані слідчими, ані судами ця обставина не враховується як причина чи умова злочину. Тобто у відповідних поданнях слідчі не розглядали зазначену обставину в якості вагомого фактора (як умову), що посприяв вчиненню хуліганства.

Також встановлено, що 1,5 % (від загальної кількості засуджених) на момент вчинення злочину перебували на обліку в спеціалізованих лікувальних установах з діагнозом “розлад психіки і поведінки внаслідок вживання алкоголю”, ще 1,5 % – з діагнозом “хронічний алкоголізм”.

Наркоманія для засуджених – явище взагалі не типове, оскільки жодної особи, яка б перебувала у стані, викликаному вживанням наркотичних або інших одурманюючих засобів, під час вчинення злочину, нами виявлено не було. Водночас 2,0 % засуджених хуліганів на момент вчинення хуліганства перебували на обліку через розлади психіки і поведінки внаслідок вживання опіоїдів, канабіоїдів чи стимуляторів із наявним синдромом залежності.

Варто зазначити про стан психічного здоров'я винуватих: 93,1 % засуджених були психічно здоровими, 6,9 % мали/страждали на психічні захворювання чи розлади.

3. Кримінально-правові ознаки – необхідний елемент структури особи злочинця, є важливим критерієм для оцінки визначення ступеня її суспільної небезпеки. Ці ознаки охоплюють інформацію щодо наявності, кількості та характеру попередніх судимостей, сукупності злочинів, співучасті, тривалості злочинної діяльності, причин припинення такої діяльності, обставин, що пом'якшують чи обтяжують покарання, виду та міри покарання.

*Попередні судимості.* Нами з'ясовано, що 60,6 % осіб, засуджених за хуліганство, раніше не були судимими та ніколи не притягались до кримінальної відповідальності; 33,3 % мали не зняту чи не погашену судимість; 9,0 % осіб вчинили хуліганство (новий злочин) протягом іспитового строку, встановленого судом під час звільнення від відбування покарання з випробуванням за вчинення попереднього злочину (не хуліганських дій); у 6,1 % засуджених судимість була погашена чи знята<sup>1</sup>.

Щодо кількості попередніх судимостей слід зазначити, що 22,0 % осіб мали одну судимість, 5,5 % – дві, 3,2 % – три, 1,3 % – п'ять, 0,8 % – чотири, 0,4 % – шість судимостей.

Аналіз проміжку часу, який минув від моменту засудження за попередній злочин до вчинення хуліганства, свідчить про те, що чим менше часу пройшло від вчинення попереднього злочину, тим більше особа схильна до вчинення нового. Так, нами виявлено, що 8,8 % злочинців вчинили новий злочин упродовж року, 4,8 % упродовж двох років, 4,2 % упродовж трьох років.

Зазначені показники допустимо сприймати як ілюстрацію певної недосконалості роботи органів відповідної служби при виконанні покладених на неї завдань (визначених пп. 6, 8, 10 п. 4 Положення про Державну пенітенціарну

<sup>1</sup> *Примітка.* Сума наведених показників перевищує 100%, оскільки особи, звільнені від відбування покарання з випробуванням за вчинення попереднього злочину, також належать до осіб, що мають не зняту чи не погашену судимість.

службу України): щодо організації і контролю за виконанням вироків суду та застосування передбачених законом засобів виправлення засуджених, забезпечення здійснення заходів стосовно запобігання вчиненню злочинів засудженими, здійснення контролю за поведінкою осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням [9].

За характером попередніх судимостей хуліганів, 17,1 % осіб засуджувались за злочини проти власності, 6,7 % – за злочини проти громадського порядку та моральності, 5,8 % – за злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров'я населення, 2,3 % – за злочини проти життя та здоров'я особи, 4 % – за вчинення інших злочинів.

*Сукупність злочинів.* Практика свідчить, що 76 % осіб засуджувались лише за вчинення хуліганства, тобто за відсутності в їх діях сукупності злочинів. Проте досить часто хуліганські дії супроводжуються вчиненням інших злочинів, таких як: злочини проти життя і здоров'я (у 18,6 % проваджень), злочини проти власності (у 16,7 % проваджень), злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян (у 3,7 % проваджень).

*Співучасть.* Ця ознака має значення для характеристики особи хулігана в аспекті висвітлення його активності у відповідній групі, а також встановлення ролі, яку він виконував під час вчинення злочину. Встановлено, що 67,4 % злочинів вчинено одноособово, а 32,6 % – групою осіб. Видається, що насправді кількість хуліганств, вчинених групою осіб (ч. 2 ст. 296 КК України), є набагато більшою, оскільки у 38,3 % проваджень були особи, яким вдалося уникнути кримінальної відповідальності через ухилення від слідства і суду.

Загальна кількість осіб, які вчинили злочин у співучасті, становить 46,1 % від загальної кількості засуджених. З огляду на положення ст. 27 КК України, якою встановлено види співучасників, роль цих осіб у злочинних групах зводилась до ролі виконавців злочину. Аналізований показник є очевидним, оскільки хуліганству, вчиненому у групі, як злочину примітивному, що не потребує завчасної підготовки, розроблення плану дій, властива проста форма співучасті (співвиконавство).

Виокремити активність хуліганів у злочинній групі виявилось досить складно, оскільки, як вже зазначалось, винуваті зазвичай здійснюють спонтанні та неузгоджені між собою дії. Водночас нами встановлено, що 32,0 % осіб можна назвати активними учасниками, 7,6 % – другорядними особами, 6,6 % – лідерами.

*Тривалість злочинної діяльності.* Під час вивчення матеріалів кримінальних справ визначити тривалість злочинних дій виявилось досить складно. Однак вдалося встановити, що вчинення злочину тривало: 5–15 хвилин (10,5 % злочинів), 15–30 хвилин (8,9 %), 30–60 хвилин (2,5 %), 1–3 години (1,9 % злочинів). Інформація про тривалість хуліганських дій щодо 76,2 % злочинів була відсутня у матеріалах кримінальних проваджень.

Засудженим у більшості випадків інкримінувався один епізод злочинного діяння (94,7 %), рідше – два (3,8 %) чи три (1,5 %) епізоди.

*Причини припинення злочинної діяльності.* Нами виявлено, що 37,3 % хуліганів самостійно припинили злочинну діяльність. Інші 62,7 % засуджених припинили злочинні дії через обставини, що від них не залежали, наприклад: активні дії очевидців вчинення злочину (15,6 %), вчасне прибуття працівниками правоохоронних органів на місце вчинення злочину або затримання хулігана (19,3 %), втечу потерпілого (5,5 %).



*Обставини, що пом'якшують чи обтяжують покарання.* Відповідно до вимог закону (ст. 65 КК України) особі, яка вчинила злочин, має бути призначене покарання, необхідне й достатнє для її виправлення та запобігання новим злочинам, враховуючи ступінь тяжкості вчиненого злочину, з урахуванням особи винного та обставин, що пом'якшують чи обтяжують покарання. Врахування цих обставин має значення для індивідуалізації покарання та є важливим елементом, який дозволяє суду при постановленні вироку більш повно оцінити особу винного та призначити справедливе покарання. Для кримінологічних досліджень така інформація є цінною, оскільки свідчить про стійкість антисуспільної спрямованості особи, її ставлення до вчиненого злочину.

Із досліджених нами вироків вбачається, що при призначенні покарання судами враховувались обставини, що його пом'якшують, безпосередньо передбачені ст. 66 КК України, зокрема: щире каяття (62,5 %), активне сприяння розкриттю злочину (11 %), добровільне відшкодування завданого збитку (15,4 %), вчинення злочину неповнолітнім (9,3 %), з'явлення із зізнанням (1,7 %). Крім того, судами враховувались також і інші обставини (не зазначені в ст. 66 КК України), які, на нашу думку, більше належать до даних, які характеризують особу винного, а саме: визнання вини, відсутність судимостей, наявність неповнолітніх дітей, молодий вік, позитивні дані про особу, часткове відшкодування завданого збитку, стан здоров'я, відсутність претензій у потерпілого, часткове визнання вини, відсутність тяжких наслідків, наявність постійного місця проживання тощо.

У процесі призначення покарання обставинами, що його обтяжують, судами, як правило, визнавалися: вчинення злочину особою, яка перебуває у стані алкогольного сп'яніння (71,0 %), рецидив злочинів (7,8 %).

*Покарання.* Ознака щодо виду та міри призначеного покарання становить інтерес в аспекті оцінки судами суспільної небезпеки вчиненого злочину та вжиття необхідних заходів для виправлення особи.

Найпоширенішим видом покарання, яке призначалося за ст. 296 КК України, було позбавлення волі на строк від 2 до 5 років (30,0 %) та до 2 років (22,3 %); на другому місці – обмеження волі на строк до 2 років (22,9 %) та від 2 до 4 років (5,6 %), на третьому – штраф (5 %), на четвертому місці – арешт (4,4 %).

При цьому 54,0 % осіб, засуджених до покарання у виді обмеження чи позбавлення волі на строк не більше п'яти років, були звільнені від відбування покарання з випробуванням на підставі ст. 75 КК України.

На нашу думку, доцільність застосування цього виду звільнення від відбування покарання щодо засуджених за ст. 296 КК України потребує більш детального вивчення. Наразі, за результатами проведеного нами опитування 295 працівників органів внутрішніх справ (слідчих, працівників карного розшуку, дільничних інспекторів міліції, працівників патрульно-постової служби), виявлено, що найбільш ефективними видами покарання для виправлення особи, яка вчинила хуліганство, можуть бути громадські роботи (38,9 %), виправні роботи (36,1 %), арешт (31,4 %), штраф (24,7 %); 23,0 % респондентів вказують на необхідність призначення покарання у виді позбавлення волі, а 17,6 % – обмеження волі<sup>2</sup>.

На підставі наведених складових структури особи злочинця можна зробити висновок, що *типовим хуліганом* є: молодий чоловік віком від 19 до 30 років,

<sup>2</sup> *Примітка.* Зазначені посади працівників органів внутрішніх справ відповідають чинному законодавству на момент проведення опитування, яке проводилось до набуття чинності Законом України “Про національну поліцію” від 2 липня 2015 року № 580-VIII. На окремі питання респонденти пропонували декілька відповідей, тому сума деяких показників може перевищувати 100 %.

громадянин України, українець, неодружений, який не має на утриманні неповнолітніх дітей; особа з повною загальною середньою чи професійно-технічною освітою, яка не працює і мешкає у місті (обласному центрі) та не має судимості, позитивно характеризується, схильна до вживання алкогольних напоїв, психічно та фізично здорова; вчиняє хуліганські дії, як правило, самотійно, не контролюючи власні емоції, без будь-якої конкретної мети.

Наведена кримінологічна характеристика особи злочинця-хулігана має важливе наукове та прикладне значення для формування типології злочинців, з'ясування детермінації хуліганських дій та розробки ефективних заходів запобігання зазначеному виду злочинів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Піщенко Г.І.* Попередження хуліганства (кримінально-правовий та кримінологічний аспекти) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 “Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право” / Г.І. Піщенко. – К., 1999. – 19 с.
2. *Налуцишин В. В.* Кримінальна відповідальність за хуліганство (ст. 296 КК України) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / Налуцишин Віктор Володимирович. – К., 2008. – 266 с.
3. *Калашнік В.О.* Психолого-юридична характеристика хуліганства : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 19.00.06 / В.О. Калашнік. – К., 2009. – 216 с.
4. *Кузнецов В.В.* Кримінальна відповідальність за хуліганство : національний та зарубіжний досвід : монографія / В.В. Кузнецов, В.В. Бабаніна, Л. О. Кузнецова. – К. : ТОВ НВП “Інтерсервіс”, 2013. – 268 с.
5. *Єфімов М.М.* Криміналістична характеристика та особливості розслідування хуліганства : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / М.М. Єфімов. – Дніпропетровськ, 2015. – 239 с.
6. *Івахненко О. А.* Кримінальна відповідальність за хуліганські діяння : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / О.А. Івахненко. – Дніпропетровськ, 2015. – 205 с.
7. Національний класифікатор України “Класифікатор професій” ДК 003:2010 : Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.07.2014 № 327 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10>.
8. *Голіна В. .* Кримінологічні та кримінально-правові проблеми боротьби з бандитизмом: соціально-правове та кримінологічне дослідження / В.В. Голіна. – Х. : Регіон-Інформ, 2004. – 212 с.
9. Положення про Державну пенітенціарну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 225 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 54. – Ст. 79.

Отримано 25.03.2016

## МІСЦЕ ВЧИНЕННЯ ДИСТАНЦІЙНОГО ЗЛОЧИНУ З МАТЕРІАЛЬНИМ СКЛАДОМ: ПРОСТОРОВО-ЮРИСДИКЦІЙНИЙ АСПЕКТ

*У статті розглянуто та систематизовано основні теоретичні підходи до просторово-юрисдикційної характеристики дистанційних злочинів з віддаленим у просторі результатом. Автором співставлено погляди зарубіжних і вітчизняних теоретиків кримінального права – від середньовіччя до сьогодення щодо повноти пропонованих теорій визначення місця вчинення зазначеного дистанційного злочину з матеріальним складом, а також розкрито зміст основних дискусій серед науковців, що при цьому виникають. Проаналізовані окремі статті Загальної частини Кримінального кодексу України та кримінального законодавства деяких зарубіжних країн, що передбачають просторово-юрисдикційну характеристику злочину.*

**Ключові слова:** місце вчинення злочину, територія держави, місце вчинення дії (бездіяльності), місце настання наслідку, дистанційний злочин, віддалений результат, проміжний результат.

*В статье рассмотрены и систематизированы основные теоретические подходы к пространственно-юрисдикционной характеристике дистанционных преступлений с отдаленным в пространстве результатом. Автором сопоставлены взгляды зарубежных и отечественных теоретиков уголовного права – от средневековья и до нашего времени относительно полноты предлагаемых теорий определения места совершения указанного дистанционного преступления с материальным составом, а также раскрыто содержание основных дискуссий среди ученых, которые при этом возникают. Проанализированы отдельные статьи Общей части Уголовного кодекса Украины и уголовного законодательства некоторых зарубежных стран, предусматривающие пространственно-юрисдикционную характеристику преступления.*

**Ключевые слова:** место совершения преступления, территория государства, место совершения действия (бездействия), место наступления последствия, дистанционное преступление, отдаленный результат, промежуточный результат.

*The main theoretical approaches to the spatial and jurisdictional characteristics of the remote crimes with distant in space result are reviewed and systematized in the paper. The author compares the views of foreign and domestic criminal law theorists – from the Middle Ages to the present time as to the completeness of the proposed theories of the determination of the place of the distant offense commission with the material composition; as well as the contents of the main discussions of the scientists, arisen in this case are revealed. Several articles of the General Part of the Criminal Code and criminal laws of some foreign countries, providing the space-jurisdictional characteristics of the crime are analyzed.*

**Keywords :** crime scene, state territory, the scene of the action (inaction), the place of occurrence of the consequences, remote crime, long-term result, intermediate result.

Проблема визначення місця вчинення злочину у просторово-юрисдикційному аспекті більшою мірою пов'язана не стільки з особливостями законодавчої

конструкції об'єктивної сторони складу злочину, скільки з феноменом дистанційних злочинів.

Явище дистанційних злочинів, як свідчить спеціальна література, описане теорією кримінального права ще у ранньому середньовіччі. У вітчизняній науці кримінального права його розглядали ще у XIX ст. [1, с. 62–63], проте детального вивчення це питання зазнало лише у теорії кримінального права другої половини XX ст. Значну увагу вивченню дистанційних злочинів приділила М.І. Блум, на думку якої доцільно виокремлювати категорії злочинів (за конструкцією складу злочину або способів їх вчинення), стосовно яких розв'язання проблеми місця вчинення має першочергове значення: 1) дистанційний злочин із віддаленим у просторі результатом; 2) дистанційний злочин, склад якого не потребує настання певних наслідків; 3) дистанційний злочин з двома діями; 4) дистанційний злочин, склад якого передбачає альтернативні дії; 5) тривалий злочин; 6) продовжуваний злочин; 7) злочин, вчинений у співучасті [2, с. 123].

Варто погодитись із позицією вченої, що кожна із зазначених категорій у плані встановлення місця вчинення злочину потребує самостійного аналізу. Проте у межах цієї статті ми звертаємось до одного з аспектів вивчення відповідних категорій злочинів – визначення місця вчинення дистанційного злочину з віддаленим у просторі результатом.

Як правильно пишуть сучасні дослідники, проблема визначення місця вчинення злочину зберегла актуальність для тих ситуацій, коли відповідне діяння вчиняється на території своєї держави, а злочинний результат настає за кордоном, або ж діяння вчиняється за межами своєї держави, а суспільно небезпечні наслідки спричиняються на її території [3, с. 44].

Теорія визначення місця вчинення злочину у просторово-юрисдикційному аспекті формується, повторимо, з часів середньовіччя. До її створення доклали зусиль такі європейські криміналісти, як: Бартоло (Бартоло да Сассоферрато, або Бартолус), Бальдо (Бальдо де Убальдіс), Е. Белінг, К. Біркмейєр Г. Гельшнер, Г. Зейфферт, Ф. Кітцінгер, Ю. Клар, Ф. Майлі, А. Меркель, В. Роланд та ін.

У радянській та сучасній науці кримінального права зазначені проблеми досліджували К.Л. Акоев, М.І. Блум, О.І. Бойцов, А.В. Наумов, О.М. Тарбагаєв, К.В. Юртаєва та ін.

Різні підходи до визначення місця вчинення дистанційного злочину з матеріальним складом продукують низку питань, переважна більшість яких має дискусійний характер.

Завдання цієї статті полягало у співставленні поглядів теоретиків кримінального права щодо повноти різних теорій визначення місця вчинення дистанційного злочину з віддаленим у просторі результатом, а також розкритті суті основних дискусій серед науковців, що при цьому виникають.

У теорії кримінального права (за радянських часів) під дистанційним злочиним з віддаленим у просторі результатом розуміли такий злочин, при вчиненні якого дія (бездіяльність) відбулась на території однієї держави, а передбачений складом злочину наслідок – на території іншої держави. Це могли бути, зокрема, такі злочини: вбивство шляхом пострілу з відстані, якщо той, хто стріляв, перебуває під час вчинення дії на території однієї держави, а потерпілий – на території іншої держави; вбивство шляхом отруєння, якщо смертельну дозу отрути дали потерпілому на території однієї держави, а смерть унаслідок отруєння настає на території іншої держави; вбивство у транспортному засобі, що рухається, якщо смертельне поранення завдається потерпілому під час перебування цього транспортного засобу на території однієї держави, а смерть настає під час його

перебування на території іншої держави; здійснення недоброякісного ремонту рухомого складу залізничного транспорту на території однієї держави, а катастрофа з людськими жертвами настає на території іншої держави тощо [2, с. 123–124].

В аналізованій категорії злочинів завжди є певний суспільно небезпечний наслідок. Відповідно до усталеної теорії поділу складів злочинів на види залежно від особливостей законодавчої конструкції об'єктивної сторони злочину, такі злочини належать до злочинів з матеріальним складом. У кримінальному праві багатьох зарубіжних країн зазначені злочини мають назву “делікти результату” (наприклад, у німецькому кримінальному праві використовують термін *Erfolgsdelikt* – тобто результативний делікт) і протиставляються так званим “деліктам вчинення”. Принагідно зауважимо, що категорія злочинів, які отримали назву “дистанційний злочин, склад якого не потребує настання певних наслідків” (злочини з формальним або усіченим складом), не становлять такої проблеми, як попередні. Річ у тім, що момент закінчення злочинів із формальним або усіченим складом прив'язаний законодавцем до моменту вчинення суспільно небезпечного діяння, а діяння, як правило, вчиняється на території однієї держави. Складнощі можуть виникнути лише у разі, якщо саме по собі суспільно небезпечне діяння настільки розтягнуте у часі, що розпочинається на території однієї держави, а закінчується уже на території іншої. Однак такі ситуації, будучи можливими з теоретичної точки зору, на практиці трапляються дуже рідко. Більш поширеними є так звані “транскордонні” або “транзитні” злочини з формальним складом, проте їх науковий аналіз може становити предмет окремого дослідження, що виходить за межі цієї статті.

Повертаючись до проблеми визначення місця вчинення дистанційних злочинів з віддаленим у просторі результатом, звернімо увагу на пропоновані у теорії шляхи її розв'язання. З точки зору логіки, можна припустити три можливі варіанти розв'язання ситуації із визначенням місця вчинення таких злочинів:

1) місцем вчинення злочину можна визнати місце вчинення суспільно небезпечного діяння (дії або бездіяльності);

2) місцем вчинення злочину можна визнати місце настання суспільно небезпечного наслідку;

3) місцем вчинення злочину можна вважати обидва місця – і вчинення діяння, і настання наслідку.

Історично першою в період середньовіччя виникла італійська доктрина пріоритету місця настання наслідків, заснована Бартоло та продовжена його учнем Бальдо.

Вчення Бартоло зводилось до низки положень, серед яких було таке: якщо місце діяння не збігається із місцем настання наслідків, то вирішальним необхідно вважати місце настання наслідків [4; 5, с. 23–74].

На ґрунті досягнень цієї школи було розвинуто ще один напрям, який пов'язували з ім'ям Юліуса Клара (*Julius Clarus*). Цей юрист дійшов висновку, що за дистанційний злочин винуватий може бути притягнений до кримінальної відповідальності як у місці вчинення злочинного діяння, так і в місці настання наслідків [6, с. 41–50].

З огляду на зазначене, важко погодитись із висновками К.Л. Акоєва щодо цього напрямку визначення місця вчинення злочину. З одного боку, К.Л. Акоєв правильно наголошує, що стосовно дистанційних злочинів визначення місця вчинення злочину зазнало “еволюції”, початок якої було покладено доктриною італійського середньовіччя. З іншого боку, вчений дещо суперечливо стверджує, що місце вчинення злочину представники цієї доктрини (Бартоло, Бальдо, а



пізніше – Клар і Фарінацій) визначали, виходячи із наслідків злочину [7, с. 16–17]. Як визнано вище, стосовно Бартоло і Бальдо – це правильно, проте Клар зайняв позицію визнання місцем вчинення злочину і місця вчинення діяння, і місця настання наслідків. Така теорія визначення місця вчинення злочину пізніше одержала назву “змішана”.

На противагу теорії місця настання наслідків у науці кримінального права ХІХ ст. виник погляд, згідно з яким встановлений державною волею правопорядок порушується лише там, де вчиняється безпосередньо сама дія; лише діяльність особи має значення для встановлення винуватості, а наслідок має значення лише для встановлення обсягу шкоди. Ця теорія згодом одержала декілька назв: “теорія дії”, “теорія здійснення злочинного діяння”, “теорія місцезнаходження злочинця”. Так, М.І. Блум зазначає, що теорія здійснення злочинного діяння (*Ausführungstätigkeitstheorie*) або теорія місцезнаходження злочинця під час вчинення злочину (*Aufenthaltstheorie*) стала пануючою у другій половині ХІХ століття. Представниками цієї теорії були німецькі криміналісти Г. Гельшнер, А. Меркель, В. Роланд, Г. Зейфферт, К. Биркмейєр, Е. Белінг та ін. [2, с. 237].

На підставі викладеного ми вважаємо дуже спірною думку К.Л. Акоева про те, що “теорія дії” стала домінуючою у другій половині ХVІІ століття [7, с. 17]. Більш обґрунтованим видається погляд М.І. Блум про поширення “теорії дії” у другій половині ХІХ століття [2, с. 237].

Варто зауважити, що позицію прихильників цієї теорії значно підсилив у ХХ столітті інший німецький науковець – Фрідріх Кітцінгер. У монографії “Місце і час діяння. Порівняльне викладення німецького та зарубіжного кримінального права. Загальна частина”, 1918 р. (переклад назви праці наш – *Т.Р.*). Ф. Кітцінгер обстоював погляд, що діяння постає єдиним істотним елементом складу злочину, основним ядром, котре визначає інші елементи складу – викликаний цією дією проміжний вплив на об’єкт і наслідок; діяння внутрішньо більше пов’язане з волею діяча. На думку вченого, місце настання наслідків іноді зумовлюється випадковістю. Визнання місцем вчинення злочину місця здійснення самого діяння обґрунтовується фактом перебування діяча на певній території і на обов’язковій чинності закону для кожної особи, яка знаходиться на цій території [8, с. 171–190].

М.І. Блум не погоджується з поглядом Ф. Кітцінгера. На її думку, місце настання наслідків лише іноді може бути випадковим для особи, яка вчинила діяння. В більшості ж ситуацій винуватий спрямовує свою волю злочинну дію на те, щоб досягти настання не лише певних наслідків, але і на певній території, тобто бажає настання наслідків у певному місці або передбачає і свідомо припускає настання наслідків у місці, що не співпадає із місцем вчинення діяння. Стосовно необережних злочинів М.І. Блум правильно зазначає, що винуватий за певної обачливості може і повинен передбачити настання небезпечних наслідків на певній території, яка не співпадає із територією вчинення злочинного діяння [2, с. 125–126].

Водночас науковці привертають увагу і до слабких місць теорії дії. Розглядаючи дистанційний злочин з віддаленим у просторі результатом (або злочин із матеріальним складом), юристи у літературі неодноразово наводили приклад умисного вбивства, коли постріл здійснюється з території однієї держави, а наслідок у вигляді смерті потерпілого настає на території іншої держави. Цей приклад демонструє обмеженість теорії дії, оскільки внутрішньодержавні блага лишаються без кримінально-правової охорони від посягань на них ззовні [2, с. 125; 7, с. 17].

Неповнота теорії дії призвела до того, що в теорії кримінального права визнали за необхідне розширити у межах поняття “дистанційний злочин” його складову – поняття дії. В підсумку було сформовано основні засади теорії проміжного впливу, на підставі якої місцем вчинення злочину можна визнати як місце, де винуватий вчинив діяння, так і місце, де приведені ним у рух сили вплинули на потерпілого і викликали проміжний результат, хоча і не призвели до настання остаточного наслідку, передбаченого складом злочину [2, с. 126].

Не складно дійти висновку про те, що і ця теорія не в змозі була задовольнити правозастосовну діяльність, оскільки не кожен злочин з матеріальним складом має проміжні результати, та й саме поняття і зміст проміжного результату є теоретично невизначеним.

Останньою у ХХ столітті виникла теорія, яка одержала декілька назв: “теорія єдності”, “теорія повсюдності” або “змішана теорія”. Сутність теорії полягає у такому: місцем вчинення злочину може визнаватись будь-яке місце, де фактично здійснювався склад злочину [9, с. 27].

Останнім часом цікавий аргумент на користь теорії дії висловлено О.М. Тарбагаєвим. На думку цього науковця, практика вимагає єдиного підходу до визначення місця вчинення злочину незалежно від національної підпорядкованості кримінального закону, що підлягає застосуванню. Тому вчений визнає більш конструктивною позицію, відповідно до якої місце вчинення злочину необхідно встановлювати з урахуванням часу його вчинення [3, с. 45].

Такої позиції дотримується, зокрема, О.І. Бойцов, на думку якого місце вчинення злочину можна визначити лише зважаючи на час його вчинення, оскільки цілісний опис об’єкта, який певним чином взаємодіє із навколишнім оточенням, дає просторово-часова його локалізація, що розкриває в єдності його протяжність і тривалість [10, с. 123].

О.М. Тарбагаєв пише, що відповідно до ч. 2 ст. 9 КК РФ часом вчинення злочину визнається час вчинення суспільно небезпечної дії (бездіяльності) незалежно від часу настання наслідків. Отже, місцем вчинення злочину варто вважати територію, на якій було вчинено саму суспільно небезпечну дію (бездіяльність). На підставі цього О.М. Тарбагаєв погоджується з З.А. Незнамовою, котра вважає, що для злочинів із матеріальним, формальним або усіченим складом місцем їх вчинення буде територія тієї держави, де вчинено суспільно небезпечне діяння або виконано ту стадію незакінченого злочину, на яку законодавець переніс момент його закінчення [11, с. 89–90].

У підсумку О.М. Тарбагаєв формулює такі загальні правила визначення місця вчинення злочину. Якщо злочинне діяння (дія або бездіяльність) було вчинено за кордоном, а суспільно небезпечні наслідки настали на території держави, громадянином якої є правопорушник, місцем вчинення такого злочину необхідно вважати територію іноземної держави. Якщо ж саме діяння було вчинене у своїй державі, а злочинні наслідки настали за кордоном, то цей злочин потрапляє під кримінальну юрисдикцію держави, де вчинено діяння [3, с. 45].

Необхідно звернути увагу на те, що у кримінальному законодавстві різних держав питання про визначення місця вчинення злочину зазвичай прив’язується до питання про вчинення злочину на території держави. Проте й останнє вирішується законодавством різних держав неоднаково.

Наприклад, ч. 1 ст. 11 КК РФ “Чинність кримінального закону щодо осіб, які вчинили злочин на території Російської Федерації” містить декларативне положення про те, що особа, яка вчинила злочин на території Російської Федерації, підлягає кримінальній відповідальності за цим Кодексом. Будь-яких уточнюючих

роз'яснень щодо вчинення злочину на території держави КК РФ не містить, віддаючи вирішення цього питання теорії та практиці кримінального права. Саме тому і виникає потреба у додатковому тлумаченні, що було здійснено, зокрема, О.М. Тарбагаєвим, позиція якого наведена вище.

На противагу цьому чинний КК України передбачає уточнену характеристику вчинення злочину на території України. Так, згідно з ч. 2 ст. 6 КК України, злочин визнається вчиненим на території України, якщо його було почато, продовжено, закінчено або припинено на території України. Відповідно до ч. 3 ст. 6 КК України, злочин визнається вчиненим на території України, якщо його виконавець або хоча б один із співучасників діяв на території України.

Представники харківської наукової школи кримінального права пропонують таке доктринальне тлумачення відповідних законодавчих положень. Наведене у ч. 2 ст. 6 КК України положення охоплює як випадки вчинення всього діяння, що є злочином, вчиненим на території України, так і випадки вчинення частини такого діяння на території України, а іншої частини – на території іншої держави (держав). Тому злочин вважається вчиненим на території України, якщо його, наприклад, було почато за кордоном, а продовжено, припинено чи закінчено на території України або, навпаки, почато в Україні, а продовжено, припинено чи закінчено на території іншої держави. Злочин вважається вчиненим також на території України, якщо він підготовлений за її межами, а дії, що його утворюють, початі чи вчинені на її території, або якщо суспільно небезпечне діяння було почато чи вчинено поза межами України, а закінчено чи суспільно небезпечні наслідки, передбачені законом про кримінальну відповідальність, настали на території України. Однак практично будь-яка із держав, на території якої вчинено певну частину злочинних дій, може застосовувати щодо особи, яка вчинила злочин, свої кримінальні закони, якщо відповідальність за такі злочини в них передбачена [12, с. 24–25].

З огляду на викладене можна дійти висновку про існування чотирьох кримінально-правових теорій визначення місця вчинення дистанційного злочину з матеріальним складом:

- 1) теорія місця настання суспільно небезпечного наслідку;
- 2) теорія місця вчинення суспільно небезпечного діяння (дії або бездіяльності);
- 3) теорія місця настання проміжного результату дій злочинця;
- 4) теорія єдності, або змішана теорія, в якій місцем вчинення злочину пропонують вважати як місце вчинення діяння, так і місце настання наслідку.

Отже, на підставі здійснених теоретичних узагальнень та змісту частин 2 та 3 ст. 6 КК України вбачаємо, що українській законодавець “сповідує” теорію єдності (“теорія повсюдності” або “змішана теорія”). Слова закону про злочин, який було почато, продовжено, закінчено або припинено на території України, а також про будь-якого співучасника, що діяв на території України, підкреслюють основний концепт цієї теорії: місцем вчинення злочину може визнаватись як місце, де фактично здійснювався відповідний склад злочину, так і місце настання суспільно небезпечних наслідків, які фіксуються не за місцем вчинення злочинного діяння.

У загальному підсумку зазначимо: окремого дослідження потребують питання про місце вчинення злочину в аспекті чинності кримінального закону щодо злочинів, вчинених громадянами України, особами без громадянства або іноземцями за межами України (статті 7, 8 КК України).

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. *Кистяковский А.Ф.* Элементарный учебник общего уголовного права с подробным изложением начал русского уголовного законодательства. Часть общая / А.Ф. Кистяковский. – К. : Тип. И. и А. Давиденко, 1882. – 930 с.
2. *Блум М.И.* Действие советского уголовного закона в пространстве : учеб. пособ. / М.И. Блум. – Рига : Редакционно-издательский отдел Латв. гос. ун-та им. Петра Стучки, 1974. – 262 с.
3. *Тарбагаев А.* Место совершения преступления / Алексей Тарбагаев // Уголовное право. – 2009. – № 3. – С. 44–48.
4. *Meili F.* Bartolus als Haupt der ersten Schule des internationalen Strafrechts, ein historisches Bild / Friedrich Meili. – Zürich : Orell Füssli, 1908. – 54 s.
5. *Meili F.* Lehrbuch des internationalen Strafrechts und Strafprozessrechts / Friedrich Meili. – Zürich : Orell Füssli, 1910. – 535 s.
6. *Meili F.* Die hauptsächlichsten Entwicklungsperioden des internationalen Strafrechts seit der mittelalterlich-italienischen Doktrin (Festschrift für Rieh. Schröder) / Friedrich Meili. – Zürich : Orell Füssli, 1908. – 116 s.
7. *Акоев К.Л.* Место совершения преступления и его уголовно-правовое значение / К.Л. Акоев / Научная редакция и предисловие А.В. Наумова. – Ставрополь : Сервисшкола, 2000. – 176 с.
8. *Kitzinger F.* Ort und Zeit der Handlung im Strafrecht. Vergleichende Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts. Allg. Teil / Friedrich Kitzinger. – Bd. 1. – Berlin, 1918. – S. 145–146 / Наведено за працею : Блум М.И. Действие советского уголовного закона в пространстве: учеб. пособ. / М.И. Блум. – Рига : Редакционно-издательский отдел Латв. гос. ун-та им. Петра Стучки, 1974. – С. 124–125.
9. *Блум М.И.* Время и место совершения преступления / М.И. Блум // Учен. зап. Латв. гос. ун-та. – 1974. – Т. 212. – С. 3–46.
10. *Бойцов А.И.* Действие уголовного закона во времени и пространстве / А.И. Бойцов. – СПб. : Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 1995. – 257 с.
11. Уголовное право. Общая часть / отв. ред. И.Я. Козаченко. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2008. – 720 с.
12. Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. / за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. – 5-те вид., допов. – Т. 1 : Загальна частина / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін. – Х. : Право, 2013. – 376 с.
13. *Юртаєва К.В.* Місце скоєння злочинів міжнародного характеру : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / К.В. Юртаєва. – Харків, 2010. – 230 с.

Отримано 10.03.2016

В.Б. Дацюк,  
кандидат юридичних наук

## ОСОБЛИВОСТІ РОЗУМІННЯ ЗМІСТУ ТА СУТНОСТІ ПОНЯТЬ “КРИМІНОГЕННІ ПРОЦЕСИ” І “КРИМІНОГЕННІ ПРОЯВИ” В СУЧАСНИХ КРИМІНОЛОГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ

*У статті проаналізовано підходи сучасних вчених до розуміння понять “криміногенність”, “криміногенний фактор”, “криміногенна ситуація”, “криміногенний потенціал” тощо. На цій підставі автор формулює власне визначення понять “криміногенні процеси” та “криміногенні прояви” та обґрунтовує доцільність їх використання у сучасних кримінологічних дослідженнях.*

**Ключові слова:** злочинність, злочини, криміногенний потенціал, криміногенні процеси, криміногенні прояви.

*В статье проанализированы подходы современных ученых к пониманию понятий “криминогенность”, “криминогенный фактор”, “криминогенная ситуация”, “криминогенный потенциал” и другие. На этом основании автор формулирует собственное определение понятий “криминогенные процессы” и “криминогенные проявления” и обосновывает целесообразность их использования в современных криминологических исследованиях.*

**Ключевые слова:** преступность, преступления, криминогенный потенциал, криминогенные процессы, криминогенные проявления.

*Paper analyzes the approaches of modern scientists to the understanding of the concepts of “criminogenity”, “criminogenic factors”, “criminogenic situation”, “criminogenic potential” and so on. On this basis an author gives his own definition of the concepts of “criminogenic processes” and “criminogenic manifestations” and justifies the appropriateness of their use in modern criminological research.*

**Keywords:** criminality, crimes, criminogenity, criminogenic potential, criminogenic processes, criminogenic manifestations.

У сучасних кримінологічних та кримінально-правових дослідженнях доволі часто зустрічаються поняття “криміногенність”, “криміногенний фактор”, “криміногенна ситуація”, “криміногенний потенціал” тощо. Ці поняття не є новелою в юриспруденції, а підходи до їх розуміння сучасними вченими не викликають особливих зауважень. Водночас у вітчизняній юридичній літературі відсутні чіткі визначення понять “криміногенні процеси” та “криміногенні прояви”, що актуалізує необхідність з'ясування їх змісту й сутності та формування єдиного підходу до їх розуміння. Зокрема, деякі вчені використовують поняття криміногенних процесів у контексті загальних тенденцій відтворення злочинності [1, с. 5]. Інші розглядають це поняття в системі детермінації злочинності [2]. Однак, на наш погляд, такі підходи не повною мірою відображають змістовне наповнення цих понять. Тому метою нашої статті є визначення сутності та змісту понять “криміногенні процеси” та “криміногенні прояви” з огляду на етимологію цих понять та потреби сучасних кримінологічних досліджень, а також з'ясування співвідношення цих понять з традиційними для кримінології термінами “злочинність” та “злочини”.



Перш за все варто розпочати з того, що у періоди трансформації економічних відносин, а також у період фінансово-економічної кризи вчиняється ціла низка нових (як криміналізованих, так і криміногенних, але некриміналізованих) діянь, які при цьому значно небезпечніші, ніж більшість діянь, що вже визнані злочинами [3, с. 148]. Власне, ці обставини свого часу обумовили необхідність проведення нами дослідження саме криміногенних процесів, а не злочинності у сфері корпоративних відносин [4], адже, обмежуючи предмет дослідження лише низкою криміналізованих діянь, нам би довелося залишити поза полем свого зору значний масив інших суспільно небезпечних діянь, що вчиняються у сфері корпоративних відносин. Зокрема, нами було встановлено, що з огляду на широкий діапазон способів та технологій вчинення суспільно небезпечних посягань на корпоративні права, криміногенний потенціал сфери корпоративних відносин включає в себе як криміналізовані (статті 206, 206-2, 222-1, 223-1, 223-2, 224, 232-1, 232-2 КК тощо), так і некриміналізовані (окремі діяння, пов'язані з рейдерством, корпоративним шантажем тощо), а також безпідставно декриміналізовані (статті 202, 218, 220, 221, 223, 235 КК), але суспільно небезпечні діяння, які відображають криміногенну поведінку у вказаній сфері [4, с. 31]. Відповідні висновки підтверджуються також емпіричною базою проведеного нами дослідження [4, с. 36–58, 238–244].

Враховуючи те, що сталі кримінологічні дефініції не завжди спроможні пояснити, а тим більше віддзеркалити нові для нашої юридичної науки криміногенні, але некриміналізовані технології та пов'язані з ними глибинні проблеми фінансово-, інформаційно- та управлінсько-технологічного характеру [3, с. 148], ми обґрунтували необхідність використання більш широких за змістом понять “криміногенні процеси” та “криміногенні прояви” у сфері корпоративних відносин [4, с. 31; 5, с. 31–32].

Для того, щоб сформулювати визначення понять “криміногенні процеси” та “криміногенні прояви”, слід з'ясувати їх етимологію, взявши за основу такі базові терміни, як “криміногенність”, “криміногенний фактор”, “криміногенний потенціал” і т. д.

Так, згідно з Великим тлумачним словником української мови термін “криміногенний” тлумачиться як той, що призводить до злочину, здатний викликати злочин [6, с. 465]. О.Г. Кальман, формулюючи понятійний апарат сучасної кримінології, дає визначення таким термінам: “*криміногенність*” – властивість об'єкта спеціально-кримінологічного попередження, яка відображає силу впливу цього об'єкта на злочинну поведінку (ступінь криміногенності є кількісно-якісною характеристикою такої властивості); “*криміногенний фактор*” – явище, що сприяє проявам злочинності; “*криміногенна обстановка*” – сукупність факторів соціальної дійсності, що характеризують прояви злочинності та стан правопорядку на визначеній території; “*криміногенна життєва ситуація*” – конкретна життєва ситуація, що склалася у момент вчинення злочину або незадовго до цього та у взаємодії з антисуспільною спрямованістю особистості викликає у неї рішучість для вчинення злочину (курсив наш – В.Д.) [7, с. 92–93].

Окреслюючи методологічні засади наукового кримінологічного дослідження, А.П. Закалюк свого часу вказав, що саме наявність *криміногенної ситуації* в тій чи іншій сфері часто (але далеко не завжди) визначає потребу в проведенні кримінологічного дослідження. При цьому вчений відніс криміногенну ситуацію до різновидів кримінологічної ситуації, при якій відбувається переважання в цей момент на певній території або сфері суспільних відносин криміногенних чинників над антикриміногенними. На думку вченого, *під криміногенними чинниками слід*

розуміти ті чинники, що прямо породжують (продують) вчинення злочинів або злочинність загалом (курсив наш – В.Д.) [8, с. 100].

В.М. Попович ще у 1994 р. у монографії “Правові основи банківської справи та її захист від злочинних посягань” у зв’язку з нетрадиційним використанням кримінально-правового терміну “криміналізація” банківської системи запропонував кримінологічне визначення терміну “криміналізація” як зростання суспільно небезпечних криміногенних проявів в тій чи іншій сфері суспільних відносин [9, с. 3]. Окреслюючи термінологію, пов’язану з криміналізованими та некриміналізованими криміногенними джерелами тіньової економіки, вчений у монографії “Тіньова економіка як предмет економічної кримінології”, виданій в 1998 р., дає визначення поняття “криміногенний потенціал” сфери цивільно-оборотних відносин, яке зводиться до кількісно-якісного визначення сукупності деструктивно-руйнівних, антагоністичних за своєю природою чинників, що зумовлюють і сприяють криміногенній тінізації суспільно-економічних та цивільно-оборотних відносин у цілому, а також зумовлюють чи сприяють відтворенню антисоціальної поведінки суб’єктів цивільного обороту речей, прав, дій [10, с. 402]. При цьому розуміючи, що традиційне кримінологічне словосполучення “зростання рівня злочинності” не відображає всіх складових криміногенних процесів, у монографії “Економіко-кримінологічна теорія детінізації економіки”, виданій у 2001 р., В.М. Попович доповнює поняття “криміногенний потенціал” такими елементами, як “причинно-наслідкові механізми відтворення криміногенного потенціалу”, що дозволило включити до детерміністичних чинників також ті складові, які відображають результати криміногенних процесів як проявів антисоціальної поведінки суб’єктів їх вчинення. Це доповнення дало можливість вченому розробити: 1) формулу виміру обсягів криміногенного потенціалу, яка зводиться до врахування кількісно-якісних показників: “причин та умов вчинення суспільно небезпечних діянь”, “суспільно небезпечних, але некриміналізованих законодавцем діянь”; “латентних злочинів”, тобто невиявлених і неврахованих з певних причин злочинів; а також “сукупності зареєстрованих злочинів” на певний період часу; 2) формулу визначення індексу відтворення криміногенного потенціалу, яка зводиться до обліку динаміки зростання кількісно-якісних показників: “причинного комплексу вчинення суспільно небезпечних діянь”, “криміногенних, але некриміналізованих законодавцем суспільно небезпечних діянь”, “латентних злочинів” і “сукупності зареєстрованих злочинів” за певний період часу відносно попередніх періодів обліку криміногенних процесів [3, с. 113–114, 139–140, 179, 205, 262].

Маючи на меті конкретизувати визначення криміногенного потенціалу в загально-кримінологічному сенсі, В.В. Голіна у своїй публікації у 2012 році відзначає, що цією категорією охоплюються різні за ступенем суспільної небезпеки і правового регулювання самостійні (хоча і часто взаємопов’язані) фрагменти дійсності – як кримінально-правові, іменовані нами збірним терміном “злочинність”, так і ті, які можуть бути розглянуті законодавцем щодо їх криміналізації або деліктолізації, і ті, які загрожують порушенням моральних та правових імперативів і норм [11, с. 169].

Таким чином, криміногенні процеси – це збірне, похідне поняття, що складається з елементів раніше визначених у кримінологічній теорії (у тому числі у теорії детінізації економіки) таких категорій, як “злочинність”, “криміногенність”, “джерела підпільного (криміногенного) сектору тіньової економіки”, “криміногенний потенціал”, “індекс криміногенного потенціалу” тощо. З огляду на це, поняття “криміногенні процеси” можна визначити як сукупність фонових явищ злочинності та криміногенних, але некриміналізованих чи безпідставно

декриміналізованих законодавцем суспільно небезпечних діянь, а також сукупність виявлених, зареєстрованих і латентних незареєстрованих злочинів у сфері корпоративних відносин. Оперування загальним поняттям “криміногенні процеси” вимагає також використання одиничного поняття “**криміногенні прояви**”, яке охоплює такі складові: злочини, некриміналізовані діяння, а також безпідставно декриміналізовані, але суспільно небезпечні діяння, які відображають криміногенну поведінку учасників певної сфери суспільних відносин, спрямовану на досягнення заздалегідь обумовленого протиправним умислом результату (курсив наш – В.Д.).

Зауважимо, що використання поняття “криміногенні прояви” відносно злочинів у нашій дефініції передбачає, що у такому випадку злочин розглядається не просто як одиничний акт суспільно небезпечної поведінки, за яку законом передбачено кримінальну відповідальність (криміналізоване діяння), а як діяння, що характеризується ознакою криміногенності, тобто на практиці провокує подальше відтворення криміногенного потенціалу певної сфери суспільних відносин. Крім того, визначаючи сутність поняття “криміногенні прояви”, слід також звернути увагу на висновки академіка А.П. Закалюка про те, що у кримінології термін “прояв” (та й “поведінка”) на відміну від кримінально-правового терміну “діяння” охоплює не лише сам діяльнісний акт злочину, а й об’єктивні та суб’єктивні обставини, які передували йому, у тому числі обумовили виникнення мотивів, визначення цілей, вибір засобів, прийняття рішення вчинити злочин, процес реалізації цього рішення [12, с. 277–278].

При цьому, опираючись на дослідження німецького вченого Е. Белінга [13, с. 183] та вітчизняного вченого Р.В. Вереші [14, с. 94], категорію протиправного умислу ми розуміємо не просто як усвідомлення караності діяння (за таких обставин мова може йти виключно про криміналізовані діяння), а усвідомлення суб’єктом того, що його поведінка суперечить правопорядку в цілому (у тому числі посягає на права та законні інтереси інших суб’єктів відповідних відносин). Кримінально-правове розуміння протиправності обмежене кримінальним законом. Зокрема, у кримінально-правовій науці усталеним є підхід, за яким протиправність розглядається як формальна ознака злочину, яка означає передбаченість його в кримінальному законі, або, іншими словами, це юридична оцінка суспільної небезпечності діяння, закріплена у законі [15, с. 79]. Тобто наявним є суто позитивістський підхід до розуміння поняття протиправності, де під правом розуміють виключно кримінальний закон. Однак при всій повазі до шановних вчених, які притримуються такої думки, роль Кримінального кодексу не можна зводити до ролі Біблії, Корану чи Тори у відповідних релігіях та застосовувати формально-догматичний підхід до вивчення проблем відтворення злочинності. Тому, на нашу думку, у лібертарно-демократичному суспільстві, в якому права і свободи людини визнаються одними з найвищих цінностей, саме кримінологічне, а не кримінально-правове розуміння протиправності найбільш повно відповідає етимології цього поняття. Тобто протиправне діяння – це діяння, яке насамперед спрямоване проти прав людини, проти наявного у суспільстві правопорядку.

Зауважимо, що у визначенні понять “криміногенні процеси” та “криміногенні прояви” ми враховуємо таку нову, раніше невідому ознаку, як безпідставна декриміналізація низки суспільно небезпечних діянь, пов’язана із впливом різних кон’юнктурних обставин, у тому числі політичного характеру (надмірна гуманізація, а по суті лібералізація кримінальної відповідальності, механічне відтворення норм та інститутів міжнародного права та зарубіжного законодавства тощо). При цьому під безпідставно декриміналізованими діяннями ми розуміємо суспільно небезпечні діяння, декриміналізовані з порушенням підстав та принципів декриміналізації.

Для того, щоб розкрити сутність підстав та принципів декриміналізації діянь слід визначити підстави та принципи криміналізації. Як відзначає В.М. Кудрявцев, процес криміналізації полягає у з'ясуванні цілей, підстав становлення кримінальної відповідальності за те чи інше діяння, в результаті чого формується сукупність норм кримінального права, які містять перелік злочинів і передбачених за них покарань, а також підстав та умов притягнення винних до відповідальності чи звільнення від неї [16, с. 86]. На основі аналізу досліджень сучасних авторів (Д.О. Балобанова, О.М. Готін, А.М. Орлеан та ін.) серед ключових підстав та принципів криміналізації діянь можна виділити такі: 1) існування суспільно небезпечної поведінки, яка потребує кримінально-правової заборони; 2) типовість і достатня поширеність (масовидність) суспільно небезпечних діянь; 3) необхідність впливу на суспільно небезпечну поведінку кримінально-правовими засобами; 4) домірність санкції та економія репресії при встановленні кримінальної відповідальності [17, с. 11; 18, с. 97; 19, с. 9; 20, с. 181]. З вказаного випливає, що необхідність декриміналізації діяння може бути виправдана виключно тоді, коли вона зумовлена втратою підстав його криміналізації. Тому варто погодитися з В.М. Поповичем, що безпідставною є декриміналізація тих діянь, які: 1) не втратили суспільної небезпеки; 2) спричиняють реальну загрозу безпеці громадян, суспільству; 3) мають масовий характер; 4) відтворюють причини та умови, які зумовлюють масове продукування безпідставно декриміналізованих діянь; 5) вчинення таких діянь не можна локалізувати і попереджати без застосування кримінального законодавства [21, с. 254].

На основі розглянутих підходів авторів В.В. Голіни, А.П. Закалюка, О.Г. Кальмана, В.М. Поповича та інших щодо визначення сутності понять “криміногенність”, “криміногенний фактор”, “криміногенна ситуація”, “криміногенний потенціал” тощо нами було сформульовано власне визначення понять “криміногенні процеси” та “криміногенні прояви”. Доцільність використання цих понять у сучасних кримінологічних дослідженнях підтверджена результатами проведеного нами комплексного кримінологічного дослідження криміногенних процесів у сфері корпоративних відносин, їх стану, причин, умов, проблем запобігання та протидії.

При цьому вважаємо, що вказані поняття доцільно використовувати в подальших кримінологічних дослідженнях (поряд із традиційними категоріями “злочинність” та “злочини” – В.Д.), як такі, що більш повно відображають структуру та складові елементи криміногенного потенціалу у відповідних сферах суспільних відносин.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Александров Ю.В.* Кримінологія : Курс лекцій / Ю.В. Александров, А.П. Гель, Г.С. Семаков. – К. : МАУП, 2002. – 295 с.
2. *Головкін Б.М.* Причинність у системі детермінації злочинності / Б.М. Головкін // Теорія і практика правознавства : електрон. наук. фах. вид. – 2014. – № 1. [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el\\_zbirnik/1.2014/11.pdf](http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el_zbirnik/1.2014/11.pdf).
3. *Попович В.М.* Економіко-кримінологічна теорія детінізації економіки / В.М. Попович. – Ірпінь : Академія державної податкової служби України, 2001. – 524 с.
4. *Дацюк В.Б.* Криміногенні процеси у сфері корпоративних відносин : кримінологічна характеристика, детермінація та запобігання : дис. канд. юрид. наук : 12.00.08 “Кримінальне право та кримінологія ; кримінально-виконавче право” / Дацюк В.Б. ; ДНДІ М-ва внутр. справ України. – К., 2015. – 254 с.
5. *Дацюк В.Б.* Особливості понятійного апарату в кримінологічних дослідженнях сфери корпоративних відносин / В.Б. Дацюк // Науковий вісник УжНУ. Серія “Право”. – 2012. – Вип. 20. – Ч. II. – Т. 3. – С. 29–32.

6. Великий тлумачний словник української мови / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел] – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2001. – 1440с.
7. *Кальман О.Г.* Понятійний апарат сучасної кримінології. Терминологический словарь / О.Г. Кальман, И.А. Христин; под. общ. ред. Голины В.В. – Х. : Изд-во “ООО ТО “Тимназия”, 2005. – 272 с.
8. *Закалюк А.П.* Курс сучасної української кримінології : теорія і практика : У 3 кн. / А.П. Закалюк. – К. : Видавничий дім “Ін Юре”, 2008. – Кн. 3 : Практична кримінологія. – 320 с.
9. *Попович В.М.* Правові основи банківської справи та її захист від злочинних посягань / В.М. Попович. – К. : Правові джерела, 1995. – 325 с.
10. *Попович В.М.* Тіньова економіка як предмет економічної кримінології / В.М. Попович. – К. : Правові джерела, 1998. – 447 с.
11. *Голіна В.В.* Криміногенний потенціал суспільства : поняття, зміст, форми реалізації / В.В. Голіна // Проблеми законності. – 2012. – № 119. – С. 166–176.
12. *Закалюк А.П.* Курс сучасної української кримінології : теорія і практика : У 3 кн. / А.П. Закалюк. – К. : Видавничий дім “Ін Юре”, 2008. – Кн. 1 : Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. – 424 с.
13. *Beling E.* Die Lehre vom Verbrechen / E. Beling. – Tübingen, 1906. – 548 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://archive.org/details/dielehrevomverb00beligoog>.
14. *Вереша Р.В.* Поняття та ознаки вини в нормативній кримінально-правовій концепції (теорії) / Р.В. Вереша // Вісник ААУ. – 2012. – № 1 (23). – С. 91–95.
15. Кримінальне право України : Загальна частина : підруч. / [Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, Л.М. Кривоченко та ін.] ; за ред. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – 3-тє вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 496 с.
16. *Кудрявцев В.Н.* Основания уголовно-правового запрета : криминализация и декриминализация / В.Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 1982. – 304 с.
17. *Балобанова Д.О.* Теорія криміналізації : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец.12.00.08 “Кримінальне право та кримінологія ; кримінально-виконавче право” / Д.О. Балобанова. – Одеса, 2007. – 17 с.
18. *Готін О.* Підстави криміналізації діянь / О. Готін // Право України. – 2005. – № 2. – С. 95–98.
19. *Орлеан А.М.* Соціальна обумовленість криміналізації та кримінально-правова характеристика торгівлі людьми : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 “Кримінальне право та кримінологія ; кримінально-виконавче право” / А.М. Орлеан. – Х., 2003. – 20 с.
20. *Орлеан А.М.* Кримінально-правове забезпечення в Україні охорони людини від експлуатації / А.М. Орлеан. – Кам’янець-Подільський : ПП Буйницький О.А., 2014. – 456 с.
21. *Попович В.М.* Теорія держави і права : концепція, праксеологія та методологія розвитку : монограф. / В.М. Попович. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 384 с.

Отримано 29.02.2016



І.Г. Лубенець

## НАСИЛЬСТВО СЕРЕД УЧНІВ ЗАГАЛЬНООСВІТНІХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ (БУЛІНГ ТА ЙОГО ПРИЧИНИ)

*В статті проводиться дослідження наукових підходів щодо явища булінгу серед школярів як форми конфліктної, агресивної поведінки, яка має систематичний характер та дисбаланс сили або влади. Проаналізовані причини та фактори, що сприяють вчиненню булінгової поведінки підлітків.*

**Ключові слова:** булінг, насильство, агресія, третирування, кібербулінг, загальноосвітні навчальні заклади.

*В статье проводится исследование научных подходов относительно явления буллинга среди школьников как формы конфликтного, агрессивного поведения, которое носит систематический характер и дисбаланс силы или власти. Проанализированы причины и факторы, способствующие совершению буллингового поведения подростков.*

**Ключевые слова:** буллинг, насилие, агрессия, третирувание, кибербуллинг, общеобразовательные учебные заведения.

*In the paper the approaches to the study of scientific phenomena of bullying among pupils as a form of conflict, aggressive behavior, which is systematic and imbalance of power or strength have been performed. The reasons and factors contributing to the committing of bullying behavior of adolescents are analyzed.*

**Keywords:** bullying, violence, aggression, cyberbullying, general educational establishments.

Соціальні трансформації та масштабні зміни в усіх сферах життя країни, криза сучасної сім'ї, послаблення впливу навчальних закладів на виховання дітей викликає загострення соціальних суперечностей у суспільстві, у тому числі у загальноосвітніх навчальних закладах. Зокрема, спостерігається збільшення кількості грубих конфліктів між учнями. У зв'язку із незавершеністю формування системи цінностей, моральних переконань, відсутністю життєвого досвіду неповнолітні неспроможні об'єктивно реагувати на різні зміни, вирішувати конфліктні ситуації, що може стати чинником вчинення правопорушень. Поширення серед учнів шкіл агресивної, насильницької поведінки стало досить серйозною соціальною проблемою, яка загрожує життю та здоров'ю дітей.

Конституція України (ст. 3) визнає життя і здоров'я людини найвищими соціальними цінностями. Захист дітей від усіх форм насильства передбачений у ст. 52 Основного Закону України та Законами України “Про освіту” (ст. 51), “Про охорону дитинства” (ст. 10), “Про попередження насильства в сім'ї”. У ст. 22 Закону України “Про загальну середню освіту” вказано, що загальноосвітній навчальний заклад забезпечує безпечні та нешкідливі умови навчання.

Незважаючи на законодавче закріплення недопустимості будь-якого насильства відносно дитини, ця проблема залишається актуальною для України. Дитина стикається з проявами агресії в різних сферах життя: вдома, у закладах освіти, на вулиці тощо. Раніше проблему насильства над дітьми розглядали лише в площині “дорослий-дитина”, але останнім часом домінуючим, найпоширенішим

видом насильства над дитиною є насильство з боку однолітків. Це підтверджують дані соціологічних опитувань та зростання зафіксованих випадків жорстокого поводження серед дітей у низці країн Світу. Вона виявляється і в тих фактах страшної агресії та жорстокості стосовно дітей, що стають відомими широкому колу громадськості завдяки засобам масової інформації. Серед усіх актів насильства, які зазнають діти, переважну більшість вчиняють їхні однокласники.

Так, згідно з дослідженнями Всесвітньої організації охорони здоров'я Україна посідає четверте місце в Європі після Росії, Албанії та Білорусі за рівнем насильства підлітків до їхніх однолітків.

За даними Міжнародного жіночого правозахисного центру “Ла Страда-Україна”, який працює в напрямі запобігання торгівлі людьми, ліквідації всіх форм дискримінації та насильства в суспільстві та захисту прав дітей, на його “гарячу” лінію за шість місяців у 2013 році надійшло 10 тисяч дзвінків, з яких 4 тисячі дзвінків були пов'язані з насильством у навчальних закладах [1].

В Україні у 2009 р. було проведено масштабне дослідження проблеми насильства в школах. Дослідженням було охоплено школи чотирьох областей України: Вінницької, Кіровоградської, Київської та Черкаської. У кожній області було обрано по 5 пілотних шкіл, які погодилися взяти участь у спільній роботі з дослідження та розв'язання проблеми. За допомогою спеціально розробленої анкети було опитано 8-12 учителів у кожній школі (загальна кількість – 332 особи), а також учнів трьох вікових груп: 9-11 років, 12-14 років і 15-16 років (всього 1236 учнів). 95% педагогів підтверджують наявність проблеми насильства серед дітей. Більше третини позитивно відповіли на запитання “Чи зазнають діти, з якими Ви працюєте, насильства?” Це підтверджують і самі діти. Приблизно третина з них зазначила, що не тільки регулярно зазнає насильства, а й не отримує адекватної допомоги в такій ситуації [2, с.4].

Слід зазначити, що проблема третирування у школах до цього часу вивчалась виключно психологами, соціологами та педагогами. Зокрема, їй були присвячені роботи таких вітчизняних вчених, як О. Дроздов, В. Ролінський, С. Стельмах, А. Чернякова та інші, а також зарубіжних авторів, зокрема, Д. Олвеус, К. Дьюкс, В. Бесаг, І. Конн, Х. Лейманн, Д. Лейн, М. Сольберг, М. Шафер та інших. Що стосується вітчизняних кримінологічних досліджень, то в них розглядалися лише загальні проблеми делінквентності неповнолітніх, а прояви агресії в юному віці висвітлювалися лише як один із різновидів маргінальної поведінки.

Дослідження спрямоване на вивчення явища булінгу серед учнів загальноосвітніх навчальних закладів, а також його причин.

Необхідність вивчення феномена насильства, агресії у дитячому та підлітковому віці обумовлюється тим, що її укорінення на ранніх етапах соціалізації дитини може призвести до низки небезпечних наслідків: від академічної неуспішності та прогулів занять до психічних розладів та самогубства, а згодом до кримінальної поведінки у дорослому віці.

Сучасні погляди суспільства на виховання дітей, неприйняття будь-якої форми насильства відносно дітей почали активно формуватись ще в минулому столітті, хоча насильство відносно дітей існувало завжди. Найперші публікації щодо насильства серед школярів з'явилися доволі давно. Ще у 1905 р. К. Дьюкс опублікував свою роботу щодо згаданої проблеми. Натомість перші систематичні дослідження феномена третирування учнів почали здійснювати на фоні гуманізації суспільства та освіти у 1970-х рр. скандинавські фахівці. З 1980-х, а особливо з 1990-х рр. цій проблемі почали приділяти велику увагу в інших країнах Західної

Європи, а також в США, Австралії, Японії. Це підтверджує, що шкільне насильство як соціальне явище набуло широкого розповсюдження в усьому світі.

Сучасні вітчизняні педагоги, психологи, соціологи для опису явища насильства серед учнів загальноосвітніх навчальних закладів використовують різні визначення, такі як: третирування, цькування, агресія та ін. У зарубіжній науковій літературі для визначення феномену третирування використовують термін “булінг”. Якщо звернутись до всесвітньої комп’ютерної мережі, то можна помітити, що на Інтернет-порталі Google слово “bullying” згадується більше, ніж 10 мільйонів разів. Існують навіть сайти, які присвячені проблемі булінгу серед школярів. У перекладі з англійської мови булінг (bullying) означає травлю, залякування, третирування [3].

Одним з перших вагомих досліджень булінгу вважаються роботи норвезького психолога-клініциста Д. Олвеуса, який розкриває сутність терміну “булінг” як ситуацію, в якій учень неодноразово піддається негативним діям з боку одного чи кількох інших учнів [4, с. 11].

Психолог І.С. Бердишев розглядає булінг як свідоме, тривале насильство, що не носить характеру самозахисту і походить від одного або кількох людей [5].

Д. Лейн та Е. Міллер визначають булінг як тривалий процес свідомого жорстокого ставлення, фізичного і (чи) психічного зі сторони одного чи групи дітей до іншої дитини чи дітей. В основі цього лежить не тільки і не стільки нерівність фізичних сил, скільки дисбаланс влади. Тобто булінг може бути проявом різноманітних видів агресії, але в значному відсотку випадків він ближче до опосередкованої, ніж до прямої форми. Швидше за все, саме тому булінг так довго не потрапляв до поля зору дослідників агресії. Адже пряму агресію видно всім, вона є соціально осудною [6, с. 49].

Підсумовуючи викладене вище, слід зазначити, що для кваліфікації булінгу як будь-яких насильницьких дій з боку учня (учнів) необхідна наявність таких загальних ознак: агресивна та негативна поведінка, повторюваність та систематичність насильницьких дій, дисбаланс влади чи сили між учасниками та умисність нанесення шкоди.

Вчені виділяють такі види булінгу: 1) фізичний (удари, стусани, поштовхи, плювки та ін.), 2) вербальний (принизливі коментарі, прізвиська, кепкування, дезінформація), 3) соціальний, що відбувається шляхом виключення із соціальної групи або ізоляцією (бойкот) та 4) кібербулінг (електронні листи, sms-повідомлення, зняття бійок на телефон, розміщення в Інтернеті відео).

Конфліктні ситуації – це частина життя будь-якої людини, але незрілість дітей в соціальному, а особливо психологічному стані робить їх особливо уразливими перед різними проявами насильства.

Для того, щоб зрозуміти, що таке булінг серед учнів, чому він існує та “набирає обертів”, необхідно визначити, які причини та явища суспільного життя цьому сприяють. Слід зазначити, що при дослідженні причин злочинності кримінологи використовують такі терміни, як “фактори”, “чинники”, “детермінанти” та ін., тому пропонуємо розглядати їх як синоніми.

*Причини булінгу* складні й різноманітні. Класифікують їх за різними ознаками. На наш погляд, доцільно поділити їх на 1) персональні (особистісні) та 2) соціальні.

Найбільш поширеними *персональними чинниками*, що впливають на формування агресивної (булінгової) поведінки, є такі:

- помилкове уявлення про те, що агресивна поведінка припустима;
- бажання заслужити авторитет в очах друзів й однолітків;
- бажання привернути увагу впливових дорослих;
- нудьга;

бажання отримати від жертви кошти або речі (вимагання);  
компенсація за невдачі у навчанні або громадському житті, а також від тиску батьків;

компенсація за жорстоке поводження з боку власних батьків або відсутність їхньої уваги [7].

Вчені довели, що причинами булінгу можуть бути також особливості характеру неповнолітнього. Зокрема, такі як імпульсивність, гіперактивність, егоїзм, занижена самооцінка. Також не менш серйозними причинами, що призводять до булінгу, є зловживання алкоголем, наркотиками, нав'язливе бажання ризику, обмежене почуття самозбереження, вплив комп'ютерних ігор, в яких пропагується насильство, різке звуження простору соціальної взаємодії дітей, яка на сьогодні у більшості випадків здійснюється у віртуальному світі. Тому слід зазначити, що пускових механізмів проявів насильства серед учнів дуже багато.

До *соціальних чинників*, які сприяють поширенню булінгу в загальноосвітніх навчальних закладах, належать такі.

1. Недостатнє усвідомлення суспільством явища булінгу серед школярів як соціальної проблеми. Існують помилкові уявлення про те, що діти часто конфліктують і не треба втручатися, а виховання хлопців передбачає їх участь у бійках, що допомагає виховати їх справжніми чоловіками.

2. Негативний вплив сім'ї. Сім'я – первинний інститут соціалізації дитини. Неспроможність сучасної сім'ї забезпечити потреби дитини в турботі, ігнорування її інтересів, жорстоке ставлення, пропаганда сили в сім'ї – все це впливає на формування агресивності з боку дитини. Тобто однією з головних причин булінгу в шкільному середовищі є невиконання своєї виховної функції сім'єю. Дитина не набуває позитивного досвіду соціалізації, а інколи (в деструктивних сім'ях) навпаки відбувається її десоціалізація. У дітей, які виховуються в неблагополучних сім'ях, досить часто спостерігаються емоційні розлади, депресивні стани, агресивність, що знаходить свій “вихід” у стосунках з однокласниками. Вчені зробили висновок, що діти з низькою здатністю до емпатії частіше походять з дисфункціональних сімей. Статистичні дані щодо України свідчать, що серед неповнолітніх правопорушників 21% – це сироти, 56,2% – виховувалися у неповних сім'ях низького матеріального статку [8, с. 90].

3. Відсутність послідовної, науково обґрунтованої державної політики запобігання булінгу в загальноосвітніх навчальних закладах. Лише в останні роки почали діяти “телефони довіри”, кризові центри, притулки для жертв насильства. Але на сьогодні практично відсутні освітні, реабілітаційні програми для підлітків, навчальні програми для батьків, схильних до насильства, та батьків, діти яких стали жертвами булінгу. У деяких країнах (США, Канада) такі програми вже існують. На наш погляд, їх необхідно впровадити в освітній процес і в Україні, оскільки це один із заходів профілактики насильства в загальноосвітніх навчальних закладах. Потрібно навчити дітей основам безпечного спілкування, вмінню розв'язувати конфліктні ситуації без застосування сили. Необхідні тренінги, що охоплюють дітей, батьків, педагогів, соціальних працівників і правоохоронні органи.

4. Низький рівень правової обізнаності населення та професійна невідповідність вчителів в частині реагування на факти булінгу. Діти часто не мають уявлення про коло своїх прав, про те, що вони мають право на захист від будь-якого насильства. Багатьом невідомо, до яких органів слід звернутися за захистом, які соціальні установи можуть їм надати допомогу. Тобто адміністрація загальноосвітнього навчального закладу повинна забезпечити вільний доступ до

інформації щодо викладених вище питань та вести пропаганду недопустимості насильства в жодному вигляді.

Педагоги повинні бути професійно підготовленими до бесід з дітьми на теми насильства, володіти навичками розв'язання проблем насильства між дітьми. Це необхідно для того, щоб жертва не залишалася з проблемою наодинці, а агресор усвідомлював, що жоден випадок булінгу не залишиться безкарним.

5. Пропаганда насильства через засоби масової інформації та в Інтернеті. За останні 40 років у світі було проведено більше 1000 досліджень, присвячених впливові телебачення і кінематографа на дітей. Дослідження проводилися в багатьох країнах світу, серед хлопчиків і дівчат, що належать до різних рас, національностей і соціальних груп. Проте результати досліджень були практично ідентичними: агресія на екрані робить дітей більш агресивними стосовно людей і неживих предметів [9, с. 33]. Вони поступово починають вважати насильство способом вирішення проблем та імітують побачене в реальному житті. Багато підлітків після перегляду сюжетів з картинами жорстокості, агресивності, самогубств ідентифікують себе з кіногероями і діють відповідно.

У зв'язку зі стрімким розвитком технічних засобів комунікації, поширеним явищем стає кібербулінг – це переслідування жертви в Інтернеті або за допомогою сучасних мобільних пристроїв. Тобто учні знімають акти насильства мобільними телефонами та розміщують відео в Інтернеті, щоб це побачили тисячі і мільйони очей. Насильство стає більш зухвалим. Віртуальне середовище, в якому відбувається кібербулінг, дозволяє агресорам відчувати себе менш уразливими та менш відповідальними за свої дії. До того ж кібербулінг може проявлятися різними способами: це і образи в чатах, на форумах, в блогах, електронні листи, sms-повідомлення та інше. Для успішного захисту дітей від насильства в Інтернеті необхідно залучення батьків, учителів, громадських організацій, державних установ, Інтернет-провайдерів, журналістів.

6. Відсутність належного соціально-правового механізму захисту від булінгу. На сьогодні чинне законодавство не містить визначення поняття булінгу. Тому вести статистику та юридично кваліфікувати прояви насильства в загальноосвітніх навчальних закладах неможливо.

Підсумовуючи викладене вище, слід наголосити, що існування явища булінгу в загальноосвітніх навчальних закладах вже ніхто не заперечує. Така поведінка підлітків зумовлюється рядом факторів: невиконанням своєї виховної функції сім'єю, відсутністю у свідомості школярів чіткого уявлення про недопустимість вирішення конфліктів за допомогою насильства; низьким рівнем правової обізнаності підлітків; недостатнім розумінням суспільством насильства як соціальної проблеми; відсутністю обґрунтованої державної політики запобігання булінгу; недосконалим законодавством та відсутністю відповідальності за насильство в школі; негативним впливом пропаганди насильства через засоби масової інформації та мережі Інтернет. Тому припинити булінг можливо лише за умови, що жоден випадок не залишиться поза увагою.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Тимків К.* Дітки із клітки... // Кореспондент. – 2013. – № 28. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://ua.korrespondent.net/journal/1583640-korrespondent-ditki-iz-klitki-ukrayinski-pidlitki-rvutsya-u-evropejski-lideri-za-rivnem-nasilstv>
2. *Ожйова О.М.* Шкільне насильство : сутність, види, профілактика : дис. канд. соц. наук : спец. 22.00.04 / О.М. Ожйова. – Харків, 2012. – 229 с.



3. Bullying / Мюллер В.К. Новый англо-русский словарь. – Перераб. и доп. изд. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rambler.ru/dict/new-enru/00/55/78.shtml.1>.
4. Превенція агресивності та насилля в освітньому середовищі : [методичні рекомендації] / [Дроздов О. Ю., Живолуп Л. В., Ніжинська О. В., Сухенко Я. В.,] ; за ред. Я. В. Сухенко. – Полтава : ПОІППО, 2011. – 80 с.
5. *Бердышев И.* Лекарство против ненависти (семинар) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ps.1september.ru/article.php?ID=200501822>.
6. *Борщевська А.В.* Булінг у школах як чинник психічного нездоров'я / А.В. Борщевська // Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – № 6. – С. 48–52.
7. Служба соціального забезпечення в сфері освіти. Булінг [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.education-support.org.uk/russian/parents/education-welfare-service/bullying/>.
8. *Король А.* Причини та наслідки явища булінгу / А. Король // Відновне правосуддя в Україні. – 2009. – № 1–2 (13). – С. 84–93.
9. *Ролінський В.І.* Соціально-педагогічні умови профілактики насильства щодо підлітків : дис. ... канд. пед. наук : спец. 13.00.05 / В.І. Ролінський. – К., 2005. – 235 с.

Отримано 31.03.2016

## ФІНАНСОВЕ ПРАВО ТА ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ

УДК 347.73:336.226

**В.О. Рядінська**

доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник

### ПРАВОВІ ОСНОВИ СІМЕЙНОГО ОПОДАТКУВАННЯ ЯК ПЛЬГОВОГО РЕЖИМУ ОПОДАТКУВАННЯ

*У статті розглядаються наукові підходи до визначення поняття “сімейне оподаткування”, на підставі чого констатується: причина розмаїття підходів до цього питання полягає в тому, що науковці обґрунтовують свою позицію на зарубіжному досвіді, який є неоднозначним – в різних країнах застосовуються різні механізми оподаткування доходів сім’ї. Проаналізовано досвід застосування сімейного оподаткування в Німеччині, США, Великобританії, Франції, Скандинавських країнах, Швейцарії, Японії та обґрунтовано доцільність застосування в Україні моделі сімейного оподаткування, яка застосовується в Німеччині. На підставі цього сформульовано поняття “сімейне оподаткування”, яке запропоновано використовувати в законодавстві України.*

**Ключові слова:** сімейне оподаткування, неоподатковуваний мінімум доходів громадян, сім’я.

*В статье рассматриваются научные подходы к определению понятия “семейное налогообложение”, на основании чего констатируется: причина многообразия подходов к этому вопросу заключается в том, что ученые обосновывают свою позицию на зарубежном опыте, который является неоднозначным – в разных странах применяются различные механизмы налогообложения доходов семьи. Проанализирован опыт применения семейного налогообложения в Германии, США, Великобритании, Франции, Скандинавских странах, Швейцарии, Японии и обоснована целесообразность применения в Украине модели семейного налогообложения, которая применяется в Германии. На основании этого сформулировано понятие “семейное налогообложение”, которое предложено использовать в законодательстве Украины.*

**Ключевые слова:** семейное налогообложение, необлагаемый минимум доходов физических лиц, семья.

*Paper deals with scientific approaches to the definition of “family tax”, on the basis of which it is stated: the reason for the variety of approaches to this issue lies in the fact that scientists justify their position on the foreign experience, which is ambiguous - in different countries there are different mechanisms of the taxation of family incomes. The experience in the use of family taxation in Germany, USA, UK, France, the Scandinavian countries, Switzerland, Japan and the expediency of application in Ukraine of family taxation model, which is used in Germany, is analyzed. On this basis, it is formulated the concept of “family tax”, which is proposed to use in the legislation of Ukraine.*

**Keywords:** family taxation, non-taxable minimum of incomes of physical persons, family.

У попередніх публікаціях нами було приділено увагу доцільності запровадження в податкову систему України сімейного оподаткування як одному з аспектів реалізації принципу соціального орієнтування податкового регулювання для удосконалення системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні [1, с. 190]. В податковому законодавстві України немає визначення сімейного законодавства, оскільки податкова система нашої країни не передбачає застосування такого інституту.

Серед науковців немає однозначності у визначенні поняття “сімейного оподаткування”. На думку А.А. Аксьонової, сімейне оподаткування є режимом оподаткування доходів сім’ї як добровільного об’єднання платників податків, за якого забезпечуються переваги для таких платників перед іншими (індивідуальними) платниками податків [2, с. 121]. Отже, авторка виділяє два основні аспекти, що притаманні сімейному оподаткуванню як юридичному інституту: по-перше, це визначення консолідованого платника податків – сім’ї, а по-друге, надання цьому платнику пільгового режиму оподаткування порівняно з індивідуальними платниками. О.Н. Савіна вважає, що сімейне оподаткування становить оподаткування доходів консолідованої групи – членів сім’ї, за якого враховуються витрати на утримання дітей та інших утриманців з метою гарантування мінімального прожиткового мінімуму для кожного члена родини [3, с. 54]. Тобто науковець також акцентує увагу на визначенні сім’ї як консолідованого платника податків, але сутність пільгового режиму такого оподаткування вбачає у можливості надання податкових відрахувань (вирахувань з суми оподатковуваного доходу певних витрат на утримання непрацездатних членів родини).

Причиною неоднозначного підходу до визначення сутності сімейного оподаткування є те, що кожен з авторів, розглядаючи цей аспект соціального орієнтування оподаткування доходів, посилався на зарубіжний досвід, який є неоднозначним – в різних країнах застосовуються різні механізми оподаткування доходів сім’ї.

Наприклад, у Німеччині сімейне оподаткування безпосередньо пов’язане з неоподатковуваним мінімумом доходів фізичних осіб. Так, відповідно до § 211 Закону Федеративної Республіки Німеччина “Про прибутковий податок” (нім. *Einkommensteuergesetz* (EStG)) залежно від сімейного стану кожній фізичній особі-платникові податків присвоюється податковий клас, залежно від якого визначається розмір неоподаткованого мінімуму (нім. *Steuerfreibetrag*). До осіб I податкового класу (нім. *Steuerklasse I*) належать: особи, що не перебувають в шлюбі або зареєстровані як цивільні партнери; особи, які перебувають в шлюбі або партнерстві, але другий з їх подружжя або партнер постійно проживають за кордоном; особи, які перебувають в шлюбі або партнерстві, але впродовж тривалого часу проживають окремо; розлучені; вдови/вдівці, якщо після смерті другого з їх подружжя/зареєстрованого партнера пройшло більше року. Для осіб цього класу неоподатковуваний мінімум складає 8354 євро на рік (з суми отриманих за рік доходів вираховується цей мінімум і ПДФО розраховується з суми, що залишилася). До осіб II податкового класу (нім. *Steuerklasse II*) належать ті самі особи, якщо вони: поодинці виховують щонайменше одну неповнолітню дитину (самотня мати або самотній батько); мають право на спеціальну державну допомогу для такої категорії громадян (нім. *Alleinerziehendenentlastungsbetrag*). Для осіб цього класу неоподатковуваний мінімум збільшується на 1308 євро на рік (тобто складає 9662 євро на рік). До III податкового класу (нім. *Steuerklasse III*) належать: особи, що проживають разом з чоловіком/дружиною або зареєстрованим

партнером, з яким веде спільне господарство, та не обрали четвертий клас; вдови/вдівці, які до смерті другого з подружжя або зареєстрованого партнера проживали спільно, ведучи спільне господарство і після смерті другого з подружжя/зареєстрованого партнера пройшло не більше року. Для фізичних осіб, що належать до цього класу, неоподатковуваний мінімум складає 16008 євро на рік. До осіб IV податкового класу (нім. *Steuerklasse IV*) належать: особи, що перебувають в шлюбі або цивільному партнерстві, проживають спільно, ведучи спільне господарство, та не обрали третій або п'ятий податковий класи. До осіб V податкового класу (нім. *Steuerklasse V*) належать особи, другий із подружжя яких (зареєстрований партнер) має третій податковий клас. У цьому класі немає неоподаткованого мінімуму доходів громадян, тому податок сплачується з усієї суми річного доходу (якщо він є). До осіб VI податкового класу (нім. *Steuerklasse VI*) належать особи, які працюють на декількох роботах. Цей клас є додатковим і присвоюється особам для додаткових податкових карт. У ньому відсутній неоподатковуваний мінімум [4].

У фізичних осіб-платників податків в Німеччині податковий клас вноситься в картку нарахування податку на доходи (нім. *Lohnsteuerkarte*), яка являє собою електронний запис в центральній базі даних податкових органів. При поданні річної декларації про доходи фізичні особи, залежно від типу сім'ї, можуть обрати податкові моделі сімейного оподаткування за власним вибором, залежно від того, яка з них буде вигіднішою для них (у якій неоподатковуваний мінімум буде більшим). Наприклад, подружжя, що перебуває в шлюбі та проживає спільно, особи, що зареєстровані як партнери, в тому числі одностатеві пари, можуть обрати варіанти IV+IV або III+V; особи, що перебувають в шлюбі або зареєстрованому партнерстві, які тривалий час проживають окремо – I+I. При цьому раз на рік можливо змінити податковий клас і, якщо при зміні класу виявляється, що за новою моделлю сімейного оподаткування платник переплатив, то податок на доходи перераховується за весь рік і суми переплачених податків повертаються платникові податків. Особливо хотілося б підкреслити, що фінансовою дирекцією Німеччини розроблено спеціальну електронну програму, яка дозволяє зробити вибір між податковими класами для сімейних пар [5]. Крім цього, сімейне оподаткування в Німеччині передбачає звільнення від оподаткування додаткових сум отриманих доходів, якщо в сім'ї є діти – “батьківська неоподатковувана сума” (нім. *Zahl für die Kinderfreibeträge*), яка для осіб I, II та III податкового класу складає 7008 євро на рік, а для осіб IV класу – 3504 євро на рік, які також вираховуються з суми доходів, що оподатковувалися (особам V та VI податкового класу батьківський неоподатковуваний мінімум не нараховується). Кількість дітей заноситься в картку нарахування податку на доходи [6]. Тобто застосування сімейного оподаткування в Німеччині як окремого аспекту реалізації принципу соціального орієнтування податкового регулювання передбачає застосування до консолідованого платника податків – сім'ї пільгового режиму оподаткування, який проявляється у встановленні іншого (більшого), ніж для індивідуального платника неоподаткованого мінімуму, який вираховується з сукупного доходу всіх членів сім'ї та враховує витрати на утримання непрацездатних членів цієї сім'ї.

У США оподаткування доходів фізичних осіб регулюється правовими нормами федерального та місцевого рівнів (у IRC, регулятивних документах, розроблених Казначейством США (англ. *Treasury Regulations*) та системою прецедентів розгляду податкових спорів у суді), згідно з якими оподаткування доходів фізичних осіб в цій країні пов'язане не лише із сімейним становищем,

але й з віком фізичної особи, залежно від яких встановлюються ставки неоподатковуваних мінімумів. Так, відповідно до IRC, для одинокої фізичної особи (англ. *Single*), молодшої за 65 років, неоподаткований мінімум (англ. *Standard Deduction*) складає 10 150 доларів США на рік, а старшої за 65 років – 11,700; для голови сім'ї (англ. *Head of household*), молодшого за 65 років, – 13050 доларів США, для подружжя, які подають декларацію про отримані доходи спільно (англ. *Married, filing jointly*), за умов, що обидва з подружжя молодші за 65 років, – 20300 доларів США; за умов, якщо один з подружжя старший за 65 років – 21500 доларів США, за умов, якщо обидва з подружжя старші за 65 років, – 22700 доларів США; для вдови (вдівця), що має неповнолітню дитину (англ. *Qualifying widow(er) with dependent child*), якщо він(вона) молодші за 65 років, – 16350 доларів США; якщо він(вона) старші за 65 років, – 17550 доларів США. Крім того, для кожного члена сім'ї передбачається додаткове вирахування – “особисте звільнення” (англ. *Personal Exemption*) у розмірі 3900 доларів США, яке також вираховується з суми доходів, що оподатковуються [7].

У Великобританії система оподаткування доходів сім'ї врегульовується в Законі “Про прибутковий податок” (англ. *Income Tax*) і здійснюється з урахуванням того, що сімейна пара розглядається як єдиний консолідований платник, при цьому вважається, що дружина перебуває на утриманні чоловіка. Тому чоловікові як голові сім'ї нараховується податкова знижка (додаткова, крім особистої знижки (англ. *Personal Allowances*)). Заповнення декларації покладається на чоловіка, а якщо дружина має доходи, то вони додаються до доходів чоловіка. У випадку, якщо подружжя має дітей, то особиста знижка збільшується на 7 фунтів стерлінгів за тиждень. У 2014 р. особиста знижка (фактично – неоподатковуваний мінімум) у Великобританії складала 3445 фунтів стерлінгів [8].

Подібний механізм сімейного оподаткування застосовується в Скандинавських країнах, Швейцарії, Японії та інших країнах.

У Франції механізм сімейного оподаткування закріплюється у Законі “Про податок на доходи фізичних осіб” (фр. *L'impôt sur le revenu*) і полягає в тому, що сукупний оподатковуваний дохід сім'ї розділяється на встановлений законом коефіцієнт залежно від складу сім'ї для визначення кількості часток, що оподатковуються податком на доходи фізичних осіб. До визначеної частки застосовується відповідна прогресивна ставка, яка помножується на такий же коефіцієнт. Коефіцієнт визначається залежно від статусу особи: для одиноких осіб, розлучених осіб та вдови/вдівця без залежних від них осіб – сімейний коефіцієнт складає 1; для одиноких осіб, для розведених осіб та овдовілого з подружжя з 1 дитиною, старшою за 18 років, або інвалідом чи учасником війни – 1,5; для подружжя без дітей або розлучених батьків з 1 дитиною – 2; для подружжя з 1 дитиною, одиноких або розлучених батьків з 2 дітьми – 2,5; для подружжя і овдовілого з подружжя з 2 дітьми – 3; для одиноких або розведених батьків з 3 дітьми – 3,5; для одиноких або розведених батьків з 4 дітьми – 5; для одиноких або розлучених батьків з 5 дітьми – 5,5; для подружжя та овдовілого з подружжя, що мають 5 дітей – 6; для одиноких або розлучених батьків, що мають 6 дітей – 6,5. Отриманий результат є величиною податкового зобов'язання сім'ї (фр. *Quotient Familial*), який заявляється в декларації про отримані протягом року доходи [9, с. 36]. Отже, для врахування чисельності та складу сім'ї використовується система розрахунку сімейного коефіцієнта, який виражає дохід, що припадає на одну частку, що характеризує сімейне становище платника. Виходячи з доходів, які заявляються в декларації, ставки податку на доходи фізичних осіб складають від 0 до 40 %: якщо сукупний дохід сім'ї не перевищує 5875 євро, то ставка податку



складає 0 %; від 5875 до 11720 євро – 5,5 %; від 11720 до 26030 євро – 14 %; від 26030 до 69783 євро – 30 %; від 69783 євро – 40 % [9, с. 36].

Отже, виходячи із аналізу сімейного оподаткування в зарубіжних країнах, можемо констатувати, що на сучасному етапі оподаткування доходів сім'ї має такі особливості: 1) механізм сімейного оподаткування визначається у законах, які закріплюють правовий механізм податку на доходи фізичних осіб; 2) сім'я визначається як специфічний, консолідований платник податків, при оподаткуванні якого враховуються доходи всіх її членів та витрати на утримання дітей; 3) платник податків має право вибору при обранні режиму оподаткування (сплачувати ПДФО як індивідуальний платник чи як консолідований); 3) у практиці зарубіжних країн утворилися дві моделі сімейного оподаткування: а) перша (Німеччина, США, Великобританія, країни Скандинавії та інші) полягає в тому, що залежно від сімейного стану та кількості членів сім'ї (у тому числі тих, що вимагають утримання), для сім'ї як консолідованого платника податків надається пільговий режим оподаткування шляхом встановлення більшого, ніж для індивідуального платника податків-окремої фізичної особи, неоподаткованого мінімуму, який збільшується залежно від зростання кількості членів сім'ї, що вимагають утримання; при цьому, залежно від індивідуальних обставин, можливі додаткові податкові відрахування із суми оподаткованого доходу; б) друга (Франція) полягає в тому, що при оподаткуванні доходів сім'ї встановлюється сімейний коефіцієнт, який залежить від сімейного стану і кількості членів сім'ї та слугує абсолютною величиною у розрахунках отриманих доходів.

Для України на сучасному етапі запровадження сімейного оподаткування доцільно здійснити за першою моделлю. По-перше, саме ця модель запозичується більшістю країн, які обирають для себе політику сімейного оподаткування. По-друге, вона є більш простою при розрахунках податку на доходи фізичних осіб, що має вирішальне значення при заповненні декларацій про отримані доходи безпосередньо фізичними особами, оскільки забезпечить меншу кількість арифметичних помилок. По-третє, її застосування буде органічно поєднуватися із застосуванням неоподаткованого мінімуму доходів фізичних осіб, доцільність введення якого обґрунтовано нами в попередніх публікаціях.

З огляду на це, поняття сімейного оподаткування в системі оподаткування доходів фізичних осіб в Україні можна визначити як спеціальний режим оподаткування, що полягає у встановленні для певного консолідованого платника податків (сім'ї) пільгового режиму оподаткування шляхом встановлення більшого, ніж для індивідуального платника податків – фізичної особи, неоподаткованого мінімуму, з метою реалізації конституційного права на достатній життєвий рівень для фізичної особи та її сім'ї, запровадження реалізації принципу рівності податкового тягаря при оподаткуванні сімей з різним складом та індивідуальних платників, а також підвищення статусу сім'ї як соціального інституту для посилення мотивації у фізичних осіб до формування сім'ї. Зазначену дефініцію пропонуємо закріпити у пп. 14.1.227-1 п. 14.1 ст. 14 ПК України. Механізм сімейного оподаткування повинен бути закріплений у нормах, що визначають порядок оподаткування доходів фізичних осіб, тобто в розділі IV ПК України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Рядінська В.О. Принцип соціального орієнтування податкового регулювання як важливий аспект удосконалення системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні (частина I) / В.О. Рядінська // Наука та правоохорона. – 2015. – № 3. – С. 189–199.

2. Аксенова А.А. Налогообложение доходов физических лиц: индивидуальное или семейное? / А.А. Аксенов // Наукоеведение. – 2013. – № 6. – С. 119–129.

3. *Савина О.Н.* Семейное налогообложение как инструмент усиления социализации налоговой политики на современном этапе / О.Н. Савина // *Международный бухгалтерский учет.* – 2013. – № 20. – С. 52–57.
4. Gränert Jochem. Geld vom Staat für Eltern: Steuervorteile und Familienleistungen. FALKEN Taschenbuch. München, 1996.
5. Kaufmännisches Lexikon: Wirtschaft für jedermann. Herausgeben von Paul Rump. München, 1995.
6. Beck-Wirtschaftsberater: Lexikon der Betriebswirtschaft. Deutscher taschenbuchverlag, 1994.
7. Налогообложение США. Когда нужно заполнять налоговую декларацию в США [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://prohappy.ru/kogda-nujno-zapolnyat-nalogovuyu-deklaraciju-v-ssha/>.
8. Income Tax [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.gov.uk/topic/personal-tax/income-tax>.
9. *Терентьева С.Н.* Сравнительная характеристика налогообложения физических лиц налогом на доходы в США и во Франции / С.Н. Терентьева // *Финансовый менеджмент.* – 2005. – № 2. – С. 34–39.

Отримано 01.03.2016

С.П. Филь,  
здобувач ДНДІ МВС України

## ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

*У статті аналізуються норми вітчизняного митного законодавства стосовно сприяння захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України. Розглядається спеціальне законодавство у сфері інтелектуальної власності щодо правового регулювання об'єктів права інтелектуальної власності, сприяння захисту яких забезпечують органи доходів і зборів. Вказуються основні проблеми та шляхи їх вирішення.*

**Ключові слова:** права інтелектуальної власності, об'єкти права інтелектуальної власності, митне законодавство, органи доходів і зборів.

*В статье анализируются нормы отечественного таможенного законодательства относительно содействия защите прав интеллектуальной собственности при перемещении товаров через таможенную границу Украины. Рассматривается специальное законодательство в сфере интеллектуальной собственности относительно правового регулирования объектов права интеллектуальной собственности, содействия защите которых обеспечивают органы доходов и сборов. Указываются основные проблемы и пути их решения.*

**Ключевые слова:** права интеллектуальной собственности, объекты права интеллектуальной собственности, таможенное законодательство, органы доходов и сборов.

*Paper analyzes the rules of national customs legislation on the promotion of intellectual property protection in the movement of goods across the customs border of Ukraine. Special legislation on intellectual property on the legal regulation of intellectual property protection promotion which provides of the authorities' incomes and fees is considered. The main problems and their solutions are identified.*

**Keywords:** intellectual property rights, objects of intellectual property rights, customs legislation, authorities of income and fees.

У процесі вступу України до Світової організації торгівлі особливої актуальності набуло питання захисту прав інтелектуальної власності (далі – ПІВ) на митному кодоні. Однією з необхідних умов приєднання України до СОТ була обов'язкова відповідність вітчизняного законодавства у сфері інтелектуальної власності нормам міжнародної Угоди про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності (ТРИПС). Тобто, згідно з Угодою ТРИПС країни-учасниці зобов'язуються забезпечити на своїй території дію таких процедур, які дозволяють здійснювати заходи, що запобігають порушенню законодавства у сфері охорони прав інтелектуальної власності та їх недопущення [1].

Ставши повноцінним членом СОТ у 2008 році, Україна засвідчила факт створення національної нормативно-правової бази та організаційної структури

органів державної влади, які прямо або опосередковано забезпечують захист прав інтелектуальної власності [2].

З підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2014 році Україна зобов'язалась гармонізувати національну систему охорони та захисту ПІВ відповідно до Глави 9 “Інтелектуальна власність” Угоди. Також Україна зобов'язалась повністю впровадити положення стосовно митних заходів на кордоні, передбачених ст. 250 протягом трьох років з дати набрання чинності Угоди [3].

Зі вступом у дію економічної частини цієї Угоди з 1 січня 2016 року, питання забезпечення захисту прав інтелектуальної власності при переміщенні товарів через митний кордон України потребує особливої уваги, особливо для створення з європейськими країнами спільного ринку інтелектуальної власності та розвитку міжнародної торгівлі в цілому [4].

Вітчизняне митне законодавство щодо захисту прав інтелектуальної власності вивчали Г.О. Андрощук, Б.І. Бабенко, І.М. Бенедисюк, Н.В. Волкова, В.С. Дробязко, В.П. Жванова, У.В. Кмецінська, О.Є. Колосов, І.М. Коросташова, Д. Лонг, Ю.О. Медвідь, О.В. Миронова, Е.С. Молдаван, Г.В. Підпригода, О.О. Пунда, П. Рей, О.М. Тропіна, Л.Г. Чистоклетов, Г.О. Швець, О.В. Яковенко та ін. У своїх працях вони досліджували сприяння захисту ПІВ під час переміщення товарів через митний кордон України та гармонізацію національного законодавства із нормами законодавства Євросоюзу.

Однак, незважаючи на доволі широкий спектр дослідження науковцями питання захисту ПІВ, фрагментарно розкритими залишаються питання щодо нормативно-правового забезпечення захисту прав інтелектуальної власності на митному кордоні України, що детермінує актуальність обраної теми статті.

З огляду на зазначене, метою цієї статті є дослідження особливості реалізації митного законодавства України щодо захисту ПІВ.

Українське митне законодавство стосовно захисту ПІВ складається з Конституції України, кодифікованого нормативно-правового акту (Митного Кодексу України (МКУ)), нормативно-правових актів у сфері митної діяльності, міжнародних договорів, а також спеціального законодавства у сфері інтелектуальної власності.

Важливе місце у створенні правової системи захисту ПІВ посідає основний закон України – Конституція. Закріплені норми у другому розділі “Права, свободи та обов'язки людини і громадянина” Конституції України відтворюють не тільки фактичний і юридичний статус особи в суспільстві, а й суть демократії, що існує в державі, соціальні можливості, які закладені безпосередньо в суспільному ладі. Вагомою складовою конституційно-правового статусу людини є забезпечення кожній людині права володіти, користуватися й розпоряджатися результатами своєї інтелектуальної творчої діяльності [5, ст. 41]. Також свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності [5, ст. 54].

Зосередимо увагу на основному кодифікованому акті митного законодавства – МКУ. Прийнятий у 2012 році МКУ є імплементацією норм Угоди ТРІПС щодо захисту прав інтелектуальної власності та відтворенням норми законодавства Євросоюзу щодо запобігання порушенням ПІВ.

Розділ XIV МКУ регламентує заходи органів доходів та зборів (зараз вони мали назву митні органи) щодо сприяння захисту ПІВ під час переміщення товарів через митний кордон України [6, ст. 397–403].

На думку Н.В. Волкової Розділ XIV МКУ регламентує саме порядок “сприяння захисту”, а не “охорони” чи “захисту” ПІВ органами доходів та зборів [7,

с. 49]. Таку позицію підтримують також юристи. Вони аргументують свою позицію тим, що прийнятий новий МКУ ввів положення стосовно звільнення органів доходів та зборів від відповідальності за пропуск товарів, що порушують право інтелектуальної власності правовласників. До речі, положення стосується товарів, що містять об'єкти, включені до Митного реєстру, а також товарів, з не включеними в реєстр ОПІВ, але які підлягають охороні відповідно до закону. Тобто, виходячи з цієї норми, органи доходів та зборів звільняються від відповідальності за невиконання ними своїх обов'язків щодо належної перевірки товарів, у тому числі на можливість порушення прав інтелектуальної власності. Більше того, така норма суперечить загальним положенням нормативно-правових актів щодо відповідальності органів державної влади за власні рішення, дії або бездіяльність [8].

З погляду М.Я. Азарова, І.Г. Бережнюка, І.М. Коросташової, В.Я. Нагоги та П.В. Пашка використаний термін “сприяння” у Розділі XIV МКУ, обумовлено двома чинниками [9, с. 85–86; 10, с. 29]. По-перше, об'єкти ПІВ характеризуються складністю та різноманітністю, що часто унеможлиблює їх ідентифікацію та визначення під час переміщення через митний кордон, тому органи доходів та зборів здійснюють контроль за переміщенням таких об'єктів ПІВ, які можна ідентифікувати на підставі фізичного огляду або в результаті документальної перевірки. По-друге, відповідно до ст. 424 Цивільного кодексу України (ЦКУ) захист ПІВ правовласника – це його: “...3) виключне право перешкоджати неправомірному використанню об'єкта права інтелектуальної власності, в тому числі забороняти таке використання...” [11]. Більше того, вони вважають, що лише в окремих випадках, з огляду на критичну ситуацію у сфері захисту окремих об'єктів або на підставі міждержавних угод, держава може адміністративно брати на себе захист деяких об'єктів ПІВ.

Більш того, цивілісти не погоджуються з подібним визначенням поняття “виключного права” вченими-правознавцями. Власну позицію із зазначеного питання не можливо визначити без врахування масштабів збитку від обороту контрафактної продукції на міжнародному ринку та небезпеки, завданої від споживання підроблюваних продуктів харчування, лікарських препаратів, одягу, взуття, аксесуарів та дитячих іграшок.

За даними Організації економічного співробітництва і розвитку та Відомства з інтелектуальної власності ЄС, загальний обсяг світового ринку контрафактної та піратської продукції за 2013 рік був оцінений в 461 млрд дол. США, що у порівнянні із загальним обсягом імпорту в світовій торгівлі 17,9 трил. дол. США склало близько 2,5 % від світового імпорту. При цьому близько 5 % імпортованих товарів на територію Євросоюзу є підробленими [12].

До основних заходів органів доходів та зборів сприяння захисту ПІВ під час переміщення товарів через митний кордон, передбачених МКУ, слід виділити такі: митний контроль та митне оформлення товарів, що містять об'єкти ПІВ (ст. 397); митний реєстр об'єктів ПІВ (ст. 398); припинення митного оформлення товарів на підставі даних митного реєстру (ст. 399); припинення митного оформлення товарів за ініціативою митного органу (ст. 400); спрощена процедура знищення товарів, митне оформлення яких призупинено за підозрою у порушенні прав інтелектуальної власності (ст. 401); зміна маркування на товарах та їх упаковці (ст. 402) [6].

Що стосується основних визначень понять у сфері інтелектуальної власності в МКУ розрізняються такі терміни: “об'єкт права інтелектуальної власності”, “правовласник”, “контрафактні товари” [6, ст. 4]. На жаль, існує прогалина в



українському митному законодавстві стосовно визначення поняття “піратські товари”. Натомість у ст. 50 Закону України “Про авторське право і суміжні права” порушенням авторського права і суміжних прав визначається піратство, тобто опублікування, відтворення, ввезення на митну територію України, вивезення з митної території України і розповсюдження контрафактних примірників творів [13]. Таке тлумачення дає можливість визначити піратство як контрафактні товари.

Для сприяння захисту ПІВ, вжиття заходів щодо запобігання переміщенню через митний кордон України товарів з порушеннями майнових прав інтелектуальної власності, недопущення переміщення через митний кордон України контрафактних товарів, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику (на сьогодні – це Державна фіскальна служба) веде митний реєстр ОПІВ, які охороняються відповідно чинного законодавства у сфері інтелектуальної власності, на підставі заяв правовласників [6, ст. 398, 544].

Цей реєстр надає право власнику об’єктів права інтелектуальної власності (далі – ОПІВ), який має підстави вважати, що під час переміщення товарів через митний кордон України порушуються чи можуть бути порушені його майнові права на ОПІВ, подати до Державної фіскальної служби заяву про сприяння захисту належних йому майнових прав на ОПІВ шляхом внесення відповідних відомостей до митного реєстру ОПІВ [6, ст. 398].

Чіткий порядок реєстрації у митному реєстрі ОПІВ регламентується наказом Міністерства фінансів України від 30 травня 2012 року № 648. Затверджений порядок визначає алгоритм реєстрації ОПІВ у митному реєстрі та встановлює форму заяви, перелік інформації та документів, які додаються до заяви, порядок подання та розгляду заяви та ведення митного реєстру [14].

До митного реєстру ОПІВ вносяться дані про об’єкти авторського права і суміжних прав, винаходи, корисні моделі, промислові зразки, торгові марки, географічні зазначення та сорти рослин.

Варто підкреслити, що одна із головних умов, яка необхідна для реєстрації ОПІВ в митному реєстрі, – це набуття суб’єктом ПІВ майнових прав на цей ОПІВ. Тобто перед подачею даних про ОПІВ до митного реєстру необхідно здійснити державну реєстрацію ОПІВ з отриманням охоронних документів або здійснити передачу майнових прав за цивільно-правовим договором.

Крім того, власник зареєстрованого ОПІВ в митному реєстрі в разі припинення чинності або визнання недійсним ПІВ на цей об’єкт, а також про часткову або повну передачу майнових прав на ОПІВ повинен сповістити про це Державну фіскальну службу.

Станом на 1 лютого 2016 року до митного реєстру внесено 2 933 об’єкти. З них тільки 17 об’єктів внесено у січні 2016 року. Динаміка внесення ОПІВ до митного реєстру ОПІВ за останні п’ять років є такою: в 2010 р. – 80 об’єктів, в 2012 р. – 277 об’єктів, в 2013 р. – 1381 об’єкт, в 2014 р. – 1530 об’єктів та в 2015 р. – 485 об’єктів [15].

З огляду на статистичні дані Державної фіскальної служби кількість ОПІВ, винесених до митного реєстру ОПІВ за останні 5 років, збільшилась майже в 30 разів. Найбільший сплеск припав на 2013 рік у зв’язку із прийняттям нової редакції Митного кодексу в 2012 році, яка дозволила правовласникам вносити ОПІВ в митний реєстр за спрощеною процедурою подання заявки та відмовитися від обов’язкової грошової застави. Позитивна тенденція внесення патентовласниками в митний реєстр ОПІВ в Україні надає можливість органам доходів і

зборів сприяти захисту ПІВ у вигляді блокування ввезення та вивезення товару з порушенням майнових прав інтелектуальної власності.

В МКУ передбачена адміністративна санкція за вчинення дій щодо переміщення товарів через митний кордон України з порушенням прав інтелектуальної власності. Такі дії тягнутимуть за собою накладення штрафу в розмірі однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією товарів, що переміщуються з порушенням права інтелектуальної власності [6, ст. 476].

Основною нормативно-правовою базою стосовно охорони прав на об'єктів права інтелектуальної власності, сприяння захисту яким здійснюють органи доходів і зборів, є: Цивільний Кодекс України (ЦКУ) та спеціалізоване законодавство у сфері інтелектуальної власності.

Основний цивільно-правовий механізм регулювання охорони прав інтелектуальної власності України утворився з прийняттям в 2003 році Книги четвертої “Право інтелектуальної власності” ЦКУ [11].

У цій Книзі ЦКУ відображає загальні положення цивільно-правового регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері інтелектуальної власності, та включає: поняття та зміст права інтелектуальної власності; правові норми, які закріплюють перехід права інтелектуальної власності на об'єкти; особливості правового режиму об'єктів, що створені на замовлення та під час виконання трудових обов'язків; визначення способів цивільно-правового захисту права інтелектуальної власності.

Правові норми, які містяться у главі 35 ЦКУ “Загальні положення про право інтелектуальної власності” регулюють питання, пов'язані з: поняттям права інтелектуальної власності; співвідношенням права інтелектуальної власності та права власності; об'єктами і суб'єктами права інтелектуальної власності; підставами набуття права інтелектуальної власності; особистими немайновими і майновими правами інтелектуальної власності; строком чинності права інтелектуальної власності; використанням об'єктів права інтелектуальної власності та переданням майнових прав інтелектуальної власності; здійсненням прав інтелектуальної власності, які належать кільком особам; правами інтелектуальної власності на об'єкти, що створені у зв'язку з виконанням трудового договору або за замовленням; наслідками порушення прав інтелектуальної власності; захистом прав інтелектуальної власності судом [11].

Інші глави книги четвертої ЦКУ регулюють норми, пов'язані з охороною прав на ОПІВ, а саме: об'єкти авторського права і суміжних прав; наукові відкриття; винаходи, корисні моделі, промислові зразки; компонування (топографії) інтегральних мікросхем; раціоналізаторські пропозиції; сорти рослин; породи тварин; комерційні (фірмові) найменування; торговельні марки (знаки для товарів і послуг); географічні зазначення (зазначення походження товарів) та комерційну таємницю.

Незважаючи на той факт, що з прийняттям ЦКУ була виділена окрема книга четверта “Право інтелектуальної власності”, спеціальне законодавство в Україні залишилося.

До некодифікованих актів у сфері інтелектуальної власності, що регламентують охорону зазначених ОПІВ у ст. 4 МКУ, слід віднести такі закони України: “Про авторське право і суміжні права”, “Про охорону прав на винаходи і корисні моделі”, “Про охорону прав на промислові зразки”, “Про охорону прав на знаки для товарів і послуг”, “Про охорону прав на зазначення походження товарів” та “Про охорону прав на сорти рослин”.

Вкрай важливе місце серед нормативно-правових актів, що регламентують захист ПІВ на митному кордоні України, займають постанови органів виконавчої влади, якими затверджуються порядки набуття майнових прав на ОПІВ. Адже до митного реєстру ОПІВ можна віднести дані тільки при наявності охоронних документів на ОПІВ.

Норми, що регулюють відносини у сфері інтелектуальної власності, містяться також в інших законах України, а саме: “Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп’ютерних програм, баз даних”, “Про особливості державного регулювання діяльності суб’єктів господарювання, пов’язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування”, “Про науково-технічну інформацію”, “Про захист від недобросовісної конкуренції”, “Про державне регулювання у сфері трансферу технологій”, “Про лікарські засоби”.

Враховуючи досвід зарубіжних країн щодо кодифікації законодавства в сфері інтелектуальної власності, таких як: Вірменія, Бельгія, Болгарія, Чехія, Польща, Угорщина, Німеччина, в яких право інтелектуальної власності регулюється двома законами “Про авторське право і суміжні права” та “Про промислову власність”, або таких країнах, як Австралія, Еквадор, Філіпіни, Франція, Росія, законодавство в галузі інтелектуальної власності повністю кодифіковано, в 2004 році Україна також спробувала прийняти єдиний консолідований акт – Кодекс інтелектуальної власності (далі – Кодекс).

Представлений проект Кодексу скасував Книгу IV ЦКУ “Право інтелектуальної власності”, Главу 16 Господарського кодексу України та спеціальні закони України: “Про авторське право і суміжні права”; “Про охорону прав на винаходи і корисні моделі”; “Про охорону прав на промислові зразки”; “Про охорону прав на знаки для товарів і послуг”; “Про охорону прав на зазначення походження товарів”; “Про охорону прав на топографії інтегральних мікросхем”, якими регламентовано різні аспекти зазначеної сфери. 5 квітня 2004 р. на засіданні Комітету з питань науки і освіти Верховної Ради України було розглянуто цей проект, який подали на обговорення народні депутати Б. Тарасюк та Р. Зварич [16]. За результатами засідання проект відхилили. Законотворці обґрунтували відхилення тим, що запропонований проект приділяє деяку увагу лише одному із інститутів інтелектуальної власності – авторському праву – і то значно вужче, ніж чинний Закон “Про авторське право і суміжні права”, який проектом Кодексу має бути відмінено. На відміну від інституту авторського права, всі інші інституту, в тому числі інститут промислової власності, врегульовані дуже побіжно. Більше того, на погляд законотворців, запропонований законопроект, в разі його прийняття, може суттєво погіршити захист прав інтелектуальної власності в Україні.

Проте такий підхід законодавців викликав заперечення з боку наукової спільноти, наприклад, О.А. Підпригора взагалі вважає, що основна причина провалу прийняття проекту Кодексу полягає в тому, що наукову і юридичну громадськість, яка безпосередньо вивчає питання охорони ПІВ, усунули не тільки від розробки, а й від обговорення проекту Кодексу [17, с. 76].

В деякій мірі слід погодитись з вченими О.А. Підпригорою та В. Крижною, які вважають, що проект Кодексу мав би усунути виявлені недоліки четвертої книги ЦКУ, які істотно ускладнюють застосування норм цієї книги у практичній діяльності та виявлені положення в спеціалізованих законах у сфері інтелектуальної власності, що суперечать принципам та засадам ЦКУ. Натомість проект Кодексу є невдалою компіляцією вже існуючої книги четвертої ЦКУ та спеціалізованих законів у зазначеній сфері з деякими елементами викладення

окремих норм у новій редакції, які суттєво звужують охорону ОПІВ [17, с. 77–79; 18, с. 114].

Вважаємо за доцільне, відмітити вкрай важливі кодифіковані акти, які також регулюють питання захисту ПІВ на митному кордоні, а саме: Господарський кодекс України, який регламентує використання у господарській діяльності прав інтелектуальної власності, та Податковий кодекс України, який регламентує оподаткування ОПІВ в господарській діяльності, митні збори, митні тарифи.

Важливе місце займають нормативно-правові акти у сфері інформації, які регулюють питання внесення персональних даних у митний реєстр, обміну інформації між органами доходів і зборів, оприлюднення інформації, запиту даних, а саме: Закони України “Про інформацію”, “Про захист персональних даних”, “Про доступ до публічної інформації”.

Також вважаємо за доцільне відмітити нормативно-правові документи, які регулюють діяльність органів доходів і зборів, що сприяють захисту ПІВ. Окрім МКУ слід виділити такі закони України: “Про державну службу”, “Про запобігання корупції”, “Про пенсійне забезпечення”, “Про вищу освіту”, “Про професійний розвиток працівників”, “Про наукову і науково-технічну діяльність”, кодекси України, укази Президента України, постанови Верховної Ради України та постанови органів центральної виконавчої влади, особливо Міністерства фінансів України, який координує діяльність органів доходів та зборів.

Отже, проаналізувавши сучасне митне законодавство стосовно захисту ПІВ, ми виявили прогалини й невідповідності в нормативно-правовій базі та дослідили закладений в МКУ механізм сприяння захисту прав інтелектуальної власності на митному кордоні в умовах розвитку світової торгівлі та інтеграції України до Євросоюзу. На наш погляд, основною проблемою, з якою стикаються як працівники органів доходів та зборів, так і правовласники стосовно захисту ПІВ, це розгалужене вітчизняне законодавство у сфері інтелектуальної власності, яке, до речі, в 2004 році нараховувало 130 нормативних актів [16]. Вказані проблеми потребують подальшого більш досконалого дослідження для їх усунення.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Угода про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності від 15.04.1994 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84 – Ст. 2989.
2. Протокол про вступ України до Світової організації торгівлі від 05.02.2008 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 24 – Ст. 970.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75., т. 1 – Ст. 2125.
4. Щодо тимчасового застосування міжнародного договору : Лист МЗС України від 30.11.2015 № 72/14-612/1-2980 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v2980321-15/para2#n2>.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 32. – Ст. 1175.
7. Волкова Н.В. Щодо сприяння з боку митних органів захистові прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон / Н.В. Волкова // Вісник Академії митної служби України. Серія : Право. – 2009. – № 1. – С. 49–53.
8. Новації Митного кодексу в сфері захисту прав інтелектуальної власності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uris-c.com.ua/2012/05/10/новації-митного-кодексу-в-сфері-захис/>.
9. Науково-практичний коментар до Митного кодексу України : у 3 т. – К. : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2013. – 422 с. – С. 85–104.

10. Коросташова І.М. Нове в митному законодавстві про захист прав інтелектуальної власності (аналіз норм Митного кодексу України 2012 р.) / І.М. Коросташова // Вісник Академії митної служби України. Серія : Право. – 2013. – № 1 (10). – С 27–31.
11. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
12. Trade in Counterfeit and Pirated Goods: Mapping the Economic Impact. – 18 April 2016. [El. resource]. – URL : <http://www.oecd.org/governance/trade-in-counterfeit-and-pirated-goods-9789264252653-en.htm>.
13. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23 грудня 1993 року № 3792-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 13. – Ст. 64.
14. Про затвердження Порядку реєстрації у митному реєстрі об'єктів права інтелектуальної власності, які охороняються відповідно до закону : Наказ Міністерства фінансів України від 30 травня 2012 року № 648 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 50. – Ст. 2008.
15. Перелік об'єктів права інтелектуальної власності, включених до митного реєстру. Станом на 25.02.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/dovidniki-reestri-perelik-pereliki-/100237.html>.
16. Проект Кодексу про інтелектуальну власність від 7 червня 2004 року № 5620 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=5620&skl=5](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5620&skl=5).
17. Підпригора О.А. Чи потрібен Україні Кодекс про інтелектуальну власність / О.А. Підпригора // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1–2 (13–14). – С. 75–79.
18. Крижна В. Варіанти кодифікації законодавства у сфері інтелектуальної власності / В. Крижна // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2010. – № 1. – С. 110–115.

Отримано 12.04.2016



**І.В. Паламарчук,**  
здобувач НАВС

## **ДЕЯКІ ВИДИ МАЙНА ЯК РІЗНОВИД ПУБЛІЧНОЇ ВЛАСНОСТІ**

*У статті аналізується дослідження деяких видів майна, які за певними критеріями класифікації відносяться до різновидів публічного майна. Публічне майно розглянуто як об'єкт матеріального світу та як категорію адміністративно-правового змісту; за формою власності; залежно від способу утворення; залежно від суспільного значення; залежно від складності утворення; залежно від режиму його використання в суспільстві й державі.*

**Ключові слова:** публічне майно, публічний інтерес, суспільний інтерес, публічна власність, комунальна власність.

*В статье анализируется исследования некоторых видов имущества, которые по определенным критериям классификации относятся к разновидностям публичного имущества. Публичное имущество рассмотрено как объект материального мира и как категория административно-правового содержания; по форме собственности; в зависимости от способа образования; в зависимости от общественного значения; в зависимости от сложности образования; в зависимости от режима его использования в обществе и государстве.*

**Ключевые слова:** публичное имущество, публичный интерес, общественный интерес, публичная собственность, коммунальная собственность.

*Paper analyzes certain types of property, which according to certain criteria are related to the varieties of public property. The public property is considered as an object of material world and as a category of administrative and legal content; depending on the pattern of ownership; an education method; social significance; the complexity of education; the mode of its use in the society and the state.*

**Keywords:** public property, public interest, public interest, public property, community property.

На початку висвітлення розглядуваного питання доцільним було б звернутися до історії Стародавнього Риму, де існували найрізноманітніші предмети майнового права, а отже, майна, що мало за мету свого користування публічне його використання: речі, створені самою природою, які мали властивість задовольняти хоча б окремі людські потреби (наприклад, земля, ліси, ріки тощо); речі, створені працею людини (житло, одяг, продукти харчування тощо); самі люди, коли безпосередньо їх стосувалося певне майнове право, а також ті права, які були предметом публічно-майнових відносин [1, с. 165–166].

З плином часу та розвитком суспільства відбувався і розвиток та розгалуження видів майна, тим паче, майна, що підлягає його публічному використанню.

Вітчизняні вчені, у своїх дослідженнях публічного майна, зазначали, що його слід розглядати у двох аспектах:

**1) як об'єкт матеріального світу**, тобто рукотворний об'єкт або рукотворне публічне майно (ч. 1 ст. 73, п.а) ч. 3 ст. 83 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III), що в свою чергу також поділяється на:

а) просте публічне майно (архівні документи, книги бібліотечних фондів, майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища тощо);

б) складне (комплексне) публічне майно (наприклад, фонди архівних документів, бібліотечні фонди, трубопровідний транспорт, наземні й надземні трубопроводи та їх споруди, автошляхи, ринки;

**II) як категорію адміністративно-правового змісту**, котра визначена й врегульована нормами чинного національного й міжнародного адміністративного законодавства. Таким законодавством в Україні, зокрема, є – Конституція України, закони “Про Державний бюджет”, “Про Національну поліцію”, “Про Державну кримінально-виконавчу службу України” тощо. Нормами міжнародного законодавства, котрі врегульовують юридичний статус публічного майна, зокрема, можна назвати: Угоду між Кабінетом Міністрів України та Європейським Співтовариством з атомної енергії про співробітництво у сфері мирного використання ядерної енергії, Меморандум про взаєморозуміння стосовно розвитку морських магістралей регіону Організації Чорноморського Економічного Співробітництва, Угоду між Урядом України та Урядом Румунії про співробітництво в галузі водного господарства на прикордонних водах та багато інших [2, с. 475–476].

Однак слід детально розглянути розгалужену класифікацію досліджуваного нами виду майна, оскільки існують різні види публічного майна, кожен з яких характеризується особливим юридичним режимом і переліком суб’єктів, уповноважених цим майном розпоряджатися або здійснювати щодо нього різні види адміністративної діяльності.

Тому чітка уява про види публічного майна гарантує розуміння сутності юридичного режиму і суб’єктів кожного такого виду [2, с. 484].

Якщо класифікувати публічне майно в залежності від форми власності, то можна назвати такі його види:

- публічне майно державної власності;
- публічне майно комунальної (муниципальної) власності;

Слід зазначити, що значна частина дослідників саме цього виду майна погоджується із наведеним визначенням цього різновиду, однак завжди вносить свої корективи, та визначає, що це майно за своєю суттю є публічним майном чи суспільним видом власності, таким чином самостійною формою власності [6, с. 14].

- публічне майно змішаної (спільної) власності [2, с. 484].

Доречним було зазначити, що деякі дослідники цього питання, в залежності від форми власності публічного майна, поділяють його на державне, комунальне та майно громадських організацій, а також утворюваних ними соціальних підприємств тобто в наведеному різновиді – змішаної (спільної) власності [3, с. 99].

Однак, зважаючи на наведене, інші дослідники питання саме різновиду форми змішаної (спільної) власності публічного майна інакше називають цей різновид колективною формою власності та припускають, що цілком можливе віднесення до публічної власності об’єктів інших форм власності, за умови задоволення при їх використанні публічного інтересу [4, с. 10].

Тобто, виходячи із зазначених припущень, таким майном може бути і майно, що перебуває у приватній власності. У зв’язку з чим слід погодитися, що доволі перспективним і більш глибоким може бути характеристика саме змішаної (спільної) форми власності публічного майна.

Залежно від способу утворення публічне майно буває:

- штучного походження;
- вогнепальна зброя та спеціальні засоби, які застосовуються Збройними Силами України, правоохоронними органами (наручники, гумові кийки, засоби зв'язування, сльозоточиві речовини, світлозвукові пристрої відволікаючої дії, пристрої для відкриття приміщень і примусової зупинки транспорту, водомети, бронемашини та інші спеціальні і транспортні засоби, службові собаки);
- об'єкти, території, споруди військово-промислового комплексу;
- будівлі, споруди, майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів, ринки, ринкові комплекси;
- стаціонарні та пересувні технічні засоби і пристрої, заводи, фабрики;
- автомобільний транспорт, залізничний транспорт, морський та річковий транспорт, авіаційний транспорт, трубопровідний транспорт та відповідна інфраструктура, інший транспорт (їздові тварини, мототранспорт);
- засоби та об'єкти зв'язку;
- електрична, ядерна енергія [2, с. 485–486].

До речі, деякі дослідники як обов'язкову ознаку публічного майна наводять спосіб його утворення – це за рахунок націоналізації (одержавлення) і за рахунок бюджету [9, с. 110].

Таким чином, керуючись наведеною класифікаційною категорією публічного майна, а саме залежно від способу його утворення, ми цілком можемо припустити, що можна було б доповнити або виділити в окрему класифікацію видів публічного майна, однак в самій цій категорії “залежно від способу утворення”, як за режимом утворення:

- за рахунок націоналізації (одержавлення);

Цікавим історичним прикладом у цьому випадку, залежно від способу утворення публічного майна, а саме за рахунок націоналізації (одержавлення) майнового комплексу державою та віднесення його до публічного виду, можна було б навести події 1917 року: коли в революційній Росії того часу перед Тимчасовим урядом постало питання щодо власності членів імператорського роду, в результаті чого розпорядженням міністра юстиції від 5 березня 1917 року “Зимовий палац” був оголошений державною, тобто публічною власністю. В результаті чого пізніше було прийнято рішення тим же урядом облаштувати цей майновий комплекс для засідання Установчих зборів, тобто створював умови для повноцінного існування суб'єкта публічної адміністрації та здійснення ним своїх повноважень [5, с. 97].

- за рахунок бюджету (державного, місцевого, обласного, Автономної Республіки Крим);

- за рахунок пожертвувань або благодійної допомоги фізичних осіб.

Прикладом останнього способу можна навести спосіб утворення церковного майна, про який деякі дослідники зазначали, що воно було придбано релігійними організаціями різними шляхами, однак основним компонентом його утворення є добровольчі пожертви віруючих людей. Адже ціллю церковного майна є забезпечення релігійної діяльності конкретних організацій. Фізичні особи не можуть це майно розділити, керуючись приватними інтересами, не можуть привласнити і передати у спадок. Така особливість способу формування і цільового призначення церковної власності також свідчить про те, що це далеко не приватна форма власності, оскільки вона утворюється для забезпечення цілком публічних інтересів [9, с. 111].

А також цілком доцільно навести приклад останнього способу – це благодійна допомога кожній небайдужій людині в Україні і за її межами, незалежно від статусу правоздатності особи та інших передумов, щодо надання коштів через офіційно зареєстровані волонтерські організації або безпосередньо військово-службовцям, для придбання спеціального майна (бронежилети, електрорадіатори, засоби обігріву та багато іншого), яке вкрай необхідне для виконання військовослужбовцями та іншими учасниками своїх завдань у зоні проведення Антитерористичної операції, тобто виконання певного публічного інтересу.

Залежно від суспільного значення, публічне майно класифікується на майно:

- місцевого значення – публічне майно, яке використовується для задоволення потреб мешканців, суб'єктів публічної адміністрації, які знаходяться у межах найменшої адміністративно-територіальної одиниці (села, селища, району);
- регіонального значення – публічне майно, котре використовується для потреб області, областей, Автономної Республіки Крим;
- національного значення – публічне майно всеукраїнського масштабу використання;
- міжнародного (світового) значення – публічне майно, корисні якості якого використовуються в інтересах двох і більше держав – наприклад Карпатські гори, акваторія Чорного моря тощо [2, с. 486].

Отже, це майно класифікується в залежності від суспільного значення, тобто воно класифікується в залежності від публічного інтересу.

Після наведеної класифікації можна додати, що останніми роками вчені-фінансисти намагаються окреслити зміст і складові категорії “публічний інтерес”, а отже, виводять названу класифікаційну категорію видів публічного майна, що у складі публічного інтересу можна виокремити державний, суспільний і територіальний інтерес, який створює відповідні різновиди досліджуваного нами майна [7].

Розвиваючи таку думку, О.А. Лукашев зміст територіального інтересу пов'язує з проявом або різновидом державного, або з діяльністю територіальних громад, реалізацією їх інтересів. Носієм територіального інтересу, зазначає О.А. Лукашев, виступають органи місцевого самоврядування і, таким чином цей різновид територіального інтересу в фінансових відносинах можна розглянути більш детально, спираючись на класифікацію територіальних громад. Суспільні інтереси виступають певною узагальнюючою формою, яка поєднує спрямованість всіх видів інтересів з метою стабільного розвитку суспільства. При цьому йдеться лише про ті суспільні інтереси, які набули ознак публічності та реалізуються через інтереси держави та територіальних громад [8].

Таким чином, з огляду на зазначені висновки дослідників публічного інтересу, наведену класифікацію, на їх думку, можна було б назвати як в залежності від суспільного значення, так і в залежності від територіального інтересу.

Залежно від складності утворення публічне майно класифікується так:

- просте публічне майно – утворено з одного повноцінного об'єкта; є внутрішньо неподільним й відносно самодостатнім – наприклад дорога, яка сполучає населені пункти, проїзд;
- складне публічне майно – як сукупність відносно самостійних складових, котрі у поділеному стані не здатні забезпечити суспільно значущий ефект: наприклад трубопровідний транспорт, місця знешкодження та утилізації відходів тощо.

Публічне майно залежно від режиму його використання в суспільстві й державі поділяється на:

- публічне майно закритого режиму використання – наприклад табельна вогнепальна зброя, спеціальні засоби, засоби індивідуального захисту, військово-

майно (будинки, споруди, передавальні пристрої, всі види озброєння, бойова та інша техніка, боєприпаси, паливно-мастильні матеріали, продовольство, технічне, аеродромне, шкіперське, речове, культурно-просвітницьке, медичне, ветеринарне, побутове, хімічне, інженерне майно, майно зв'язку тощо) [2, с. 487].

Для прикладу, з історії, за Українським кодексом 1743 року, деякі речі в цивільно-правовому обігу підпадали під певні обмеження. Таким чином, за загальним правилом: “безумовно заборонено продавати й купувати отруйні й небезпечні для здоров'я речовини (XX, 18, 6)” [10, с. 127].

Таке майно не перебуває у вільному обігу й доступне для використання винятково спеціальними суб'єктами публічної адміністрації – наприклад посадовими і службовими Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України.

Отже, підбиваючи короткий підсумок висвітленого щодо питання дослідження публічної власності та публічного майна безпосередньо, цілком логічно можна зазначити, що цей різновид майна набуває певних ознак, які прищеплюються до нього за результатами різних історичних процесів. В результаті чого критерії його класифікації перебувають в процесі постійного доповнення.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Орач Є.М.* Римське приватне право : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / Є.М. Орач, Б.Й. Тищик. – К. : Ін Юре, 2012. – 392 с.
2. Загальне адміністративне право : підруч. / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та ін.] ; за заг. ред. І.С. Гриценко. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.
3. *Мамутов В.К.* Правовое обеспечение экономического суверенитета в условиях международной интеграции / В.К. Мамутов // Раздел к докладу по исследовательскому проекту “Национальный суверенитет Украины в условиях глобализации”. – Донецк : ИЭПИ НАН Украины, 2011. – 105 с.
4. Роль публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития Украины : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Донецк, 18 сентября 2012 г.) ; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований ; редкол. : В.К. Мамутов (науч. ред. и др.). – Донецк : Юго-Восток, 2012. – 224 с.
5. *Скритилев Е.А.* Право собственности в России в период от февраля до октября 1917 года / Собственность: право и свобода / сборник статей Институт государства и права Российской академия наук. – М., 1992. – 127 с.
6. *Апанасенко К.І.* Правовий режим майна, що є в комунальній власності : автореф. .... к.ю.н. : спец. 12.00.04 / К.І. Апанасенко ; КНУ імені Т. Шевченка. – К., 2006. – 20 с.
7. *Нечай А.А.* Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : моногр. / А.А. Нечай. – Чернівці : Рута, 2004. – С. 31–34.
8. *Лукашев О.А.* Теоретичні проблеми системи фінансового права: моногр. / О.А. Лукашев. – Х. : Право, 2010. – С. 55.
9. Экономико-правовые исследования в XXI веке: правовые проблемы эффективного использования объектов публичной собственности: Материалы Седьмой международной науч.-практ. интернет-конференции (г. Донецк, 22–29 апреля 2011 г.) / науч. ред. В.К. Мамутов ; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Изд-во “Ноулидж” (донецкое отделение), 2011. – 158 с.
10. Андрій Яковлів Український кодекс 1743 року “Права, по котрымъ судится малоросійський народъ” // Записи наукового товариства імені Шевченка, Том СЛІХ. : Мюнхен, Кооперативне видавництво “Заграда”, 1949. – 210 с.

Отримано 14.03.2016



## КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС І КРИМІНАЛІСТИКА. ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.344(100)

**А.В. Мовчан,**  
доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
**О.В. Наскалов**

### МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ ДОСВІД ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ОБІГУ ВИБУХОВИХ РЕЧОВИН

*У статті аналізується сучасний міжнародний кримінально-правовий досвід протидії незаконному обігу вибухових речовин, вибухових пристроїв та боєприпасів на прикладі окремо взятих держав як ближнього, так і дальнього зарубіжжя.*

**Ключові слова:** вибухові речовини, вибухові пристрої, боєприпаси, протидія незаконному обігу, міжнародний, кримінально-правовий досвід.

*В статье анализируется современный международный криминально-правовой опыт противодействия незаконному обороту взрывчатых веществ, взрывных устройств на примере отдельно взятых государств как ближнего, так и дальнего зарубежья.*

**Ключевые слова:** взрывчатые вещества, взрывные устройства, боеприпасы, международный, криминально-правовой опыт.

*Paper examines modern international criminal-legal experience of counteraction to illegal circulation of explosives, explosive devices and ammunition on the example of individual countries both of near and far abroad.*

**Keywords:** explosives, explosive devices, ammunition, international, criminal and legal experience.

Злочини, вчинені з використанням вибухових речовин, вибухових пристроїв та боєприпасів, у переважній більшості держав світу належать до тяжких злочинів. Щорічно у світі збільшується кількість злочинів, вчинених з використанням вибухових речовин, пристроїв та боєприпасів. Це стосується як вчинених на побутовому ґрунті злочинів, так і терористичних актів. У зв'язку з цим виникає потреба у взаємодії правоохоронних органів, спрямованій на протидію незаконному обігу вибухових речовин, пристроїв та боєприпасів, обмін інформацією з питань, що стосуються обігу об'єктів дослідження у державах ближнього та дальнього зарубіжжя.

Особливо цікавим є кримінальне законодавство зарубіжних держав з невисоким рівнем злочинності, яке стосується злочинів, пов'язаних з незаконним обігом вибухових речовин, пристроїв та боєприпасів.

З цією метою пропонується розглянути кримінальне законодавство низки держав ближнього і дальнього зарубіжжя.

#### **Білорусія**

Кримінальний кодекс Республіки Білорусь (КК Білорусії) був прийнятий у 1999 році та вступив в силу з 1 січня 2001 року, змінивши попередній Кримінальний кодекс Білоруської РСР 1960 року, що застосовувався до тих пір.

Кодекс складається із “Загальної” (розділи I–IV, глави 1–16) та “Особливої” частин (розділи VI–XV, глави 17–37). У Загальній частині розглядаються основні поняття кримінального законодавства, встановлюються підстави і умови кримінальної відповідальності, загальні поняття кримінальної відповідальності або інших заходів кримінальної відповідальності, безпеки, а також особливості застосування кримінального покарання до неповнолітніх.

КК Білорусії багато в чому ґрунтується на положеннях Модельного Кримінального кодексу для держав-учасниць СНД. Також багато норм запозичені з Кримінального кодексу РФ 1996 року.

У КК Білорусії передбачена смертна кара за особливо тяжкі злочини, пов’язані з умисним позбавленням життя людини. Білорусь – це єдина країна в СНД і Європі, де застосовується смертна кара [1].

Кримінальне законодавство республіки Білорусь передбачає досить сувору кару за викрадення вибухових речовин, пристроїв чи боєприпасів у вигляді обмеження волі на строк до п’яти років чи позбавлення волі строком до семи років, де також передбачено і конфіскацію майна. Разом з традиційними для цього складу злочину кваліфікаційними ознаками (вчинені з метою збуту чи повторно, чи групою осіб, чи посадовою особою з використанням своїх службових обов’язків) інші ознаки, наприклад: чи особою, якій... боєприпаси, вибухові пристрої чи речовини видані для службового використання чи передані під охорону, що передбачає ще більш сурове покарання – до п’ятнадцяти років (ст. 294 КК Білорусії).

Окрім того, в примітці до цієї статті наведено поняття розкрадання: “навмисне протиправне безплатне заволодіння наведеними предметами та речовинами чи правом на них шляхом викрадення, пограбування, розбою, вимагання, шахрайства, зловживання службовим становищем, присвоєння, розтрата чи використання комп’ютерної техніки незалежно від наявності чи відсутності корисних мотивів” [2, с. 57]

Аналіз кримінального законодавства дальнього зарубіжжя, яке регламентує обіг вибухових речовин, вибухових пристроїв та боєприпасів, показує, що воно відрізняється законодавчою технікою в області моделювання норм, що вивчаються.

### **Польща**

Кримінальний кодекс Республіки Польща від 6 червня 1997 р. (пол. *Kodeks karny [Rzeczypospolitej Polskiej], Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny*) – законодавчий акт (пол. *Ustawa*), який регламентує питання злочинів і кримінальної відповідальності у Польщі. Набув чинності з 1 січня 1998 р., замінивши “соціалістичний” КК Польщі 1969 р. Структурно складається з “Загальної” (Розділи I–XV, статті 1–116), “Особливої” (Розділи XVI–XXXVII, статті 117–317) та “Військової” частин (Розділи XXXVIII–XLIV, статті 318–363). Діє паралельно з Фінансовим кримінальним кодексом Польщі 1999 р. (пол. *Kodeks karny skarbowy*) [3].

Проаналізувавши Кримінальний кодекс Республіки Польща 1997 р. [4, с. 128] в частині незаконного обігу вибухових речовин, вибухових пристроїв та боєприпасів, варто зауважити, що в ньому значна увага приділяється питанням відповідальності за незаконний обіг предметів озброєння. Зокрема, розділ 20 “Злочини проти загальної безпеки” включає низку злочинів, пов’язаних із незаконним обігом вибухових речовин і вибухових пристроїв. Таким чином, польське законодавство акцентує увагу на тому, що зазначені предмети несуть загрозу широкому колу об’єктів на відміну, наприклад, від вогнепальної зброї і боєприпасів, відповідальність за незаконний обіг яких передбачена в розділі 32 Кодексу “Злочини проти публічного порядку”.

Окремо варто звернути увагу на п. 3 ст. 163 КК Польщі, що передбачає відповідальність до десяти років позбавлення волі щодо особи, яка вчиняє дії, що загрожують життю чи здоров'ю великої кількості людей або майна у великих розмірах, зокрема у вигляді вибуху вибухових або легкозаймистих речовин. Привілейований склад передбачає зниження покарання до п'яти років позбавлення волі, якщо винний діяв ненавмисно, і навпаки, особа, яка безпосередньо вчиняє дії, що несуть небезпеку, карається більш суворо – до восьми років позбавлення волі (§ 1 ст. 164 КК Республіки Польща).

Особливість цього складу полягає у тому, що для законодавчої конструкції він є формальним.

Польське законодавство доволі суворе до особи, яка розміщує на водному чи повітряному судні пристрої або речовини, що можуть загрозувати безпеці людей або майна значної вартості (до трьох років позбавлення волі). Причому закінченим злочином вважається не лише перевезення зазначених предметів, але і будь-яке їх переміщення на транспортне судно (§ 1 ст. 167 КК).

Необхідно зауважити, що польське законодавство містить заохочувальну норму, відповідно до якої винна особа не підлягає покаранню за злочин, якщо вона добровільно запобігла небезпеці, що загрозувала (§ 1 ст. 169 КК). Крім того, суд може застосувати надзвичайне пом'якшення покарання, якщо винна особа добровільно запобігла небезпеці, яка загрожує життю чи здоров'ю великої кількості людей. Проте у цьому випадку для звільнення від кримінальної відповідальності, на відміну від попередньої норми, потрібно усунення не будь-якої небезпеки, а лише конкретно визначеної небезпеки для життя чи здоров'я (§ 2 ст. 169 КК).

Польський законодавець також передбачив відповідальність особи, яка без відповідного дозволу або всупереч його умовам виготовляє, перетворює, накопичує, володіє, використовує або продає вибухові речовини або вибухові пристрої – до восьми років позбавлення волі (§ 1 ст. 171 КК). Варто звернути увагу, що також передбачена відповідальність для особи, яка всупереч обов'язкам допускає вчинення згаданого вище діяння або передає предмети особі, яка не має права на їх придбання (§ 2, § 3 ст. 171 КК).

Відповідальність за незаконний обіг боєприпасів передбачена ст. 263 КК Республіки Польща, яка включена в розділ 32 Кодексу – “Злочини проти публічного порядку”. Цією нормою встановлено відповідальність за виготовлення боєприпасів без відповідного дозволу до десяти років позбавлення волі. Якщо особа зберігає боєприпаси без відповідного дозволу, їй загрожує покарання у вигляді позбавлення волі на термін від шести місяців до восьми років.

Менш суспільно небезпечним відповідно до законодавства Польщі є діяння особи, яка має дозвіл на зберігання боєприпасів, але надала доступ до них або передала їх особі, яка не має такого права. У цьому випадку вона підлягає покаранням у вигляді штрафу, обмеження волі або позбавлення волі на строк до 2 років.

Не настільки суворо законодавець підійшов і до дій тих осіб, що “привели до ненавмисної втрати боєприпасів, які перебувають у його законному розпорядженні” (передбачається штраф, обмеження волі або позбавлення волі на строк до 1 року).

Підсумовуючи викладене вище, варто підкреслити, що кримінальне законодавство Польщі передбачає досить широке правове поле для правозастосовувача у цій сфері. Завдяки проведеному аналізу законодавства Польщі в частині відповідальності за незаконний обіг вибухових речовин, вибухових пристроїв та

боєприпасів нами було визначено перелік найбільш характерних особливостей у Кримінальному кодексі Республіки Польща, зокрема: по-перше, КК Республіки Польща надаються значні можливості для визначення в судовому порядку межі відповідальності, передбаченої санкціями статей, які деколи різняться в рази; по-друге, можливість вибору форми покарання у вигляді штрафу, обмеження чи позбавлення волі залежно від міри вини та небезпеки вчиненого діяння за злочини, пов'язані з незаконним обігом вибухових речовин, вибухових пристроїв та боєприпасів; по-третє, розміри покарання за вказані діяння достатньо високі, тобто їх небезпека визнається високою; по-четверте, виготовлення та продаж боєприпасів без належного дозволу караються суворіше у порівнянні з аналогічними діями, вчиненими з вибуховими речовинами та вибуховими пристроями.

### **Іспанія**

На сьогодні в Іспанії діє Кримінальний кодекс 1995 року, який набрав чинності 24 травня 1996 р., зі змінами, внесеними до нього у 2010 році. За структурою Кримінальний кодекс Іспанії складається з трьох книг. Загальна частина міститься в Книзі I, що складається з 6 розділів і регламентує загальні положення про злочини та проступки, осіб, які підлягають кримінальній відповідальності, покарання, заходи безпеки та інші наслідки вчинення кримінальних правопорушень.

Особлива частина КК міститься в другій і третій книгах. Книга II “Злочини і покарання за них” складається з 24 розділів. Книга III “Провина і покарання за неї” включає 5 розділів. Великі розділи диференційовані на підрозділи і групи. Найкоротшим є дев'ятий розділ, який об'єднує 2 статті. Усього в КК Іспанії 639 статей. І це при неповній кодифікації кримінально-правових норм.

Залежно від предмета злочину Кримінальний кодекс Іспанії по-різному регламентує відповідальність за вчинене протиправне діяння. У контексті вивчення питання щодо незаконного обігу вибухових речовин, вибухових пристроїв та боєприпасів у КК Іспанії передбачається досить суворе покарання для особи, яка здійснює торгівлю чи облаштувала сховище заборонених до обігу боєприпасів (цей перелік встановлений органами Національної оборони Іспанії). Разом з цим, термін ув'язнення за вказане вище злочинне діяння різниться залежно від статусу особи у разі вчинення злочину. Так, ініціаторам і організаторам цього злочину може бути призначено покарання у вигляді позбавлення волі на строк від п'яти до десяти років, а іншим співучасникам – від трьох до п'яти років (Книга II, Розділ XXII, ст. 566 КК Іспанії).

У КК Іспанії є окрема норма, що передбачає відповідальність за зберігання, володіння, носіння, перевезення, виробництво, використання або розміщення боєприпасів, вибухових або інших небезпечних речовин чи їх складових частин особами, які входять до складу озброєних бандформувань і терористичних груп, а також тими особами, що сприяють їм або співпрацюють за наймом. Також ця норма виключає обов'язковість встановлення злочинних цілей, достатнім є визначення приналежності або сприяння зазначеним об'єднанням та передбачає покарання у вигляді позбавлення волі на строк від шести до десяти років (Книга II, Розділ XXII, ст. 573 КК Іспанії) [5].

Проаналізувавши законодавство Іспанії, можна зауважити, що воно диференціює відповідальність залежно від змісту предмета та ролі суб'єкта злочину і мети його вчинення. Окремо передбачається відповідальність осіб за належність до складу озброєних бандформувань і терористичних груп, або ж сприяння чи співпраці з ними навіть за відсутності злочинних цілей.

### **Данія**

Данія є державою з багатими правовими традиціями, і її досвід у кримінальному законодавстві є досить важливим під час вивчення та порівняння кримінального законодавства різних держав світу.

КК Данії є основним, але не єдиним джерелом кримінального права. Разом із законодавством значну роль відіграють і судові прецеденти. Структура КК Данії 1930 р. традиційна і містить “Загальну” (Розділи 1–11) і Особливу “Окремі злочини” (Розділи 12–29) частини.

Кримінальний кодекс Данії 1930 р. передбачає лише один склад злочину, пов’язаний з незаконними діями з вибуховими речовинами і вибуховими пристроями [6, с. 230].

Відповідно до § 192а розділу 20 “Злочини, що несуть небезпеку суспільству” будь-яка особа, яка порушує законодавство про вибухові речовини шляхом імпорту, виготовлення, володіння, носіння, використання або передачі вибухових речовин, які внаслідок їх особливо небезпечного характеру можуть заподіяти значної шкоди, підлягає позбавленню волі на будь-який термін, що не перевищує чотирьох років.

Характерною рисою кримінального законодавства Данії у сфері незаконного обігу вибухових речовин і вибухових пристроїв є встановлення відповідальності за діяння, які створюють лише можливість настання суспільно небезпечних наслідків. Водночас санкція норми КК, наведеної вище, доволі м’яка у порівнянні з аналогічними нормами інших держав, що аналізувалися.

### **Ізраїль**

На початку необхідно зауважити, що Закон про кримінальне право Ізраїлю 1977 р. не є кодексом через відсутність в Ізраїлі кодифікованого законодавства, і не встановлює кримінальну відповідальність за всі злочини, передбачені в ізраїльському законодавстві. Він розглядається як вихідний кримінальний Закон в Ізраїлі, а дія його Вступної і Загальної частин поширюються на всі інші законодавчі акти, що встановлюють кримінальну відповідальність.

Норми, які передбачають кримінальну відповідальність за незаконний обіг вибухових речовин і вибухових пристроїв у Законі про кримінальне право, містяться у главі “Заклик до непокори” розділу “Завдання шкоди державним та суспільним підвалинам” [7, с. 412].

У ст. 144 “Злочини, пов’язані зі зброєю” Закону про кримінальне право Ізраїлю міститься визначення поняття зброї, під яким розуміються також боєприпаси, вибухові пристрої чи будь-яка інша вибухова речовина, які здатні заподіяти смерть чи шкоду людині, а також складові частини перерахованих вище предметів. Згідно зі ст. “144 алеф” Закону про кримінальне право Ізраїлю предметом злочину окрім зброї є також боєприпаси чи його деталь “гімел (3)” [7, с. 168–169].

Зауважимо, що законом про кримінальне право Ізраїлю регулюються також питання відповідальності за використання вибухових речовин. Стаття 456 “Замах на руйнування майна вибуховою речовиною” Закону про кримінальне право Ізраїлю встановлює, що той, хто незаконно закладає вибухову речовину в будь-якому місці з наміром зруйнувати майно або заподіяти йому шкоду, карається позбавленням волі терміном на п’ятнадцять років. Відповідно до ст. 497 “Приготування до злочину з використанням небезпечних речовин” Закону про кримінальне право Ізраїлю той, хто виготовляє чи свідомо володіє вибухонебезпечною речовиною або ж механізмом чи приладом, або будь-яким предметом, які є небезпечними або можуть завдати шкоди, з наміром вчинити з їх допомогою



тяжкий або середньої тяжкості злочин, чи сприяння іншій особі вчинити з їх допомогою тяжкий або середньої тяжкості злочин, карається позбавленням волі терміном на три роки.

Підсумовуючи, зазначимо, що в кримінальному законодавстві Ізраїлю передбачені такі особливості: по-перше, визначене поняття “зброя” включає в себе також вибухові речовини; по-друге, кримінальна відповідальність встановлена за незаконні діяння не тільки з боєприпасами, але і з їх частинами; по-третє, заходи кримінальної відповідальності за незаконний обіг вибухових речовин диференціюються залежно від предмета злочину, а також вчиненої дії; по-четверте, санкції статей Закону про кримінальне право Ізраїлю передбачають сувору відповідальність за діяння з вибуховими речовинами, що свідчить про підвищену суспільну небезпеку; по-п’яте, дії, пов’язані з готуванням або замахом у сфері незаконного обігу вибухових речовин і вибухових пристроїв, виділені у самостійні склади злочину; по-шосте, для настання кримінальної відповідальності необхідно обов’язково встановити спрямованість умислу при вчиненні злочину.

### **Корея**

Архітектоніка Кримінального кодексу Республіки Корея від 18 вересня 1953 р. включає в себе дві частини: книгу 1 “Загальні положення” і книгу 2 “Злочини”, що в цілому відповідає світовій законодавчій традиції структурування кримінальних законів на Загальну і Особливу частини. Крім того, у КК РК є Додатки.

Принцип будови Книги 1 “Загальні положення” передбачає її поділ на розділи, які включають в себе статті, а окремі розділи – на підрозділи, що складаються зі статей. Книга 2 “Злочини” структурно складається з розділів і статей. Розділи і підрозділи в структурі Книги 1 взаємно розташовані не зовсім вдало з точки зору законодавчої логіки. Принцип організації матеріалу (розділи, підрозділи) призводить до дисгармонії між Книгами 1 і 2.

Кримінальний кодекс Республіки Корея, книга 2, розділ VI “Злочини, пов’язані з вибуховими речовинами” передбачає кримінальну відповідальність за незаконний обіг вибухових речовин і вибухових пристроїв [8, с. 240].

У § 1 ст. 119 “Використання вибухових речовин” КК Республіки Корея особа, яка завдала шкоди здоров’ю іншої особи чи знищила майно, або яка порушила громадський спокій шляхом використання вибухових речовин, підлягає покаранню у вигляді смертної кари або позитивних примусових робіт. У § 2 ст. 119 КК Республіки Корея окрему увагу звернено на обставини вчинення злочину. У диспозиції статті передбачається, що особа, яка вчинила злочини, зазначені в попередньому параграфі, під час війни, в період лиха або військового інциденту, підлягає покаранню у вигляді смертної кари або позитивних примусових робіт. У § 3 ст. 119 КК Республіки Корея встановлено відповідальність за замах на злочини, зазначені в попередніх параграфах. Більше того, відповідальність не тільки за замах, але і за приготування до діянь, передбачених в параграфах 1 і 2 ст. 119 КК Республіки Корея. § 1 ст. 120 “Приготування, змова та підбурювання” КК Республіки Корея передбачає, що особа, яка здійснює приготування або вступає в змову з метою вчинення злочинів, зазначених у параграфах 1 і 2 статті 119, підлягає покаранню у вигляді примусових робіт на строк не менше двох років. У цьому ж параграфі встановлюється заохочувальна норма, в якій вказується, що якщо особа відмовилася від вчинення злочину, покарання підлягає пом’якшенню або не призначається взагалі. У § 2 ст. 120 КК Республіки Корея міститься норма, що встановлює відповідальність за підбурювання до зазначених вище діянь. У ній закріплено положення, згідно з яким до особи, яка підбурює

іншу особу до вчинення злочинів, передбачених параграфами 1 і 2 попередньої статті, підлягає застосуванню § 1 ст. 120 КК Республіки Корея. Стаття 121 “Виготовлення вибухових речовин та подібних дій у військовий час” КК Республіки Корея завершує регламентацію кримінальної відповідальності за незаконні дії з вибуховими речовинами. У диспозиції статті передбачається, що особа, яка без законних підстав виробляє, імпортує, експортує, постачає чи зберігає вибухові речовини під час війни або в період військового інциденту, підлягає покаранню у вигляді примусових робіт на термін не більше десяти років.

На основі викладеного можна виокремити деякі відмінні риси кримінальної відповідальності за незаконні дії з вибуховими речовинами: по-перше, злочини, пов’язані з незаконним обігом вибухових речовин, в КК Республіки Корея виділені в самостійну главу, що свідчить про високу небезпеку таких діянь; по-друге, необхідною умовою виникнення відповідальності за законодавством Республіки Корея є настання суспільно небезпечних наслідків; по-третє, передбачається відповідальність за замах, так і за готування до злочинів у згаданій сфері, а також підбурювання до вчинення таких злочинів; по-четверте, за КК Республіки Корея обставини, за яких вчиняються незаконні дії з вибуховими речовинами, є обтяжуючими; по-п’яте, не передбачається кримінальної відповідальності за незаконний обіг вибухових пристроїв за звичайних умов.

### **США**

Проводячи порівняльний аналіз кримінального законодавства різних держав світу, яким регламентовано відповідальність за незаконний обіг вибухових речовин, вибухових пристроїв та боєприпасів, неможливо не розглянути, хоча б коротко кримінальне законодавство найбільш відомого представника держав з англосаксонською системою права – США.

У порівнянні з англійським кримінальне законодавство США, яке регламентує відповідальність за незаконний обіг зброї, а також вибухових речовин, вибухових пристроїв та боєприпасів, є ще більш складним.

Контроль за обігом зброї в США здійснюється відповідно до 20000 нормативних актів, які регламентують широкий спектр різних дій.

На сьогодні в США співіснують 53 самостійні правові системи. Сюди входять 50 штатів, федеральний округ Колумбія, на території “вільно приєднаної держави” Пуерто-Ріко і федеральна юрисдикція США, при цьому дія федеральних нормативно-правових актів реалізується переважно через кримінальне законодавство штатів. Саме це законодавство містить переважну більшість норм кримінального права.

Що стосується федерального кримінального законодавства, то, наприклад, у Зводі законів США, прийнятому 25 червня 1948 р., в розділі 18 міститься лише одна норма, що регламентує відповідальність за “заколот, бунт; заборона щодо небезпечних інструментів” (§ 1792). Зокрема, ця норма передбачає покарання у вигляді 10 років позбавлення волі за внесення, передачу до федерального кримінального або виправного закладу чи всередині нього зброї, вибухових речовин або інших призначених для заподіяння шкоди службовцям такого закладу предметів, а також змова з такою метою [9].

КК штату Нью-Йорк 1965 р. частково реалізував рекомендації Примірного кримінального кодексу США. Наприклад, КК штату Нью-Йорк встановлює кілька складів злочинів, пов’язаних з незаконним обігом предметів озброєння. Так, у статті 265 “Вогнепальна та інша небезпечна зброя” за протиправне володіння особою вибуховою речовиною з наміром незаконно її використати проти іншої особи або її майна (насильницька фелонія класу “В”), їй може бути призначене покарання у вигляді позбавлення волі при невизначеному вироку на строк від 2 до 25 років і штраф в розмірі до 5 тисяч доларів чи подвійної вигоди, отриманої звинуваченим від злочину, чи без такої (§ 265.04) [9].

Проаналізувавши кримінальне законодавство наведених вище зарубіжних держав, можна зробити висновок про те, що питання відповідальності за незаконний обіг вибухових речовин, вибухових пристроїв та боєприпасів регламентуються в законодавстві по-різному. Однак слід зазначити, що висока суспільна небезпека описаних дій з вибуховими речовинами, вибуховими пристроями та боєприпасами закріплена в кримінальному законодавстві всіх перерахованих вище держав. Більш того, враховуючи підвищену суспільну небезпеку незаконних діянь з вибуховими речовинами і вибуховими пристроями (в сенсі їх незаконного обігу), в законодавстві окремих зарубіжних держав такі діяння виокремлені в самостійні склади злочинів. На підставі викладеного вище можна виділити деякі найбільш суттєві особливості, закріплені в нормах кримінального законодавства деяких зарубіжних країн, які можуть бути враховані у Кримінальному кодексі України при вдосконаленні норм, пов'язаних з незаконним обігом вибухових речовин, вибухових пристроїв та боєприпасів. По-перше, слід було б диференціювати кримінальну відповідальність залежно від предмета злочину, при цьому виділивши в окремий склад злочину діяння, пов'язані з незаконним обігом вибухових речовин і вибухових пристроїв. По-друге, передбачити в кримінальному законодавстві України більш сувору порівняно зі зброєю відповідальність щодо вибухових речовин і вибухових пристроїв, враховуючи їх підвищену суспільну небезпеку та латентність. По-третє, доцільно диференціювати відповідальність залежно від виду незаконного діяння (незаконний збут вибухових речовин і вибухових пристроїв доцільно карати суворіше, ніж зберігання або носіння таких предметів). По-четверте, інститут звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям стосовно діянь з вибуховими речовинами і вибуховими пристроями поширити лише на певні дії (на всі дії, передбачені в КК України, крім випадків збуту). Відмінність правових систем різних держав світу не може перешкоджати використанню позитивного досвіду, накопиченого в цих країнах у процесі еволюційних змін вітчизняного кримінально-правового законодавства.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://center.gov.by/state16.html>.
2. Уголовный кодекс республики Беларусь / Под ред. Лукашова А.И., Саркисовой Э.А. – Минск : “Тесей”, 2001.
3. Кримінальний кодекс Республіки Польща від 06.06.1997. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://uk.wikipedia.org/wiki/Кримінальний\\_кодекс\\_Республіки\\_Польща\\_від\\_06\\_червня\\_1997\\_р](https://uk.wikipedia.org/wiki/Кримінальний_кодекс_Республіки_Польща_від_06_червня_1997_р).
4. Уголовный кодекс Республики Польша / Пер. с польского Барилевич Д.А. и др., Адапт. пер. и науч. ред. Э.А. Саркисова, А.И. Лукашов ; Под общ. ред. Н.Ф. Кузнецовой. – Минск : Тесей, 1998.
5. Кримінальний кодекс Іспанії від 23.11.1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://uk.wikipedia.org/wiki/Кримінальний\\_кодекс\\_Іспанії\\_від\\_23\\_листопада\\_1995\\_р](https://uk.wikipedia.org/wiki/Кримінальний_кодекс_Іспанії_від_23_листопада_1995_р).
6. Уголовный кодекс Дании / Научное редактирование и предисловие С.С. Беляева, канд. юрид. наук. Перевод с датского и английского канд. юрид. наук С.С. Беляева, А.Н. Рычевой. – СПб. : Изд-во “Юридический центр Пресс”, 2001.
7. Закон об уголовном праве Израиля / Предисл., пер. с иврита : магистр права М. Дорфман; науч. ред. : канд. юрид. наук Н. И. Мацнев. – СПб. : Изд-во Р. Асланова “Юридический центр Пресс”, 2005.
8. Уголовный кодекс Республики Корея / Науч. редактирование и предисловие докт. юрид. наук, профессора А.И. Коробеева ; перевод с корейского канд. филол. наук В.В. Верхоляка. – СПб. : Издательство “Юридический центр Пресс”.
9. Григорянц С.А. Анализ зарубежного уголовного законодательства в сфере незаконного оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывчатых устройств [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.journal-nio.cm/index.php?option=com\\_content&view=article&id=621&Itemid=98](http://www.journal-nio.cm/index.php?option=com_content&view=article&id=621&Itemid=98).

УДК 343.132 (100)

**В.Г. Дрозд**,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
старший науковий співробітник,  
**В.П. Климчук**

## ПІДСТАВИ ТА ПОРЯДОК ЗАСТОСУВАННЯ НЕІЗОЛЯЦІЙНИХ ЗАПОБІЖНИХ ЗАХОДІВ

*У статті наведено класифікацію запобіжних заходів за режимом обмеження прав і свобод. Для забезпечення однозначного тлумачення окремих понять обґрунтовано використання терміну “неізоляційні” запобіжні заходи. Окреслено поняття неізоляційних запобіжних заходів, мету і підстави їх застосування, зокрема: особистої поруки, застави, особистого зобов’язання, запобіжні заходи щодо неповнолітнього тощо. Розглянуто труднощі практичного характеру при обранні та зміні запобіжних заходів. Наведені обставини, що враховуються слідчим суддею при вирішенні питання про обрання запобіжного заходу.*

**Ключові слова:** неізоляційні запобіжні заходи, підстави застосування, мета застосування, обрання запобіжних заходів, зміна запобіжних заходів.

*В статті приведена класифікація мер пресечення за режимом обмеження прав і свобод. Для забезпечення однозначного тлумачення окремих понять обґрунтовано використання терміна “не ізоляційних” мер пресечення. Очерчено поняття не ізоляційних мер пресечення, мету і основи їх застосування. Розглянуто труднощі практичного характеру при обранні та зміні мер пресечення. Приведені обставини, що враховуються слідчим суддею при вирішенні питання про обрання запобіжного заходу.*

**Ключевые слова:** не ізоляційні заходи пресечення, основи застосування, мету застосування, обрання мер пресечення, зміна мер пресечення.

*The article presents classification of preventive measures regime for restrictions on rights and freedoms. To ensure unambiguous interpretation of some concepts justified the use of the term “nethosting” safety measures. Outlined the concept nethosting measures, the purpose and grounds of their application, in particular: personal security, mortgage, personal liabilities, of a measure of restraint against a minor, if they are not related to its isolation, preventive measures in respect of disabled persons, if they are not related to its insulation. Considered practical difficulties in electing and changing the measure of restraint. Given the circumstances, considered by the investigator by the judge at the decision of a question on election of a measure of restraint.*

**Keywords:** insulation measures, reasons for use, the purpose of the application of measure of restraint, change of measures of restraint.

Відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Забезпечити права людини і громадянина можливо як шляхом захисту прав та законних інтересів особистості від злочинів, так і шляхом обмеження її прав і свобод відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів забезпечення прав на свободу та особисту недоторканність. Останній спосіб в Україні реалізується через застосування до підозрюваного, обвинуваченого

запобіжних заходів, які мають забезпечити виконання покладених на нього процесуальних обов'язків, а також запобігти спробам вчинити певні дії, визначені ч. 1 ст. 177 Кримінального процесуального кодексу України. Тому постає необхідність у науковому вивченні проблемних питань застосування запобіжних заходів.

Наукова розробленість проблем практичної спрямованості завжди має бути на високому рівні та відповідати вимогам сучасності. Так, свої праці проблемам застосування запобіжних заходів присвятили такі вчені: М.Й. Вільгушинський, Ю.М. Грошевий, А.В. Захарко, В.Г. Крайнюк, Ю.А. Ліхолстова, В.О. Пелюшко, Д.П. Письменний, Л.Д. Удалова, В.І. Фаринник, О.Г. Шило та інші.

Метою статті є розкриття підстави та порядку застосування запобіжних заходів, не пов'язаних із обмеженням волі.

Система запобіжних заходів, у тому числі не пов'язаних з обмеженням волі, підстави та порядок їх застосування регулюються главою 18 розділу II Кримінального процесуального кодексу України.

За своєю юридичною природою запобіжні заходи не пов'язані з обмеженням волі, застосовуються тоді, коли особа ще не визнана винною у вчиненні кримінального правопорушення, тобто згідно із презумпцією невинуватості вона є невинуватою. Тому застосування запобіжних заходів у жодному разі не має розцінюватися як покарання, а лише вважатися певними обмеженнями, застосованими до особи, яка підозрюється чи обвинувачується у вчиненні кримінального правопорушення.

Наявність системи запобіжних заходів забезпечує можливість ситуативного підходу до їх застосування та дозволяє враховувати інтереси правосуддя та забезпечує недопущення не виправданих обмежень прав і свобод підозрюваного, обвинуваченого. Так, запобіжні заходи, не пов'язані з обмеженням волі підозрюваного, обвинуваченого, обмежують їх свободу, створюючи лише психологічні перешкоди для ухилення від обов'язків (зокрема, особисте зобов'язання та особиста порука).

У ч. 3 ст. 176 КПК України визначено, що найбільш м'яким запобіжним заходом є особисте зобов'язання, а найбільш суворим – тримання під вартою [2, с. 94]. Іншими словами, за мірою зростання суворості запобіжні заходи розташовуються таким чином: особисте зобов'язання – особиста порука – застава – домашній арешт – тримання під вартою.

За режимом обмеження прав і свобод запобіжні заходи поділяються на: ізоляційні (тримання під вартою, домашній арешт, затримання особи) та неізоляційні.

Неізоляційні запобіжні заходи не пов'язані з ізоляцією особи. Серед них слід назвати такі: особисте зобов'язання, особиста порука та застава. Ці запобіжні заходи пов'язані із застосуванням психологічного впливу, що полягає у покладанні на підозрюваного, обвинуваченого певних обов'язків, пов'язаних із забезпеченням їх належної поведінки та можливості застосування більш суворих запобіжних заходів у випадку їх невиконання.

За вказаними критеріями визначення неізоляційних запобіжних заходів у системі КПК України можливо виділити такі неізоляційні запобіжні заходи, передбачені Главою 18 та іншими Главами КПК України: особиста порука (ст. 180 КПК); застава (ст. 182 КПК); особисте зобов'язання (ст. 179 КПК); запобіжні заходи щодо неповнолітнього, якщо вони не пов'язані з його ізоляцією (ст. 492, ст. 498 КПК); запобіжні заходи щодо неосудної особи, якщо вони не пов'язані з її ізоляцією (ст. 508 КПК).



Не всі види вказаних запобіжних заходів (окрім тих, що зазначені у статті 176 “Загальні положення про запобіжні заходи” Глави 18 КПК “Запобіжні заходи, затримання особи”) авторами КПК визначені та сформульовані однозначно і повно, що у практичній діяльності слідчих підрозділів системи МВС, як і всіх правозастосовних органів, викликає певні труднощі в їх тлумаченні та практичному застосуванні.

Так, наведений вище перелік запобіжних неізоляційних заходів є ширшим ніж у ст. 176 КПК, оскільки деякі неізоляційні запобіжні заходи відображені в інших Главах КПК.

Слід зупинитися на важливості та правильності класифікації запобіжних заходів за режимом обмеження прав і свобод громадян та встановленні об’єктивних критеріїв, які дозволяють однозначно тлумачити їх сутність та порядок застосування.

Так, окрім класифікації запобіжних заходів за таким критерієм, як режим обмеження прав і свобод громадян, тобто на ізоляційні та неізоляційні, їх за тим же критерієм можливо класифікувати на запобіжні заходи, що пов’язані з обмеженням волі та запобіжні заходи, що не пов’язані з обмеженням волі. Остання класифікація є менш вдалою, оскільки викликає низку проблемних питань і не забезпечує однозначного тлумачення окремих понять при застосуванні запобіжних заходів та умов їх виконання.

Зазначимо, що при класифікації запобіжних заходів за названим критерієм на запобіжні заходи, що пов’язані з обмеженням волі, та запобіжні заходи, що не пов’язані з обмеженням волі, виникає проблемне питання щодо віднесення чи не віднесення до одного з них такого запобіжного заходу, як, наприклад, домашній арешт. Аналіз умов застосування та виконання такого запобіжного заходу, як домашній арешт, дозволяє дійти висновку, що підозрювана (обвинувачена) особа, до якої такий запобіжний захід застосований, перебуває в умовах деяких визначених законом обмежень, тобто у певній ізоляції. Виникає справедливе і логічне запитання про те, чи є така ізоляція обмеженням волі?

Тому застосування словосполучення “з обмеженням волі” при класифікації запобіжних заходів є не зовсім вдалим, оскільки воно більш властиве і близьке до понятійного апарату, який використовується у Кримінальному кодексі України (далі – КК України) та кримінально-виконавчому законодавстві. У ст. 61 КК “Обмеження волі” – це поняття використане при визначенні виду покарання, який полягає у триманні особи в кримінально-виконавчих установах відкритого типу без ізоляції від суспільства в умовах здійснення за нею нагляду з обов’язковим залученням засудженого до праці.

Тому слід зазначити, що класифікація запобіжних заходів за таким критерієм, як режим обмеження прав і свобод громадян (на ізоляційні та неізоляційні) є більш вдалою, ніж їх класифікація за цим же критерієм на запобіжні заходи, пов’язані з обмеженням волі, та запобіжні заходи, що не пов’язані з обмеженням волі. Ця класифікація дозволяє однозначно тлумачити як умови застосування, так і умови виконання таких запобіжних заходів, як: особиста порука, особисте зобов’язання та застава, і забезпечує можливість розмежування їх з іншими (ізоляційними) запобіжними заходами та не підміняти одні поняття іншими, що важливо при проведенні будь-якої класифікації взагалі та запобіжних заходів зокрема.

Неізоляційні запобіжні заходи – це різновид кримінально-процесуальних запобіжних заходів, не пов’язаних з відокремленням особи, якій інкримінується вчинення злочину (підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого), від

її звичайного суспільного середовища (без позбавлення можливості контакту з іншими), та призначених для забезпечення її належної поведінки” [3, с. 5].

Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ (далі – ВССУРЦКС) видано низку листів, спрямованих на роз’яснення деяких положень КПК України, а саме щодо мети та підстав застосування запобіжних заходів, особливостей застосування окремих їх видів тощо. Це лист від 05.04.2013 № 223-558/0/4-13 “Про деякі питання здійснення слідчим суддею суду першої інстанції судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження”, лист від 04.04.2013 № 511-550/0/4-13 “Про деякі питання порядку застосування запобіжних заходів під час досудового розслідування та судового провадження відповідно до Кримінального процесуального кодексу України”, у яких детально і конкретно роз’яснено підстави, умови, мету тощо застосування запобіжних заходів у процесі досудового розслідування злочинів уповноваженими процесуальними суб’єктами.

Як зазначив Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ у своєму Інформаційному листі від 04.04.2013 № 511-550/0/4-13 “Про деякі питання порядку застосування запобіжних заходів під час досудового розслідування та судового провадження відповідно до Кримінального процесуального кодексу України”, запобіжні заходи, затримання у кримінальному провадженні застосовуються тільки з метою та за наявності підстав, визначених ст. 177 КПК. Слідчому судді, суду необхідно враховувати, що рішення про застосування одного із видів запобіжних заходів, який обмежує права і свободи підозрюваного, обвинуваченого, має відповідати характеру певного суспільного інтересу (визначеним у КПК конкретним підставам і меті), що, незважаючи на презумпцію невинуватості, превалює над принципом поваги до свободи особистості. Виключною (єдиною) метою застосування запобіжних заходів у кримінальному провадженні є забезпечення виконання підозрюваним, обвинуваченим покладених на нього процесуальних обов’язків. Застосування таких заходів завжди пов’язано із необхідністю запобігання ризикам, передбаченим ст. 177 КПК. Слідчий суддя, суд має зважати, що слідчий, прокурор не мають права ініціювати застосування запобіжного заходу за відсутності для цього підстав, передбачених ст. 177 КПК. Тому в разі розгляду відповідного клопотання, не підкріпленого визначеними у КПК метою та підставами, останнє має бути відхилено [4].

Підставами застосування запобіжного заходу є обґрунтованість підозри у вчиненні особою кримінального правопорушення та наявність ризику (ризиків), перелік яких встановлено пунктами 1–5 ч. 1 ст. 177 КПК та не підлягає розширеному тлумаченню.

Як зауважили відомі вітчизняні процесуалісти Грошевий Ю. М. і Шило О. Г.: “Крім того, під час визначення підстав для застосування конкретного виду запобіжних заходів також слід враховувати правило, що закріплено ч. 3 ст. 176 КПК України, – слідчий суддя, суд відмовляє у застосуванні запобіжного заходу, якщо слідчий, прокурор не доведе, що встановлені під час розгляду клопотання про застосування запобіжних заходів обставини, є достатніми для переконання, що жоден із більш м’яких запобіжних заходів, передбачених ч. 1 ст. 176 КПК України, не може запобігти доведеним під час розгляду ризику чи ризикам. При цьому найбільш м’яким запобіжним заходом є особисте зобов’язання, а найбільш суворим – тримання під вартою. Отже, ще однією складовою підстав застосування конкретного запобіжного заходу є наявність відомостей про те, що іншими запобіжними заходами виконання завдання кримінального провадження є неможливим” [5, с. 222].

Отже, що стосується підстав застосування запобіжних заходів, то вони сформульовані законодавцем уніфіковано стосовно всіх їх видів у ч. 2 ст. 177 КПК та поділяються на загальну та особливу складові. Так, запобіжні заходи можуть застосовуватися лише на основі таких підстав:

1) наявність обґрунтованої підозри у вчиненні особою кримінального правопорушення (загальна складова). Обґрунтованість підозри має підтверджуватися зібраними доказами, що вказують на наявність ознак кримінального правопорушення та формулюється у повідомленні про підозру у вчиненні конкретного кримінального правопорушення;

2) наявність ризиків (особлива складова), які дають достатні підстави слідчому судді, суду вважати, що підозрюваний, обвинувачений може здійснити дії, визначені у ч. 1 ст. 177 КПК, а саме:

– буде ухилятися від виконання покладених на нього процесуальних обов'язків;

– буде переховуватися від органів досудового розслідування чи суду;

– буде перешкоджати кримінальному провадженню шляхом знищення, приховування, спотворення будь-якої речі чи документа, які мають істотне значення для встановлення обставин кримінального правопорушення або шляхом незаконного впливу на потерпілого, свідка, іншого підозрюваного, обвинуваченого, експерта, спеціаліста у цьому ж кримінальному провадженні;

– буде продовжувати протиправну діяльність шляхом вчинення інших кримінальних правопорушень чи продовжувати здійснення кримінального правопорушення, у якому підозрюється, обвинувачується;

– іншим чином перешкоджатиме кримінальному провадженню [2, с. 94–95].

Не рідко при обранні запобіжного заходу виникають певні труднощі практичного характеру, які полягають у тому, що доведення існування ризиків, за яких запобіжні заходи слід застосовувати, мають прогностичний характер, тобто спрямовані у майбутнє. При цьому слід опиратися на конкретні фактичні дані, що свідчать про обґрунтованість прийнятого рішення. Слідчому необхідно надати суду вагоме обґрунтування підстав обрання запобіжного заходу. Зокрема, повторювання формальних підстав для взяття під варту, без будь-якої спроби продемонструвати, яким чином вони застосовуються відносно провадження заявника, не може бути розцінено як “відповідні” та “достатні” підстави застосування запобіжного заходу.

Так, про намір переховуватися від органів досудового розслідування чи суду можуть свідчити дані про придбання проїзних документів, зняття з різних реєстраційних обліків, раптове звільнення з роботи чи оформлення закордонного паспорта, розпродаж майна, висловлювання намірів виїхати. Про можливість вчинити інше кримінальне правопорушення чи продовжити те, у вчиненні якого особа підозрюється, може свідчити інформація про підготовку до вчинення кримінального правопорушення, придбання певних предметів, наявність попередніх судимостей та зв'язків із антигромадськими елементами.

Вказані вище дані мають бути підтверджені матеріалами кримінального провадження, зокрема – показаннями свідків, потерпілих, речовими доказами. Закон не зобов'язує обирати запобіжний захід кожному підозрюваному, обвинуваченому. Якщо немає достатніх підстав для застосування запобіжного заходу, то слідчий, прокурор не мають права ініціювати застосування запобіжного заходу (ч. 2 ст. 177 КПК).

При вирішенні питання про обрання запобіжного заходу слідчий суддя, суд має також врахувати обставини, зазначені в ст. 178 КПК, а саме:

- вагомість наявних доказів про вчинення підозрюваним, обвинуваченим кримінального правопорушення. Втім, висловлені в ухвалі слідчого судді, суду за результатами розгляду клопотання про застосування запобіжного заходу висновки щодо будь-яких обставин, які стосуються суті підозри, обвинувачення не мають преюдиціального значення для суду під час судового розгляду або для слідчого чи прокурора під час цього або іншого кримінального провадження (ст. 198 КПК);

- тяжкість покарання, що загрожує відповідній особі у разі визнання підозрюваного, обвинуваченого винуватим у кримінальному правопорушенні, у вчиненні якого він підозрюється, обвинувачується;

- вік і стан здоров'я підозрюваного, обвинуваченого. Слід брати до уваги те, що особа є неповнолітньою чи похилого віку, наявність тяжких хвороб, інвалідності чи нездатність самотійно пересуватися;

- міцність соціальних зв'язків підозрюваного, обвинуваченого в місці його постійного проживання, у тому числі наявність у нього родини й утриманців. Слід враховувати сімейний стан цієї особи, стан здоров'я членів сім'ї, кількість та вік дітей, строк фактичного проживання у цій місцевості;

- наявність у підозрюваного, обвинуваченого постійного місця роботи або навчання;

- репутацію підозрюваного, обвинуваченого. Слід брати до уваги надані характеристики підозрюваному, обвинуваченому з місця роботи, навчання, проживання, дані, що свідчать про перебування підозрюваного, обвинуваченого на обліку у наркологічному, психоневрологічному диспансері;

- майновий стан підозрюваного, обвинуваченого. Така обставина має важливе значення при обранні запобіжного заходу у вигляді застави. Тому доцільно враховувати наявність належних цій особі грошових банківських вкладів, їх розмір чи наявність нерухомого майна, транспортних засобів тощо;

- наявність судимостей у підозрюваного, обвинуваченого;

- дотримання підозрюваним, обвинуваченим умов застосованих запобіжних заходів, якщо вони застосовувалися до нього раніше. Слід врахувати дані про застосування інших запобіжних заходів як у цьому кримінальному провадженні, так і в інших;

- наявність повідомлення особі про підозру у вчиненні іншого кримінального правопорушення;

- розмір майнової шкоди, у завданні якої підозрюється, обвинувачується особа, або розмір доходу, в отриманні якого внаслідок вчинення кримінального правопорушення підозрюється, обвинувачується особа, а також вагомість наявних доказів, якими обґрунтовуються відповідні обставини [2, с. 95].

У нормах, які регулюють порядок застосування окремих неізоляційних запобіжних заходів, КПК визначає підстави їх зміни. Такими підставами є: 1) порушення умов застосування особистого зобов'язання підозрюваним, обвинуваченим (ч. 2 ст. 179 КПК); 2) відмова поручителя від взятих на себе зобов'язань (ч. 4 ст. 180 КПК); 3) невиконання обов'язків заставодавцем під час обрання застави чи невиконання підозрюваним, обвинуваченим покладених на нього обов'язків (частини 8, 10 ст. 182 КПК).

Запобіжний захід у вигляді особистого зобов'язання, особистої поруки, застави тощо негайно припиняє свою дію, тобто вважається скасованим, у випадках, визначених в ст. 203 КПК, а саме: закінчення строку дії ухвали про обрання

запобіжного заходу; ухвалення виправдувального вироку; закриття кримінального провадження.

Сформульовані в статті положення, висновки, рекомендації певною мірою поглиблюють наукові засади організації та правового регулювання застосування неізоляційних запобіжних заходів під час досудового розслідування і можуть бути використані у процесі підготовки нормативно-правових актів щодо удосконалення застосування запобіжних заходів під час досудового розслідування.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України : чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 1 квіт. 2013 р. : (ОФІЦ. ТЕКСТ). – К. : ПАЛИВОДА А. В., 2013. – 328 с. – (Кодекси України).
3. *Захарко А.В.* Неізоляційні запобіжні заходи в кримінальному процесі України : автореф. дис. на здобут. наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.09 “Кримінальний процес та криміналістика ; судова експертиза” / А.В. Захарко. – К., 2010. – 19 с.
4. Інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 511-550/0/4-13 від 04.04.2013 р. “Про деякі питання порядку застосування запобіжних заходів під час досудового розслідування та судового провадження відповідно до Кримінального процесуального кодексу України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v-754740-13>.
5. *Грошевий Ю.М.* Підстави обрання запобіжних заходів за новим КПК України / Ю.М. Грошевий, О.Г. Шило // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – № 1. – 2013. – С. 220–226.

Отримано 12.02.2016



УДК 343.2/7

М.М. Тернушак,  
кандидат юридичних наук

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПУБЛІЧНОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В КРИМІНАЛЬНОМУ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОМУ ПРОВАДЖЕННЯХ

*У статті розглянуто публічно-правовий захист в кримінальному та адміністративно-деліктному провадженні. Публічно-правову охорону класифіковано за функціональною компетенцією та інтересом суб'єктів провадження. Визначено розбіжності кримінального та адміністративно-деліктного проваджень.*

**Ключові слова:** публічно-правова охорона, кримінальне провадження, адміністративно-деліктне провадження, захисна діяльність, суб'єктивний склад.

*В статье рассмотрено публично-правовую защиту в уголовном и административно-деликтном производстве. Публично-правовая охрана классифицирована по функциональной компетенции и интересом субъектов производства. Определены различия уголовного и административно-деликтного производств.*

**Ключевые слова:** публично-правовая охрана, уголовное производство, административно-деликтное производство, защитная деятельность, субъективный состав.

*Paper considers the public protection in criminal and administrative tort proceedings. Public-legal protection is classified according to functional competence and interest of proceedings. The differences of criminal and administrative tort proceedings are defined.*

**Keywords:** public health law, criminal procedure, administrative tort proceedings, protective activity, subjective composition.

Проблема щодо застосування нормативно врегульованого комплексу заходів та прийняття процесуальних рішень кримінального, кримінально-процесуального та криміналістичного характеру в оперативній, слідчій, прокурорській та судовій діяльності з приводу захисту прав в кримінальному провадженні, а саме відносини захисту прав людини в контексті кримінально-правової охорони є на сьогодні ключовою у частині забезпечення завдань кримінального провадження.

Так, захист прав людини в контексті кримінально-правової охорони можна розглядати по-різному, з однієї сторони, це досудове розслідування щодо проведення гласних та негласних заходів процесуальної діяльності та кримінальне судочинство щодо винесення рішень по справі, в першу чергу, вироку та встановлення об'єктивної істини у справі, з іншої, діяльність захисника на всіх стадіях кримінального провадження.

Окрім цього, під захистом прав людини, не слід розглядати виключно діяльність захисника у справі, це і можливість самостійного захисту правопорушником, залежно від процесуального статусу, та потерпілим, відстоювання власної позиції в кримінальному провадженні, безпосередньої реалізації норм Конституції України щодо дотримання принципів презумпції невинуватості та забезпечення права на справедливий суд і. т. д.

До того ж таки, за певною аналогією із кримінальним провадженням, а саме діяльністю з приводу захисту прав людини, подібним чином виражатиметься і у

адміністративно-деліктному провадженні, що за конфліктною юридичною суттю виступатиме суміжним провадженням. В цьому контексті доцільно вести розмову про *публічно-правовий захист*, що за своєю нормативною конструкцією складатиметься із положень правової основи кримінального та адміністративно-деліктного проваджень.

**Ступінь опрацювання проблеми.** Кримінально-правова охорона прав людини в Україні досліджувалася на теоретичному рівні, свідченням цьому є низка наукових дисертацій, у яких деталізувалися проблеми кримінальної та кримінально-процесуальної охорони загальних об'єктів правопорушення, зокрема це праці Бортника В.А., Павленко Т.А., Монохончука С.М., Мульченка В.М. та Кондратова Д.Ю. Водночас наукові напрацювання щодо взаємозв'язку кримінально-правової та адміністративної охорони у частині адміністративно-деліктного провадження, тобто публічно-правова охорона в кримінальному та деліктному провадженнях, а точніше проблематика захисту прав людини, у межах реалізації відповідних проваджень, предметом окремого аналізу не виступали.

Саме тому поточною **метою** статті стане проведення дослідження актуальних аспектів процесуального публічно-правового захисту людини в контексті кримінального та адміністративно-деліктних проваджень.

Вище було зазначено, що під публічним захистом прав людини в кримінальному та адміністративно-деліктному провадженнях, буде не доцільно виокремлювати тільки діяльність захисника, чи то самостійний захист правопорушника та потерпілого власних прав, сюди так само, цілком слушно відносити і діяльність суб'єктивного складу сторони обвинувачення, в рамках кримінального провадження, так і діяльність підвідомчих органів та посадових осіб відносно вирішення справ про адміністративні правопорушення. Тому надалі, на підставі нормативних положень кримінального та деліктного проваджень, спробуємо окремо проаналізувати діяльність суб'єктів відповідних проваджень у контексті публічно-правового захисту.

#### *Публічно-правовий захист у кримінальному провадженні.*

Як влучно вказують автори науково-практичного коментаря Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК), що наразі, враховуючи регламентацію у КПК кримінально-процесуального статусу суб'єктів кримінального провадження, цих суб'єктів поділяють на:

1. Суб'єктів обвинувачення (слідчий, керівник органу досудового розслідування, прокурор, потерпілий, представник потерпілого, та відповідно до норм та випадків, встановлених КПК, законні представники);

2. Суб'єктів захисту (підозрюваний, обвинувачений (підсудний), засуджений, виправданий, особи стосовно яких застосовуватимуться заходи медичного та виховного характерів, захисники, законні представники) [1, с. 5; 2].

Відповідно, аналізуючи положення КПК у частині процесуального статусу суб'єктивного складу кримінального провадження на предмет кримінально-правової охорони прав окремих суб'єктів кримінального провадження, вважаємо за доцільне розмежувати відповідну охорону за критеріями:

- 1) кримінально-процесуального статусу (функціональної компетенції);
- 2) приватного інтересу суб'єкта.

Зокрема, кримінально-правова охорона прав:

- в діяльності слідчого виражатиметься процесуальною діяльністю щодо кваліфікації кримінального правопорушення, враховуючи кримінальне законодавство;
- в діяльності оперативного працівника виражатиметься процесуальною діяльністю щодо збору доказової бази кримінальної справи, виконання доручень

слідчого та прокурора зі здійснення гласних та негласних оперативних заходів шляхом застосування законодавчо встановлених засобів, в тому числі спеціальних;

- в діяльності прокурора виражатиметься процесуальною діяльністю з приводу нагляду за оперативними органами, слідчого під час досудового розслідування та практичною реалізацією функції державного обвинувачення;

- в діяльності захисника виражатиметься процесуальною діяльністю щодо захисту прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого;

- в діяльності суду виражатиметься відповідно до чинного законодавства застосуванням матеріальної та процесуальних норм при винесенні вироку та інших процесуальних рішень по кримінальній справі;

- потерпілого виражатиметься, виходячи із інтересу, застосуванням до правопорушника покарання, визначеного у санкції кримінально-правової норми, з огляду на статус, гарантуванням безпеки в окремих випадках, та забезпеченням законодавчо встановлених умов процесуального захисту (захисником – адвокатом);

- підозрюваного та обвинуваченого виражатиметься гарантуванням особистої безпеки та законодавчо-встановленого процесуального порядку захисту;

- підсудного виражатиметься відповідно до інтересу застосуванням судом, з огляду на норми законодавства та характер правопорушень, запобіжних заходів та визначення покарання, а виходячи із статусу, гарантуванням особистої безпеки та нормативно-встановленого процесуального захисту;

- засудженого виражатиметься гарантуванням особистої безпеки під час відбування покарання та залежно від подальших обставин руху кримінальної справи, права на дострокове звільнення від кримінальної відповідальності;

- свідків, експертів, спеціалістів, понятих виражатиметься забезпеченням умов надання відомостей згідно з чинним законодавством, що стосуються справи та гарантуванням безпеки.

Однак, враховуючи те, що безпосереднім предметом цього дослідження виступає саме публічно-правовий захист, в нашому випадку кримінально-правовий. На наш погляд, доцільно більш детально зупинитися на захисній діяльності сторони захисту.

Кримінально-правова охорона прав громадян в кримінальному провадженні у контексті захисної діяльності це передусім процесуальна діяльність адвоката, підозрюваного, обвинуваченого, потерпілого та, в окремих випадках, законного представника щодо збору та подання доказів, участі у процесуальних діях санкціонованих слідчим, прокурором та судом, надання пояснень під час досудового та судового розгляду справи, участі в судових дебатах та інше.

В свою чергу, під захисною діяльністю адвоката в контексті кримінально-правової охорони потрібно розглядати діяльність захисника правопорушника, у всіх його статусах (підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого), а також діяльність у статусі представника потерпілого щодо практичної реалізації положень статей 45–54 КПК на всіх стадіях кримінального провадження. Захисна діяльність підозрюваного та обвинуваченого – практична реалізація процесуальних прав відповідних суб'єктів кримінального провадження, визначених у ст. 42 КПК, особисто чи за допомогою захисника, основними з яких є збір, подання та вивчення доказового матеріалу, участь у процесуальних діях, надання відомостей щодо пояснень фактів та обставин вчинення право-порушень при досудовому та судовому розгляді справи. Щодо захисної діяльності потерпілого, то це діяльність з приводу особистої практичної реалізації процесуальних прав та обов'язків, визначених у статтях 55–57 КПК. А захисна діяльність законного

представника – діяльність осіб, визначених ч. 2 ст. 44 КПК, а саме батьків, усиновлювачів, опікунів, піклувальників, інших повнолітніх близьких родичів, представників органів опіки та піклування, із забезпечення проведення процесуальних дій відносно неповнолітніх, обмежено дієздатних та недієздатних осіб, що перебувають у статусах підозрюваного, обвинуваченого та потерпілого.

Між тим, публічна охорона прав людини в Україні здійснюється і у рамках адміністративно-деліктного провадження, як суміжного до кримінального за своєю юридичною природою, водночас відмінного за ступенем важкості та характером правопорушення.

Взагалі, з процесуальної точки зору, розбіжності кримінального та адміністративно-деліктного проваджень виражаються таким чином.

По-перше, у правовій основі, себто у нормативній регламентації. Правовою основою кримінального провадження є КПК, а адміністративно-деліктного – Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

По-друге, відкриття провадження у кримінальному провадженні зумовлене початком досудового розслідування за фактом вчинення правопорушення (по факту), повідомленням про вчинення правопорушення (за заявою), з інших підстав (за матеріалами оперативної розробки та іншої негласної діяльності) шляхом внесення відомостей до єдиного реєстру досудових розслідувань слідчим або прокурором. У свою чергу, у адміністративно-деліктному провадженні це складання адміністративного протоколу (про адміністративне правопорушення), де відбувається фіксація делікту, притягнення до відповідальності у випадках, де складання протоколу непотрібне.

По-третє, порядок вирішення справи у кримінальному провадженні передбачає виключно судовий порядок (кримінальна справа розглядається та вирішується судами загальної юрисдикції). У адміністративно-деліктному провадженні справа вирішується як у судовому порядку (судами загальної юрисдикції), так і у адміністративному порядку (органами муніципалітету (адміністративними комісіями, виконавчими комітетами рад)); органами виконавчої влади (переважно керівними посадовими особами місцевих органів виконавчої влади)).

По-четверте, суб'єктивний склад у кримінальному провадженні нараховує суб'єктів з функціональною компетенцією (слідчого, оперативного працівника уповноважених органів, прокурора, слідчого судді, суду); суб'єктів відповідно до процесуального статусу (правопорушника (підозрюваного, обвинуваченого, засудженого, виправданого); потерпілого; захисника (адвоката, представника потерпілого, законного представника); заявника; та інших суб'єктів допоміжного типу (свідка, спеціаліста, експерта, перекладача, цивільних позивача та відповідача). У адміністративно-деліктному провадженні – суб'єкти з функціональною компетенцією (органи та їх посадові особи, підвідомчі розглядати справу, посадові особи, уповноважені складати протокол про адміністративне правопорушення); суб'єкти відповідно до процесуального статусу (правопорушник, потерпілий); захисники (адвокат, інший фахівець у галузі права); інші суб'єкти допоміжного типу (свідки, експерти, перекладачі).

*Публічно-правовий захист у адміністративно-деліктному провадженні.*

Деліктна охорона прав громадян у контексті захисної діяльності ототожнюватиметься із діяльністю адвоката, іншого фахівця в галузі права, законного представника, правопорушника та потерпілого щодо знайомства з матеріалами справи, подання доказів, надання пояснень під час розгляду справи та проведення заходів забезпечення провадження [3], тобто суб'єктів адміністративно-деліктного

провадження нормативно-визначених у Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), умовно віднесених до сторони захисту.

Водночас залежно від конкретного суб'єкта адміністративно-деліктного провадження, публічно-правову охорону в контексті відповідного провадження слід класифікувати таким чином:

– адміністративно-деліктна охорона прав правопорушника виражатиметься, з огляду на інтерес, можливістю звільнення від адміністративної відповідальності за нормативними підставами, виходячи із статусу, забезпеченням процесуального захисту;

– адміністративно-деліктна охорона прав потерпілого виражатиметься, з огляду на інтерес, застосуванням до правопорушника стягнення, визначеного у санкції адміністративно-правової норми, виходячи із статусу, забезпеченням умов процесуального захисту;

– адміністративно-деліктна охорона в діяльності посадової особи публічного органу підвладного розглядати справи про адміністративні правопорушення та суддів судів загальної юрисдикції виражатиметься процесуальною діяльністю щодо належної кваліфікації адміністративного проступку, застосуванням матеріальної та процесуальних норм при прийнятті рішень по справі;

– адміністративно-деліктна охорона прав свідків, експертів, спеціалістів, понятих виражатиметься забезпеченням належних умов надання відомостей, що стосуються адміністративної справи.

Тому захисна діяльність адвоката та іншого фахівця у галузі права в контексті адміністративно-деліктної охорони полягатиме у діяльності захисника правопорушника та потерпілого, щодо практичної реалізації положень ст. 271 КУпАП, на всіх стадіях провадження у справах про адміністративні правопорушення. Суть захисної діяльності правопорушника в контексті адміністративно-деліктної охорони виражатиметься діяльністю щодо реалізації процесуальних прав, визначених у ст. 268 КУпАП, а саме: ознайомлення з матеріалами справи, поданням доказів, заявкою клопотань та даванням пояснень. А природа захисної діяльності потерпілого в контексті кримінально-правової охорони характеризуватиметься такою діяльністю щодо особистої практичної реалізації процесуальних прав та обов'язків, визначених у ст. 269 КУпАП, як: знайомство з матеріалами справи, подання доказів, заявка клопотання та дача пояснень.

При цьому адміністративно-правова охорона прав потерпілого та правопорушника в деліктному провадженні виражатиметься, з одного боку, діяльністю захисника та фахівця в галузі права, що їх представляє (ст. 271 КУпАП), з іншого, особистим захистом інтересів у адміністративно-деліктному провадженні.

Отже, систематизувавши перераховані вище суб'єктивні виразники кримінально-правової та адміністративно-деліктної охорони, слід зауважити, що публічно-правовий захист у кримінальному та деліктному провадженнях полягатиме в нормативно-регламентованій діяльності суб'єктів відповідних проваджень щодо практичної реалізації захисної функції та функціональної компетенції стосовно виконання гласних та негласних заходів та прийняття процесуальних рішень.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Науково-практичний коментар Кримінально-процесуального кодексу України. Зразки процесуальних документів у кримінальному провадженні / С.В. Петков, Я.О. Васильчук, Л.А. Грабовський, А.В. Григоренко [та ін.]. – К. : “Центр учбової літератури”, 2016. – 732 с.



2. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 9–10, № 11–12, № 13. – Ст. 88.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

Отримано 16.02.2016

## ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ПЕДАГОГІКА. ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

---

---

УДК 159.9.172.075

Ю.В. Котляр,  
кандидат психологічних наук

### ОСОБЛИВОСТІ ПСИХОКОРЕКЦІЙНОЇ РОБОТИ З ПРАЦІВНИКАМИ ПОЛІЦІЇ – УЧАСНИКАМИ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

*Стаття присвячена актуальним питанням організації та здійснення психокорекційної роботи з працівниками поліції Міністерства внутрішніх справ України, які брали участь у проведенні антитерористичної операції на сході. Окреслено організаційні питання і специфіку проведення психокорекційної роботи в системі МВС, узагальнено досвід вітчизняних і закордонних психологів стосовно профілактики та корекції психотравматизації, а також розглянуті методичні матеріали щодо діагностики і корекції посттравматичного стресового розладу та особливостей застосування прийомів психічної саморегуляції емоційних станів для профілактики соматичних розладів у працівників поліції.*

**Ключові слова:** психологічна корекція, психологічна діагностика, посттравматичний стресовий розлад, саморегуляція, працівники поліції, учасники АТО.

*Статья посвящена актуальным вопросам организации и осуществления психокоррекционной работы с работниками полиции Министерства внутренних дел Украины, которые принимали участие в проведении антитеррористической операции на востоке. Определены организационные вопросы и специфика проведения психокоррекционной работы в системе МВД, обобщен опыт отечественных и зарубежных психологов по профилактике и коррекции психотравматизации, а также рассмотрены методические материалы по диагностике и коррекции посттравматического стрессового расстройства и особенностей применения приемов психической саморегуляции эмоциональных состояний для профилактики соматических расстройств у работников полиции.*

**Ключевые слова:** психологическая коррекция, психологическая диагностика, посттравматическое стрессовое расстройство, саморегуляция, работники полиции, участники АТО.

*Paper is devoted to the organization and implementation of psychocorrectional police officers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, who took part in anti-terrorist operations in the East. Organizational issues and specifics of psychocorrectional work in the Ministry of Internal Affairs are outlined; the experience of domestic and foreign psychologists regarding the prevention and correction psychotraumatism is summarized and teaching materials on diagnosis and correction of post-traumatic stress disorder and features of methods of psychic self-regulation of emotional states for the prevention of somatic disorders of police servants are considered.*

**Keywords:** psychological correction, psychological diagnosis, post-traumatic stress disorder, self-regulation, police officers, members of ATO.

Специфіка професійної діяльності працівників поліції полягає у необхідності виконання службових та професійних обов'язків в умовах, ускладнених надмірними впливами емоційних і фізичних стресових факторів, пов'язаних із напруженістю соціально-економічних відносин, масовими груповими порушеннями громадського порядку, загостренням криміногенної ситуації, локальними та масштабними бойовими діями (на кшталт участі у антитерористичній операції на сході України). У такій ситуації до працівників поліції висуваються значно вищі вимоги не тільки стосовно професійної підготовки, а й щодо стану фізичного та психічного здоров'я, особистісних якостей, емоційно-вольової стійкості, витриманої та зваженої поведінки, ефективного реагування в екстремальних умовах.

Зазначне вище свідчить про необхідність вдосконалення концептуальних і методичних підходів до роботи з особовим складом Національної поліції, зокрема активного використання психотехнологій (у тому числі новітніх) для забезпечення морально-етичної та психологічної складових надійності персоналу.

Зазначене підтверджує актуальність та практичну значущість розробки та впровадження у практичну діяльність ефективного теоретико-методичного інструментарію щодо надання психологічної допомоги різним категоріям працівників Національної поліції (у тому числі й учасникам АТО), а також конкретних алгоритмів психопрофілактичної та психокорекційної роботи з її особовим складом. Останнє є одним із пріоритетних завдань для керівників усіх рівнів, фахівців кадрових апаратів і психологів системи МВС.

Об'єктом дослідження є організація психокорекційної роботи з персоналом системи МВС, предметом – особливості проведення психокорекційної роботи з працівниками поліції – учасниками антитерористичної операції.

Мета роботи полягає у визначенні алгоритму та методів проведення психокорекційної роботи з працівниками поліції – учасниками АТО.

Основними завданнями дослідження є надання відповідним фахівцям практичного інструментарію для проведення психокорекційної роботи з працівниками поліції – учасниками антитерористичної операції.

Під *психокорекцією* розуміють систему заходів, спрямованих на усунення соціально-психологічних проблем особистості за допомогою спеціальних засобів психологічного впливу [1]. Зауважимо, що психокорекція орієнтована на клінічно здорову особистість, що має психологічні труднощі у повсякденному житті, проблеми або скарги невротичного характеру.

Важливою сферою використання психокорекційних методів є робота із працівниками силових відомств, що перебували під дією екстремальних чинників професійної діяльності, зокрема брали участь у бойових діях.

Аналіз факторів і умов, що впливають на ефективність психокорекційної роботи, показав, що головне значення для досягнення поставленої мети має висока інтенсивність психокорекційних заходів. Так, визначено, що психокорекційні заняття повинні проводитися не менше 1 разу на тиждень із тривалістю 1–1,5 години. Разом з цим, інтенсивність психокорекційної програми визначається не стільки тривалістю часу занять, скільки насиченістю і продуманістю їх змісту, активною участю самої особи у занятті та різноманітністю ігор, вправ, методів, технік, що використовуються.

Ефективність психокорекційних програм істотно залежить від часу здійснення впливу – чим раніше виявлено психологічні проблеми і розпочато психокорекційну роботу, тим імовірніше досягнення загального позитивного результату.

Серед *загальних чинників, що визначають ефективність психокорекції* слід виділити такі: очікування особи; суб'єктивне значення для неї досягнення

мети психокорекційної роботи; характер виявлених психологічних проблем; внутрішня готовність до співпраці з психологом; суб'єктивні очікування психолога, який здійснює психокорекційні заходи; професійний досвід психолога, його особистісні риси та якості; специфічний вплив конкретних методів психокорекції [1; 2].

Зауважимо, що на загальну успішність психокорекції впливає пролонгованість психологічного впливу на особу – після завершення основної роботи важливо у подальшому продовжувати з нею контакт, цікавитися особливостями її поведінки, з'ясовувати, чи зберігаються колишні або виникають нові психологічні проблеми у спілкуванні чи поведінці. Бажано здійснювати контроль і спостереження за кожною особою протягом 1–2 місяців після завершення психокорекційних заходів.

Незважаючи на відмінності у теоретичних, цільових, процедурних та інших формах психокорекційної роботи, психологічний вплив зводиться до допомоги психолога іншій людині. З огляду на зазначене, **психокорекційна ситуація включає п'ять основних елементів:**

1) людина, яка шукає полегшення або вирішення проблеми і потребує психологічної допомоги (клієнт);

2) спеціаліст, що допомагає у їх вирішенні та завдяки наявності професійного досвіду сприймається клієнтом як здатний на цю допомогу фахівець (психолог, психотерапевт);

3) теорія, що використовується для пояснення і подальшого вирішення проблем клієнта (включає психодинаміку, принципи навчання та інші психологічні чинники);

4) набір відповідних процедур (технік, методів), що використовуються для вирішення проблем клієнта (безпосередньо пов'язані з обраною теорією);

5) спеціальні соціальні стосунки між клієнтом і психологом, які допомагають полегшити проблеми клієнта.

Таким чином, при здійсненні психологічної корекції психолог повинен прагнути до створення такої атмосфери, яка дозволить особі, з якою він працює, з оптимізмом дивитися на вирішення власних проблем. Таке спеціальне ставлення є чинником, характерним для всіх форм психокорекційного впливу.

Під час індивідуальної психокорекційної роботи психолог працює з особою (клієнтом) один на один, а під час групової роботи у психокорекційному процесі беруть участь усі учасники.

Перевагою індивідуальної психокорекції є те, що вона забезпечує конфіденційність і таємницю та за своїм результатом часто буває більш глибокою, ніж її групова форма. Уся увага психолога спрямована лише на одну людину. Проте індивідуальна психокорекція є малоефективною при вирішенні проблем міжособистісного характеру, для яких необхідна саме групова форма роботи.

**Індивідуально-психологічна корекція** – це обґрунтований вплив психолога на дискретні характеристики внутрішнього світу людини [3]. Прийняття рішення про проведення індивідуальної психологічної корекції, шляхи її здійснення визначаються змістом запланованої корекційної роботи.

*Необхідними умовами індивідуально-психологічної корекції* є: добровільна згода особи на отримання такої допомоги; довіра особи до психолога; активність особи та її творче ставлення до власних проблем; право особи приймати допомогу, що надається психологом; право особи самій вирішувати питання, пов'язані з власним життям та професійними моментами.

Форма індивідуальної психокорекції вибирається у випадках, коли:

– особа має проблеми індивідуального, а не міжособистісного характеру;

- особа категорично відмовляється працювати у групі або з певних причин її робота у групі є неможливою;
- психологом застосовуються сильні методи психологічного впливу і особу необхідно постійно тримати під наглядом та контролем фахівця;
- у особи виявлено високий рівень тривожності, сильну загальмованість, невпевненість у собі, необґрунтовані страхи;
- особа має проблеми із самоусвідомленням, а також при втраті сенсу і мети життя.

Усе багатство і різноманітність запитів осіб, з якими працює психолог у психокорекційному напрямі, можуть бути зведені до *чотирьох основних стратегій їх ставлення до проблемної ситуації*. Зокрема, особа може бажати: змінити проблемну ситуацію; змінити себе таким чином, щоб адаптуватися до ситуації; уникнути проблемної ситуації; віднайти нові способи поведінки у проблемній ситуації.

**Групова психокорекція** не є самостійним напрямом психокорекції, а становить лише специфічну форму, при використанні якої основним інструментом впливу є група осіб, з якими працює психолог. Як вже зазначалося раніше, групова психокорекція полягає у цілеспрямованому використанні групової динаміки.

*Психокорекційна група* – це штучно створена мала група, об'єднана метою міжособистісного дослідження, особистісного навчання, саморозкриття [2]. Серед психокорекційних груп розрізняють групи для вирішення проблем, для навчання міжособистісним взаєминам, групи зростання та вдосконалення тощо. Склад групи визначається її типом, а також формою і змістом передбачуваної психокорекційної роботи.

У літературі з практичної психології виділено такі методи практичної корекції: ігротерапія; арттерапія (музикотерапія, бібліотерапія, танцювальна терапія, проєктивний малюнок, казкотерапія та ін.); психогімнастика; методи поведінкової корекції (метод систематичної десенсибілізації та сенсибілізації; імерсійні методи; методи, засновані на принципі біологічного зворотного зв'язку тощо); психодрама [1–5].

Остаточні результати психокорекційної роботи психолога полягають у досягненні змін у трьох основних сферах: когнітивній, емоційній та поведінковій.

Отже, методи психокорекції спрямовані на вироблення норм особистісної поведінки, міжособистісної взаємодії, розвиток здатності гнучко реагувати на зміни, швидко орієнтуватися відповідно до ситуації в різних умовах, групах, тобто знаходження оптимальних адекватних моделей поведінки та закріплення навичок соціального пристосування.

Детальна характеристика зазначених психокорекційних методів не є метою нашого наукового дослідження. Крім того, такі класифікації досить широко розкриті у спеціальній психологічній літературі та не потребують розкриття в межах цієї роботи.

Щодо висвітлення особливостей психокорекційної роботи в системі МВС виняткової актуальності набувають питання психологічної корекції стресових станів, що виникають у працівників поліції під час виконання професійної діяльності. Особливо це стосується екстремальних умов служби, коли під дією економічної, соціально-політичної та психологічної напруженості відбуваються зміни в емоційно-вольовій сфері особистості працівників, які спричиняють у них виникнення надмірного реагування на стрес.

Саме тому своєчасна психокорекція стресу може сприяти формуванню психічної стійкості працівників поліції, забезпечити гармонійний та ефективний



розвиток їх інтелектуальних, емоційно-вольових і особистісно-професійних якостей.

Далі варто зупинитися на основних методах психологічної корекції стресових станів, що використовують вплив деяких психологічних механізмів на людину для виправлення недоліків поведінки психічно здорової особистості.

**Особистісно-орієнтовані методи** призначені для індивідуальної, групової та сімейної психокорекції стресових станів груп та їх учасників. При індивідуальній психокорекції ці методи покликані зробити особистість здатною до вирішення зовнішніх і внутрішніх конфліктів шляхом реорганізації системи її відносин.

Серед основних завдань особистісно-орієнтованої психокорекції виділяють такі [7]:

- глибоке і всебічне вивчення особистості, особливостей емоційного реагування, мотивації, специфіки формування, структури та функціонування системи її відносин;

- виявлення і вивчення механізмів, що сприяють як виникненню, так і збереженню стресового стану та відповідної симптоматики;

- допомога в адекватному вирішенні психотравмуючої ситуації;

- корекція неадекватних реакцій і форм поведінки, що є головним завданням психотерапії і, відповідно, призводить до поліпшення як суб'єктивного самопочуття особистості, так і до відновлення повноцінності її соціального функціонування.

В основу індивідуального психокорекційного впливу на особу покладені такі класичні методи, як переконання, навіювання та психологічне консультування.

Методом *переконання* психолог впливає на свідомість особи через звернення до її власного критичного судження, спонукаючи на подолання стресу (як усвідомленої потреби). Переконання починається із з'ясування того, що знає особа про природу власних проблем, як вона особисто їх розуміє. Потім психолог обговорює і погоджує мету та завдання психокорекції і тільки після остаточного узгодження з особою плану психокорекційних заходів психолог може розпочинати роботу.

Метод *навіювання* передбачає механізм прямого впливу психолога на підсвідомість особи, використання не тільки її розуму, але й почуттів та емоцій. Навіювання зазвичай використовують в умовах, коли увага і свідомість особи зайняті. Найкращою умовою для навіювання є ситуація, коли особа вводиться у стан повного розслаблення. Слід зазначити, що метод навіювання вимагає від психолога значної фахової підготовки, володіння технікою навіювання та практичного досвіду використання цього методу.

Особливе місце серед методів індивідуального впливу посідає *психологічне консультування* як спеціальна область діяльності практичного психолога, завдання якого полягає у тому, щоб допомогти особі розібратися у власних проблемах і визначити шляхи вирішення складної ситуації.

Необхідно зазначити, що психологічне консультування як одна з наймолодших сфер психологічної практики поки що не має чітко окреслених меж, тому під час психологічного консультування зазвичай вирішуються найрізноманітніші проблеми. Психологічне консультування виникло у відповідь на потреби людей, яким не властиві якісь клінічні порушення, однак ті чи інші проблеми змушують їх шукати допомоги і підтримки психолога.

**Поведінкові методи** корекції стресового стану особистості використовуються для формування нового стереотипу поведінки, якого раніше не існувало. Ці методи сприяють виробленню нових соціальних умінь, оволодінню психологічними прийомами саморегуляції, подоланню шкідливих звичок, зняттю стресу,

позбавленню від емоційних травм тощо. Серед найбільш розповсюджених методів поведінкової корекції виділяють такі: методи систематичної десенсибілізації та сенсибілізації; імерсійні методи, методи, засновані на принципі біологічного зворотного зв'язку; імаго-метод [7].

*Метод систематичної десенсибілізації* заснований на механізмі систематичного поступового зменшення сензитивності (чутливості) особи до предметів, подій або інших людей, які викликають у неї тривожність, а отже, і послідовного зменшення рівня тривожності щодо цих об'єктів. Метод може бути корисним для вирішення труднощів у повсякденному та професійному житті, коли основною їх причиною виступає неадекватна тривожність.

*Метод сенсибілізації* за механізмом впливу протилежний методу десенсибілізації. Механізм його дії складається з двох етапів: 1) встановлюються взаємини між клієнтом і психологом та обговорюються деталі взаємодії; 2) створюється найбільш стресогенна для особи ситуація. Сенсибілізація задумана як метод, що припускає створення високих рівнів тривожності в інтенсивній стресогенній ситуації (тоді як десенсибілізація будується на уникненні будь-яких факторів, що викликають хоча б мінімальну тривогу).

*Імерсійні методи* засновані на прямому пред'явленні об'єкта страху без попередньої релаксації. В основі цих методів лежить механізм згасання, відкритий І.П. Павловим, згідно з яким пред'явлення умовного стимулу без підкріплення веде до зникнення безумовної реакції. У імерсійних методиках підкреслюється ефективність переживання сильної емоції страху.

В основу *методів, заснованих на принципі біологічного зворотного зв'язку*, покладені уявлення про можливість регулювання мимовільних функцій при використанні системи зовнішнього зворотного зв'язку (розслаблення конкретного м'яза або групи м'язів, підвищення температури шкіри, зниження рівня збудження при високому рівні тривоги для полегшення засинання і т. ін.). Методики, засновані на принципі зворотного зв'язку, призначені для отримання інформації про власні тілесні та фізіологічні процеси.

*Імаго-метод* (від лат. *imago* – образ) використовується як метод корекції стану нервово-психічної напруженості та для реабілітації особи через її особистісний розвиток, а також передбачає тренування особи у відтворенні певного комплексу характерних образів із корекційною метою. В основу методу покладено навчання адекватному реагуванню у складних життєвих ситуаціях, розширення комунікативних можливостей, мобілізації життєвого досвіду.

У *когнітивних методах корекції* основна увага приділяється пізнавальним структурам психіки, тому акцент робиться на особистості, її індивідуальних конструктах і в цілому на логічних здібностях. Когнітивний підхід заснований на теоріях, що описують особистість в аспекті організації пізнавальних структур [8]. Методи когнітивної психокорекції орієнтовані на вирішення проблемних питань зняття стресу, сприяють зміні у самосприйнятті та сприйнятті навколишньої дійсності, що впливають на поведінку особистості в екстремальній ситуації. Завданням психологів є з'ясування неусвідомлюваних категорій мислення (які є джерелом негативних переживань) та навчання особи новим способам позитивного мислення, зміна переконань, що підтримують неадаптивні емоції та поведінку на більш оптимістичне сприйняття себе, зміна негативного афекту на позитивний.

Наступним методом психологічної корекції стресового стану особистості є музичний метод, що належить до групи методів арттерапії та може поєднуватися з раніше розглянутими психологічними методами психокорекції. **Музикотерапія** – це метод, що використовує музику як засіб психокорекції. Численні методики

музикотерапії передбачають цілісне використання музики як основного чинника впливу (прослуховування музичних творів, індивідуальне та групове музикування тощо), так і доповнення музичним супроводом інших психокорекційних прийомів для посилення їх впливу та підвищення ефективності психотерапії в цілому [7]. Музикотерапія активно використовується в психокорекції емоційних відхилень, страхів, рухових і мовних розладів, психосоматичних захворювань, відхилень у поведінці, при комунікативних труднощах тощо. Правильний вибір музичних програм є основним фактором музикотерапії, а найважливішою технікою музичного впливу є застосування активної уяви.

З метою визначення ефективності дії методів психологічної корекції на людину виникає нагальна необхідність застосування *методу самоспостереження*, що надасть змогу самостійно запрограмувати важливі для фізичного та психічного здоров'я особи ознаки переживання стресу. Самоспостереження є центральним елементом і для корекції саморегулювання. Цей метод полягає в тому, що особистість повинна самостійно прагнути до поставленої мети психокорекції та активно намагатися досягти позитивних змін у власній поведінці. Саморегуляція поведінки здійснюється через процеси, які вводяться в дію самою особистістю і підтримуються нею, тобто через когнітивні способи поведінки – планування, мислення, самокомунікацію тощо [9]. При терапії саморегулювання нові способи поведінки доводяться до автоматизму, а самоконтроль сприймається як особливий вид саморегуляції, основна мета якого полягає у тому, щоб особа навчилася: 1) керувати власною поведінкою в певних ситуаціях (наприклад, у конфліктних) для досягнення поставленої мети; 2) розпізнавати спеціальні фізіологічні види збудження та емоції (зокрема страх, біль), впливати на них або за можливості уникати їх; 3) впливати на когнітивні (уявні) процеси (наприклад недооцінені думки) і приводити їх у відповідність із власними уявленнями про поставлену мету.

Загалом слід зазначити, що розглянуті методи психологічної корекції стресових станів особистості ефективно впливають на людину, якщо дотримуватись певних правил щодо їх застосування. Серед *основних принципів організації та проведення психологічної корекції* з оволодіння змінами та навичками саморегуляції емоційних станів у психологічній літературі звертається увага на такі, як:

1) *комплексність* у застосуванні методів саморегуляції (рухові, дихальні, сугестивні, мімічні, жестові та ін.);

2) *індивідуалізація* в доборі прийомів саморегуляції та умов їх застосування з урахуванням особливостей і функціонального стану нервової системи в той чи інший момент у конкретної особи, зважаючи на її індивідуальний досвід, інтереси та інші особистісні особливості;

3) *активність* у застосуванні прийомів саморегуляції, що виявляється у свідомій постановці завдань, їх мотивації, оволодінні навичками застосування відповідних прийомів та свідомому самоконтролі;

4) *діалогізація* взаємодії та зворотний зв'язок, завдяки чому особа може коригувати свою подальшу поведінку, замінюючи невдалі способи спілкування новими, перевіряючи їх вплив на оточенні;

5) *самодіагностика*, тобто саморозкриття, усвідомлення і формування особою завдань шляхом самовдосконалення [7–9].

Таким чином, методи психологічної корекції стресових станів мають на меті розвиток і удосконалення здатності нормалізувати загальне самопочуття, зниження рівня тривожності, опанування прийомами саморегуляції, впровадження у

практичну діяльність тренінгів самокорекції стресових станів, формування психологічної готовності до стресу і до саморегуляції.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бандурка О.М.* Екстремальна юридична психологія в діяльності органів внутрішніх справ України : науково-практич. посібник / О. М. Бандурка – Харків : ХНУВС, 2005. – 319 с.
2. *Барко В.І.* Психологія управління персоналом органів внутрішніх справ (проактивний підхід) / В.І. Барко – К. : Ніка-Центр, 2003. – 448 с.
3. *Бодров В.А.* Психология и надежность : человек в системах управления техникой / В.А. Бодров, В.Я. Орлов. – М. : Институт психологии РАН, 1998. – 288 с.
4. *Боев И.Н.* Тактика антистрессовой терапии у больных с пограничными нервно-психическими расстройствами заложников и лиц, пострадавших в результате террористического акта в июне 1995 г. в г. Буденовске / И.Н. Боев, А.А. Зубов. – Ставрополь : СГМИ, 1995. – 246 с.
5. *Бондаренко О.Ф.* Психологічна допомога особистості : навчальний посібник для студ. ст. курсів психол. фак. та від-нь ун-тів / О.Ф. Бондаренко ; Міжнародн. фонд «Відродження». – Харків : Фоліо, 1996. – 237 с.
6. *Васильев В.Л.* Юридическая психология / В.Л. Васильев. – [4-е изд., доп. и перераб.]. – СПб. : Питер, 2002. – 640 с.
7. *Романенко О.В.* Особистість та професійна діяльність практичного психолога ОВС : дис. ... канд. психол. наук : 19.00.06 / О.В. Романенко. – Х., 2007. – 182 с.
8. *Ромек В.Г.* Поведенческая психотерапия / Ромек В.Г. – М. : Академия, 2002. – 192 с.
9. *Тимченко О.В.* Синдром посттравматичних стресових порушень : концептуалізація, діагностика, корекція та прогнозування : монографія / Тимченко О.В. – Харків : ХНУВС, 2000. – 268 с.

Отримано 01.03.2016

## ЦИВІЛЬНЕ ТА СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 347

Л.А. Музика,  
кандидат юридичних наук, доцент

### ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В УМОВАХ РОСІЙСЬКОЇ АГРЕСІЇ: ЩО РОБИТИ?

*У статті аналізуються проблеми, пов'язанні з наслідками агресії РФ проти України. Наведені окремі приклади порушення Росією прав держави України, її територіальних громад, юридичних осіб та громадян. Актуалізовано питання про можливі шляхи відшкодування завданих збитків зазначеним суб'єктам у зв'язку з військовими діями Росії. Визначаються можливі шляхи розв'язання окреслених проблем в аспекті правової політики, у тому числі цивільно-правової політики України.*

**Ключові слова:** політика, правова політика, цивільно-правова політика, відповідальність, відшкодування шкоди.

*В статье анализируются проблемы, связанные с последствиями агрессии РФ против Украины. Приведены отдельные примеры нарушения Россией прав государства Украины, ее территориальных общин, юридических лиц и граждан. Актуализирован вопрос о возможных путях возмещения нанесенного ущерба указанным субъектам в связи с военными действиями России. Указываются возможные пути решения обозначенных проблем в аспекте правовой политики, в том числе гражданско-правовой политики Украины.*

**Ключевые слова:** политика, правовая политика, гражданско-правовая политика, ответственность, возмещение вреда.

*Paper analyzes the problems which are the consequences of the aggression of Russia against Ukraine. The issue of the procedure and amount of compensation for the damage to our state and its citizens in connection with military operations of RF is actualized. Possible solutions to these problems in the context of legal policy, including civil legal policy in Ukraine, are pointed out.*

**Keywords:** policy, legal policy, civil legal policy, responsibility.

Сучасна російська окупація і анексія Криму, війна на Сході України – це втрачені життя, зламанні долі, завдані збитки... Нашу державу чекає довгий і непростий шлях відродження, у тому числі й шляхом підрахунку і стягнення шкоди з РФ у зв'язку з її неправомірними діями на території України.

У наукових та аналітичних джерелах нині публікується багато статей і коментарів щодо сучасної ситуації в Україні. На жаль, питання, пов'язанні із агресією Росії щодо нашої держави і ліквідацією її наслідків, зокрема цивільно-правовими способами, залишаються **актуальними** принаймні до моменту їх реалізації. Одне із першочергових завдань України – це розвиток і виконання правової політики в цілому і цивільно-правової політики, зокрема. Саме планомірна робота держави допоможе подолати країні сучасні кризові явища.



Ми не пропонуємо однозначного розв'язання зазначених проблем. Та й не під силу це одній людині. **Мета публікації** – загострити увагу на окремих проблемних питаннях політико-правової спрямованості, пов'язаних з агресією Росії проти України, і спробувати віднайти можливі шляхи їх вирішення. Серед авторів наукових публікацій, у яких розглядаються проблеми щодо наслідків російської окупації, слід виділити: В. Василенка, М. Гнатовського, О. Задорожного, Д. Курдельчука, О. Малиновського, О. Мережка, К. Озерова, А. Харчука, О. Чалого. Водночас, за умов російської агресії, проблема цивільно-правової політики залишається “на узбіччі” юридичної науки [1].

Зазначимо лише деякі проблемні сфери відносин, які потребують щільної уваги і відповідної реакції з боку України, її посадових осіб та окремих громадян:

– націоналізація та примусове вилучення майна різних форм власності (державної власності України, комунальної власності територіальних громад АРК, приватної власності юридичних осіб України та приватної власності громадян України);

- примусова перереєстрація та ліквідація українських юридичних осіб;
- укладення правочинів, що суперечать законодавству України;
- конфіскація майна українських церковних громад;
- порушення прав людини та городянина та окупованих територіях;
- **невизначений статус пам'яток історії та мистецтва**, що знаходяться на окупованих територіях і безконтрольно вивозяться до Росії;
- захист прав дітей на окупованих територіях;
- викрадення грошей, золота та дорогоцінних металів зі сховищ українських банків, які знаходяться на окупованих територіях;
- видання актів органами цивільного стану на окупованих територіях;
- підсудність справ на окупованих територіях;
- приватизація житла на окупованих територіях;
- укладення, здійснення та захист у відносинах щодо перевезення товарів, вантажів та пасажирів на/з окупованої території.

Вітчизняна влада виявляє певну послідовність своїх дій у питаннях щодо російської агресії та боротьби з її наслідками [2]. Цей напрям державної діяльності є надзвичайно складним, багато проблем постають вперше – раніше не розв'язувалися у вітчизняній та міжнародній юридичній практиці.

В українському Парламенті неодноразово робилися спроби ухвалити законопроект про націоналізацію *російського державного майна*. Однак їх логічного завершення не відбулося, відповідного закону досі не існує.

Український уряд розглядає можливість відшкодування частини втраченого в Криму майна шляхом відчуження майна й коштів, зокрема російських банків та компаній на території України. Так, на початку червня 2014 р. Мін'юст звернувся з пропозицією до Генеральної прокуратури України розглянути можливість арешту та відчуження на користь України *російського державного майна* як компенсації збитків за анексію Російською Федерацією Криму. Серед активів, які Україна могла б ревізувати на своїй території, такі, зокрема, підприємства, як “Енерго-стандарт”, “Донецьксталь”, “Запоріжсталь”, Миколаївський глиноземний завод, Південний гірничозбагачувальний комбінат, оператори мобільного зв'язку “Київстар” і “МТС-Україна”, а також “Сбербанк России”, “Альфа-Банк” і “Промінвестбанк”. Загалом майже в кожній десятій з 200 найбільших компаній в Україні є частка російського капіталу. В Україні частина російських банків у банківській системі виросла останнім часом на 12 % [3].

Втім поки в Україні розмірковують, Росія діє. Так, ще 2 квітня 2014 р. В. Путін підписав Закон “Про захист інтересів фізичних осіб, які мають вклади у банках та відокремлених структурних підрозділах банків, зареєстрованих і (або) діючих на території Республіки Крим і на території міста федерального значення Севастополя” [4], яким, зокрема, передбачена можливість компенсації вкладів в українських банках жителів Криму шляхом продажу державного майна України, розташованого на території Криму.

Водночас спірною видається позиція окремих вітчизняних фахівців про те, що варто на рівні із націоналізацією *державного* майна РФ, що знаходиться на території України, застосовувати націоналізацію *приватного* майна громадян РФ на території України. За такою логікою ми недалеко відійдемо від самої Росії. Підтримки заслуговує пропозиція про накладення арештів на майно РФ, компаній та осіб, причетних до окупації, як адекватну відповідь на незаконне захоплення українського майна. Українські правоохоронні органи зможуть використати процедуру спецконфіскації майна. При цьому мова йде як про суто державні компанії, так і про компанії, державна частка яких становить 25 % і вище. При цьому заарештованим може бути не лише російське державне майно, що є на території України, а й те майно, що належить Росії за межами України. Звісно, за умови відповідного звернення до компетентних органів конкретної держави і згідно з міжнародним правом.

Крім того, уряд почав використовувати й інші засоби компенсації збитків щодо аеропортів і морських портів. Зокрема, Україна звернулася зі скаргами до Міжнародної організації цивільної авіації (ICAO) і міжнародного морського арбітражу. Зафіксовано понад 3360 фактів порушень російськими компаніями нашого авіаційного простору, у зв’язку з чим нараховано штрафні санкції, щодня це близько 1 млн дол. США, загальна сума понад 200 млн грн. Аналогічні процедури здійснюються щодо морських портів у зв’язку з неможливістю користуватися ними. Ще раз акцентуємо, що уряд має на увазі плату за незаконно конфісковане державне майно, наприклад, “Чорноморнафтогаз” і газопроводи, державні банки та державні підприємства, в т.ч. виноробні підприємства, курорти й оздоровниці, порти і кораблі, військові частини та аеропорти й інше. І найцінніше – кримська земля, найголовніша державна власність у Криму. Фахівці з національного та міжнародного права вважають, що юридично Росія ще повинна платити й за кожен день анексії державної землі Криму як за незаконне володіння нею [5].

Ще одна проблема – необхідність правової регламентації судноплавства та морекористування на анексованій території. Спеціалісти звертають увагу на нагальну необхідність лібералізації умов отримання Державного прапора України морськими торговельними суднами, роздержавлення національного “Класифікаційного товариства Регістру судноплавства України”, а також приєднання України до відповідних міжнародно-правових актів [6].

Через російську анексію Криму Україна в 2014 р. втратила п’ять морських торговельних портів – Керченський, Севастопольський, Феодосійський, Ялтинський та Євпаторійський. Кроком у відповідь на дії РФ стало офіційне визнання Україною АРК і м. Севастополя окупованими територіями і як наслідок – закриття нашою країною кримських портів для міжнародного судноплавства. Ця заборона неодноразово порушувалася іноземними судовласниками, зокрема, за даними МЗС України, з кінця липня і до 10 грудня 2014 р. було зафіксовано заходження 99 суден до Криму під прапорами іноземних держав, лєвова частка яких – російські. У зв’язку з порушенням норм міжнародного судноплавства

Генеральною прокуратурою України порушено 70 кримінальних справ. Станом на 9 квітня 2015 р. Україна затримала шість суден цивільного флоту під прапорами Росії, Молдови, Мальти і Тувалу (на двох із них – накладено арешт). Ці кораблі заходили в ліквідовані морські порти окупованого Криму, чим порушили режим окупованої території та суверенітет України [7]. Така практика захисту Україною своїх прав і державного суверенітету є виправданою. Саме так наступально і потрібно діяти у подальшому.

Загалом Україна, слідом за санкціями світової спільноти, ввела санкції проти 105 російських юридичних осіб та 388 фізичних осіб з Росії та України (здебільшого на окупованих територіях Східної України та в Криму). До переліку включені авіаційні компанії РФ, суднобудівні, банківські установи, військово-промислові центри і телеканали, причетні до анексії Криму та окупації частини сходу України [8].

Серед інших національно-правових засобів протидії агресору, що застосовуються Україною, варто звернути увагу на створення Кабінетом Міністрів України міжвідомчої робочої групи з питань відшкодування втрат, завданих тимчасовою окупацією частини території України [9] та Комітету з питань застосування санкцій до осіб, що підтримують і фінансують тероризм в Україні [10]. Водночас варто погодитись із О. Чалим та О. Малиновським, які вважають, що наявність двох консультативно-дорадчих органів з різним персональним складом створює ризик неузгодженості та зниження ефективності заходів, які можуть бути застосовані у відповідь на російську агресію [11].

Україна втратила 20 % території, і для того, аби її повернути, актуальною вбачається відповідна управлінська діяльність на урядовому рівні. На цьому неодноразово наголошував С.В. Куніцин, пропонуючи введення нової посади першого віце-прем'єр-міністра [12]. Лише у квітні 2016 р. у складі нового уряду з'явилася посада Міністра з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб.

Важливим також було ухвалення Закону України “Про санкції” від 14 серпня 2014 р. [13]. Метою цього Закону є захист національних інтересів, національної безпеки, суверенітету, територіальної цілісності України, протидії терористичній діяльності. Ним встановлено перелік санкцій, які мають застосовуватися на міждержавному і національному рівнях щодо іноземної держави, іноземної юридичної особи, юридичної особи, яка знаходиться під контролем іноземної фізичної чи юридичної особи – нерезидента, іноземців, осіб без громадянства, а також суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність. Прийняття Закону покликане створити механізм невідкладного та ефективного реагування на наявні й потенційні загрози національним інтересам і безпеці.

На особливу увагу заслуговує ст. 4 цього Закону, якою передбачена можливість застосування таких санкцій: “блокування активів, обмеження торговельних операцій; обмеження, часткове чи повне припинення транзиту ресурсів, польотів та перевезень територією України; запобігання виведенню капіталів за межі України; зупинення виконання економічних та фінансових зобов'язань; анулювання або зупинення ліцензій та інших дозволів, одержання (наявність) яких є умовою для здійснення певного виду діяльності, зокрема, анулювання чи зупинення дії спеціальних дозволів на користування надрами; заборона участі у приватизації, оренді державного майна резидентами іноземної держави та особами, які прямо чи опосередковано контролюються резидентами іноземної держави або діють в їх інтересах; заборона здійснення державних закупівель товарів, робіт і послуг у юридичних осіб-резидентів іноземної держави державної форми

власності та юридичних осіб, частка статутного капіталу яких знаходиться у власності іноземної держави; заборона або обмеження заходження іноземних невійськових суден та військових кораблів до територіального моря України, її внутрішніх вод, портів та повітряних суден до повітряного простору України або здійснення посадки на території України; повна або часткова заборона вчинення правочинів щодо цінних паперів; заборона видачі дозволів, ліцензій Національного банку України на здійснення інвестицій в іноземну державу, розміщення валютних цінностей на рахунках і вкладах на території іноземної держави; припинення дії торговельних угод, спільних проектів та промислових програм у певних сферах, зокрема у сфері безпеки та оборони; заборона передання технологій, прав на об'єкти права інтелектуальної власності”.

І цей перелік не є вичерпним. Вважаємо, що все із переліченого має бути негайно запроваджено в Україні щодо російської держави, її громадян та юридичних осіб. На превеликий жаль, і дотепер українська влада не вдається до рішучих дій, а лише обговорює запровадження окремих санкцій з РФ.

Ще один нормативний акт, який варто пригадати – це Указ Президента України про “Питання Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим” від 20 січня 2016 р. [14]. Метою діяльності зазначеного Представництва (яке розташоване в Херсоні) є, зокрема, забезпечення додержання конституційних прав і свобод громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території або переселилися з неї та перебувають на території України, створення умов для більш ефективної та оперативної роботи в цьому напрямі.

Навесні 2014 р., після “приєднання” півострова до РФ, влада України надіслала до Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) позов про відшкодування збитків. Важливо розуміти, що йдеться не про вартість анексованого Криму, а саме про відшкодування збитків, завданих Україні та її громадянам внаслідок анексії Криму. Сума цього позову перевищила один трильйон гривень (за нинішнім курсом – понад 45 млрд дол. США). Дотепер у ЄСПЛ перебувають три позови України у зв'язку з анексією Криму і можливою причетністю Росії до фінансування тероризму на Донбасі. По жодному із зазначених позовів РФ досі не надала ЄСПЛ своїх пояснень за висунутими звинуваченнями. У 2016 р. Україна має намір звернутися до Міжнародного суду ООН за звинуваченням Росії у фінансуванні тероризму.

Ще одна гучна справа стосується повернення скіфського золота до України. У лютому 2014 р. колекція скіфського золота була вивезена до Амстердаму для участі у виставці “Крим: золото і таємниці Чорного моря” в Музей Пірсона. Експозиція складається з колекцій п'яти музеїв, один з яких знаходиться в Києві, а чотири в Криму. Серед 500 експонатів виставки – артефакти зі скіфського золота, церемоніальний шолом, дорогоцінні камені і мечі стародавніх греків та скіфів. Нідерландська сторона відмовилася повертати експонати в кримські музеї, мотивуючи відмову тим, що брала їх від України. Пізніше музей заявив, що до рішення суду не буде передавати скіфське золото ані Києву, ані Криму. Варто зазначити, що у вересні 2014 р. Нідерланди повернули частину колекції, 19 експонатів, в Музей історичних коштовностей України (м. Київ). Справа знаходиться у провадженні окружного суду Амстердаму. Верховна Рада України підтримала звернення до парламенту Нідерландів з проханням посприяти в поверненні до України скіфського золота. Міністерство культури Росії при цьому наполягає на передачі колекції скіфського золота у власність Росії, а не України [15]. Маємо надію, що судовий спір щодо скіфського золота буде вирішений на користь України.

Не лише на загальнодержавному рівні важливо здійснювати кроки на шляху стягнення збитків з РФ, а й у приватноправовому порядку. Так, ще в липні 2015 року Приватбанк подав проти Росії позов у міжнародний арбітраж у Гаазі, звинувативши Москву в порушенні угоди між урядами РФ і України від 27 листопада 1998 про захист інвестицій. Згодом Приватбанк звернувся до Стокгольмського арбітражного суду з позовом про відшкодування втрачених активів у зв'язку з анексією Криму РФ. Йдеться про суму близько 1 млрд дол. США. Предмет позову – втрачене майно, кредити, активи [16].

Деякі державні компанії також почали процес юридичної боротьби з Росією. Так, “Укрнафта” звернулася з позовом проти Росії до Постійного третейського суду в Гаазі. У компанії уточнили, що справа стосується незаконного захоплення АЗС на території окупованого Криму. Крім того, НАК “Нафтогаз України” обрала американську юридичну компанію Covington & Burling для подачі відповідного позову до міжнародного арбітражного суду, якій заплатити за ці послуги 1,25 млн. дол. США до кінця 2016 р. Публічне акціонерне товариство “Українська залізниця” також готує позов до Росії щодо відшкодування втрат, завданих у результаті незаконної анексії Криму. У березні 2014 р. Кримська дирекція залізничних перевезень, яка входить до складу Придніпровської залізниці, була перепідпорядкована окупаційній владі півострова і перейменована на “Крымскую железную дорогу”. Наприкінці грудня 2015 р. уряд Росії прийняв Кримську залізницю окупованого Криму в свою федеральну власність і відніс її до сфери відання Федерального агентства залізничного транспорту (Російська залізниця) [17].

Державний “Ощадбанк” 18 січня 2016 р. повідомив про арбітражний розгляд проти Росії щодо компенсації втрачених в Криму інвестицій (понад 1 млрд дол. США). Ще в липні 2015 р. “Ощадбанк” надіслав письмове повідомлення уповноваженим представникам РФ з відповідними претензіями. Банк, зокрема, акцентував на численних порушеннях положень Угоди між урядом РФ і Кабінетом Міністрів України про заохочення і взаємний захист інвестицій від 27 листопада 1998 р., а також положень міжнародного права [18]. Росія жодним чином не відреагувала на звернення “Ощадбанку”. Оскільки врегулювати спір шляхом переговорів не вдалося, банк перейшов до наступного кроку. Арбітражне слухання відповідно до зазначеної угоди є обов'язковим процесом, який дозволяє “Ощадбанку” подавати позов і реалізовувати свої права незалежно від того, приймає в ньому участь РФ чи ні [19].

В аспекті дослідження питання щодо притягнення РФ до відповідальності за її незаконні дії в Криму та на Сході України важливою видається практика ЄСПЛ у подібних справах. Йдеться не лише про відшкодування матеріальних збитків, а й про відшкодування моральної шкоди. Зокрема, справа *Mozer v. the Republic of Moldova and Russia* від 23 лютого 2016 р. [20].

Заявника було затримано владою самопроголошеної “Придністровської Молдавської Республіки” (далі – ПМР) за підозрою у шахрайстві. Він скаржився на порушення ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. (далі – Конвенція), оскільки тримався під вартою за рішенням незаконних органів невизнаної республіки [21]. ЄСПЛ зазначив, що права, гарантовані Конвенцією, мають бути ефективно захищені на території всіх держав-учасниць, навіть якщо частина території знаходиться під контролем іншої держави-учасниці. Відповідно, ЄСПЛ не може автоматично визнавати незаконними всі рішення судів невизнаного утворення включно через незаконний характер останнього – він має пересвідчитися, що ці суди здатні надавати ефективний



захист, задовольняючи вимоги незалежності, неупередженості та справедливості судової процедури. Щодо судів ПМР слід підкреслити, що ефективний контроль на цій території здійснюється Росією, яка не надала ЄСПЛ інформації, що дозволила б здійснити відповідний аналіз, та немає жодної підстави вважати, що судова система ПМР сумісна із вимогами Конвенції. Отже, “суди ПМР” не могли здійснити “законне затримання” заявника для цілей статті 5 § 1 Конвенції. Щодо відповідальності обох держав: Молдова виконала свої позитивні зобов’язання, оскільки а) робила все можливе для поновлення контролю над Придністров’ям, і б) зробила достатньо кроків для підтримки заявника. Стосовно відповідальності Росії ЄСПЛ знову підтвердив, що завдяки тривалій війсьній, економічній та політичній підтримці ПМР, яка б інакше не змогла вижити, Росія несе відповідальність за порушення прав заявника. Крім того, ЄСПЛ визнав порушення Росією також статей 3, 8, 9 та 13 Конвенції.

Наведене рішення є вкрай важливим для відновлення справедливості щодо осіб, які нині страждають від протиправних дій РФ. Йдеться, зокрема, про численні справи кримських татар, які незаконно позбавленні волі у зв’язку з їх національною належністю або через відкриту позицію неприйняття російської окупації; справи щодо полонених, які утримуються на Сході країни.

На початок 2016 р. до Росії через анексію Криму та агресію на Сході України громадянами України до ЄСПЛ подано понад 700 приватних позовів (за іншими даними – вже близько 800). І дедалі більше осіб звертаються до міжнародної інстанції за захистом своїх прав. Перше рішення ЄСПЛ за такими позовами очікується наприкінці 2016 р. [22].

Фахівці з міжнародного права справедливо зазначають, що механізм ЄСПЛ – далеко не найбільш оптимальний та ефективний для покарання агресора, відновлення раніше існуючого стану та відшкодування збитків, заподіяних агресією. Адже рішення ЄСПЛ, ухвалене проти Росії, може бути виконане лише добровільно з боку Росії та лише на території Росії. Жодна норма міжнародного права або національного законодавства інших держав не передбачає можливості примусового (в нашому випадку – без згоди Росії) виконання рішення ЄСПЛ, винесеного проти неї [11]. При цьому варто зазначити, що 14 грудня 2015 р. в РФ був прийнятий і набув чинності закон про пріоритет рішень Конституційного суду РФ над рішеннями міжнародних судових інстанцій, зокрема рішень ЄСПЛ [23]. І це при тому, що Росія ще в лютому 1996 р. підписала Конвенцію, а також низку протоколів до неї. Ратифікувала ці угоди і визнала юрисдикцію ЄСПЛ, взяла на себе зобов’язання виконувати його рішення. Відповідні положення згодом були внесені до законів та кодексів РФ, що зробило рішення ЄСПЛ підставою для перегляду раніше винесених судових рішень. Нині ж Росія запевнила міжнародне товариство, що не збирається виконувати рішення міжнародних судів. Утім вважаємо, що це не повинно зупинити процес звернень наших громадян і держави до міжнародних інстанцій з метою захисту своїх порушених прав.

Як свідчить юридичний досвід компанії “Юкос”, розгляд справи міжнародними судами може затягнутися на роки, але у підсумку все ж приносить свої плоди. У випадку України підрахунок збитків від окупації може призвести до більш швидкого позитивного для України вирішення ситуації. По-перше, російська держава зазнає чергового удару по своїй репутації, коли міжнародні трибунали визнають її окупантом. По-друге, Росії доведеться боротися з арештом зарубіжних активів. По-третє, коли масштаб міжнародних зобов’язань Росії стане очевидним, вони вплинуть на кредитоспроможність країни в цілому. Ці три чинники можуть підштовхнути РФ до найшвидшого врегулювання конфлікту і до припинення

військових дій на Сході України [24]. Дійсно, якщо це все не матиме реакції від В. Путіна, то матеріально зацікавлені впливові особи в РФ матимуть серйозний стимул до його переконання.

Перший заступник Міністра юстиції України Н.І. Севостьянова зазначила, що Україна наполягатиме на арешті зарубіжного майна Росії як компенсації за економічні втрати в Криму. Однак таке рішення можуть винести не в Страсбурзі, а в Стокгольмському арбітражному міжнародному суді, який розглядає майнові спори. До Стокгольма з цього приводу Україна ще не зверталася. Генеральна прокуратура України, як повідомляється, продовжує збирати докази для позову.

Неприйнятною видається позиція деяких українських фахівців щодо питання про відшкодування особам втрат їх майна у зв'язку з "націоналізацією" майна в Криму шляхом подачі позовів проти держави України, про стягнення збитків у зв'язку з тим, що держава нібито не виконала взяті на себе зобов'язання. Подання сотень і тисяч відповідних позовів економічно вдарить по бюджету країни, а відтак, і по кишенях наших громадян. На нашу думку, слід звертатися до міжнародних судових інституцій, зокрема до міжнародних арбітражних судів, у тому числі й з груповими позовами проти РФ.

У цьому зв'язку вершиною цинізму з боку Росії як держави-агресора є звернення її маріонеткових "керівників" "ЛНР" і "ДНР" до міжнародної спільноти з ініціативою про створення спеціального міжнародного суду для розгляду питання про "засудження дій військових сил України на східних територіях, про геноцид української влади на Сході країни". У свою чергу, українська влада розглядає можливість створення спеціального міжнародного суду або трибуналу на зразок Спеціального суду по Сьєрра-Леоне чи Спеціального міжнародного трибуналу по Лівану.

Нині активно обговорюється питання щодо приватизації державних підприємств, які не впливають на державну безпеку, з метою підвищення інвестиційної привабливості України. У відповідному законопроекті передбачено скорочення переліку об'єктів, що не підлягають приватизації, на 1251 об'єкт. Не аналізуючи наразі доцільність і своєчасність таких планів, безумовного схвалення заслуговує позиція Президента України стосовно обмеження участі в конкурсі щодо приватизації державного майна компаній, які мають російське походження [25].

Заслуговує також на увагу поданий Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України законопроект "Про юрисдикційні імунітети і відповідальність іноземних держав" від 16 березня 2015 р. № 2380 [26]. У законопроекті пропонується встановити межі юрисдикційного та майнового імунітету іноземних держав на території України шляхом поширення юрисдикції судів України на майнові правовідносини, як зобов'язальні, так і деліктні, за участю іноземних держав, а також підприємств, установ, організацій, якими безпосередньо або опосередковано володіють іноземні держави. Це має надати можливість притягувати до відповідальності іноземні держави як державно-правових утворень, що несуть відповідальність за дії своїх органів (у тому числі військових підрозділів тощо), підприємств, установ та організацій, якими іноземні держави володіють безпосередньо або опосередковано, за випадки пошкодження майна та/або заподіяння шкоди здоров'ю громадян України, а також юридичним особам – резидентам України. На думку суб'єкта законодавчої ініціативи, це дозволить фізичним та юридичним особам подавати позови проти РФ до українських судів. Законопроект також пропонує накладати стягнення на майно та інші активи іноземних держав, зокрема РФ, у рамках прийнятих українськими судами рішень.

Зазначена ініціатива уряду щодо можливості врегулювання питання про обмеження імунітету іноземних держав в Україні на законодавчому рівні має аналоги у світі – Австрія (1974 р.), Велика Британія (1978 р.), США (1976 р.), Сінгапур (1979 р.), АР (1981 р.), Пакистан (1981 р.), Канада (1982 р.) [27]. Однак фахівці Головного науково-експертного управління у своєму висновку на аналізований законопроект акцентують на його суттєвих недоліках, зокрема, як з точки зору міжнародного права, так і з огляду на норми українського законодавства. Отже, ідея схвальна, але потребує належного доопрацювання.

А тим часом в Росії вже з 1 січня 2016 р. набув чинності Федеральний закон “Про юрисдикційні імунітети іноземної держави та майно іноземної держави в Російській Федерації” від 3 листопада 2015 р. [28]. Мета цього закону – захист російських інтересів шляхом відмови від концепції абсолютного юрисдикційного імунітету іноземних держав в Росії, що дозволить РФ прийняти відповідні заходи при зверненні стягнень на російську власність за її територією.

Досить не простою є ситуація із власністю українських церков у анексованому Криму. Українська православна церква Київського патріархату не зголосилася на вимогу РФ і не здійснила перереєстрацію свого статусу. Українська греко-католицька церква, яка має в Криму п'ять парафій, все ж вирішила отримати можливість працювати легально на території Криму, тому подала заяву на перереєстрацію. Однак її ще досі не підтвердили. До 16 березня 2016 р. вони діяли легально за тими документами, які мали ще до анексії Криму. Але, на думку представників УГКЦ, процес перереєстрації, очевидно, мусить відбутися, адже стоїть вибір: або ліквідація громади (тобто РФ забере всі культові споруди, храми), або все ж таки юридично це питання врегулюється [29]. Проте існує інший прогноз: наступною після Меджлісу в окупованому Криму буде заборонена УГКЦ. Про яку свободу віросповідання в Криму може йти мова?!

Суперечливою є також ситуація із перереєстрацією українських юридичних осіб. Так, відповідно до порядку фінансування бюджетних установ, останні отримують фінансування лише під час їх переміщення з окупованих територій і подальшій їх реєстрації на контрольованій Україною території. Траплялися випадки, коли заявки на перереєстрацію були подані організаціями, які за своєю правовою природою не могли переїхати з тимчасово окупованої території. Подекуди це доходило до абсурду – зареєструватись на підконтрольній Україні території виявили бажання, наприклад, сільські ради та районні держадміністрації. Більше того, деякі з цих заявок було задоволено і здійснено їх перереєстрацію на не окупованій території України [30].

Складним залишаються *питання щодо захисту прав дітей на окупованих територіях*. За різними даними, серед переселенців і внутрішньо переміщених осіб майже 17 % становлять діти. Так, згідно зі звітом ООН, станом на червень 2015 року в Україні зареєстровано понад 1 мільйон 325 тисяч переселенців, з них понад 160 тисяч – це діти. За інформацією Всесвітньої організації охорони здоров'я, станом на 1 червня 2015 р. під час воєнного конфлікту на Сході країни загинуло 68 дітей.

Загалом у результаті військового конфлікту в Україні постраждала кожна п'ята дитина – це 1 млн у Донецькій та Луганській областях та близько 500 тис. у Криму. Дві третини евакуйованих із Донбасу дітей досі не визнані внутрішньо переміщеними особами, а отже, не отримують відповідних соціальних виплат та гарантій; понад 30 тис. дітей, які народились на неконтрольованій Україною території, не зареєстровані українськими органами і не мають свідоцтва про народження громадянина України. Ці діти мають свідоцтво про народження,

видане так званими ЛНР та ДНР, або українське свідоцтво, видане вже ліквідованими органами України. Обидва ці документи органами влади України не визнаються.

Українська влада фіксує також неконтрольоване вивезення до Росії дітей-сиріт і позбавлених батьківської опіки, які проживають на тимчасово окупованих територіях. Відомо, що до п'яти тисяч сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, залишилися на окупованій території і їх доля нині не відома. Крім того, ті заклади, з яких під час окупації було переселено дітей, сьогодні заповнюються знову, і невідомо, якими дітьми їх знову заповнюють [31].

У загальному підсумку варто наголосити, що Україні необхідно довести до логічного завершення (схвалення на міжнародному рівні) майнові претензії, виставлені нею та її громадянами до РФ внаслідок незаконної окупації та привласнення відповідного майна, відшкодування завданих збитків тощо. І ця робота повинна мати системний, а не хаотичний характер, різноманітні органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи мають діяти злагоджено і працювати на конкретний результат.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Музика Л.А.* Російська агресія і проблема правової політики України / Л.А. Музика // Наука і правоохорона. – 2015. – № 1 (27). – С. 253–260 ; *Музика Л.А.* Російська окупація й анексія Криму 2014 р. : проблеми цивільно-правової політики України / Л.А. Музика // Наука і правоохорона. – 2015 – № 4 (30). – С. 247–257.
2. Які позови проти Росії подасть Україна? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dt.ua/columnists/yaki-pozovi-proti-rosiyi-podast-ukrayina-197932\\_.html](http://dt.ua/columnists/yaki-pozovi-proti-rosiyi-podast-ukrayina-197932_.html) ; Чи вдасться Україні націоналізувати російське майно? // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/27051870.html>.
3. Доля банків Росії в банківській системі України выросла до 12% [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://delo.ua/finance/dolja-bankov-rossii-v-bankovskoj-sisteme-ukrainy-vyroslo-do-12-294854/>.
4. Федеральный Закон “О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя” от 2 апреля 2014 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102348704&rdk=&backlink=1>.
5. Уряд подав за анексію Криму позов на 1,2 трлн грн, але забув про землю [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gazeta.dt.ua/LAW/uryad-podav-za-aneksiyu-krimu-pozov-na-1-2-trln-grn-ale-zabuv-pro-zemlyu-\\_.html](http://gazeta.dt.ua/LAW/uryad-podav-za-aneksiyu-krimu-pozov-na-1-2-trln-grn-ale-zabuv-pro-zemlyu-_.html).
6. Наукова основа розв'язання проблем тимчасово окупованих територій України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Finstzak.rada.gov.ua%2Finstzak%2Fdoccatalog%2Fdocument%3Bjsessionid%3DB3E8F702612F6CE17A9AD7F046CABCC0%3Fid%3D71812&ei=Ke2IVc2hLcHsUpntiYAD&usg=AFQjCNE2MML\\_duhRQB7PEv5\\_XYmi0Ba0EQ&bvm=bv.96339352,d.bGg](https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Finstzak.rada.gov.ua%2Finstzak%2Fdoccatalog%2Fdocument%3Bjsessionid%3DB3E8F702612F6CE17A9AD7F046CABCC0%3Fid%3D71812&ei=Ke2IVc2hLcHsUpntiYAD&usg=AFQjCNE2MML_duhRQB7PEv5_XYmi0Ba0EQ&bvm=bv.96339352,d.bGg).
7. Україна затримала російський танкер ємкістю понад 4,5 тисяч тонн, який заходив у порт Криму [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unian.ua/politics/1066095-ukrajina-zatrimala-rosiyskiy-tanker-ernisty-ponad-45-tisyach-tonn-yakiy-zahodiv-u-port-krimu-deputat.html>.
8. Санкції України проти Росії: повний список компаній і персон [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://news.liga.net/articles/politics/6653460-sanktsii\\_ukrainy\\_protiv\\_moskvy\\_polnuu\\_spisok\\_kompaniy\\_i\\_person.htm](http://news.liga.net/articles/politics/6653460-sanktsii_ukrainy_protiv_moskvy_polnuu_spisok_kompaniy_i_person.htm).
9. Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань відшкодування втрат, завданих тимчасовою окупацією частини території України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2014 р. № 343 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/343-2014-%D0%BF>.
10. Про утворення Комітету з питань застосування санкцій до осіб, що підтримують і фінансують тероризм в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2014 р. №278 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/278-2014-%D0%BF>.



11. Чалий О. Стратегія юридичного опору російській агресії / О. Чалий, О. Малиновський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/internal/strategiya-yuridichnogo-oporu-rosiyskiy-agresiyi-.html>.
12. Центральная власть во многом не дорабатывает по Крыму [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://112.ua/interview/centralnaya-vlast-vo-mnogom-ne-dorabatyvaet-po-krymu-249032.html>.
13. Про санкції : Закон України від 14 серпня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1644-18>.
14. Питання Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим : Указ Президента України про від 20 січня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/162016-19735>.
15. Историк : возвращение крымского золота скифов тормозят украинские законы [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ru.krymr.com/content/news/27249098.html>.
16. Коломойський переказав Путіну вітання : Стокгольмський арбітраж прийняв позови Приватбанку за кримськими активами на мільярд доларів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bbcsn.com.ua/podiyi/kolomojskyj-perekazav-putinu-vitannya-stokgolmskyj-arbitrazh-pryjnyav-pozovu-privatbanku-za-krymskymu-aktyvam-na-milyard-dolariv/>.
17. “Укрзалізниця” готує позов до Росії за втрату майна в анексованому Криму [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://economics.unian.ua/transport/1233795-ukrzaliznitsya-gotue-pozov-do-rosiji-za-vtratu-mayna-v-aneksovanomu-krymu.html>.
18. Угоди між урядом РФ і Кабінетом Міністрів України про заохочення і взаємний захист інвестицій від 27 листопада 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643\\_101](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_101).
19. “Ощадбанк” требует от России более 1 млрд долл. за потери активов в Крыму [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rbc.ua/rus/news/oshchadbank-potrebuet-rossii-mlrd-doll-poteri-1441723348.html>.
20. Справа Mozer v. the Republic of Moldova and Russia від 23 лютого 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"documentcollectionid2":\["GRAND-CHAMBER"\],"itemid":\["001-161263"\]](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
21. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
22. Петренко : Понад 700 українців звернулися в ЄСПЛ проти Росії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hromadske.tv/society/petrenko-ponad-700-ukrayintsiv-zvernulisya-v-yespl/>.
23. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации” : Федеральный закон Российской Федерации от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rg.ru/2015/12/15/ks-site-dok.html>.
24. Американский эксперт : Пора заставить Кремль платить за Донбасс [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.charter97.org/ru/news/2015/8/13/164437/>.
25. Украина запретит российскому бизнесу участвовать в приватизации [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hvylya.net/news/exclusive/ukraina-zapretit-rossiyskomu-biznesu-uchastvovat-v-privatizatsii.html>.
26. Про юрисдикційні імунітети і відповідальність іноземних держав : проект закону України від 16 березня 2015 р. № 2380 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54404](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54404).
27. Грищенко Н. Порухення прав власності в окупованому Криму / Н. Грищенко, С. Полтавець // Громадська думка про правотворення. – 2015. – № 8 (90). – С. 33–39 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbuviar.gov.ua/images/dumka/2015/8.pdf>.
28. О юрисдикционных иммунитетах иностранного государства и имущества иностранного государства в Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 3 ноября 2015 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rg.ru/2015/11/06/arest-dok.html>.
29. Як українським церквам у Криму вдається залишатися українськими [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://preobrazhennja.org.ua/content/yak-ukrayinskym-tserkvam-u-krymu-vdayetsya-zalyshatysya-ukrayinskymu>.
30. Украина осуществляет не прямое финансирование террористов на Донбассе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hvylya.net/news/ukraina-osushhestvlyayet-nepryamoe-finansirovanie-terroristov-na-donbasse.html>.
31. Україна фіксує неконтрольоване вивезення дітей-сиріт до Росії – уповноважений з прав дитини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/news/27063899.html>.



**М.О. Стефанчук,**  
кандидат юридичних наук, доцент

## **ОБМЕЖЕННЯ ЦИВІЛЬНОЇ ДІЄЗДАТНОСТІ ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ ТА ЙОГО ПРАВОВІ НАСЛІДКИ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ**

*Стаття присвячена комплексному дослідженню теоретичних і практичних аспектів обмеження цивільної дієздатності фізичної особи та його правових наслідків. Розглянуто матеріально-правові та процесуальні особливості обмеження цивільної дієздатності в судовому порядку. Досліджуються підстави, коли фізичній особі може бути надана повна дієздатність. Аналізуються дефекти дієздатності фізичної особи як суб'єкта цивільних правовідносин. Приділяється увага питанням обтяження правового статусу фізичної особи частковим дефектом.*

**Ключові слова:** цивільна дієздатність, фізична особа, правовий статус, правові обмеження, цивільний процес.

*Статья посвящена комплексному исследованию теоретических и практических аспектов ограничения гражданской дееспособности физического лица и его правовых последствий. Рассмотрены материально-правовые и процессуальные особенности ограничения гражданской дееспособности в судебном порядке. Исследуются основания предоставления физическому лицу полной дееспособности. Анализируются дефекты дееспособности физического лица как субъекта гражданских правоотношений. Уделяется внимание вопросам обременения правового статуса физического лица частичным дефектом.*

**Ключевые слова:** гражданская дееспособность, физическое лицо, правовой статус, правовые ограничения, гражданский процесс.

*Paper is devoted to the complex research of theoretical and practical aspects of the restrictions of civil capacity of a natural person and its legal consequences. We consider the substantive and procedural features of the limitation of civil capacity of the courts. We study the reasons when an individual may be given a full capacity. Several defects of the capacity of an individual as a subject of civil relations are analyzed. Attention is paid to the issues of burdening the legal status of an individual with partial defect*

**Keywords:** civil capacity, natural person, legal status, legal restrictions, civil process.

Визначення матеріально-правових та процесуальних особливостей обмеження цивільної дієздатності фізичної особи є актуальним та достатньо дискусійним завданням вітчизняної юридичної науки, оскільки породжує низку проблем, пов'язаних з необхідністю удосконалення теоретичних й практичних підходів до законодавчого регулювання належного захисту законних інтересів осіб як тих, чия дієздатність обмежується, так і тих, хто є зацікавленим у належній правомірній поведінці такої особи. Додає актуальності та своєчасності подібному дослідженню необхідність приведення вітчизняного цивільного та цивільно-процесуального законодавства у відповідність з європейськими правовими стандартами правового статусу особи, зважаючи, серед інших важливих чинників, на підписання та ратифікацію угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Дослідженню проблемних питань обмеження цивільної дієздатності фізичної особи та його правових наслідків присвячені роботи багатьох вчених, зокрема слід звернути увагу на праці А.С. Гончарової, Т.А. Кобзевої, Г.С. Рубанчук, Р.О. Стефанчука, Є.О. Харитонова та інших.

Водночас у наявних дослідженнях відсутній комплексний аналіз матеріально-правових та процесуальних особливостей обмеження цивільної дієздатності фізичної особи в умовах сучасних процесів європейської міждержавної інтеграції України та посилення імплементації європейських стандартів забезпечення прав та законних інтересів індивіда до національної правової системи. Саме в цьому полягає важливе наукове та практичне завдання, що потребує належного вирішення у вітчизняній цивілістичній та цивільно-процесуальній науці й правозастосовній практиці.

**Метою статті** є визначення особливостей та правових наслідків обмеження цивільної дієздатності фізичної особи.

Матеріально-правові та процесуальні аспекти участі фізичних осіб з обмеженою дієздатністю в цивільно-правових відносинах є одним з найбільш дискусійних та актуальних завдань сучасної вітчизняної юридичної науки та практики, оскільки безпосередньо пов'язані з необхідністю належного забезпечення суб'єктивних прав й законних інтересів особи та потребують формально-законодавчого удосконалення відповідних механізмів та форм реалізації індивідуальної правосуб'єктності, ускладненої наявністю певного дефекту фактичної дієздатності.

Розглядаючи проблеми участі в цивільних правовідносинах фізичних осіб з дефектом дієздатності, перш за все, необхідно зазначити, що загальні підстави обмеження цивільної дієздатності фізичної особи та фактичного позбавлення фізичної особи її цивільної дієздатності, правові наслідки зазначених змін у правовому статусі, деякі процесуальні особливості відповідних дій встановлюються ст.ст. 37-42 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) [1].

Загалом слід зазначити, що об'єктом дефектогенного впливу внаслідок впровадження публічно-правових обмежень виступає цивільна правоздатність особи, під якою А.В. Гончарова та Т.А. Кобзева розуміють здатність мати права й обов'язки, що визнається за всіма фізичними особами [2, с. 22].

Традиційно в цивілістиці вважається, що правоздатність індивіда виникає з моменту народження людини і припиняється з її смертю. Існування правоздатності означає наявність певного правового зв'язку між державою і особою. Змістом цивільної правоздатності є сукупність юридичних можливостей набуття конкретних особистих прав і обов'язків, які особа може мати відповідно до базового публічного законодавства фундаментального характеру (ст.ст. 28, 29, 33, 31, 36, 39, 54 Конституції України [3]).

У свою чергу, безпосереднього обмежувального впливу зазнає такий елемент цивільної правоздатності, як цивільна дієздатність, що визначається як здатність особи своїми діями набувати для себе цивільних прав і створювати для себе цивільні обов'язки. Зміст цивільної дієздатності складається з таких елементів: а) здатності своїми діями набувати цивільних прав і створювати для себе цивільні обов'язки; б) здатності своїми діями здійснювати належні даній особі цивільні права і покладені на неї обов'язки; в) здатності своїми діями розпоряджатися належними особі правами; г) здатності нести цивільно-правову відповідальність за вчинення цивільних правопорушень (деліктоздатність). При цьому ст. 35 ЦК України передбачає підстави, коли фізичній особі може бути надана повна дієздатність: а) якщо особа досягла 16 років і працює за трудовим договором; б) якщо неповнолітня особа записана батьком або матір'ю дитини; в) за рішенням

органів опіки та піклування за письмовою згодою батьків, в разі відсутності згоди – за рішенням суду; г) якщо особа досягла 16 років і бажає займатися підприємницькою діяльністю (повна дієздатність настає з моменту державної реєстрації її як підприємця). Часткова дієздатність регламентує обсяг дієздатності малолітніх осіб у віці до 14 років. Такі особи вправі вчиняти дрібні побутові правочини (ст. 31 ЦК України). Малолітня особа не несе відповідальності за заподіяну шкоду, відповідають її батьки, опікуни, усиновлювачі. Неповна цивільна дієздатність в осіб у віці від 14 до 18 років. Такі особи мають право: 1) самостійно розпоряджатися своїм заробітком, стипендією або іншими доходами; 2) самостійно здійснювати права на результати інтелектуальної, творчої діяльності, що охороняються законом; 3) бути учасником (засновником) юридичних осіб, якщо це не заборонено законом або установчими документами юридичної особи; 4) самостійно укласти договір банківського вкладу та розпоряджатися вкладом, внесеним нею на своє ім'я. Інші правочини така особа вчиняє за згодою батьків або піклувальників. На вчинення правочину щодо транспортних засобів або нерухомого майна повинна бути письмова і нотаріально засвідчена згода батьків, піклувальників або усиновлювачів [2, с. 22–24].

За загальним правилом, обмеження особи в дієздатності проводиться у судовому порядку відповідно до ст. 36 ЦК України. Підстави для обмеження в дієздатності є такі: 1) зловживання спиртними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами, азартними іграми тощо; 2) ставлення самої особи або її сім'ї, або інших осіб, яких ця особа зобов'язана утримувати, у скрутне матеріальне становище.

Недієздатною може бути визнана особа, якщо вона внаслідок хронічного, стійкого психічного розладу не здатна усвідомлювати значення своїх дій або керувати ними (ст. 39 ЦК України). Суд ухвалює рішення про визнання особи недієздатною на підставі медичних документів (Постанова Пленуму Верховного Суду України від 28 березня 1972 р. «Про судову практику по справах про визнання громадянина обмежено дієздатним чи недієздатним» із такими змінами та доповненнями [4]). Особа визнається недієздатною з моменту набрання законної сили рішенням суду або з дня, зазначеного в рішенні. Над такою особою встановлюється опіка. Особа може бути поновлена в дієздатності за рішенням суду в разі значного поліпшення її психічного стану, якщо вона може усвідомлювати значення своїх дій та керувати ними (ст. 42 ЦК України, ч. 3, 4 ст. 260 Цивільно-процесуального кодексу України). У цьому контексті важливо зазначити, що вказані справи належать до окремого провадження, у яких процесуальною підставою для порушення справи є заява до суду, а не подання позову.

Таким чином, можна цілком погодитися з визначенням Г.С. Рубанчук, відповідно до якого повна цивільна дієздатність є природним наслідком розвитку людини в соціумі в правовому сенсі, адже з досягненням повноліття особа втрачає правовий статус дитини. З цього моменту вона «звільняється» з-під контролю батьків (піклувальника), стає повним носієм свободи та ризику. Кожна повнолітня особа априорі вважається такою, що має повну цивільну дієздатність [5, с. 50]. На думку Р.О. Стефанчука, для компенсації ефекту «юридичної неповноцінності» при здійсненні своїх суб'єктивних цивільних прав фізична особа, яка має дефекти в обсязі цивільної дієздатності, що пов'язані, зокрема, з її віком, станом здоров'я, рівнем психічного та фізичного розвитку, повинна наділятися додатковим юридичним механізмом, в тому числі і шляхом надання їй низки допоміжних прав. Одним із перших суб'єктів, якому закон надає зазначені вище додаткові юридичні механізми у вигляді відповідних суб'єктивних цивільних прав, є дитина

[6, с. 520]. У свою чергу, дефектом (від лат. defectus – недолік) – є відхилення від норми, зменшення, недолік, брак, вада, пошкодження (*цивільних прав та обов'язків осіб, які не досягли повноліття – М.С.*). Розширення ж цих прав є процесом поступовим, відбувається так би мовити «нарощування» цивільної дієздатності від часткової, з досягненням 14 років – неповної, і до встановленого законом вікового мінімуму (повноліття), який припускає набуття особою здатності розуміти значення своїх дій та керувати ними, або надається фізичній особі раніше цього віку відповідно до закону. Дефект дієздатності можливий лише у прояві певних юридичних засобів – рішення суду щодо обмеження фізичної особи в цивільній дієздатності (суд за заявою батьків (усиновлювачів), піклувальника може обмежити право неповнолітньої особи самостійно розпоряджатися своїм заробітком, стипендією чи іншими доходами або позбавити її цього права (ст. 32 ЦК України), а також щодо визнання особи недієздатною [5, с. 50–51].

Формально-догматичний та юридико-технічний аналіз нормативних положень зазначених статей дозволяє зробити висновок про те, що обмеження дієздатності та визнання особи недієздатною є принципово можливими як щодо цілком дієздатних осіб, так і щодо осіб, які досягли віку 14 років, тобто частково дієздатних. Натомість, особи, які не досягли зазначеного віку, вважаються такими, чия дієздатність ще не може зазнавати жодних негативних обмежень, адже є такою, що не настала, а тому відсутній і безпосередній об'єкт обмежувального (дефектного) впливу держави. Водночас якщо стосовно визнання особи недієздатною зазначений аспект досить чітко регламентований, в частині обмеження дієздатності, на наш погляд, зміст ст. 36 ЦК України потребує деякого уточнення та приведення у відповідність з загальними принципами цивільного права та найважливішими засадами публічного порядку, виходячи з яких доцільно вважати особу, що не досягла за віковим критерієм 14 років, у будь-якому випадку такою, чия цивільна дієздатність ще не може бути реалізована та фактично відсутня, здійснюється іншими особами (такими особами – реальними виконавцями юридично значущих дій виступають батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники, навчальні, виховні та інші заклади тощо), а тому і не може бути обмежена через відсутність логічного та практично-праксіологічного сенсу такого рішення.

Отже, дефект дієздатності згідно з чинними приписами цивільного законодавства може бути абсолютним чи повним (визнання особи недієздатною) або обмеженим чи частковим (обмеження цивільної дієздатності фізичної особи). Кожний з цих дефектів відповідно до запропонованої нами класифікації потребує, як вбачається, ретельного й комплексного науково-практичного аналізу як з матеріально-правової, так і з процесуально-процедурної сторони реалізації суб'єктивних цивільних прав.

Системне тлумачення норм Цивільно-процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) [7] демонструє, що обтяження правового статусу фізичної особи частковим дефектом шляхом обмеження її цивільної дієздатності є можливим за виключної умови дотримання правових підстав та порядку, встановленого законом. Зазначене правило є важливою гарантією прав і свобод людини, способом захисту правового статусу особи від безпідставних, свавільних, протизаконних або позазаконних дій та актів органів публічної влади.

Зазначені гарантії дотримання законності, прав та свобод людини і громадянина при обтяженні дефектом цивільно-правового статусу знаходяться та функціонують у двох паралельних нормативних системах – матеріально-правовій та процесуальній, причому обидві площини мають визначальне значення для належного забезпечення правового статусу особи.

З матеріально-правової точки зору, виключними підставами обмеження цивільно-правового статусу особи в комплексному розумінні є медичні та юридичні умови, передбачені пп. 1-2 ст. 36 ЦК України.

Виключний перелік медичних умов, за яких може бути порушене провадження про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи передбачає такі обставини: 1) психічний розлад; 2) зловживання спиртними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами, азартними іграми тощо.

Відповідно до зазначених медичних та медико-психічних висновків обов'язково має бути встановлений один з таких юридичних фактів: 1) суттєвий вплив психічного розладу на здатність фізичної особи усвідомлювати значення своїх дій та/або керувати ними; 2) факт того, що особа внаслідок зловживання спиртними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами, азартними іграми ставить себе або свою сім'ю, а також інших осіб, яких вона зобов'язана за законом утримувати, у скрутне матеріальне становище.

Як можна побачити із зазначених положень чинного цивільного законодавства, сам собою медичний факт наявності в особи психічного розладу, зловживання спиртними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами, азартними іграми ще не може бути достатньою підставою для обмеження його цивільної дієздатності. Цей встановлений факт необхідно розглядати виключно у діалектичному нерозривному поєднанні з юридико-фактичною обставиною – суттєвим впливом психічного розладу на здатність фізичної особи усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними або фактом того, що особа внаслідок зловживання спиртними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами, азартними іграми ставить себе або свою сім'ю, а також інших осіб, яких вона зобов'язана за законом утримувати, у скрутне матеріальне становище. Іншими словами, якщо особа страждає психічним розладом, але усвідомлює значення своїх дій та (або) керує ними, її цивільна дієздатність не може бути обмежена. Аналогічно, якщо особа зловживає наркотичними засобами, токсичними речовинами, азартними іграми, але жодним чином не ставить себе або свою сім'ю, а також інших осіб, яких вона зобов'язана за законом утримувати, у скрутне матеріальне становище, то її цивільна правоздатність також не може бути обмежена.

У цьому випадку, на наш погляд, законодавець використовує дихотомічний підхід до порядку обмеження цивільної дієздатності особи, а безпосереднім об'єктом правового захисту виступають саме цивільно-правові (в першу чергу – майнові) інтереси самої особи та інших осіб, а не тільки і не стільки факт загальної шкоди від алкоголізму, наркоманії, токсикоманії, ігроманії та інших негативних девіантних деліктогенних суспільних явищ, адже захист публічно-правових інтересів суспільства та держави є додатковим, але не основним завданням цивільно-правового регулювання.

Разом з матеріально-правовими, слід окремо зупинитися на процесуальних аспектах обмеження дієздатності особи, тобто обтяження її цивільної дієздатності відповідним юридичним дефектом.

По-перше, необхідно зазначити про ту процедурну особливість формально-догматичного характеру, що коло заявників у досліджуваній категорії цивільних справ є вичерпним та складається з зацікавлених осіб та компетентних органів публічної влади. Згідно з нормативними положеннями чинного законодавства справа про визнання фізичної особи обмежено дієздатною, в тому числі неповнолітньої особи, унаслідок зловживання спиртними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами та азартними іграми може бути почата за заявою членів його сім'ї, органів опіки та піклування, наркологічним або психіатричним закладом (ст. 237 ЦПК України).



Важливою гарантією дотримання прав та свобод малозабезпечених осіб є нормативне положення, відповідно до якого судові витрати з впровадження справи про визнання фізичної особи обмежено дієздатною здійснюються за рахунок держави (ч. 2 ст. 240 ЦПК України) (це, на наш погляд, є однією з причин, що сприяли віднесенню справ про обмеження дієздатності фізичної особи до окремого провадження, а не до позовного).

Натомість, якщо суд встановлює, що заявник діяв несумлінно, з метою позбавити дієздатності психічно здорову фізичну особу, то він стягує з заявника всі судові витрати (ч. 3 ст. 240 ЦПК України), що є реальним втіленням принципу справедливості як одного з основних принципів цивільного судочинства у справах окремого провадження в Україні на сучасному етапі її державного і правового розвитку, який характеризується інтенсифікацією процесів імплементації європейських стандартів судочинства до національної правової системи з метою її поступової адаптації до права Європейського Союзу.

Поновлення в дієздатності обмежено дієздатної особи, яка припинила зловживання спиртними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами та азартними іграми (які і були обставинами для обмеження), здійснюється рішенням суду за заявою самої особи, цивільна дієздатність якої за рішенням суду була обтяжена відповідним дефектом, його піклувальника, членів сім'ї або органу опіки і піклування (ч. 3 ст. 240 ЦПК України), тобто коло заявників у цьому випадку розширено.

Таким чином, у результаті проведеного теоретико-методологічного та формально-юридичного дослідження матеріально-правових та процесуальних аспектів обмеження цивільної дієздатності фізичної особи можна дійти до таких найважливіших висновків: а) гарантії дотримання законності, прав та свобод людини і громадянина при обтяженні дефектом цивільно-правового статусу знаходяться та функціонують у двох паралельних нормативних системах – матеріально-правовій та процесуальній, причому обидві площини мають визначальне значення для належного забезпечення правового статусу особи; б) законодавець використовує дихотомічний підхід до порядку обмеження цивільної дієздатності особи, а безпосереднім об'єктом правового захисту виступають саме цивільно-правові (в першу чергу – майнові) інтереси самої особи та інших осіб, а не тільки і не стільки факт загальної шкоди від алкоголізму, наркоманії, токсикоманії, ігроманії та інших негативних девіантних деліктогенних суспільних явищ, адже захист публічно-правових інтересів суспільства та держави є додатковим, але не основним завданням цивільно-правового регулювання; в) акцентування норм чинного цивільного та цивільно-процесуального законодавства виключно на матеріальних (майнових) аспектах негативного впливу поведінки особи, щодо якої є медичні та правові підстави для обмеження цивільної дієздатності, слід вважати недоліком та певною прогалиною в правовому регулюванні, адже сама особа, її сім'я, інші особи, яких вона зобов'язана утримувати, у більшості випадків зазнають не тільки матеріальної, але і моральної шкоди, що також необхідно врахувати в подальшому галузевому удосконаленні цивільного законодавства; г) як вбачається, перелік медичних підстав для обмеження цивільної дієздатності фізичної особи потребує значного розширення та надання суду дискреційних повноважень щодо визначення таких можливих підстав (зокрема, чинним цивільним законодавством не охоплюється значний перелік досить поширених у сучасному суспільстві адикцій, які реально ставлять особу, її сім'ю, інших осіб у скрутне матеріальне становище, таких, як патологічне благодушення, сексуальна адикція, комп'ютерний гемблінг, не пов'язаний з грошовою азартною складовою,

релігійна адикція та чимало інших патогенних нав'язливих форм поведінки, шкідливих для цивільно-правових законних інтересів визначеного законодавством кола зацікавлених осіб); д) як вбачається, стан захищеності законних цивільно-правових інтересів підвищиться, якщо доповнити перелік заявників у провадженні про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи та поновлення повної цивільної дієздатності прокурором, що логічно обумовлюється функцією прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави у суді.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
2. *Гончарова А.С.* Цивільне право України : навч. посіб. / А.С. Гончарова, Т.А. Кобзєва. – Суми : СумДУ, 2015. – 168 с.
3. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. : Офіційне видання. – К. : М-во юстиції України, 2006. – 106 с.
4. Про судову практику по справах про визнання громадянина обмежено дієздатним чи недієздатним : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 28 березня 1972 р. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0003700-72>.
5. *Рубанчук Г.С.* Цивільна дієздатність дитини : дефектність чи expansio? / Г.С. Рубанчук // Пріоритетні напрями розвитку правової системи України : зб. наук. праць наук.-практ. конф. (25–26 жовт. 2013 р., м. Донецьк). – Донецьк, 2013. – С. 49–52.
6. *Стефанчук Р.О.* Особисті немайнові права фізичних осіб у цивільному праві (поняття, зміст, система, особливості здійснення та захисту) / Р.О. Стефанчук; Національна академія наук України Інститут держави і права ім. В.П. Корещького. – Хмельницький : Видавництво Хмельницького університету управління та права, 2007. – 626 с.
7. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 40–41, 42. – Ст. 492.

Отримано 09.03.2016

К.І. Березовська

## СКАСУВАННЯ УСИНОВЛЕННЯ ТА ВИЗНАННЯ УСИНОВЛЕННЯ НЕДІЙСНИМ

*У статті розглядаються законодавчі та практичні проблеми скасування усиновлення та визнання усиновлення недійсним. Проаналізовано нормативні вимоги до скасування усиновлення та визнання усиновлення недійсним, вивчено мету звернення осіб до суду з позовами про припинення усиновлення у зазначених випадках. Проаналізовано також міжнародні нормативні акти щодо скасування усиновлення та зроблено пропозиції щодо удосконалення вітчизняного законодавства стосовно підстав припинення усиновлення.*

**Ключові слова:** усиновлення, усиновлювачі, припинення усиновлення, скасування усиновлення, визнання усиновлення недійсним.

*В статье рассматриваются законодательные и практические проблемы отмены усыновления и признания усыновления недействительным. Проанализированы нормативные требования к отмене усыновления и признания усыновления недействительным, изучено цель обращения лиц в суд с исками о прекращении усыновления в указанных случаях. Проанализированы также международные нормативные акты об отмене усыновления и сформулированы предложения по совершенствованию отечественного законодательства в части установления оснований прекращения усыновления.*

**Ключевые слова:** усыновление, усыновители, прекращение усыновления, отмена усыновления, признание усыновления недействительным.

*Paper is devoted to the analysis of legal and practical problems of the abolition of adoption and acceptance of adoption as invalid one. The regulatory requirements for the abolition of an adoption and recognition of adoption void one are analyzed, the goal of the treatment of persons to the court on the termination of an adoption in these cases is studied. The international regulations on the abolition of adoptions and proposals for the improvement of the national legislation regarding the establishment of termination of adoption grounds are formulated.*

**Key words:** adoption, adoptive parents, termination of adoption, adoption cancellation, recognition of adoption as invalid.

Припинення усиновлення шляхом його скасування чи визнання недійсним належить до одного зі складних питань в інституті влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Скасування усиновлення та визнання усиновлення недійсним в науковій літературі і у практиці органів опіки і піклування та судів розглядається як захід сімейно-правової відповідальності, як спосіб охорони прав і законних інтересів дитини, а в деяких випадках – і її батьків або усиновителів. Незважаючи на складність цих питань, науковці, серед яких Л.М. Зілковська, О.О. Грабовська, Т.А. Стоянова, Н.В. Устименко, розглядають їх досить побіжно у своїх дослідженнях. А тому метою цієї статті є визначення правової природи скасування усиновлення та визнання усиновлення недійсним, формулювання теоретичних визначень цих понять і практичних рекомендацій із застосування законодавства та його удосконалення.

Скасування усиновлення та визнання усиновлення недійсним є юридичними фактами, що припиняють і встановлюють право. Усиновлення скасовується і визнається недійсним лише за рішенням суду. Підстави для скасування усиновлення та визнання усиновлення недійсним визначені законодавством окремо, що зумовлене необхідністю правової визначеності і посиленням захисту інтересів усиновленої дитини у разі припинення усиновлення у зазначених випадках.

Так, *безумовно визнається недійсним* за рішенням суду усиновлення:

- проведене без згоди дитини та батьків, якщо така згода була необхідною (ч. 1 ст. 236 СК України);

- якщо усиновлювач не бажав настання прав та обов'язків, які виникають у результаті усиновлення (фіктивне усиновлення) (ч. 2 ст. 236 СК України).

*Може бути визнане недійсним* за рішенням суду усиновлення:

- якщо воно було проведене на підставі підроблених документів (ч. 3 ст. 236 СК України);

- у разі відсутності згоди на усиновлення другого з подружжя, або опікуна, піклувальника, або закладу охорони здоров'я або навчального закладу (ч. 4 ст. 236, ст. 220–222 СК України).

Також *може бути визнане недійсним* за рішенням суду усиновлення, коли одним із подружжя усиновлена дитина другого з подружжя, якщо буде встановлено, що на момент усиновлення другий із подружжя не мав наміру продовжувати з ним шлюбні відносини (ч. 5 ст. 236 СК України).

Усиновлення, визнане недійсним, анулюється з моменту його здійснення (ч. 1 ст. 237 СК України). А правовими наслідками визнання усиновлення недійсним є:

- припинення прав та обов'язків, які виникли раніше і встановлені законом для усиновлювача, його родичів та усиновленої дитини (ч. 2 ст. 237 СК України);

- відновлення прав та обов'язків між дитиною, її батьками та іншими родичами за походженням (ч. 3 ст. 237 СК України);

- передання дитини, яка не досягла чотирнадцяти років, батькам або іншим родичам за їх бажанням. У разі визнання усиновлення недійсним щодо дитини, яка досягла чотирнадцяти років, місце її подальшого проживання визначається за її згодою. У разі, якщо передання дитини батькам або іншим родичам неможливе, вона передається на опікування органу опіки та піклування (ч. 4 ст. 237 СК України);

- відновлення прізвища, ім'я та по батькові дитини, які вона мала до усиновлення. За бажанням дитини вона має право надалі іменуватися прізвищем, ім'ям та по батькові, які вона одержала у зв'язку з усиновленням (ч. 5 ст. 237 СК України);

- стягнення аліментів на дитину з особи, яка була її усиновлювачем, у разі постановлення рішення суду про це, на строк не більш як два роки, якщо дитина не має батьків або батьки не мають змоги її утримувати, за умови, що усиновлювач може надавати матеріальну допомогу (ч. 6 ст. 237 СК України).

Для скасування усиновлення встановлені такі підстави:

- воно суперечить інтересам дитини, не забезпечує їй сімейного виховання (п. 1 ч. 1 ст. 238 СК України);

- дитина страждає недоумством, на психічну чи іншу тяжку невиліковну хворобу, про що усиновлювач не знав і не міг знати на час усиновлення (п. 2 ч. 1 ст. 238 СК України);

- між усиновлювачем і дитиною склалися, незалежно від волі усиновлювача, стосунки, які роблять неможливими їхнє спільне проживання і виконання усиновлювачем своїх батьківських обов'язків (п. 3 ч. 1 ст. 238 СК України).

Скасування усиновлення не допускається після досягнення дитиною повноліття, але може бути скасоване після досягнення дитиною повноліття, якщо протиправна поведінка усиновленого, усиновлювача загрожує життю, здоров'ю усиновлювача, усиновленого або інших членів сім'ї (ч. 2 ст. 238 СК України).

Усиновлення повнолітньої особи може бути скасовано судом за взаємною згодою усиновлювача і усиновленого або на вимогу одного з них, якщо сімейні відносини між ними не склалися (ч. 3 ст. 238 СК України).

Усиновлення скасовується від дня набрання чинності рішенням суду (ч. 4 ст. 238 СК України). У разі скасування усиновлення припиняються на майбутнє права та обов'язки, що виникли у зв'язку з усиновленням між дитиною та усиновлювачем і його родичами (ч. 1 ст. 239 СК України). Правовими наслідками скасування усиновлення є:

- відновлення прав та обов'язків між дитиною та її батьками, іншими родичами за походженням (ч. 2 ст. 239 СК України);

- передання дитини за бажанням батьків або інших родичів їм, а якщо це неможливо, передання дитини на опікування органів опіки та піклування (ч. 3 ст. 239 СК України);

- збереження за дитиною права на проживання у житловому приміщенні, в якому вона проживала після усиновлення, у разі скасування усиновлення, якщо воно суперечить інтересам дитини, не забезпечує їй сімейного виховання і якщо дитина не передається батькам (ч. 4 ст. 239 СК України);

- збереження прізвища, імені та по батькові, які вона одержала у зв'язку з усиновленням. За бажанням дитини їй присвоюється прізвище, ім'я, по батькові, які вона мала до усиновлення (ч. 5 ст. 239 СК України);

- стягнення аліментів на дитину у разі скасування усиновлення, якщо воно суперечить інтересам дитини, не забезпечує їй сімейного виховання і якщо дитина не передається батькам, з особи, яка була її усиновлювачем, за умови, що останній може надавати матеріальну допомогу (ч. 6 ст. 239 СК України).

Право на звернення до суду з позовом про скасування усиновлення чи визнання його недійсним мають батьки, усиновлювач, опікун, піклувальник, орган опіки та піклування, прокурор, а також усиновлена дитина, яка досягла чотирнадцяти років (ч. 1 ст. 240 СК України).

Визнання усиновлення недійсним або скасування усиновлення як акт цивільного стану потребує внесення відповідних змін до актового запису про народження особи. Так, після набрання чинності рішенням суду про визнання усиновлення недійсним або скасування усиновлення суд у місячний строк зобов'язаний надіслати копію рішення до органу державної реєстрації актів цивільного стану за місцем реєстрації народження дитини (ч. 1 ст. 241 СК України). Орган державної реєстрації актів цивільного стану на підставі рішення суду про скасування усиновлення або визнання його недійсним вносить відповідні зміни до актового запису про народження дитини (ч. 2 ст. 241 СК України).

Як бачимо, відмінність між припиненням усиновлення шляхом його скасування і припиненням усиновлення шляхом визнання його недійсним полягає, по-перше, у підставах, по-друге, у правових наслідках, по-третє, у моменті припинення усиновлення.

З огляду на це, *під визнанням усиновлення недійсним* слід розуміти визнання відносин неіснуючими шляхом скасування рішення суду про усиновлення з моменту набрання ним законної сили, внаслідок того, що воно винесене без дотримання вимог, встановлених законодавством про усиновлення.



Під скасуванням усиновлення слід розуміти припинення відносин, що виникли з факту усиновлення, на майбутнє, з метою захисту прав та інтересів дитини, шляхом винесення рішення суду про скасування усиновлення.

Принагідно зауважимо, що ми відносимо до фактів припинення усиновлення лише скасування усиновлення та визнання його недійсним, і не згодні з авторами, які до підстав припинення усиновлення відносять смерть та оголошення усиновлювача або усиновленої особи померлими [1, с. 57]. У разі сприйняття такого підходу неможливим стане виникнення спадкових прав у спадкоємців. І тут для прикладу можна провести аналогію з батьківськими правовідносинами – зі смертю батьків або дітей їхній родинний зв'язок не припиняється.

Аналіз судових рішень показує, що зі зверненням з позовною заявою до суду про скасування усиновлення та визнання усиновлення недійсним звертаються з різних підстав.

У житті насправді іноді усиновлення виявляється невдалим настільки, що виникає необхідність у його скасуванні. Найчастіше усиновлюються діти з неблагополучних сімей з великою ймовірністю спадкових захворювань, затримкою розвитку, наслідків вживання алкоголізму або наркоманії батьків та інших факторів, що впливають на розвиток дитини в період вагітності матері і ранньому дитинстві дитини. Ці несприятливі наслідки можуть проявитися через кілька років і такою мірою, що усиновителі виявляться просто не в змозі мати батьківські відносини з усиновленою дитиною.

З позовом про визнання усиновлення недійсним іноді звертається усиновлювач, який є другим з подружжя у разі розірвання цього шлюбу з кровними щодо дитини матір'ю або батьком, посилаючись на те, що ніби не бажав настання прав та обов'язків, які виникають у результаті усиновлення, наполягаючи на тому, що усиновлення було фіктивним.

Зустрічаються випадки звернення до суду із заявою про скасування через необхідність укласти шлюб між усиновлювачем та усиновленою особою, оскільки відповідно до ч. 5 ст. 26 СК України усиновлювач та усиновлена ним дитина не можуть перебувати у шлюбі між собою, а реєстрацію шлюбу між ними може бути здійснена лише у разі скасування усиновлення. Недотримання цих правил може мати своїм наслідком визнання шлюбу недійсним (п. 1 ч. 1 ст. 41 СК України).

З позовом про скасування усиновлення досить часто стали звертатися спадкоємці усиновлювачів. Раніше, за вимогами КПШС УРСР усиновлення здійснювалося в адміністративному порядку – органами опіки та піклування, тож оспорюванню підлягають не рішення суду, а рішення органів опіки та піклування. Наприклад, у 2014 році судами України розглядалися справи про визнання недійсним рішення виконавчого комітету Миколаївської міської ради депутатів трудящих від 13 червня 1951 року № 964 «Про всиновлення дитини – ОСОБА\_11, ІНФОРМАЦІЯ\_1, ОСОБА\_9», з часу його прийняття. Метою позивача було усунення від прийняття спадщини родичів ОСОБА\_11, який помер у 1991 році, після смерті усиновлювача ОСОБА\_9, який помер ІНФОРМАЦІЯ\_3 року. Судами трьох інстанцій було всебічно і повно з'ясовано обставин справи і позивачу було обґрунтовано відмовлено у задоволенні позову [2].

Неабиякою у спорах про скасування усиновлення та визнання його недійсним є роль органу опіки та піклування. Відповідно до ч. 4 ст. 19 СК України при розгляді судом спорів щодо скасування усиновлення та визнання його недійсним обов'язковою є участь органу опіки та піклування. У межах повноважень, покладених законодавством на орган опіки та піклування у сфері захисту прав та інтересів дітей, зокрема щодо нагляду за дотриманням прав дитини, яка усиновлена

(ст. 235 СК України), згідно з ч. 5 ст. 19 СК України цей орган подає суду письмовий висновок щодо розв'язання спору на підставі документів, які стосуються справи. Однак, ч. 6 ст. 19 СК України передбачено право суду не погодитися з висновком органу опіки та піклування, якщо він є недостатньо обґрунтованим та суперечить інтересам дитини.

У кожному конкретному випадку суд повинен розібратися у справжніх мотивах усиновлення та його припинення.

Розглядаючи питання про скасування усиновлення та визнання його недійсним, не можна оминати й проблему міжнародного врегулювання цього питання з огляду на те, що багато дітей – громадян України усиновлюється іноземцями. До таких актів слід віднести, зокрема, Конвенцію про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення 1993 р., Європейська конвенція про усиновлення дітей (переглянута) 2008 р., Конвенція СНД про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах 1993 р., Конвенція про захист усіх осіб від насильницьких зникнень 2006 р. та ін.

Аналіз міжнародних нормативно-правових актів дає підстави говорити, що їх норми, на жаль, не завжди можуть тлумачитися на користь дітей. Особливо це стосується міждержавного усиновлення. Ще Н.І. Карпачова, перебуваючи на посаді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, зазначала, що «інтереси українських дітей при міждержавному усиновленні можуть бути якнайкраще захищені шляхом укладення двосторонніх угод передусім з тими країнами, які усиновлюють найбільше українських дітей: США, Ізраїль, Італія, Іспанія, Франція та ін. (Конкретніше про ці проблеми – у відповідному розділі цієї Доповіді).» [3, с. 14] Однак ці слова досі на часі, оскільки таких угод не укладено.

Водночас у жовтні у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект № 3202, який має назву «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав усиновлених дітей» [4]. Аналіз цього законопроекту дає підстави для висновку, що він направлений не на захист прав усиновлених дітей, а навпаки – на усунення законодавчих підстав для захисту таких дітей. Таким чином, цим проектом передбачається внесення змін до ст. 235 та ст. 287 СК України, якими пропонується замінити можливість нагляду за усиновленими дітьми до повноліття на нагляд виключно протягом перших двох років після усиновлення дитини, а в подальшому – не здійснювати такий нагляд, у разі дотримання цих прав. І тільки у разі порушення прав дитини, яка усиновлена, нагляд за дотриманням цих прав здійснювати до досягнення нею повноліття.

Як бачимо, пропозиції стосуються дітей, усиновлених як українцями, так і іноземцями. А порушення прав дитини, яка усиновлена, пропонується розглядати не як правопорушення, а просто як підставу для нагляду за дотриманням прав усиновленої дитини до її повноліття.

Зауважимо, що досить часто усиновлення здійснюється не українськими судами, а в консульській установі або дипломатичному представництві України (ст. 282 СК України), а нагляд за дотриманням прав усиновлених дітей, які проживають за межами України, здійснює консульська установа чи дипломатичне представництво України на підставі доручення МЗС та загальновизнаних принципів і норм міжнародного права щодо захисту прав дітей. Причому статистика щодо усиновлення цими установами не оприлюднюється, тож це вже унеможливає реальний повноцінний захист прав та інтересів усиновлених дітей. Однак навіть зазначений порядок нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей на практиці не забезпечує унеможливлення випадків зловживання правами таких дітей,

особливо усиновлених дітей, які проживають за межами України. Непоодинокими є випадки переусиновлення таких дітей, встановлення опіки з ігноруванням норм вітчизняного законодавства; неповернення в Україну дітей, стосовно яких скасовано усиновлення; невжиття заходів щодо скасування усиновлення стосовно дітей – громадян України у разі настання підстав, передбачених СК України, а також їх подальшого повернення в Україну; відсутність даних про місцезнаходження усиновлених дітей, їх стан здоров'я та умови проживання тощо [5].

Враховуючи вищевикладене, слід зробити висновок про необхідність чіткого закріплення у СК України скасування усиновлення та визнання усиновлення недійсним як підстав припинення усиновлення, а також запропонувати для подальших розробок детальне вивчення міжнародних нормативних актів з питань усиновлення з метою надання пропозицій щодо їх перегляду в частині скасування усиновлення та визнання усиновлення недійсним.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Летова Н.В.* Усыновление в Российской Федерации : Правовые проблемы / Н.В. Летова. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 256 с.
2. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 4 березня 2015 р. у справі № 6-46937св14с [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42968335>.
3. Стан дотримання та захисту прав дитини в Україні. Спеціальна доповідь уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. До 20-річчя ратифікації Україною Конвенції ООН про права дитини. – К., 2010. – 228 с.
4. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав усиновлених дітей № 3202 від 01.10.2015 (ініціатор – Ю.Г. Гарбуз) // Офіційний сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56660](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56660).
5. Виявлено порушення прав усиновлених дітей, які проживають за кордоном : Інформація Генеральної прокуратури України від 08.08.2013 // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=124309](http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=124309).

Отримано 12.04.2016

**Л.М. Зілковська**

кандидат юридичних наук, доцент

## **ПРИПИНЕННЯ УСИНОВЛЕННЯ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ**

*Стаття присвячена висвітленню результатів дослідження теоретичних та практичних питань припинення усиновлення. Проаналізовано законодавчі підстави припинення усиновлення, проблеми, що виникають на практиці, зокрема щодо наявних колізій між нормами сімейного законодавства про позбавлення батьків батьківських прав і про позбавлення усиновлювачів батьківських прав, а також щодо призначення утримання дитині з їх боку. Запропоновані можливі шляхи удосконалення сімейного законодавства, передувати чому має вивчення та узагальнення судової практики та статистики.*

**Ключові слова:** усиновлення, усиновлювачі, позбавлення батьківських прав, аліменти.

*Статья посвящена освещению результатов исследования теоретических и практических вопросов прекращения усыновления. Проанализированы законодательные основания прекращения усыновления, проблемы, возникающие на практике, в частности относительно существующих коллизий между нормами семейного законодательства о лишении родителей родительских прав и о лишении усыновителей родительских прав, а также относительно назначения содержания ребенка с их стороны. Предложены возможные пути усовершенствования семейного законодательства, предшествовать которым должно изучение и обобщение судебной практики и статистики.*

**Ключевые слова:** усыновление, усыновители, лишение родительских прав, алименты.

*Paper is devoted to coverage of the research results of theoretical and practical issues about termination of adoption. In this paper it is analyzed the legal basis of adoption termination, problems arising in practice, in particular taking to the account the existing conflicts between the rules of family law on the deprivation of parental rights and the deprivation of parental rights of adoptive parents, as well as on the appointment of child maintenance by them. Possible ways of family law improvement, which must precede the study and generalization of judicial practice and statistics are suggested.*

**Key words:** adoption, adoptive parents, termination of parental rights, child support.

Правові питання усиновлення завжди є актуальними через важливість їх як для конкретної особи, так і для суспільства в цілому. І хоча проблемам усиновлення в правовій літературі приділяється достатня увага, однак окремі теоретичні положення, які стосуються, зокрема, питань припинення усиновлення, досі залишаються невисвітленими або спірними.

Серед науковців, чії праці було присвячено вивченню питань правового регулювання усиновлення, слід назвати І.В. Жилінкову, О.О. Грабовську, Т.А. Стоянову, Н.В. Устименко. Однак і у них належної уваги теоретичним питанням припинення усиновлення, визначенню підстав припинення усиновлення не

приділялося. А тому метою цієї статті є визначення і характеристика підстав припинення усиновлення.

Усиновлення припиняється у випадках, встановлених Сімейним кодексом України. Така норма мала б міститись на кшталт тієї, що закріплено для припинення опіки та піклування у ст. 250 СК України. Однак на сьогодні її немає, а є декілька статей, які називають обставини, за яких усиновлення може бути припинено.

Підставами припинення усиновлення є: визнання усиновлення недійсним (ст. 236, 237, 240, 241 СК України), скасування усиновлення (ст. 238, 239, 240, 241 СК України), позбавлення усиновлювача батьківських прав (ст. 242 СК України). Припинення усиновлення відбувається за рішенням суду за наявності для цього підстав, закріплених у СК України.

У літературі з сімейного права радянського періоду до підстав припинення усиновлення пропонували також відносити події – смерть одного з суб'єктів правовідносин з усиновлення, а також дії – визнання усиновлювача безвісно відсутнім [1, с. 226; 2 с. 65]. Такі твердження були і на той час хибними, тим більше не можна вважати їх правильними і тепер. Принаймні про це свідчить те, що зі смертю усиновлювача або усиновленої особи між ними не переривається правовий зв'язок у спадкових правовідносинах, не змінюються записи у актах цивільного стану тощо. Таким чином, усиновлення є правовідносинами, які продовжуються, незважаючи на фактичні обставини припинення сімейного зв'язку між усиновлювачем і усиновленим у зв'язку зі смертю одного з них або обох, а припиняються лише за рішенням суду, яке набрало чинності, і лише у встановлених законодавством випадках. Так само не можна вважати припиненням усиновлення розірвання шлюбу між усиновлювачами.

*Розглянемо кожну із законодавчих підстав припинення усиновлення.*

Слід відрізнити підстави та порядок визнання усиновлення недійсним від підстав і порядку його скасування. У СК України визначено як підстави, з яких усиновлення обов'язково має бути визнане недійсним, так і підстави, за наявності яких суд вирішує це питання на свій розсуд.

*Визнання усиновлення недійсним* – це законодавчо встановлена підстава припинення усиновлення.

Відносини з усиновлення припиняються шляхом визнання усиновлення недійсним у судовому порядку, якщо: воно було проведене без згоди дитини та батьків, якщо така згода була необхідною; якщо усиновлювач не бажав настання прав та обов'язків, які виникають у результаті усиновлення (фіктивне усиновлення); якщо воно було проведене на підставі підроблених документів; воно було проведене без засвідченої нотаріально письмової згоди на усиновлення другого з подружжя, без згоди опікуна, піклувальника або органу опіки та піклування у разі перебування дитини під опікою або піклуванням, без згоди закладу охорони здоров'я або навчального закладу, в якому перебуває дитина, яка не має батьків; якщо буде встановлено, що на момент усиновлення одного з подружжя дитини другого з подружжя, останній не мав наміру продовжувати з ним шлюбні відносини.

Порушення правил про отримання згоди не є безумовною підставою для визнання усиновлення недійсним. Усиновлення дитини може бути проведене без згоди: другого з подружжя, якщо він визнаний безвісно відсутнім, недієздатним, а також за наявності інших обставин, що мають істотне значення; без згоди опікуна, піклувальника, органу опіки та піклування, закладу охорони здоров'я або навчального закладу, якщо суд встановить, що усиновлення дитини відповідає її інтересам.



Водночас не слід недооцінювати вимоги законодавства щодо отримання згоди на усиновлення дитини від осіб, які відповідно до законодавства її мали, а також інші законодавчі умови, за яких можливе здійснення усиновлення, про що свідчить судова практика.

Так, Жовтневим районним судом м. Дніпропетровська було розглянуто справу про усиновлення дитини та внесення змін до актового запису про народження і 27 лютого 2015 року прийнято рішення про усиновлення малолітньої дитини. Справу було переглянуто в апеляційному порядку і 22 червня 2015 року. Апеляційний суд Дніпропетровської області виніс рішення, яким було скасовано рішення суду першої інстанції через те, що в ньому не було з'ясовано всі обставини справи, зокрема, не залучено до розгляду заяви про усиновлення дитини її законного опікуна.

Правовими наслідками визнання усиновлення недійсним є: припинення прав та обов'язків, які виникли раніше і встановлені законом для усиновлювача, його родичів та усиновленої дитини; відновлення прав та обов'язків між дитиною, її батьками та іншими родичами за походженням; передання дитини, яка не досягла чотирнадцяти років, батькам або іншим родичам у разі виявлення ними бажання на це; визначення місця подальшого проживання дитини, яка досягла чотирнадцяти років, за її згодою, а у разі неможливості передання дитини батькам або іншим родичам, передання її на опікування органу опіки та піклування; відновлення прізвища, ім'я та по батькові дитини, які вона мала до усиновлення або залишення за бажанням дитини прізвища, ім'я та по батькові, які вона одержала у зв'язку з усиновленням; сплата аліментів на дитину у разі постановлення судом рішення про стягнення аліментів з особи, яка була її усиновлювачем, на строк не більш як два роки, якщо дитина не має батьків або батьки не мають змоги її утримувати, за умови, що усиновлювач може надавати матеріальну допомогу; заборона особі, яка була усиновлювачем, але усиновлення було визнано недійсним з її вини, бути в подальшому усиновлювачем іншої особи.

Визнання усиновлення недійсним (його анулювання) відбувається з моменту його вчинення.

*Скасування усиновлення* – це законодавчо встановлена підстава припинення усиновлення.

Скасування усиновлення відбувається за рішенням суду у разі, якщо: воно суперечить інтересам дитини, не забезпечує їй сімейного виховання; дитина страждає недоумством, на психічну чи іншу тяжку невиліковну хворобу, про що усиновлювач не знав і не міг знати на час усиновлення; між усиновлювачем і дитиною склалися, незалежно від волі усиновлювача, стосунки, які роблять неможливими їхнє спільне проживання і виконання усиновлювачем своїх батьківських обов'язків.

Після досягнення дитиною повноліття скасування усиновлення не допускається, однак може бути скасоване якщо протиправна поведінка усиновленого, усиновлювача загрожує життю, здоров'ю усиновлювача, усиновленого або інших членів сім'ї.

Скасування усиновлення повнолітньої особи відбувається у судовому порядку за взаємною згодою усиновлювача і усиновленого або на вимогу одного з них, якщо сімейні відносини між ними не склалися.

Моментом скасування усиновлення є день набрання чинності рішенням суду про це.

Правовими наслідками скасування усиновлення є: припинення на майбутнє прав та обов'язків, що виникли у зв'язку з усиновленням між дитиною та усиновлювачем і його родичами; відновлення прав та обов'язків між дитиною та

її батьками, іншими родичами за походженням; передання дитини за бажанням батьків або інших родичів їм, а якщо це неможливо, – на опікування органі опіки та піклування; збереження за дитиною, яка не передається батькам, щодо якої скасовано усиновлення з підстав суперечності його інтересам дитини, не забезпечення їй сімейного виховання, права на проживання у житловому приміщенні, в якому вона проживала після усиновлення; збереження за дитиною прізвища, імені та по батькові, які вона одержала у зв'язку з усиновленням або за її бажанням присвоєння прізвища, ім'я, по батькові, які вона мала до усиновлення; стягнення за рішенням суду аліментів на дитину, щодо якої скасовано усиновлення з підстав суперечності його інтересам дитини, не забезпечення їй сімейного виховання, з особи, яка була її усиновлювачем, за умови, що останній може надавати матеріальну допомогу.

Право на звернення до суду з позовом про визнання усиновлення недійсним або про скасування усиновлення мають батьки, усиновлювач, опікун, піклувальник, орган опіки та піклування, прокурор, а також усиновлена дитина, яка досягла чотирнадцяти років. Зауважимо, що згідно зі ст. 38 ЦПК України у таких категоріях цивільних справ, як справи про усиновлення, не можуть брати участь представники, такі справи розглядаються лише за безпосередньої участі у справі особи. На це також було наголошено у п. 9 Постанови Пленуму Верховного Суду України [3].

*Позбавлення усиновлювача батьківських прав* – законодавством передбачена підстава припинення усиновлення.

Припинення усиновлення у разі позбавлення батьківських прав усиновлювача відбувається за наявності загальних підстав, встановлених СК України для позбавлення батьківських прав батьків. У разі позбавлення усиновлювача батьківських прав, настають такі ж правові наслідки, як і при позбавленні батьківських прав батьків.

Законодавче запровадження такої підстави припинення усиновлення як позбавлення батьківських прав зумовило спроби нівелювати усиновлення як самостійний правовий інститут, повністю звівши його до відносин, які виникають між батьками та дітьми. Цю позицію критикувала Я.М. Шевченко, зазначаючи, що «цього не можна робити, бо інститут усиновлення неминуче виникає вже після того, як виникли відносини між іншими особами – батьками та дітьми, які ґрунтуються на їхньому походженні. Крім того, відносини між батьками та дітьми – неповторні, до них можна прирівняти відносини між усиновленими і усиновлювачами, але не повторити. Юридичний акт, згідно з яким виникає усиновлення, можна скасувати, визнати недійсним. Усе це матиме наслідком припинення усиновлення або визнання його недійсним з моменту прийняття рішення про усиновлення. Що ж до відносин між батьками та дітьми, то батьків можна позбавити батьківських прав, якщо для цього існують підстави, але скасувати батьківство чи материнство, засноване на походженні, яке засвідчене у встановленому законом порядку, неможливо» [4, с. 279]. До цього слід додати, що навіть тоді, коли усиновлення здійснюється без попереднього виникнення відносини між батьками та дітьми, які ґрунтуються на походженні, наприклад, у разі, коли дитину підкинули, або яка була знайдена, існує чітка відмінність між усиновленням і батьківством за походженням.

Зважаючи на норми ст. 165 СК України, право на звернення до суду з позовом про позбавлення усиновлювача батьківських прав мають один з усиновлювачів, батьків, опікун, піклувальник, особа, в сім'ї якої проживає дитина, заклад охорони здоров'я, навчальний або інший дитячий заклад, в якому вона перебуває, орган опіки та піклування, прокурор, а також сама дитина, яка досягла чотирнадцяти років.

У разі позбавлення усиновлювача батьківських прав настають наслідки, встановлені ст. 166 СК, а саме – особа, позбавлена батьківських прав:

- 1) втрачає особисті немайнові права щодо дитини та звільняється від обов'язків щодо її виховання;
- 2) перестає бути законним представником дитини;
- 3) втрачає права на пільги та державну допомогу, що надаються сім'ям з дітьми;
- 4) не може бути усиновлювачем, опікуном та піклувальником;
- 5) не може одержати в майбутньому тих майнових прав, пов'язаних із батьківством, які вона могла б мати у разі своєї непрацездатності (право на утримання від дитини, право на пенсію та відшкодування шкоди у разі втрати годувальника, право на спадкування);
- 6) втрачає інші права, засновані на спорідненості з дитиною.

Особа, позбавлена батьківських прав, не звільняється від обов'язку щодо утримання дитини. Одночасно з позбавленням батьківських прав суд може на вимогу позивача або за власною ініціативою вирішити питання про стягнення аліментів на дитину. У разі смерті усиновлювача, позбавленого батьківських прав, дитина одержує право на спадкування на загальних підставах. Ці вимоги законодавства видаються дещо спірними, оскільки в цей же час дитина може отримувати утримання й від батьків, позбавлених батьківських прав. Існує законодавча колізія в частині призначення утримання дитині, батьки та усиновлювачі якої були позбавлені батьківських прав.

Усиновлення, позбавлення та поновлення батьківських прав є тими діями, які нерозривно пов'язані з фізичною особою, започатковують, змінюють, доповнюють або припиняють її можливість бути суб'єктом цивільних прав та обов'язків, а тому визнаються актами цивільного стану (ст. 49 ЦК України, Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану»). З реєстрацією цих актів законодавство пов'язує не тільки виникнення, зміну, доповнення або припинення сімейних прав та обов'язків осіб, а й визначення їх правового статусу, наприклад, дитині у разі позбавлення усиновлювача батьківських прав, знову бути усиновленою.

Відомості про позбавлення усиновлювача батьківських прав вносяться до Державного реєстру актів цивільного стану громадян на підставі відповідного рішення суду в день надходження копії такого рішення до відділу державної реєстрації актів цивільного стану або в день пред'явлення особою, зазначеною в рішенні суду, або уповноваженою нею особою копії такого рішення.

Оскільки усиновлення є актом цивільного стану (ст. 49 ЦК України), після набрання чинності рішенням суду про визнання усиновлення недійсним та про скасування усиновлення суд у місячний строк зобов'язаний надіслати копію рішення до органу державної реєстрації актів цивільного стану за місцем реєстрації народження дитини. Орган державної реєстрації актів цивільного стану на підставі рішення суду про визнання усиновлення недійсним та про скасування усиновлення вносить відповідні зміни до актового запису про народження дитини.

Відомості про визнання усиновлення недійсним та про скасування усиновлення вносяться до Державного реєстру актів цивільного стану громадян на підставі відповідного рішення суду в день надходження копії такого рішення до відділу державної реєстрації актів цивільного стану або в день пред'явлення особою, зазначеною в рішенні суду, або уповноваженою нею особою копії такого рішення.

Підсумовуючи зазначене, слід зробити такі висновки.

1. Підставами припинення усиновлення є передбачені законодавством обставини, настання яких тягне припинення правовідносин з усиновлення.

2. Юридичним фактом для припинення усиновлення можуть бути тільки дії, бездіяльність і події не породжують припинення правовідносин з усиновлення.

3. СК України доцільно доповнити ст. 235-1 такого змісту «Усиновлення припиняється у випадках, встановлених Сімейним кодексом України.»

4. Наявна колізія між нормами сімейного законодавства в частині позбавлення батьків батьківських прав і позбавлення усиновлювачів батьківських прав, а також призначення утримання дитині з їх боку, має бути виправлена шляхом внесення змін до СК України, передувати чому має вивчення та узагальнення судової практики та статистики.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ворожейкин Е.М.* Семейные правоотношения в СССР / Е.М. Ворожейкин. – М. : Юрид. лит., 1972. – 336 с.

2. *Ворожейкин Е.М.* Комментарий к законодательству о регистрации актов гражданского состояния / Е.М. Ворожейкин, В.А. Грачева ; Отв. ред. Осетров Н.А. – М. : Юрид. лит-ра, 1977. – 208 с.

3. Про застосування норм цивільного процесуального законодавства при розгляді справ у суді першої інстанції : Постанова Пленуму Верховного Суду України № 2 від 12.06.2009 // Офіційний сайт ВСУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/%28documents%29/34736351F6237722C2257AF400505989?OpenDocument&Highlight=0,%CF%F0%E>.

4. *Шевченко Я.М.* Проблеми правового регулювання сімейних відносин / Кодифікація приватного (цивільного) права України / За ред. проф. А.С. Довгерта. – К. : Український центр правничих студій, 2000. – С. 270–279.

Отримано 10.03.2016

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 002:34

**Т.О. Проценко**,  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений працівник освіти України  
**В.О. Рядінська**,  
доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник

### ЩОДО ВИДІВ НАУКОВИХ ВИДАНЬ ЗА ІНФОРМАЦІЙНОЮ ОЗНАКОЮ: НОВЕЛИ ЗАКОНОДАВСТВА

*У статті розглядаються поняття “наукове видання” та “посібник” відповідно до норм законодавства України (Закону України “Про наукову та науково-технічну діяльність” від 26.11.2015 № 848-VIII та Державного Стандарту України 3017-95 “Видання. Основні види. Терміни та визначення”), досліджується правовий статус такого виду видання, як “посібник” та формулюється авторська позиція щодо його належності до наукових видань. Визначено правові прогалини та колізії між нормативно-правовими актами стосовно визначення поняття та видів наукових видань та розроблено пропозиції з їх усунення.*

**Ключові слова:** наукове видання, посібник, інформаційні ознаки, цільове призначення.

*В статье рассматриваются понятия “научное издание” и “пособие” в соответствии с нормами законодательства Украины (Закон Украины “О научной и научно-технической деятельности” от 26.11.2015 № 848-VIII и Государственного Стандарта Украины 3017-95 “Издания. Основные виды. Термины и определения”), исследуется правовой статус такого вида издания, как “пособие” и формулируется авторская позиция относительно его определения как научного издания. Определены правовые пробелы и коллизии между нормативно-правовыми актами в отношении определения понятия и видов научных изданий и разработаны предложения по их устранению.*

**Ключевые слова:** научное издание, пособие, информационные признаки, целевое назначение.

*Paper discusses the concept of “scientific publication” and “benefits” in accordance with Ukrainian legislation (Bill of Ukraine “About Scientific and Scientific-Technical Activities” from 11/26/2015 number 848-VIII and the State Standard of Ukraine 3017-95 “Editions. The main types. Terms and definitions”), investigates the legal status of this type of publication, as the “manual” one and formulates the author’s position with respect to its definition as a scientific publication. Legal gaps and conflicts between legal acts in relation to the definition and types of scientific publications and proposals to eliminate them are defined.*

**Keywords:** scientific publication, guide, information signs, purpose.

Наукові видання праць видатних діячів науки, культури, мистецтва, будь-якого народу, коли вони здійснюються на високому професійному рівні, із



відчуттям глибокої відповідальності авторів, редакторів та видавництв, на багато десятиліть стають вагомим і неспростовним документом епохи. Як визначає А.І. Акопов, висока наукова і видавничо-поліграфічна культура наукових видань слугує певним еталоном для видавців-початківців у їхньому нестримному прагненні зайняти свою нішу і міцно закріпитися на ринку одного із найскладніших, але й найбільш витребуваних та авторитетних сегментів видавничого ринку, яким було, є і буде наукове видання [1, с. 36].

До наукових видань традиційно відносяться монографії, збірники наукових праць, тези та матеріали наукових конференцій, автореферати дисертації, словники, енциклопедії, наукові довідники, наукові періодичні видання. Проте нормативна сфера України не містить вичерпного переліку видів наукових праць, і на початку 90-х років з розвитком видавничої галузі в Україні досить розповсюдженим стало видання посібників. Наукові установи, вищі навчальні заклади та окремі автори десятками друкували видання під назвою “посібники”, які не мали єдиної структури, містили різний науковий рівень, нерівнозначні обсяги і т.ін., проте всі претендували на статус “наукове видання”. Подібний підхід був зумовлений тим, що Закон України “Про наукову та наукову-технічну діяльність” від 13 грудня 1991 року № 1977-XII [2] визначення зазначеного поняття не містив, а основні положення щодо видів видань та вимог до них закріплювалися у Державному Стандарті України 3017-95 “Видання. Основні види. Терміни та визначення” (надалі – ДСТУ 3017-95), де визначалося:

п. 3.1. видання – документ, який пройшов редакційно-видавниче опрацювання, виготовлений друкуванням, тисненням або іншим способом, містить інформацію, призначену для поширення, і відповідає вимогам державних стандартів, інших нормативних документів щодо їхнього видавничого оформлення і поліграфічного виконання;

п. 4.2 наукове видання (вид видань за цільовим призначенням) – видання результатів теоретичних і (чи) експериментальних досліджень, а також підготовлених науковцями до публікації пам’яток культури, історичних документів та літературних текстів;

п. 12.12 посібник (вид видань за інформаційними ознаками) – видання, призначене на допомогу в практичній діяльності чи оволодінні навчальною дисципліною [3].

Виходячи з норм ДСТУ 3017-95, посібник як вид наукового видання повинен був відповідати таким вимогам: 1) пройти редакційно-видавниче опрацювання; 2) відповідати вимогам ДСТУ щодо їх видавничого оформлення; 3) бути виготовлений друкуванням, тисненням або іншим способом; 4) містити інформацію, призначену для поширення, яка була б результатом теоретичних і (чи) експериментальних досліджень, а також підготовлених науковцями до публікації пам’яток культури, історичних документів та літературних текстів; 5) бути призначеним на допомогу в практичній діяльності чи оволодінні навчальною дисципліною. При цьому вимоги до видавничого оформлення посібників, як і інших видів видань, встановлювалися ДОСТом 7.4–86 “Система стандартів з інформації, бібліотечній та видавничій справі. Видання. Вихідні відомості” [4], який було замінено ДОСТом 62-90 “Система стандартів з інформації, бібліотечній та видавничій справ. Знаки для розмітки оригіналів та виправлення коректурних та пробних відбитків. Загальні вимоги” [5], який був замінений ДСТУ 4861:2007 “Видання. Вихідні відомості” [6], який чинний до сьогодні. У ДСТУ 4861:2007 містяться вимоги до технічної побудови, викладу та оформлення вихідних

відомостей у текстовому, нотному, образотворчому (неперіодичному, періодичному продовжуваному) виданнях.

Крім поняття “посібник”, ДСТУ 3017-95 закріплює поняття інших видів видань:

за інформаційними ознаками: монографія (п. 12.1), автореферат дисертації (п. 12.2), препринт (п. 12.3), тези доповідей (повідомлень) наукової конференції (з'їзду, симпозіуму) (п. 12.4), матеріали конференції (з'їзду, симпозіуму) (п. 15.5), збірник наукових праць (п. 12.6), статут (п. 12.7), інструкція (п. 12.8), наочний посібник (п. 12.13), практичний посібник (п. 12.14), навчальний посібник (п. 12.15), навчальний наочний посібник (п. 12.16), практичний poradnik (п. 12.18), підручник (п. 12.19) тощо;

за цільовим призначенням: офіційне видання (п. 4.1), науково-популярне видання (п. 4.3), науково-виробниче видання (п. 4.4), виробничо-практичне видання (п. 4.5), нормативне виробничо-практичне видання (п. 4.6), виробничо-практичне видання для аматорів (п. 4.7), навчальне видання (п. 4.8), громадсько-політичне видання (п. 4.9), довідкове видання (п. 4.10), видання для організації дозвілля (п. 4.11), рекламне видання (п. 4.12), літературно-художнє видання (п. 4.13) [3] тощо.

При цьому кожне з видів видань, що передбачались ДСТУ 3017-95, мало власні визначення та ознаки.

Відсутність нормативного визначення “наукове видання” та “посібник” в інших, окрім ДСТУ 3017-95, нормативних актах, дозволяло авторам визначати як “посібник” будь-яке видання, спрямоване на допомогу в практичній діяльності чи оволодінні навчальною дисципліною, оскільки норми стандарту не висували вимог до посібника містити нові знання, не передбачали процедури наукового рецензування, не вимагали ні наукової систематизації даних чи матеріалів, що відображають історію науки та сучасний стан наукового знання, ні наявності інформації про результати науково-технічної, науково-педагогічної, науково-організаційної діяльності. Фактично для того, щоб отримати статус наукового видання, посібник повинен був відповідати формальним вимогам до технічного оформлення відповідно визначених раніше стандартів. Внаслідок цього з'явилася значна кількість “посібників”, які, за визначенням М.С. Тимонькіна, “...не витримують ніякої критики і представляють собою окремі шматки лабораторного чорнового матеріалу або архівного матеріалу, які неоковирно “зшиті” логічно невмотивованими містками чи відступами...” [7]. Автор визначав, що відсутність досконалого нормативного визначення поняття “наукове видання” дозволяло авторам видавати збірники нормативних актів, зразки оформлення юридичних документів і т.ін. за вид наукових видань – посібники [7].

Слід зазначити, що відсутність визначення поняття “наукове видання” в інших, крім ДСТУ 3017-95, нормативних актах, призводила до того, що при підготовці “посібників” навіть вимоги цього ДСТУ авторами могли не враховуватися, оскільки згідно з ч. 2 ст. 15 Господарського кодексу України стандарти та їх положення є обов'язковим для: суб'єктів господарювання, якщо на стандарти є посилання в технічних регламентах; учасників договору з розробки, виготовлення чи постачання продукції, якщо в ньому є посилання на певні стандарти; виробників чи постачальників, якщо він склав декларацію про відповідність продукції певним стандартам чи вказав позначення цих стандартів у їх маркуванні [8]. Тобто для авторів, які підготовлювали посібники, обов'язковою законодавчої вимоги щодо дотримання вимог ДСТУ не встановлювалося, оскільки вони не відносилися до осіб, для яких ці вимоги були обов'язковими.

На цей процес не вплинуло навіть прийняття Порядку надання навчальній літературі, засобам навчання і навчальному обладнанню грифів і свідоцтва Міністерства освіти та науки України, який був затверджений Наказом Міністерства освіти та науки України (надалі – МОН України) від 07.06.2001 № 440, бо в цьому Порядку надавалися поняття “підручник”, “навчальний посібник”, “навчально-наочний посібник”, “навчально-методичний посібник”, “хрестоматія” і “практикум” [9], а поняття “посібник” залишилося поза увагою. Така ж ситуація відтворилася і з прийняттям Наказу МОН України від 23.12.2004 № 973 [10], який замінив вищевказаний наказ, і з прийняттям Наказу МОН від 17.06.2008 № 537 [11], що прийшов на зміну Наказу № 973.

Таким чином, відсутність визначення “наукове видання” та “посібник” в Законі України “Про наукову та науково-технічну діяльність” від 13.12.1991 № 1977-XII та недосконалість цих визначень у ДСТУ 3017-95 призвела до правового нігілізму у цій сфері.

Ситуація змінилася з набуттям чинності Закону України “Про наукову та науково-технічну діяльність” від 26.11.2015 № 848-VIII (далі – Закон), у п. 18 ст. 1 якого надається нове визначення поняття “наукове видання”:

18) наукове видання – твір (узагальнююча наукова праця, монографія, збірник наукових праць, збірник документів і матеріалів, тези та матеріали наукових конференцій, автореферат дисертації, препринт, словник, енциклопедія, науковий довідник або покажчик, наукове періодичне видання тощо) наукового характеру, що пройшов процедуру наукового рецензування та затвердження до друку вченою (науковою, науково-технічною, технічною) радою наукової установи або вищого навчального закладу, редакційно-видавниче опрацювання, виготовлений шляхом друкування, тиснення або в інший спосіб, містить інформацію про результати наукової, науково-технічної, науково-педагогічної, науково-організаційної діяльності, теоретичних чи експериментальних досліджень (науково-дослідне видання); підготовлені науковцями до публікації тексти пам’яток культури, історичних документів чи літературних текстів (археографічне або джерелознавче видання); науково систематизовані дані чи матеріали, що відображають історію науки та сучасний стан наукового знання (науково-довідкове або науково-інформаційне видання), призначені для поширення, що відповідають вимогам національних стандартів, інших нормативних документів з питань видавничого оформлення, поліграфічного і технічного виконання [12].

По-перше, необхідно відмітити, що норми нормативного акту вищої юридичної сили – Закону України у порівнянні з нормами ДСТУ 3017-95, (який був введений наказом Держстандарту від 23.02.1995 № 58), є визначальними, а отже, п. 4.2 зазначеного стандарту, який суперечить п. 18 ст. 1 Закону, вимагає приведення його у відповідність із нормами зазначеного Закону.

По-друге, визначення наукового видання, яке закріплюється у п. 18 Закону № 848, містить визначення видів наукових видань (наукова праця, монографія, збірник наукових праць, збірник документів і матеріалів, тези та матеріали наукових конференцій, автореферат дисертації, препринт, словник, енциклопедія, науковий довідник або покажчик, наукове періодичне видання), який не є вичерпним, а отже, необхідно визначити, чи відноситься посібник до виду наукових видань.

Виходячи зі змісту п. 18 ст. 1 Закону, наукове видання буває таких видів:

а) науково-дослідне видання (твір наукового характеру, що пройшов процедуру наукового рецензування та затвердження до друку вченою (науковою, науково-технічною, технічною) радою наукової установи або вищого навчального

закладу, редакційно-видавниче опрацювання, виготовлений шляхом друкування, тиснення або в інший спосіб, містить інформацію про результати наукової, науково-технічної, науково-педагогічної, науково-організаційної діяльності, теоретичних чи експериментальних досліджень);

б) археографічне або джерелознавче видання (підготовлені науковцями до публікації тексти пам'яток культури, історичних документів чи літературних текстів);

в) науково-довідкове або науково-інформаційне видання (науково систематизовані дані чи матеріали, що відображають історію науки та сучасний стан наукового знання, призначені для поширення, що відповідають вимогам національних стандартів, інших нормативних документів з питань видавничого оформлення, поліграфічного і технічного виконання) [12].

Виходячи з аналізу норм ДСТУ 3017-95, констатуємо, що жодного визначення видів наукового видання, які передбачені нормами Закону України “Про наукову та науково-технічну діяльність”, стандарт не надає, отже, виникає нагальна необхідність оновлення норм ДСТУ 3017-95 відповідно до нового Закону.

Крім того, як зазначалося раніше, відповідно до п. 12.12 ДСТУ 3017-95 посібник – це видання, призначене на допомогу в практичній діяльності чи оволодінні навчальною дисципліною. Більше ніяких вимог щодо цього виду видання стандарт не встановлює. З огляду на розглянуте раніше визначення “наукове видання” відповідно до норм Закону, констатуємо, що посібник як вид видань за інформаційними ознаками не може визначатися видом наукових видань, а відноситься, скоріш, до виробничо-практичних видань або до науково-виробничих видань (залежно від того, в чому була мета розроблення посібника – допомога в практичній діяльності чи оволодінні навчальною дисципліною).

У Законі законодавець закріпив види наукових видань за цільовим призначенням, але при цьому не надав їх визначення. У свою чергу, в ДСТУ 3017-95 не передбачається таких видів видань за цільовим призначенням взагалі. Внаслідок цього утворилася правова прогалина щодо визначення понять “науково-дослідне видання”, “археографічне або джерелознавче видання”, “науково-довідкове або науково-інформаційне видання”. Крім цього, у визначеному вище Законі перелічуються види наукових видань за інформаційними ознаками, але дефініцій цих понять не надається (не закріплено понять “посібник”, “підручник”, “науково-довідковий посібник” і т.ін.), у зв'язку з чим виникає необхідність звертатися до норм ДСТУ 3017-95, які, як визначено раніше, на сьогодні втратили актуальність в частині визначення видів наукових видань. Отже, норми Закону потребують доопрацювання і формулювання вичерпного переліку видів наукових видань за інформаційними ознаками.

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що на сучасному етапі у зв'язку зі змінами у законодавстві, що регулюють суспільні відносини у науковій та науково-технічній сфері, видання “посібник” не можна відносити до виду наукових видань; він може відноситися до виробничо-практичних або науково-виробничих видань. Крім того, на сучасному етапі п. 4.2 ДСТУ 3017-95, де надається поняття “наукове видання”, не відповідає п. 18 ст. 1 Закону, а норми Закону не визначають видів наукових видань за інформаційними ознаками та не закріплюють дефініцій понять “науково-дослідне видання”, “археографічне або джерелознавче видання”, “науково-довідкове або науково-інформаційне видання”. Для усунення зазначених недоліків вважаємо доцільним: 1) привести п. 4.2 ДСТУ 3017-95 у відповідність із п. 18 ст. 1 чинного Закону в частині надання визначення наукових видань та їх видів за цільовим призначенням; 2) доповнити п. 18 ст. 1 Закону визначеннями видів

наукових видань за цільовим призначенням (науково-дослідне видання, археографічне або джерелознавче видання, науково-довідкове або науково-інформаційне видання) та встановити вичерпний перелік видів наукових видань за інформаційними ознаками.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Акопов А.І.* Загальний курс видавничої справи : навч. посіб. / А.І. Акопов та ін. ; під ред. В.В. Тулупова. – Воронеж : Факультет журналістики ВД, 2004. – 218 с.
2. Про наукову та науково-технічну діяльність : Закон України від 13.12.1991 № 1977-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 12. – Ст. 165.
3. Видання. Основні види. Терміни та визначення : ДСТУ 3017-95. – [Чин. від 01.01.1996]. – К. : Держстандарт України, 1995. – 34 с.
4. Государственный стандарт 7.4–86 “Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Издательство. Исходящие сведения” : Утвержденный Приказом Госстандарта СССР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://vsegost.com/Catalog/46/46473.shtml>
5. Государственный стандарт “Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Знаки для разметки оригиналов и исправления корректурных и пробных оттисков. Общие требования” : Утвержденный Приказом Госстандарта СССР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://bibliography.ufacom.ru/method/gosts/7-62/7\\_62.htm](http://bibliography.ufacom.ru/method/gosts/7-62/7_62.htm)
6. Видання. Вихідні відомості : ДСТУ 4861:2007 [Чин. від 01.01.2009]. – К. : Держспоживстандарт України, 2009. – 46 с.
7. *Тимонькин М.С.* Методика підготовки до друку текстів для наукових, науково-популярних, довідкових та навчальних видань / М.С. Тимонькин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://journalib.univ.kiev.ua/index.php?act=article&article=1185>
8. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 18. – № 19–20, № 21–22. – Ст. 144.
9. Про Порядок надання навчальній літературі, засобам навчання і навчальному обладнанню грифів і свідоцтва Міністерства освіти та науки України : Наказ Міністерства освіти та науки України від 07.06.2001 № 440 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0546-01>.
10. Про Порядок надання навчальній літературі, засобам навчання і навчальному обладнанню грифів і свідоцтва Міністерства освіти та науки України : Наказ Міністерства освіти та науки України від 23.12.2004 № 973 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z023112-04>.
11. Про Порядок надання навчальній літературі, засобам навчання і навчальному обладнанню грифів і свідоцтва Міністерства освіти та науки України : Наказ Міністерства освіти та науки України від 17.06.2008 № 537 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0628-08>.
12. Про наукову та науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2016. – № 3. – Ст. 25.

Отримано 06.04.2016



Д.Б. Лабоженко,  
здобувач ХНУВС

## БОРОТЬБА ІЗ ЗАГАЛЬНОКРИМІНАЛЬНИМ БАНДИТИЗМОМ В УКРАЇНІ В РОКИ ВІЙНИ (1941–1945 рр.)

*На підставі вивчення норм кримінального законодавства УРСР, яке діяло на теренах України у 1941–1945 рр., діяльності Відділу боротьби з бандитизмом при НКВС УРСР, місцевих відділень, військ НКВС, у статті здійснено аналіз форм та масштабів бандитизму в Україні у зазначений історичний період, розкриваються форми, методи, результати боротьби правоохоронних органів з цим явищем. Звертається увага на фактори та умови, які за часів війни ускладнювали правоохоронну роботу у цьому напрямі. Окремо у статті розглядається питання щодо особливостей кримінальної відповідальності за бандитизм в УРСР в роки війни.*

**Ключові слова:** бандитизм, Відділи (відділення) боротьби з бандитизмом, заходи по боротьбі з бандитизмом, агентурна робота, кримінальна відповідальність за бандитизм, напад, дезертири.

*На основании изучения норм уголовного законодательства УССР, которое действовало на территории Украины в 1941–1945 гг., деятельности Отдела по борьбе с бандитизмом при НКВД УССР, местных отделений, войск НКВД, в статье осуществлен анализ форм и масштабов бандитизма в Украине в указанный исторический период, раскрываются формы, методы, результаты борьбы правоохранительных органов с этим явлением. Обращается внимание на факторы и условия, которые во время войны усложняли правоохранительную работу в этом направлении. Отдельно в статье рассматривается вопрос об особенностях уголовной ответственности за бандитизм в УССР в годы войны.*

**Ключевые слова:** бандитизм, Отделы (отделения) борьбы с бандитизмом, меры по борьбе с бандитизмом, агентурная работа, уголовная ответственность за бандитизм, нападение, дезертиры.

*On the basis of the study of criminal law of the Ukrainian SSR in 1941–1945, the activities of the Department of Combating the Crime NKVS USSR, local offices, troops of NKVS, in the paper the forms and banditry in Ukraine during this period of history are analyzed; forms, methods of law enforcement authorities to combat this phenomenon are revealed. Attention is drawn to the factors and conditions that during the war complicated the work of law enforcement bodies in this area. Separately, the paper discusses the features of criminal liability for banditry in the USSR during the war.*

**Keywords:** banditry, departments (offices) of combating banditry, anti-gang measures, intelligence work, criminal liability for robbery, assault, deserters....

Статистичні дані, які характеризують стан поширення бандитизму в Україні за останні два роки (2014–2015 рр.), свідчать про те, що незважаючи на певне збільшення кількості випадків скоєння цього злочину, питома вага бандитизму

в загальній структурі злочинності в Україні є незначною, навіть мізерною<sup>1</sup>. На противагу офіційній звітності резонанс від проявів бандитизму (бандитських нападів) часто-густо в суспільстві затьмарює собою масштаби та наслідки іншої злочинної діяльності.

Таким чином, на порядку денному правоохоронної практики виникає кілька питань, які мають бути вирішені на державному рівні задля поліпшення криміногенної ситуації в країні, підвищення рівня громадської безпеки, суспільного спокою, нормальної життєдіяльності державних та громадських установ тощо.

До їх числа, зокрема, належать такі:

– чи відображає офіційна статистична звітність про результати роботи правоохоронних органів істинний масштаб бандитизму в державі;

– наскільки сьогодні є ефективною правоохоронна робота з недопущення поширення бандитизму в країні, а також наскільки правильно судові та правоохоронні органи кваліфікують злочинні дії як бандитські.

Таке занепокоєння визначається й тим фактом, що за даними вчених, які були оприлюднені ще у 2010 році, майже у 60 % порушених за фактом бандитизму кримінальних справ кваліфікація змінена на розбійний напад [2, с. 4]. Засуджується лише четверта частина осіб, які вчинили злочини цієї категорії.

За таких умов пошук ефективних шляхів боротьби з конкретним видом злочинної діяльності супроводжується аналізом набутого історичного досвіду, простеженням певних історичних паралелей, вивченням результатів роботи правоохоронців минулих часів, в першу чергу, найбільш гострих, доленосних та драматичних періодів історії України, до яких, безсумнівно, належать події війни 1941–1945 років.

У цей час міліції України довелося вести рішучу боротьбу з бандитизмом у вкрай тяжких умовах. З початком війни мобілізація та призов на фронт багатьох досвідчених працівників міліції призвели до фактичного розмиття та оголення кадрового складу органів внутрішніх справ, потрапляння до їх лав осіб, які не мали відповідної фахової освіти та досвіду боротьби зі злочинністю. Просування гітлерівських військ та подальша окупація України в 1941–1942 роках призвели у багатьох випадках до управлінського хаосу, неорганізованої евакуації, активізації злочинців, самостійного вивільнення з тюрем значної кількості засуджених. Невипадково у Довідці Тюремного управління НКВС про підсумки евакуації засуджених з тюрем НКВС-УНКВС за даними станом на 22 січня 1942 року вказувалося, що 21504 засуджених залишилися на окупованих територіях. Під час авіанальотів втекли 819 засуджених, 264 втекли від конвою, 346 засуджених було звільнено від конвою завдяки бандитським нападам, 674 засуджених було розстріляно конвоем під час придушення бунтів [3, с. 68].

Поряд з цим в умовах війни, особливо у районах, які безпосередньо прилягали до фронтової смуги, як ніколи раніше у населення виникла можливість відносно легкого отримання різноманітних видів зброї, що теж негативно впливало на стан криміногенної ситуації в країні<sup>2</sup>. Вкрай ускладненим був процес розшуку бандитів у разі їхньої міграції теренами СРСР.

<sup>1</sup> За даними О. Баганця, у 2015 році обліковано 17 фактів бандитизму проти 12 в 2014 р., 18 фактів створення злочинних організацій, що більше ніж утричі перевершує показники 2014 року (всього було 5).

<sup>2</sup> Так, у Довідній записці НКВС до ДКО про підсумки діяльності військ НКВС з охорони тилу Діючої Червоної Армії станом на 1 квітня 1942 року та про заходи з поліпшення організації та охорони військового тилу від 28 квітня 1942 року вказано, що у тилу діючих частин населенням зібрано та передано на збірні пункти 14 танків та бронемашин, гармат різного калібру – 211, снарядів до різних типів мінометів – 22546, кулеметів станкових та ручних – 357, гвинтівок – 4218, набоїв до гвинтівок – 13363749, протитанкових рушниць – 19 [3, с. 82–83]. Також з цього приводу довідково необхідно зазначити, що тільки за один день 17 травня 1942 року міліція Ворошиловградської та Харківської областей конфіскувала у злочинців 7 гранат, 6751 набій, 19 одиниць холодної зброї.

Отже, стан загальнокримінальної злочинності призвів до концентрації максимальних зусиль міліції, спрямованих на те, щоб паралізувати кримінальний елемент, уникнути можливості об'єднання у організовані злочинні угруповання, запобігати та попереджувати злочини.

Завдяки рішучому та безкомпромiсному настрою працівників міліції на боротьбу зі злочинністю, масовій підтримці населення дій правоохоронців, розширенню спектру громадського впливу на порушників закону, розвитку та вдосконаленню форм сприяння міліції, в країні в цілому вдалося контролювати криміногенну обстановку та успішно ліквідувати прояви загальнокримінального бандитизму<sup>3</sup>. Результатом цього стало те, що розкриття випадків бандитизму правоохоронними органами в період з 1941 по 1945 рр. становило майже 91 %.

З огляду на вищенаведене, історичний досвід боротьби з бандитизмом в роки війни (1941–1945) має бути наново переосмислений сучасними правоохоронцями та вченими. Зазначені обставини визначають практичну значущість та актуальність досліджуваного у статті питання.

Бандитизм<sup>4</sup> традиційно у вітчизняній науці досліджується юриспруденцією та соціологією. В межах напрямів соціологічних досліджень здебільшого визначаються кількісні та географічні особливості цього явища.

Ураховуючи ту обставину, що бандитизм – традиційний супротивник держави, існуючого в ній політичного режиму, через те, що його сутність полягає у нападі на певних суб'єктів, класична догматична юриспруденція відносить його до явищ кримінально-правового буття, кримінально-процесуального права (щодо юридичної кваліфікації та процедури розслідування цих злочинів), кримінології (в частині характеристики особи бандита). В значно меншій мірі бандитизм став об'єктом наукових пошуків істориків права.

Питання боротьби з бандитизмом, його правильної кримінально-правової кваліфікації було репрезентовано у наукових працях Ю.В. Александрова, П.П. Андрушка, В.Ф. Антипенка, М.І. Бажанова, Ф.Г. Бурчака, М.В. Володька, І.М. Даньшина, А.П. Закалюка, А.Ф. Зелінського, О.М. Джужі, М.В. Корнієнка, В.І. Шакуна, О.І. Гурова, А.І. Долгової, В.В. Лунєєва тощо.

В сучасний період розвитку української юридичної науки найбільш комплексно кримінологічні та кримінально-правові аспекти бандитизму висвітлено у дисертації В.В. Бедрикiвського “Кримінологічна характеристика та заходи запобігання бандитизму”, яку було захищено у 2010 році в Київському національному університеті внутрішніх справ. Проте історичні аспекти, зокрема ті, які стосуються проблеми боротьби з бандитизмом у роки війни, в цій науковій праці висвітлено фрагментарно, оскільки основною метою вказаного наукового дослідження передусім були дослідження та розробка науково обґрунтованих заходів запобігання бандитизму в Україні, на основі комплексного кримінологічного аналізу його стану і тенденцій, причин та умов, що сприяють вчиненню бандитських нападів в сучасний період [2, с. 6].

Характеристиці бандитизму та заходів запобігання цьому виду злочинів також присвячено монографічні (дисертаційні) дослідження І.В. Іваненка

<sup>3</sup> У 1941 році кримінальна злочинність в СРСР за різними оцінками складала від 421 379 до 460 460 фактів. Починаючи з 1942 року у СРСР поступово відбувається нарощування злочинності у порівнянні з минулим роком на 22 %. У 1943 році злочинність у країні збільшилася ще на 20,3 %. У 1944 році загальна кількість злочинів у порівнянні з 1943 роком збільшилася на 10,8 % [4]. Внаслідок поліпшення агентурно-оперативної та слідчої роботи загальне розкриття загально-кримінальних злочинів у часи війни становило 81,5 %.

<sup>4</sup> Бандитизм (від латинського слова *bandum* – загін).

“Бандитизм: кримінологічне та кримінально-правове дослідження” (2003) та В.В. Голіни “Кримінологічні та кримінально-правові проблеми боротьби з бандитизмом: соціально-правове і кримінологічне дослідження” (2004), І.І. Радіонова “Кримінальна відповідальність за бандитизм” (2004), Р.Л. Чорного “Бандитизм за кримінальним правом України” (2007).

Торкаючись питання про історико-правовий вимір бандитизму в Україні протягом ХХ сторіччя, необхідно зазначити, що й дотепер бракує відповідних комплексних, в першу чергу монографічних, досліджень цієї проблеми<sup>5</sup>, а період 1941–1945 років взагалі значною мірою залишається поза увагою вітчизняних вчених-істориків права. На нашу думку, частково це пояснюється тим, що нормативні, інші архівні документи, які стосуються боротьби з бандитизмом, діяльності правоохоронних органів у цьому напрямі у роки війни, тривалий час були під обмежувальними грифами, багато з них знаходиться поза межами України. Крім того, ураховуючи синергію, характер та динаміку бойових дій, становище на фронтах, гігантські міграційні потоки, спричинені війною, правоохоронним органам у цей час дуже складно було об’єктивно та повністю зрозуміти масштаби бандитизму в Україні, оформити їх у безапеляційні статистичні показники, тим більш, що повстанський рух та діяльність УПА у західних регіонах України змусили зосередити увагу радянської влади на боротьбі з так званим “політичним бандитизмом”, віддаючи загально-кримінальному бандитизму другорядну роль.

Також складність боротьби зі злочинністю в цілому та бандитизмом зокрема пояснюється й тим фактом, що одним із найбільш слабких місць у організації роботи по боротьбі зі злочинністю з кінця 1930 років й майже до початку війни, був оперативний облік кримінального елементу та його агентурна розробка. При цьому на обліку в органах внутрішніх справ перебували головним чином тільки раніше судимі за вчинені кримінальні злочини. Особи, які вели сумнівний спосіб життя та підозрювані у вчиненні різноманітних злочинів, не завжди бралися на облік і не розроблювалися за допомогою агентурних методів. Між тим в кримінальній злочинності цей контингент становив значний відсоток [4].

За таких обставин дослідження проблематики загально-кримінального бандитизму в Україні у роки війни, об’єктивне осмислення набутого правоохоронними органами досвіду у цьому напрямі, виявляється в якості актуального наукового завдання на сучасному етапі розвитку вітчизняної науки історії держави і права.

Метою статті є критичний аналіз досвіду боротьби з бандитизмом в Україні у період з 1941 до 1945 року на предмет його значення та можливої екстраполяції в сучасних умовах.

Перед тим як безпосередньо охарактеризувати стан боротьби з загальнокримінальним бандитизмом в роки війни, доцільно розглянути питання про регламентацію кримінально-правової відповідальності за бандитизм, яка була встанов-

<sup>5</sup> В цьому контексті слід зазначити, що досвід діяльності міліції України у довоєнні роки, як і практика боротьби з бандитизмом у 20–30-ті рр. ХХ сторіччя, знайшли всебічне відображення на сторінках багатьох наукових публікацій – відповідних статей, збірників нормативних документів тощо (в якості прикладу можна згадати наукові статті Д. Нікіфорчука та О. Заблоцької “Науково-історичний аналіз боротьби з бандитизмом в Україні в період 1922–1940 років”, В.Г. Телійчука “Історико-правовий аналіз боротьби з розбойними нападами в Україні в 20-х – началі 30-х годов ХХ столетия”, В.В. Шендрика та М.М. Перепелиці “Оперативно-розшукова протидія бандитизму”, а також новітнє монографічне дослідження О.М. Бандурки, О.В. Греченка, О.Н. Ярмиша “Становлення та розвиток міліції України (1921–1930 роки)” (2015). Своєю чергою, аналогічні проблемні питання періоду 1941–1945 років у вітчизняній юридичній літературі до сих пір перебувають переважно поза увагою істориків права, фахівців у галузі оперативно-розшукової діяльності, кримінального права та процесу.

лена у ті часи, а також висвітлити організаційно-правові заходи, спрямовані на подолання цього виду злочинності у республіці.

В 1941–1945 роках в Україні діяв Кримінальний кодекс УРСР від 8 червня 1927 року, який містив відповідальність за дві форми бандитизму (політичний та загальнокримінальний). В першому випадку бандитизм (ст. 54-2) вважався контрреволюційним злочином [5, с. 17], а в другому – його розглядали як злочин проти порядку управління (ст. 56-17) [5, с. 20–21]. При цьому на відміну від загальнокримінального бандитизму склад злочину політичного бандитизму не містив такої ключової ознаки як напад. Зокрема, під політичним бандитизмом (ст. 54-2) розумілося вторгнення з контрреволюційною метою на радянську територію озброєних банд. Покаранням за це був розстріл або оголошення ворогом трудящих з конфіскацією майна і позбавленням громадянства союзної республіки [5, с. 17].

У свою чергу ст. 56-17 встановлювала відповідальність за організацію озброєних банд, участь в них і в організованих бандами нападах на радянські і приватні установи або громадян. Крім того, до бандитизму прирівнювалося зупинення поїздів і руйнування залізничних шляхів та інших засобів сполучення і зв'язку [5, с. 20–21].

Санкцією за злочин, передбачений у ст. 56-17 Кримінального кодексу УРСР 1927 року, було позбавлення волі не менш як на три роки, з конфіскацією всього або частини майна, з підвищенням при особливо обтяжуючих обставинах аж до вищого заходу соціального захисту – розстрілу з конфіскацією майна [5, с. 20–21].

Також для всебічного розуміння всіх нюансів кримінальної відповідальності за загальнокримінальний бандитизм у роки війни, слід додати, що у січні 1942 р. Пленум Верховного суду СРСР своєю постановою № 1/1/у встановив, що крадіжки в евакуйованих громадян необхідно кваліфікувати як вчинені під час стихійних лих, а якщо вони були здійснені при додаткових обтяжливих обставинах: групою осіб, рецидивістом та інше – вважати їх за бандитизм [6].

Необхідно зазначити, що у квітні 1941 року для боротьби з усіма видами бандитизму на всій території СРСР були утворені Відділ з боротьби з бандитизмом ГУМ НКВС СРСР та відділення боротьби з бандитизмом управлінь міліції НКВС – УНКВС республік, країв, областей.

ВББ ГУМ НКВС СРСР складався з 5-ти відділень: 4 розміщувалися в різних територіальних зонах СРСР, 5-те було слідчим. 30 вересня 1941 року в НКВС СРСР було утворено самостійний відділ боротьби з бандитизмом, який у 1944 році було реорганізовано в управління.

Стосовно питання про організаційно-правові заходи, спрямовані на подолання бандитизму в Україні, слід зауважити, що вони містилися у директивних вказівках та наказах НКВС СРСР, які у переважній більшості мали гриф “таємно”. Зокрема, у наказі НКВС СРСР № 001683 від 12 грудня 1941 року начальникам прифронтових УНКВС було приписано у місцевостях, звільнених від військ противника, організувати роботи міських та районних відділів НКВС (п. 1), які в тому числі були зобов'язані організувати охорону громадського порядку, боротьбу з бандитизмом та спекуляцією (п. 3). Крім того, спільно з оперативно-чекістськими групами транспортних відділів НКВС забезпечити безпеку руху потягів, організувати виявлення та вилучення у населення вогнепальної зброї (пп. 3–4) [3, с. 66–67].

10 грудня 1942 року було видано Директиву НКВС СРСР “Про заходи з посилення боротьби з бандитизмом та дезертирством” № 553, згідно з якою дії, спрямовані на боротьбу з бандитизмом та дезертирством, необхідно доповнити:



„1) проникненням в існуючі бандитсько-дезертирські формування агентів-внутрішників, здатних підвести їх під оперативний удар;

2) створенням спеціальної агентурно-інформаційної мережі з числа лісових об'їждчиків, мисливців, чабанів, інших осіб, здатних забезпечити спостереження за бандитами;

3) діяльністю з виявлення пособників та родинних зв'язків бандитів та дезертирів;

4) практикою залучення у національних районах місцевих авторитетів до справи відриву рядових учасників бандитсько-дезертирських груп від їхніх ватажків з використанням по їхній ліквідації або вилученню бандитів та дезертирів” [7].

Трохи раніше наказом НКВС СРСР № 002264 від 14 жовтня 1942 року керівництво та контроль за роботою органів НКВС по боротьбі з дезертирством та ухиленням від призову та мобілізації було покладено на Відділ НКВС СРСР по боротьбі з бандитизмом, а у НКВС-УНКВС – на відділення (групи) по боротьбі з бандитизмом.

Відповідно до Постанови Державного Комітету Оборони № 2401сс від 11 жовтня 1942 року та наказу НКВС СРСР № 002265 від 14 жовтня 1942 року дезертири, що займалися бандитизмом, збройними пограбуваннями, підлягали з цього часу заочному засудженню. На підставі цього ж наказу після засудження дезертирів через Особливу нараду підлягали примусовому відселенню з місць проживання їхні родини [8].

Щорічно органами НКВС проводився аналіз діяльності по боротьбі з бандитизмом, зокрема, за 1943 рік НКВС ліквідувало 114 бандитських груп з загальною кількістю учасників 636 осіб й арештувало 160 бандитів-одинаків. Зазначений бандитський елемент здебільшого складався з колишніх військовослужбовців Червоної Армії, які дезертували з військових частин.

Найбільш ураженими бандитським елементом були тили 1-го, 2-го, 3-го, 4-го Українських фронтів та колишнього Північно-Кавказського фронту, де було ліквідовано та заарештовано 604 бандити.

У доповідній записці начальника ВББ НКВС СРСР А.М. Леонтєва на ім'я заступника наркома внутрішніх справ СРСР С.Н. Круглова про результати боротьби з бандитизмом, дезертирством та ухиленням від служби у Червоній Армії за три роки Вітчизняної війни (з 01.07.1941 по 01.07.44), датованій 30 серпня 1944 року, вказувалося, що за звітний період по Радянському Союзу зареєстровано 11851 бандитський прояв, розкрито 9774. У результаті таких проявів вбито:

радянсько-партійних працівників – 342;

працівників НКВС – 187;

офіцерів та бійців Червоної Армії та військ НКВС – 392;

інших громадян – 2013;

Всього – 2934 [9].

Щодо України у цій доповіді зазначалося, що на кінець 1941 року в УРСР налічувалося 94 банди у складі 476 бандитів [9].

У 1943 році у звільнених районах України з числа німецьких ставлеників і пособників, а також дезертирів та осіб, які ухилились від служби у Червоній Армії, сформувалася велика кількість бандитських груп.

З настанням весняно-літнього періоду злочинна діяльність цих банд значно активізувалася. Бандити вчинювали напади на радянсько-партійних працівників, пограбування колгоспів, радгоспів, окремих громадян, що іноді супроводжувалося згвалтуванням та вбивствами потерпілих [9].

За 1943 рік органами НКВС Української РСР було ліквідовано 77 таких бандитських груп з 363 учасниками, при цьому вбито 8 та заарештовано 355 бандитів. У східних областях України, крім того, було ліквідовано 95 бандитських груп загальною кількістю 457 учасників. При цьому втрати правоохоронців та військових склали:

працівників НКВС – 37;

офіцерів та бійців військ НКВС та Червоної Армії – 655;

зникло безвісти працівників НКВС, офіцерів й бійців – 112 [9].

Багато документів свідчать про злочинну діяльність бандитських груп на теренах України. Зокрема, у травні 1944 року співробітниками Ровнянського УНКВС Кіровоградської області були затримані дезертири з Червоної Армії Бронніков, Єрьомін та Усольцев.

Слідством було встановлено: пред'явивши голові сільради фіктивні посвідчення про те, що вони є співробітниками НКВС, дезертири заявили, що прибули з метою проведення зборів колгоспників з питань міжнародного становища. У трьох колгоспах вони провели такі зібрання, після чого, під виглядом працівників НКВС, вчинили низку обшуків у місцевих жителів, вилучаючи речі, а також продукти харчування [9]. Під час затримання цих осіб у них було вилучено: підроблену гербову печатку військової частини й фіктивні посвідчення на кожного з них [9].

На території Ново-Бузького району Миколаївської області була ліквідована озброєна дезертирська група Єрохіна у складі трьох осіб. Після виписки з шпиталю вони були направлені до військових частин, куди не з'явилися, дезертирували і під виглядом співробітників контррозвідки “Смерш” 6-ї гвардійської армії здійснювали пограбування колгоспників. У заарештованих учасників групи вилучено: автомат ППШ, дві гвинтівки, бойові патрони, гербову печатку, різні чисті бланки [9].

Як зазначає дослідник історії м. Києва В. Ляшенко, у 1944–1945 рр. в Києві діяла банда “Чорний ворон”, очолювана жорстоким злочинцем Максимом Вороновим [10]. Її бандитські „малини” густо розкинулися по приміських слобідках, які оточували старі райони Києва. Злочинці були не тільки гарно озброєні, але й оснащені автомобільним транспортом.

Злочинній діяльності цієї банди сприяло й те, що у той час в Києві було погане освітлення вулиць – у темряві злочинці легко і швидко ховалися від міліції у парках, садах, на пустирях і в лабіринтах вузьких вуличок приватного сектору [10].

Особливий інтерес у банди “Чорний ворон” викликали демобілізовані військові або військові, які приїхали у відпустку.

Самотніх офіцерів, які привозили з собою валізи трофеїв, на вокзалі чекали не тільки послужливі вантажники. У той час транспорт ходив дуже погано, і вантажники зі своїми тачками за помірну плату пропонували довести поклажу до самого будинку. Прямо з вокзалу або з базару бандити під виглядом оптових скупників заманювали офіцерів в глухі підворіття. Там їх били чимось важким по голові або різали “фінськими” ножами. Бандити також вчинювали зухвалі озброєні напади на групи демобілізованих офіцерів, при найменшому опорі відкривали вогонь на ураження.

У демобілізованих офіцерів не було продуктових карток, але зате були досить пристойні суми грошей. У простих киян все було навпаки – картки видавалися за місцем роботи і там же виплачувалися мізерні зарплати. У 1944 році до “Центрального гастроному” на Хрещатику надійшли у продаж продукти

харчування без карток, але за комерційними цінами. Наприклад, коробка шоколадних цукерок коштувала там половину зарплати робітника. У подібних магазинах банда виглядала жертв, які минули розставлені пастки на вокзалах і товкучках. За покупцями влаштовували стеження, дізнавалися адреси багатих клієнтів і скоювали розбійні напади.

Це лише деякі приклади злочинної діяльності бандитських груп у воєнні роки.

### Висновки

1. Аналіз результатів роботи правоохоронних органів на теренах України за часів війни (1941–1945 рр.) свідчить про те, що у статистичній звітності, інших документах, які відбивали підсумки боротьби з бандитизмом, не проводилося градації між загальнокримінальним та політичним бандитизмом, тому остаточні та достовірні висновки щодо його масштабів у цей історичний період потребують додаткового ретельного вивчення, встановлення у подальших історико-правових дослідженнях.

2. Радянська законотворча та правозастосовна практика щодо загальнокримінального бандитизму у часи війни базувалася на такому підході, який прямо допускав розширювальне тлумачення бандитизму, внаслідок чого судовими органами, органами, які здійснювали попереднє розслідування, кваліфікація злочину “Бандитизм”, передбаченого статтею 56-17 Кримінального кодексу УРСР, поширювалася й на ті злочинні дії, які не могли кваліфікуватися як бандитські.

3. На нашу думку, досвід боротьби з бандитизмом, напрацьований правоохоронними органами за часів війни (1941–1945 рр.), у сучасних умовах може бути використаний обмежено (частково), у першу чергу, в аспекті використання негласних агентурних методів проникнення правоохоронців до бандитських угруповань з метою виявлення та запобігання злочинній діяльності, притягнення членів банд до відповідальності, а також в якості морально-вольового прикладу. Міліціонери того часу мали рішучий настрій, були здатні ризикувати життям, захищаючи інтереси держави, права та свободи окремих громадян.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Баганець О.* Криміногенний вал. Стан злочинності в Україні за минулий рік та результати протидії з боку держави / О.Баганець // Юридичний вісник України. – 2016. – № 15 (1084). – С. 6–7.

2. *Бедриківський В.В.* Кримінологічна характеристика та заходи запобігання бандитизму : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08. / В.В. Бедриківський. – К., 2010. – 23 с.

3. НКВД-МВД ССРСР в боротьбе с бандитизмом и вооруженным националистическим подпольем на Западной Украине, в Западной Белоруссии и Прибалтике (1939–1956). Сборник документов / под ред. Ю.Н. Морукова. – М. : Объединенная редакция МВД России, 2008. – 640 с.

4. *Емелин С.М.* Историко-правовые аспекты борьбы с преступностью в годы Великой отечественной войны (1941–1945 гг.) / С.М. Емелин. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.center-bereg.ru/m1781.html>.

5. Кримінальний кодекс УРСР від 8 червня 1927 року. – К. : Держполітвидав УРСР, 1950. – 167 с.

6. О квалификации некоторых видов кражи личного имущества граждан в условиях военного времени : Постановление Пленума Верховного суда ССРСР от 8 января 1942 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://istmat.info/node/24378>.

7. О мерах по усилению борьбы с бандитизмом и дезертирством : Директива НКВД ССРСР от 10 декабря 1942 года № 553 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.e-reading.club/chapter.php/148464>.

8. *Жирнов Е.* Уклонение в бандитизм / Е. Жирнов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zib.com.ua/ru/print/1984-uklonenie\\_v\\_banditizm.html](http://zib.com.ua/ru/print/1984-uklonenie_v_banditizm.html).

9. Доклад начальника ОББ НКВД СССР А.М. Леонтьева на имя заместителя наркома внутренних дел СССР С.Н. Круглова о результатах борьбы с бандитизмом, дезертирством и уклонением от службы в Красной Армии за три года Отечественной войны (с 01.07.41 по 01.07.44) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.xliby.ru/istorija/nkvd\\_mvd\\_ussr\\_v\\_borbe\\_s\\_banditizmom](http://www.xliby.ru/istorija/nkvd_mvd_ussr_v_borbe_s_banditizmom).

10. *Ляшенко В.* “Черные кошки”: киевский след / В. Ляшенко. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.interesniy.kiev.ua/chernye-koshki-kievskiy-sled/>.

Отримано 08.04.2016

Н.В. Агафонова

## ФУНКЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

*Стаття присвячена дослідженню функцій конституційної реформи як об'єктивного, конкретно-історичного явища, зумовленого потребами розвитку суспільства. Звертається увага на зв'язок функцій конституції і конституційної реформи, що проявляється у змісті установчої і стимуляційної функцій. Розглянуто роль юридичної науки щодо таких функцій конституційної реформи, як понятійне забезпечення процесів перетворення держави і права та концептуальне оновлення і обґрунтування конституційних змін, розкрито їх взаємний вплив та вплив конституційної реформи на зростання рівня правової свідомості і правової культури суспільства. Проаналізовано зміст функцій апробації атрибутів і сутнісних ознак держави, забезпечення інституційного розвитку права, системи законодавства; забезпечення формування нового правового простору держави. Підкреслено значення установчої, стабілізуючої, стимуляційної функцій конституційної реформи щодо держави і суспільства.*

**Ключові слова:** Конституція України, конституційна реформа, функції конституції, функції конституційної реформи.

*Статья посвящена исследованию функций конституционной реформы как объективного, конкретно-исторического явления, обусловленного потребностями развития общества. Обращается внимание на связь функций конституции и конституционной реформы, которая проявляется в содержании учредительной и стимулирующей функций. Рассмотрены роль юридической науки относительно таких функций конституционной реформы, как понятийное обеспечение процессов преобразования государства и права и концептуальное обновление и обоснование конституционных изменений, раскрыто их взаимное влияние и влияние конституционной реформы на рост уровня правового сознания и правовой культуры общества. Проанализировано содержание функций апробации атрибутов и существенных признаков государства, обеспечения институционального развития права, системы законодательства; обеспечение формирования нового правового пространства государства. Подчеркнуто значение учредительной, стабилизирующей, стимулирующей функций конституционной реформы в отношении государства и общества.*

**Ключевые слова:** Конституция Украины, конституционная реформа, функции конституции, функции конституционной реформы.

*Paper investigates the functions of constitutional reform as an objective, concrete historical phenomenon, caused by the needs of society. Attention is drawn to the connection of the constitution and functions of the constitutional reform, which is revealed in the contents of the founding and enabling functions. We consider the role of the jurisprudence with respect to those functions of the constitutional reform, such as: ensuring of the conceptual processes of transformation of the state and law and conceptual updating and study of constitutional amendments, their mutual influence and the impact of the constitutional reform to increase the level of legal awareness and legal culture of society is revealed. A content analysis of the functions and attributes of testing the essential attributes of the state, ensuring of the institutional development of*



*the law, the legislative system; ensuring the formation of a new legal space of the state is carried out. The significance of the founding, stabilizing, stimulating the functions of the constitutional reform in relation to the state and society is underlined.*

**Keywords:** *Constitution of Ukraine, constitutional reform, functions of constitutional reform.*

Затребуваний практикою розвиток теорії конституційної реформи зумовив активізацію уваги вчених конституціоналістів до питання про функції конституційної реформи. Вивчення функцій конституційної реформи допомагає розуміти сутність конституційних перетворень. Функції конституційної реформи показують складність і багатоваріантність конституційної реформи як державно-правового явища [1, с. 102].

Термін “функція” характеризує певне явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін, або ж призначення, роль чого-небудь [2, с. 1552]. Тому функції конституційної реформи можна розглядати як фактори впливу на державу і право.

У науковій юридичній літературі функції конституційної реформи досліджуються переважно під кутом зору останньої як результату формування нової парадигми конституціоналізму в Україні [3; 1]. В цьому, поза сумнівом, є сенс, оскільки конституціоналізм і конституційна реформа є взаємопов'язаними явищами. Конституціоналізм (його утвердження) став метою конституційних перетворень на етапі здобуття незалежності України у 1991 р. На сьогодні метою конституційної реформи залишається створення системи вітчизняного конституціоналізму, гідного третього тисячоліття людської цивілізації [4, с. 86]. Тому конституційна реформа є самостійним напрямом формування сучасного українського конституціоналізму [5, с. 418].

У науковій юридичній літературі поширена думка, що визначальною функцією будь-якої конституційної реформи слід вважати забезпечення переходу держави і права до якісно нового етапу свого існування [6, с. 82; 1 с. 97]. З такою думкою в цілому можна погодитись. Оскільки конституція визначає засади організації і функціонування державної влади, взаємовідносин держави і людини, то будь-які зміни у таких засадах забезпечують формування нових взаємовідносин у системі зв'язків інститутів держави і суспільства. Разом з тим, на нашу думку, конституційні перетворення не обов'язково спрямовані на забезпечення переходу держави, а особливо права, до якісно нового етапу свого існування. Це характерно для держав (права, суспільства) перехідного типу. В той час як конституційні реформи у державах із сталими демократичними системами влади спрямовані переважно на забезпечення відповідності організації публічної влади потребам розвитку суспільства.

На нашу думку, основна функція конституційної реформи полягає у вирішенні (знятті) суперечностей між потребами розвитку суспільства та можливостями, заданими в рамках основного закону держави. Через конституційну реформу відбувається коригування функцій держави, форм і методів діяльності органів державної влади, удосконалюється державний механізм в цілому.

Конституційна реформа справляє вплив і на суспільство в цілому, оскільки в більшості випадків пов'язана із встановленням нових орієнтирів внутрішньої і зовнішньої політики держави, оновленням або формуванням нової офіційної ідеології.

Свого часу Ф. Лассаль, розкриваючи сутність конституції, вбачав у ній відображення активного співвідношення існуючих у суспільстві сил [7]. У сучасній

науковій літературі поширена думка про зумовленість конституційних перетворень змінами у співвідношенні політичних сил. Нове співвідношення політичних сил суспільства вимагає для утримання політичної влади своєї легалізації та реалізації власного політичного курсу для розвитку влади.

Зміна співвідношення політичних сил може відбуватися внаслідок узурпації влади, тоді конституційні перетворення використовуються для її утримання і легалізації. Ідея конституційної модернізації може використовуватись як відволікаючий засіб, для легітимації влади, в той час як реально запроваджені реформи спрямовуються на утримання влади. Або зміни співвідношення політичних сил можуть бути зумовлені розвитком потреб та інтересів суспільства, що так само може вимагати трансформації основного закону. Це дозволяє вести мову про об'єктивні і суб'єктивні причини конституційних реформ.

Таким чином, якщо конституція фіксує співвідношення політичних сил у суспільстві, то конституційна реформа відображає зміни у суспільному житті, у співвідношенні політичних сил і визначає нові напрями розвитку держави і суспільства. В такому випадку конституційна реформа покликана усунути суперечності між потребами розвитку держави і суспільства та можливостями, заданими в рамках основного закону. Ця загальна функція має комплексний характер.

Притаманний конституційній реформі динамізм і етапність її реалізації дозволяє виділити в межах її загальної функції функції нижчого порядку, тобто такі, що відповідають завданням кожного конкретного етапу конституційної реформи та відображають розвиток конституційних перетворень.

У науковій літературі запропоновано загальний перелік функцій конституційної реформи незалежно від їх типології:

- функція забезпечення переходу держави і права до якісно нового історичного типу свого розвитку та існування, до нового конституційного ладу;
- функція підготовки громадської думки до сприйняття ідеї нового конституційного ладу;
- функція теоретичного оформлення ідеї створення нового конституційного ладу;
- функція юридичного оформлення створення нового конституційного ладу;
- функція апробації всіх найважливіших атрибутів і сутнісних ознак держави, її форми і статусу;
- функція формування основних напрямів та етапів реформування;
- функція понятійного забезпечення процесів перетворення держави і права;
- функція концептуального оновлення та обґрунтування конституційних змін;
- функція забезпечення інституційного розвитку права, системи законодавства;
- функція забезпечення формування нового правового простору держави;
- функція усунення суперечностей та прогалин у праві, що модернізується [3, с. 44].

Початок конституційної реформи науковці пов'язують із виникненням ідеї народження нової державності, що формується спочатку в умовиводах вчених, політиків, дослідників [1, с. 98]. Цей період, як зазначають Ю. Бисяга та Д. Белов, може тривати десятиліттями та об'єднувати не одне покоління людей. "Характерною для нього є боротьба приватних думок та навіть ідеологій. Але він об'єктивно необхідний, оскільки забезпечує виконання такого обов'язкового етапу, як підготовка громадської думки до сприйняття нової державності. Впливаючи на громадську свідомість конституційна реформа трансформує ідею в маси і тим

самим поступово розширює соціальну базу майбутньої державності. Саме тут проявляється функція забезпечення переходу держави і права до якісно нового історичного етапу свого розвитку та існування, до нового суспільного ладу; теоретичного оформлення створення нової державності: саме в умовах конституційної реформи формується науково-теоретична платформа перетворювальних процесів, яка поступово пояснює модель майбутньої державності. При цьому можуть пропонуватися для апробації різні варіанти моделі державності як в цілому, так і її фрагментів у вигляді окремих інститутів” [1, с. 98]. Це і є проявом функції теоретичного оформлення ідеї створення нової державності.

Не заперечуючи наявність таких функцій конституційної реформи взагалі, ми вважаємо безпідставним віднесення їх до періоду “ембріонального стану майбутньої державності”, принаймні стосовно України. В умовах радянської тоталітарної системи, навіть в останні десятиліття її існування та в умовах дії Конституції СРСР 1977 р. і Конституції УРСР 1978 р., навряд чи можна вести мову про конституційну реформу, про створення нової державності України. Сумнівним видається в ті часи існування “функції підготовки громадської думки до сприйняття нової державності”, оскільки питання про те, якою має бути нова державність не було чітко зрозумілим і на час здобуття незалежності України, що підтверджується суперечливим змістом Декларації про державний суверенітет України. Так само безпідставно, на нашу думку, вести мову про функцію теоретичного оформлення ідеї створення нової державності до проголошення України як суверенної держави у 1990–1991 рр., оскільки така нова державність не могла виникнути в рамках СРСР.

Але в останні десятиліття існування СРСР у суспільній свідомості все більше поглиблювалось розуміння фіктивності Конституції СРСР та конституцій союзних республік, у тому числі Української РСР, нездоланності розриву між формальною та реальною конституцією.

Про конституційну реформу в Україні як реальне явище та її функції можна вести мову з початку народження України як суверенної і незалежної держави. Нагальна потреба конституційного оформлення нової державності вимагала швидкої підготовки громадської думки до її сприйняття, а також відповідного теоретичного і юридичного оформлення цієї нової державності, нового конституційного ладу та теоретичного оформлення змісту і основних напрямів конституційної реформи.

Нормативну основу функції юридичного оформлення нової держави забезпечували Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. та Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., прийняті Верховною Радою Української РСР. Прийняття цих конституційних по суті актів утверджувало новий правовий статус України як суверенної держави і новий державний лад в країні.

“Правова природа Декларації про державний суверенітет України та акта проголошення незалежності України дає змогу говорити про наступність і послідовність конституційного процесу в Україні. Перехідний період ознаменувався еволюцією національного конституційного права, оскільки і Декларація і Акт були генетично пов’язані з чинною на той час Конституцією УРСР 1978 р. Хоча положення останньої української радянської конституції не передбачали таких конституційних актів, як “декларація” і “акт”, але ці нормативні акти були легітимізовані відповідно до процедури, передбаченої Конституцією УРСР 1978 р. Вони наповнили її новим духом, сприяли формуванню нового національного конституційного права” [8, с. 98].

Надалі функцію юридичного оформлення нової держави забезпечували численні зміни до Конституції України (1978 р.), якими покладено початок нового конституційного ладу. І лише з прийняттям у 1996 р. Конституції України можна вести мову про реалізацію функції юридичного оформлення нової держави Україна.

У зв'язку з цим заслуговує на увагу точка зору О.В. Скрипнюка, вказана щодо функцій конституції. Аналізуючи періоди “конституювання конституції”, вчений слушно вважає такі періоди надзвичайно цікавими, оскільки вони відкривають теоретичний шанс побачити подвійність установчої функції, яка “може поставати у двох аспектах: а) гіпотетичному та б) категоричному [9, с. 43]. Ретельний науково-юридичний аналіз періодів, які безпосередньо передують часові прийняття конституції (по суті, це період старту конституційної реформи), дозволяє побачити, що досить часто проекти містять різні імовірні моделі організації державної влади та її відносин із суспільством. “У результаті чого вже на рівні свого проекту конституція визначає певний вектор щодо перспектив та способів установаження державного і суспільного розвитку. Таким чином, говорячи про процес розробки проекту Конституції, ми цілком можемо стверджувати про гіпотетичну установчу функцію конституції, основна мета якої полягає не так у тому, щоб чітко зафіксувати той чи інший правовий інститут або ту чи іншу правову норму, скільки в тому, щоб окреслити перед всім суспільством загальну перспективу політичного, державного, правового, суспільного розвитку” [9, с. 44]. Таке тлумачення установчої функції конституції є справедливим стосовно конституційної реформи, установчу функцію якої так само можна тлумачити у гіпотетичному та категоричному аспектах. На етапі початку конституційної реформи її установча функція є гіпотетичною. З прийняттям змін до конституції установча функція конституційної реформи набуває категоричного характеру.

Слід звернути увагу і на стимуляційну функцію конституції, яка чітко визначилася в ході конституційного процесу в Україні [9, с. 44]. Екстраполюючи її в площину конституційної реформи та беручи до уваги особливості першого періоду конституційної реформи в Україні, маємо підстави стверджувати, що конституційні процеси того часу стимулювали перехід держави до демократичного типу, до кращого усвідомлення суспільством цінностей та принципів, які пропонувалися покласти в основу нової Конституції України. “При чому більшість з них, попри всі формально-юридичні відмінності між окремими проектами конституцій, традиційно переходили з одного проекту в інший або ж відтворювалися різними науковцями та політиками в поданих ними проектах та пропозиціях” [9, с. 45]. Таким чином, означена функція конституційної реформи проявляється і щодо суспільства, стимулюючи зростання його громадянської, політичної активності, підвищення рівня його правової свідомості, правової освіченості, правової культури. Адже, як слушно зазначав свого часу П.І. Новгородцев, чим складніші і вищі завдання, котрі ставляться перед державою, тим більше це вимагає політичної зрілості народу і напруження всіх моральних сил [10, с. 164].

Функція теоретичного оформлення ідеї створення нового державного і суспільного ладу, нової державності з початку здобуття незалежності України проявлялася у активізації наукових досліджень відповідної проблематики.

Головну роль у розвитку науки конституційного права в Україні на початку 90-х років відігравали наукові дослідження, що проводились у провідних наукових установах та вищих навчальних закладах юридичного профілю. Так, наприкінці 1991 р. в Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України почали розроблятися такі пріоритетні теми наукових досліджень: “Теоретичні проблеми державного суверенітету України як незалежної демократичної держави”,

“Проблеми правового забезпечення організації та діяльності представницької системи України на сучасному етапі”, на основі яких була підготовлена Концепція нової Конституції України та проект нового Основного Закону України; сформульовано концепцію розвитку системи місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій [8, с. 158].

У 1994 р. провідними вченими Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Української юридичної академії, Академії правових наук, Спілки юристів України була розроблена Концепція розвитку юридичної науки і освіти, в якій визначалися основні напрями наукових досліджень у галузі конституційного права до прийняття нової Конституції України 1996 р. [8, с. 159; 11; 12].

Після прийняття Конституції України (1996 р.) функція теоретичного оформлення ідеї створення нового державного і суспільного ладу трансформувалася у функцію наукового забезпечення перетворювальних процесів і, безпосередньо, конституційного процесу.

Наукове забезпечення конституційного процесу передбачає, по-перше, існування наукової методології визначення проблем оновлення Конституції та способів вирішення останніх. По-друге, вибір і використання теоретичних досягнень світової та вітчизняної науки в царині конституціоналізму для вирішення проблем удосконалення чинної Конституції України. По-третє, пошук нових теоретичних рішень стосовно тих питань, які потребують їх теоретичного вирішення, додаткових наукових досліджень [13, с. 29].

В Україні кожен новий період конституційної реформи характеризується активізацією досліджень відповідної проблематики. Це закономірно, оскільки юридична наука не може не відгукуватись на потреби практики. На сьогодні мабуть не можна знайти жодної дисертаційної роботи з юридичної проблематики, у якій би не було обґрунтування пропозицій щодо удосконалення Конституції України та/або конституційного законодавства. Та логіка конституційних перетворень не стає від цього менш суперечливою.

Зрозуміло, що головний фактор суперечливості реформ – суб'єктивний. Давня проблема домінування політики над правом, на необхідності вирішення якої постійно наголошують вчені, залишається чинником всіх конституційних трансформацій [14]. Тож значення наукового забезпечення сучасного конституційного процесу, як слушно зазначає Ю.С. Шемшученко, не обмежується його “обслуговуючою” функцією, і від того, наскільки ефективним виявиться науковий супровід реформи, залежить зростання або падіння рівня правової і політичної культури населення й органів влади [13, с. 32].

У науковій літературі як притаманна конституційній реформі досліджується також функція понятійного забезпечення процесів перетворення держави та права [1, с. 100]. Справді, з початком конституційної реформи у політичному та правовому дискурсі з'являється все більше нових термінів і категорій, які необхідні для позначення нових для України явищ конституційно-правової дійсності, нових інститутів.

Одним з понять, як зазначав Ю.М. Тодика, що впевнено увійшло у понятійний апарат теорії держави і права, політології, соціології, конституційного права є поняття “громадянське суспільство”. “Становлення такого суспільства пов'язане з певним етапом становлення людства, держави та права. Суспільство, відмінне від держави, було завжди, але воно не завжди було громадянським. Громадянське суспільство – це система самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів і відносин, які забезпечують умови для реалізації приватних інтересів і потреб індивідів та колективів, життєдіяльності соціальної, культурної та духовної



сфер, їх відтворення і передачі від покоління до покоління. Роль Конституції в його становленні особлива” [15, с. 312].

На сьогодні важливу роль у становленні громадянського суспільства в Україні має відіграти конституційна реформа, яка має бути спрямована на його розвиток. З іншого боку, конституційна реформа, запроваджувана без участі громадянського суспільства та не підтримана ним, не матиме легітимності. До речі, розділ “Громадянське суспільство” містили проекти Конституції України першого періоду. На необхідності його включення до структури конституції наголошували такі відомі в Україні вчені-юристи, як: Л.П. Юзьков, В.В. Копейчиков, М.І. Козюбра, М.В. Цвік, А.П. Мацюк, А.П. Заяць та ін.

У одному з перших проектів Конституції України (1991 р.), як зазначав провідний теоретик конституційного процесу Л.П. Юзьков, завдання ставилось таким чином, “щоб громадянське суспільство підпорядкувати людині. А державу – суспільству і людині. А не навпаки, як це десятиліттями було у нас: і суспільство, і людина – для держави” [16, с. 344]. Необхідність включення такого розділу до Конституції України обґрунтовується вченими і на сучасному етапі конституційних перетворень. У науковій літературі зазначається, що “магістральними напрямками удосконалення конституційних основ громадянського суспільства в Україні є саморозвиток і демократизація самого громадянського суспільства та його інститутів, удосконалення Конституції та актів чинного законодавства, що визначають партнерство громадянського суспільства і держави та пошук нових конструктивних форм і інститутів реалізації відповідного громадсько-державного партнерства в конституційно-правовій площині” [17, с. 19].

Не менш важливе й переосмислення давно відомих термінів і понять. Достатньо звернути увагу на такі, пов’язані із перетворювальними процесами, поняття, як “публічна влада”, “демократія”, “народовладдя” тощо. На особливу увагу науковців заслуговують поняття, безпосередньо пов’язані з конституційними перетвореннями: “правова реформа”, “конституційна реформа”, “конституційний процес” тощо. На основі цих понять і має бути створене теоретичне підґрунтя конституційно-правової реформи в Україні.

Функція понятійного забезпечення процесів перетворення держави та права нерозривно пов’язана з іншою, не менш важливою функцією конституційної реформи – концептуального оновлення та обґрунтування конституційних змін. Зв’язок цих функцій зумовлений провідною роллю у їх реалізації юридичної науки.

Функція концептуального забезпечення конституційної реформи проявляється в тому, що концепції сучасних інститутів держави і права, багатьох державно-правових програм і проектів прямо або опосередковано пов’язані з процесами конституційних перетворень, йдуть у них своїми коренями, беруть від них свої витоки [6, с. 95].

“Обґрунтування необхідності внесення змін до чинної Конституції України, – як слушно зазначав Ю.С. Шемшученко, – є ключовим у визначенні змісту майбутніх конституційних змін. При цьому йдеться не про абстрактну “потребу взагалі” щось змінити у нашій Конституції, а про конкретну необхідність справді потрібних їй змін. Для визначення цієї конкретної необхідності й потрібні узагальнення практики реалізації Конституції України з урахуванням тенденцій сучасного конституціоналізму. Виходячи з цього узагальнення, спираючись на нього ми отримаємо можливість науково обґрунтувати і сформулювати конкретну необхідність конституційних змін, і на основі цього визначити характер їхнього змісту” [13, с. 29–30].

У свою чергу, теоретично обґрунтована та запроваджувана на належних наукових засадах конституційна реформа сприятиме зростанню політичної і правової культури суспільства. Підвищення рівня правової свідомості і правової культури суспільства – важлива та необхідна функція конституційної реформи.

Зазначимо, що в науковій літературі звертається увага на “правокультурну функцію” конституції [18, с. 89]. Оскільки конституція впливає на розвиток правової культури, не слід заперечувати і вплив конституційної реформи на розвиток правової культури, що пов’язано з особливою увагою під час реформ до конституційних цінностей, механізмів їх захисту і забезпечення.

З прийняттям у 1996 році Конституції України стартувала апробація заснованих нею найважливіших інститутів державності і права. Конституційна реформа на цьому етапі виконувала функцію перевірки готовності суспільства та здатності держави до функціонування за новими правилами. У цей період конституційна реформа у класичному розумінні мала б вступити у свій завершальний етап – забезпечення реалізації положень Конституції у чинне законодавство та практику державотворення. Але цьому періоду не судилося завершитися повною мірою внаслідок загострення політичної кризи у державі 2004 р., проте він став періодом утвердження нового типу держави і права, періодом апробації нових державно-правових і конституційно-правових інститутів. Подальші конституційні трансформації в Україні 2006, 2010, 2014 рр. стали етапами подальшої апробації інститутів демократичної державності.

В ході цих перетворень конституційна реформа як факт та перспектива зупиняла розвиток конституційної кризи та виконувала стабілізуючу функцію. І на сьогодні всі очікування на краще суспільство пов’язує з продовженням конституційної реформи. Це забезпечує певну стабільність функціонування державного механізму в умовах загострення економічної кризи.

Головною функцією конституційної реформи на сучасному її етапі вважається “функція інституціоналізації оновлюваного відповідно до нової Конституції всього українського законодавства, правової системи відродженої держави та створення конституційно-правового простору” [1, с. 101].

Інституціоналізація забезпечує реалізацію конституційної реформи. Цей процес сприяє переведенню формального змісту оновленої конституції в площину її реальної дії.

На особливу увагу в процесі конституційної реформи заслуговує інституціоналізація правових цінностей суспільства, що є основою для ефективного функціонування правової системи і всього права в єдності його функціональних та інституціональних характеристик [19, с. 177].

Функція забезпечення інституційного розвитку права, системи законодавства і функція забезпечення формування нового правового простору держави є споріднені за змістом, хоча й не тотожні. Обидві ці функції пов’язані з реалізацією оновленої конституції, розвитком її норм. Реалізація змісту оновленої конституції сприяє подальшому інституційному розвитку права, системи законодавства, що пов’язано із змінами у правових інститутах або запровадженням нових інститутів, оновленням законодавства.

У свою чергу, оновлення змісту конституції, планомірний розвиток її положень у поточному законодавстві та їх практична реалізація сприяє формуванню нового правового простору держави.

При цьому досягнення цілей конституційної реформи та якість нового правового простору значною мірою залежить від якості законодавчої політики

держави. Новації основного закону і відповідний розвиток законодавства мають бути спрямовані на забезпечення єдності і несуперечливості правового простору.

Функція усунення суперечностей та прогалин у праві, що модернізується, безпосередньо впливає із соціального призначення конституційної реформи, що, як ми попередньо зазначили, полягає у вирішенні (знятті) суперечностей між потребами розвитку суспільства та можливостями, заданими в рамках основного закону держави. При цьому конституційна реформа безпосередньо пов'язана з конституціоналізацією.

В найбільш загальному значенні конституціоналізація є засобом удосконалення нормативно-правових приписів і всієї системи права. В той час як прогалини у праві та законодавстві, як правило, пов'язані з неналежною конституціоналізацією суспільних відносин, права, правового порядку, законодавства, основних сфер життєдіяльності держави.

Конституціоналізація – це втілення в життя конституції, процес приведення правової системи, в тому числі законодавства, правових відносин у відповідність з вимогами конституції, – її нормативним і ціннісним змістом. З огляду на це, вона за своєю природою є (має бути) ключовим засобом усунення прогалин у конституційному праві та законодавстві.

Підсумовуючи викладене, можемо зробити такі висновки.

Функції конституційної реформи зумовлені сутністю конституції як основного закону держави і суспільства. Тому конституційна реформа впливає на всі основні сфери життєдіяльності держави і суспільства і їх нормативно-правову основу. У цьому плані слід підкреслити значення установчої, стабілізуючої, стимуляційної функцій конституційної реформи щодо держави і суспільства. Конституційна реформа є засобом вирішення конституційних конфліктів, забезпечення громадянської злагоди і консенсусу у суспільстві. Конституційна реформа виконує стимулюючу функцію щодо розвитку конституційного права, правової системи і системи права, юридичної науки, а також правової культури і правової свідомості суспільства.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бисага Ю. Конституційна реформа в Україні як наслідок формування нової парадигми конституціоналізму / Ю. Бисага, Д. Белов // Право України. – 1014. – № 8. – С. 96–104.
2. Великий глумачний словник сучасної української мови / уклад і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.
3. Волошин Ю.О. Конституційна реформа та модернізація в сучасній державі в умовах європейської інтеграції : проблеми теорії і практики : монографія / Ю.О. Волошин, О.М. Пересада. – Одеса : Фенікс, 2013. – 208 с.
4. Орзих М.Ф. Конституционная реформа в Украине : учеб. пособ. / М.Ф. Орзих. – Одесса : Юридическая література, 2003. – 128 с.
5. Крусян А.Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія / А.Р.Крусян. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 560 с.
6. Бутько Л.В. Конституционная реформа : теоретико-правовой анализ : дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02. – СПб., 1998. – 426 с.
7. Лассаль Ф. О сущности конституции / В. Ю. Войтович Теоретические основы сущности конституции : учеб. пособ. – Ижевск : Изд-во “Удмуртский университет”, изд-во Института экономики и управления УдГУ, 2012. – 60 с.
8. Погорілко В.Ф. Конституційне право України. Академічний курс : підручник у 2-х т. – Т. 1 / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К. : Юридична думка, 2006. – 544 с.
9. Скрипнюк О. В. Конституція України та її функції : проблеми теорії та практики реалізації. До десятої річниці прийняття Конституції України / О. В. Скрипнюк. – К. : Академія правових наук України, 2005. – 168 с.
10. Новгородцев П.И. Демократия на распутье / П.И. Новгородцев. Сочинения. – М. : Раритет, 1995. – 448 с.

11. *Тацій В.* Концепція розвитку юридичної науки і освіти в Україні / В. Тацій, Ю. Шемшученко // *Право України.* – 1994. – № 1–2. – С. 3–7.
12. *Тацій В.* Проблеми розвитку науки конституційного права України / В. Тацій, Ю. Тодика // *Право України.* – 1994. – № 10. – С. 3–10.
13. *Шемшученко Ю.* Проблеми наукового забезпечення сучасного конституційного процесу в Україні / Ю. Шемшученко // *Право України.* – 2012. – № 8. – С. 28–34.
14. *Скрипнюк О.* Методологічні проблеми взаємозв'язку права і політики / О. Скрипнюк, В. Селіванов // *Право України.* – 2007. – № 12. – С. 14–21.
15. *Тодика Ю.М.* Конституція України як соціальна цінність / Антологія української юридичної думки в 10 т. – Т. 10 : *Юридична наука незалежної України.* – К. : Юридична книга, 2005. – 944 с.
16. *Юзьков Л.П.* Загальний огляд проекту Конституції України. Антологія української юридичної думки в 10 т. – Т. 9 : *Юридична наука радянської доби.* – К. : Юридична книга, 2004. – 848 с.
17. *Лотюк О.С.* Конституційно-правові основи розвитку та функціонування громадянського суспільства в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О.С. Лотюк / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2015. – 35 с.
18. *Тихомиров Ю.А.* Конституция в правовой системе : взаимовлияние и противоречия // Конституция как фактор социальных изменений : сб. докладов. – М. : Центр конституционных исследований МОНФ, 1999. – С. 87–98.
19. *Горобець К.В.* Аксиосфера права : философский и юридический дискурс : монографія / К.В. Горобець. – Одесса : Феникс, 2013. – 218 с.

Отримано 05.04.2016

УДК 340.113:62

**О.В. Кушнарьова,**  
кандидат юридичних наук

## **ЮРИДИЧНА ТЕРМІНОЛОГІЯ ТА ЗАКОНОДАВЧІ ДЕФІНІЦІЇ В НОРМАТИВНИХ ПРАВОВИХ АКТАХ**

*Статтю присвячено аналізу проблем застосування юридичної термінології та законодавчих дефініцій у процесі нормотворення. Розглянуто історичні передумови розвитку юридичної мови, в основі якої знаходиться юридична термінологія. Проаналізовано науково обгрунтовані критерії класифікації і стратифікації юридичних термінів з урахуванням їх практичної значимості, а також використання іноземної термінології в нормативних правових актах.*

**Ключові слова:** уніфікація, юридична термінологія, поняття, законодавчі дефініції, правові норми, нормативний правовий акт, юридична техніка.

*Статья посвящена анализу проблем использования юридической терминологии и законодательных дефиниций в процессе нормотворчества. Рассмотрены исторические предпосылки развития юридического языка, в основе которого содержится юридическая терминология. Проанализированы научно обоснованные критерии классификации и стратификации юридических терминов с учетом их практической значимости, а также использование иностранной терминологии в нормативных правовых актах.*

**Ключевые слова:** унификация, юридическая терминология, понятие, законодательные дефиниции, правовые нормы, нормативный правовой акт, юридическая техника.

*Paper is devoted to the analysis of the issues of the use of legal terminology and legislative definitions in the process of rulemaking. Historical pre-conditions of the development of legal language are considered. The scientifically reasonable criteria of classification and stratification of law terms are analyzed taking into account their practical meaningfulness, as well as the use of foreign terminology in normative legal acts.*

**Keywords:** unitization, legal terminology, concept, legislative definitions, legal norms, normative legal act, legal technique.

Впродовж багатьох віків людство формує для себе правила поведінки, створюючи правові норми, спрямовані на врегулювання найважливіших суспільних відносин. Конкретним напрямом цього явища є зародження і розвиток юридичної мови, в основі якої знаходиться юридична термінологія.

Перші “писані закони”, зберігаючи зв’язок із релігійними і моральними приписами, містили елементи звичаєвого права, але водночас і нові правила поведінки, яким було надано сили закону. Норми звичаєвого права зафіксовані у Старому Заповіті (“хто вдарить батька свого, чи матір свою, того слід віддати смерті”), законах вавилонського царя Хаммурапі, римських “Законах XII таблиць” [1].

Розвиток української правничої термінології пов’язаний з історією української державності, національного права, української мови [2]. Найдавніші зразки юридичної термінології періоду Київської Русі містить Руська Правда,



князівські церковні устави, низка указів та грамот (“Устав князя Володимира”, “Устав князя Ярослава”, “Устав новгородського князя Святослава” та ін.). У цих документах дослідники виділяли лише три групи термінів: на позначення видів злочинів, видів покарань та судочинства і судових посадових осіб [3].

Сучасна *юридична термінологія* – це складна, широко розгалужена і динамічна система найменувань правових явищ, понять, інститутів, категорій тощо. Вона ієрархічно структурована на підсистеми (галузі, підгалузі) та групи термінів (родовидові, синонімічні) на основі логіко-змістових зв’язків між поняттями. Має ядро (основний термінологічно-правовий фонд) і периферію (суміжні з правом ділянки), в яких під впливом екстралінгвістичних та власне мовних чинників постійно відбуваються певні лексико-семантичні зміни, процеси термінологізації та детермінологізації [4].

Як відомо, будь-яка сфера людської життєдіяльності, і юриспруденція зокрема, має особливі мовні правила для означення понять, які відображають об’єктивну дійсність і процеси, що в ній відбуваються. Право і мова онтологічно взаємопов’язані, що зумовлює необхідність їхнього дослідження у взаємодії. Наявність такого взаємозв’язку притаманна не тільки системі законодавства, а й правовій системі загалом. Саме тому не випадково, що особлива увага сучасного наукового суспільства звернена до проблем понятійного апарату вітчизняної юридичної науки. Необхідність поглибленого вивчення проблем понять та категорій пояснюється тим, що в межах загальної теорії права може бути створена його цілісна концепція, котра буде покладена в основу технології проектування ефективно діючих нормативних правових актів [5].

У юридичному тексті присутні спеціальні терміни різних типів. Однак на сьогодні відсутні чіткі, науково обґрунтовані критерії класифікації і стратифікації юридичних термінів з урахуванням їх практичної значимості. Одні юристи пропонують класифікувати терміни на “вертикальні” (тобто ті, що містяться у Конституції і Основах законодавства і є загальноправовими) і “горизонтальні”, які далі розмежовують на “міжгалузеві” (що використовуються в декількох галузях законодавства) і “галузеві” (що базуються на предметно-логічних зв’язках і відношеннях відповідних понять, які відображають своєрідність конкретної вузької сфери правових відносин) [6]. Другі поділяють терміни на “чужі” і “свої” для типів термінів, що означають відповідно поняття, запозичені з певних галузей знань, і поняття, що передбачають пояснення саме в законі [7, с. 50]. Треті розрізняють терміни дефіновані і недефіновані в законі [8, с. 70]. Крім того, розрізняють терміни точного значення (смісл яких повністю залежить від закону і ним визначається) і терміни, що відображають оціночні поняття (пов’язані з конкретними обставинами і залежать від них) [9].

У цьому контексті заслуговує на увагу думка А.С. Піголкіна: “Мова постійно розвивається, смислове значення слів, термінів може змінюватися, тому в нормативних актах вони повинні вживатися у тому смислі, який вони мали на момент прийняття закону. В іншому випадку необхідні спеціальні роз’яснення” [10].

Простеживши історію термінів у праві, можна сказати, що структура нормативних правових термінів носить надзвичайно складний і довготривалий характер.

Юридичні терміни за ознакою номінації юридичних понять спираються на широкі традиції власної національної мови, на активне залучення фонду міжнародних терміноелементів (греко-латинські основи і морфеми), тому це, з одного боку, зближує одиниці номінацій з лексикою загальнолітературної мови,

а з іншого, – формує індивідуальні риси системи номінації в межах мови для системи права.

Створення нормативного правового акту – це творчий процес, що охоплює як пізнавальні і змістовні, так і процесуальні й техніко-юридичні аспекти. Норма права, з якої складається правовий акт, є ядром нормативного припису, і структурується за допомогою спеціальних ключових слів – юридичних термінів, призначених для оптимального і економного викладу тексту правового акта.

Нормативний акт як літературний твір має ряд особливостей, які дозволяють виділити стиль законодавства в особливий самостійний стиль літературної мови, який називається офіційно-діловим або офіційно-документальним.

*Офіційно-діловий стиль* – це функціональний різновид мови, який слугує для спілкування в державно-політичному, громадському й економічному житті, законодавстві, у сфері управління адміністративно-господарською діяльністю і виконує *три основні функції*: вплив; повідомлення; спілкування. Він реалізується в трьох різновидах (підстилях):

законодавчому (закони, укази, постанови, статuti);

дипломатичному (міжнародні звернення – ноти, повідомлення – комюніке, протоколи, угоди – конвенції);

адміністративно-канцелярському (документи різних видів).

До головних ознак офіційно-ділового стилю слід віднести: регульовально-імперативний характер, документальність (будь-який офіційний папір повинен мати характер документа), стабільність (тривалий час зберігає традиційні форми), стислість, чіткість, висока стандартизація значної частини висловів, сувора регламентація тексту. Сюди відносять розпорядність і регламентованість. Це означає, що зміст документів є обов'язковим до виконання для тих, кому вони адресуються.

Маловідомо, що офіційно-діловий стиль сучасної української мови певний час розвивався тільки як епістолярій приватного характеру, оскільки український народ не мав своєї державності і українська мова в Російській імперії офіційною владою як мова не визнавалася, а вважалася наріччям російської.

Водночас, як показує практика, для точного визначення ролі мови в розробці і застосуванні норм права необхідно одночасно організувати роботу принаймні філософа, юриста, лінгвіста і філолога.

Дуже часто нормативні акти регулюють досить складні відносини, що не може не відобразитися і на стилі відповідних норм. Але законодавець завжди повинен усвідомлювати, що нормативний акт, як правило, розрахований не лише на юриста, який має досвід і спеціальні знання, але й на широке коло громадян, на звичайну людину із середніми загальними знаннями і здібностями. Про це цілком слушно і правильно зазначає А.С. Піголкін: “Поганий той закон, для розуміння якого люди вимушені звертатися за допомогою до спеціаліста” [10].

Серед недоліків сучасної юридичної термінології Л.Ю. Фоміна виділяє такі: означення одним терміном декількох різних понять і декількома термінами одного поняття; відсутність у ряді термінів чітких дефініцій; використання як термінів слів, які мають експресивне забарвлення; не завжди обґрунтоване використання іноземних термінів; застосування лінгвістично і стилістично неправильних термінів; використання застарілих термінів тощо. Подолання недоліків, що існують в юридичній термінології, має сприяти її уніфікація, спрямована на створення несуперечливої системи термінів, які містяться в законах і підзаконних актах різних рівнів [11, с. 4].

Робота з термінологією, її упорядкуванням, на нашу думку, має бути невід'ємною частиною процесу нормотворення, а відтак відігравати одну з провідних

ролей у юридичній техніці, яка, у свою чергу, впливає на якість величезної кількості правових актів.

Уніфікуючи термінологію, нормотворець має пам'ятати, що мова закону, за допомогою якої формулюються визначення понять, повинна бути достатньо виразною і водночас позбавленою емоційного забарвлення.

Варто звернути увагу й на те, що у процесі уніфікації юридичної термінології необхідно досягти відповідності нормативних правових термінів таким основним вимогам: однозначність (єдність); відсутність синонімів; стабільність; системність; відмова від надмірного вживання термінів-абревіатур і скорочень, утворених з двох і більше слів; лінгвістична і стилістична правильність, милозвучність; експресивна нейтральність, відсутність коннотації; точність; доступність; відмова від зловживання іноземними термінами; сучасність; використання лексики абстрактного характеру при вживанні нормативної правової термінології; відмова від уживання невдалих канцеляризмів, словесних штампів, бюрократичних висловів з послабленим семантичним значенням, слів бюрократичного жаргону; дефінітивність [11, с. 11].

Однак детальний аналіз законодавчих та інших правових актів України (законів, указів Президента, постанов Кабінету Міністрів України та ін.) показав, що в ряді випадків нормативна термінологія, яка стосується одного й того ж предмету правового регулювання, не уніфікована і відрізняється при цьому від термінології, що використовується в інших нормативних правових актах України. У законодавчих текстах нерідко вводяться нові поняття-терміни без їх легальних визначень, що призводить до протиріччя, колізії норм права, які регулюють одні й ті ж або схожі суспільні відносини.

До того ж, у зв'язку з розширенням контактів України з європейськими та іншими державами проблемним питанням залишається запозичення юридичних понять. Особливо помітна надмірність застосування іноземних термінів у Цивільному кодексі України (наприклад, делькредере, лізинг, бенефіціар та ін.). Звісно, в сучасному світі повністю уникнути вживання іноземної термінології неможливо, оскільки в українській мові просто може бути відсутнє означення якогось правового явища, особливо якщо воно нове. Окрім того, сьогодні існує безліч іноземних термінів, які стали загальнозрозумілими. Але необхідно розумно і виважено підходити до цього питання і уникати використання іноземної термінології, якщо є відповідні синоніми в українській мові.

Проводити дослідження систем юридичних термінів і понять в українській, російській і англійській мовах досить складно, оскільки доводиться мати справу не лише із самими термінами, але й з різними правовими системами (як відомо, існують глибокі відмінності між вітчизняним кодифікованим і англо-американським прецедентним правом, які з'являються у тому числі і на рівні термінології). Словарна відповідність часто не дає правильного уявлення про лексичну одиницю, оскільки за аналогічними термінами в різних мовах стоять різні поняття або різний об'єм значення близьких за змістом понять.

Розвиток значення термінів і поява багатозначності в юридичній термінології базується на метафорі, метонімії, функціональній спільності. При цьому багатозначність, що базується на метафорі – схожості форми, розміщенні і функції предметів – превалює над іншими. Один і той же юридичний термін може мати до чотирьох значень. Наприклад: *attach* – арештовувати; затримувати; описувати (майно); накладати арешт на (майно). До того ж існує велика кількість однокомпонентних термінів, які номінують різних злочинців: *mugger*, *offender*, *vandal* і т.п. [12].

Вирішення проблем юридичної термінології неминуче передбачає вивчення такого комплексу питань: структура і склад терміну, джерело формування юридичної термінології, семантична еквівалентність, системність, лінгвістична правильність.

Найбільш складним питанням юридичної термінології була і залишається проблема побудови логічно несуперечливих та лінгвістично правильних визначень.

У свою чергу, відсутність чіткої структури юридичної термінології призводить до того, що законодавець намагається підправити термінологію шляхом “латання дірок”. Замість створення цілісної структури понятійного апарату галузей права висмикуються окремі елементи (поняття), які лише фіксуються в тому чи іншому нормативному акті. Це негативно позначається на всій системі права, призводить до правового нігілізму, а участь у підготовці проектів законів різних відомств робить усе складнішим завданням забезпечення уніфікації і єдності базової термінологічної лексики в галузевих і міжгалузевих нормативних актах.

Законодавець, який створює й удосконалює систему понять тієї чи іншої галузі законодавства, враховує і систему логічних конструкцій, складові якої потребують найменування, і наявний склад лексичних одиниць мови, беручи до уваги всі можливості її організації. Дефініція, що запозичена вченими з логіки, виконує при цьому важливі функції, оскільки не тільки є складовою мови законодавства, а й фіксує стан знань на певному етапі розвитку науки і практики. Її якість безпосередньо залежить від урахування законодавцем варіантів розв’язання логіко-семантичних і методологічних завдань теорії визначень [13].

Важливість дефініцій для мови законодавства очевидна, оскільки саме в них відображається сучасне знання людини про певне правове явище [13].

Разом з тим, як зазначає Є.Б. Берг, в юридичних енциклопедичних виданнях відсутнє визначення самого поняття “дефініція”. При цьому існує гостра проблема специфіки формулювання саме юридичних дефініцій. Їх мета – не всебічне розкриття наукового поняття, а його визначення, достатнє для потреб реалізації права. Чим більшої кількості понять будуть даватися законодавчі дефініції, тим менше буде помилок і непорозумінь на практиці [14].

Термін “дефініція” належить до слів іншомовного походження (англ. definition, лат. definition) і етимологічно означає “встановлення меж”, “визначення”. У логіці операція, що розкриває зміст поняття, називається визначенням. При цьому результатом такої логічної операції є судження, що розкриває зміст поняття, або дефініція [15].

Зазначаючи, що розміщення дефініцій у статтях та інших структурних одиницях тексту нормативних правових актів є одним із найрозповсюдженіших прийомів нормотворчої техніки, що використовуються в законотворчій діяльності, Л.Ф. Апт пропонує визначати законодавчу дефініцію як коротке визначення певного поняття, що відображає суттєві, якісні ознаки предмета чи явища [15].

Законодавчі дефініції, на відміну від доктринальних, не тільки і не стільки виконують функцію пояснення термінів та розкриття багатоманітності його змісту, скільки вказують на конкретний зміст певної мовної одиниці, який вкладався в неї законодавцем. Це має допомагати правильно розуміти волю законодавця при застосуванні норм права, в яких цей термін наявний, і яких стосується дефініція [16].

На думку І.В. Хоменко, необхідність нормативних дефініцій виникає у разі, коли:

– поняття створене шляхом переосмислення загальнозживаної термінології з використанням нетрадиційної лексики (рідкісних, спеціальних та іншомовних слів і словосполучень, у тому числі суто юридичних термінів);

- поняття сформульоване за допомогою термінології, яка часто застосовується в буденній мові і викликає різні за змістом асоціації;
- з урахуванням мети нормативно-правового акта термінологічне поняття є специфічним;
- поняття по-різному трактується юридичною наукою і практикою (виключні випадки);
- з точки зору правотворця той чи інший термін є виключно важливим для розуміння нормативно-правового акта і щодо його змісту не повинно бути сумнівів та непорозумінь;
- відсутність чіткого визначення термінології може призвести до неясного розуміння нормативно-правового акта чи окремих норм [17].

До типових помилок при формуванні нормативної дефініції І.І. Онищук відносить:

- надто широке або занадто вузьке визначення поняття;
- тавтологія у визначенні (помилкове визначення поняття через це ж поняття);
- визначення невідомого через невідоме (помилкове визначення, коли поняття визначається через таке поняття, яке невизначено);
- неясність та розмитість ознак, які входять у визначення [18].

Таким чином, удосконалення вітчизняного законодавства – одне з найважливіших державних завдань, яке має вирішуватися на основі наукових позицій з урахуванням об'єктивних можливостей і суспільної практики. Необхідно прийняти окремі нормативно-правові акти, що регулювали б використання юридичної термінології в законодавчому тексті. При цьому загальні положення по цьому питанню повинні міститися в законі, який регулює порядок підготовки нормативних правових актів, а конкретні рекомендації щодо вживання юридичної термінології в законодавчому тексті мають міститися у підзаконному акті. Подібні рекомендації могли б бути затверджені або Указом Президента або постановою Уряду України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Трихліб К.О.* Юридична термінологія звичаєвого права (на матеріалах “Руської Правди”) / К.О. Трихліб // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд. та місц. самоврядування. – Харків : Право, 2012. – Вип. 23. – С. 285–298.
2. *Клочко М.* Джерела походження та способи творення юридичних термінів України / М. Клочко // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2009. – № 4 (59). – С. 223.
3. *Миронюк С.С.* Роль юридичної термінології у формуванні мовленнєвої культури студентів-правознавців / С.С. Миронюк // Дослідження з лексикології і граматики української мови. – 2014. – Вип. 15. – С. 127.
4. *Шемшученко Ю.С.* Юридична термінологія / Ю.С. Шемшученко // Юридична енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cyclor.com.ua/content/view/1458/1/1/13/>.
5. *Подорожна Т.С.* Законодавчі дефініції : поняття, структура, функції : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Т.С. Подорожна. – Львів, 2009. – 205 с.
6. *Бабаєв В.К.* Советское право как логическая система : учеб. пособ. / В.К. Бабаєв. – М. : РИО Акад. МВД СССР, 1978. – С. 11–112.
7. *Коган В.М.* Логико-юридическая структура советского уголовного закона / В.М. Коган. – Алма-Ата : Казахстан, 1966. – 250 с.
8. *Боголюбов С.А.* Язык закона / Боголюбов С.А., Казьмин И.Ф., Локшина М.Д. и др. ; под ред. А.С. Пиголкина. – М. : Юридическая литература, 1990. – 192 с.
9. *Кашанина Т.В.* Оценочные понятия в советском праве / Т.В. Кашанина // Правоведение. – 1976. – № 1. – С. 25–31.



10. *Пиголкин А.С.* Язык советского закона и юридическая терминология / А.С. Пиголкин // Правоведение. – 1968. – № 5. – С. 45–46.
11. *Фомина Л.Ю.* Унификация нормативной правовой терминологии : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 “Теория и история права и государства ; история учений о праве и государстве” / Л.Ю. Фомина. – Нижний Новгород, 2006. – 26 с.
12. *Мартынова Н.А.* Особенности развития юридической терминосистемы (на примере экологического права) / Н.А. Мартынова, А.Л. Ермакова // Филологические науки : актуальные проблемы перевода. – 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.rusnauka.com/45\\_VSN\\_2015/Philologia/6\\_204087.doc.htm](http://www.rusnauka.com/45_VSN_2015/Philologia/6_204087.doc.htm).
13. *Подорожна Т.С.* Законодавчі дефініції : поняття, структура, функції : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Т.С. Подорожна. – Львів, 2009. – 205 с.
14. *Берг Е.Б.* Нормативные дефиниции как инструмент правовой коммуникации / Е.Б. Берг ; Уральский институт регионального законодательства [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://siberia-expert.com/publ/satti/stati/normativnyye\\_definicii\\_kak\\_instrument\\_pravovoj\\_kommunikacii\\_e\\_b\\_berg/4-1-0-156](http://siberia-expert.com/publ/satti/stati/normativnyye_definicii_kak_instrument_pravovoj_kommunikacii_e_b_berg/4-1-0-156).
15. *Хворостянкина А.В.* Дефініції в законодавчих текстах : питання теорії / А.В. Хворостянкина // Міністерство Юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://212.90.181.100/0/6669>.
16. *Марусенко Р.І.* Формулювання дефініцій у правовій доктрині та практиці законотворення / Р.І. Марусенко // Право і громадянське суспільство. – 2012. – № 1. – С. 35–45.
17. *Хоменко І.В.* Логіка для юристів : підруч. / І.В. Хоменко. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 37–59.
18. *Онищук І.І.* Термінологія та законодавчі дефініції у нормативно-правових актах / І.І. Онищук // Право (науково-інформаційний вісник). – 2012. – № 6. – С. 153–160.

Отримано 18.03.2016

## ЗМІСТ ПОНЯТТЯ “КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ГАРАНТІЯ ПРАВ, СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА”

*На основі аналізу норм Конституції України, сучасних вітчизняних та зарубіжних науково-теоретичних концептів щодо юридичної природи конституційно-правової гарантії прав, свобод людини та громадянина розкривається смисл, теоретичне та прикладне значення цієї юридичної конструкції для забезпечення прав та свобод людини й громадянина в Україні, а також формальні ознаки поняття “конституційно-правова гарантія прав, свобод людини та громадянина”.*

**Ключові слова:** конституційно-правова гарантія, конституційні права та свободи, зміст, спрямованість діяльності держави, верховенство закону в системі нормативно-правових актів.

*На основе анализа норм Конституции Украины, современных отечественных и зарубежных научно-теоретических концептов относительно юридической природы конституционно-правовой гарантии прав, свобод человека и гражданина раскрывается смысл, теоретическое и прикладное значение этой юридической конструкции для обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Украине, а также формальные признаки понятия “конституционно-правовая гарантия прав, свобод человека и гражданина”.*

**Ключевые слова:** конституционно-правовая гарантия; конституционные права и свободы; содержание, направленность деятельности государства; верховенство закона в системе нормативно-правовых актов.

*On the basis of the norms of the Constitution of Ukraine, modern domestic and foreign scientific and theoretical concepts the legal nature of constitutional and legal guarantees of the rights and freedoms the meaning of theoretical and practical importance of the legal structure to ensure the rights and freedoms of man and citizen in Ukraine is revealed.*

**Keywords:** constitutional and legal guarantee; constitutional rights and freedoms; content focus state; the rule of law in the system of normative legal acts.

Як в Україні, так і в інших пострадянських країнах існує безліч наукових публікацій конституційно-правової, а також теоретико-правової спрямованості, в яких розглядаються питання щодо розуміння змісту та сутності поняття “конституційно-правова гарантія прав та свобод людини та громадянина”. Наявність цілого спектру наукового матеріалу в цій площині, з одного боку, свідчить про неабиякий інтерес вчених до цієї теми, а з іншого, – підтверджує відсутність єдиного, усталеного наукового універсального підходу до усвідомлення поняття “конституційно-правова гарантія прав та свобод людини”. Невипадково О.М. Волчанська вказує на те, що еволюція уявлень про гарантію прав особи у вітчизняній юридичній літературі йшла від простого перерахування окремих гарантій до формулювання їхньої загальної дефініції та побудови відповідних класифікацій. При цьому у розумінні природи гарантій прав особи простежуються

три основних підходи: діяльнісний – гарантії як певні заходи; нормативний – гарантії як обов’язки; інструментальний – гарантії як правові засоби [1, с. 9].

З прийняттям у 1996 році Конституції України в її тексті закріплено низку важливих положень (про них мова буде йти далі), що дозволяє стверджувати – дефініція “конституційно-правова гарантія прав та свобод людини” в Українській національній правовій системі вже має низку обов’язкових формально-юридичних ознак. За таких умов виникає потреба в універсалізації численних наукових підходів щодо зазначеної юридичної конструкції, їхнього узгодження з вимогами Конституції. Водночас у вітчизняній юриспруденції (в першу чергу, у конституційно-правовому полі) відповідних зусиль та напрацювань у цьому напрямі не спостерігається, що знову актуалізує необхідність розгляду питання про сутність, зміст та формальні ознаки поняття “конституційно-правова гарантія прав, свобод людини та громадянина”.

Не менш актуальним є питання щодо прикладного (утилітарного) значення поняття “конституційно-правова гарантія прав та свобод людини та громадянина”. С першого погляду може виникнути враження, що згадане питання має найвищий рівень теоретизації та абстракції та належить до сфери юридичної схоластики, але такий підхід у певній мірі є дуже спрощеним. Оскільки п. 1 ст. 92 Конституції чітко встановлює вимогу про те, що виключно законами в Україні визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод [2], орган конституційної юрисдикції (Конституційний суд України), Верховна Рада України, інші органи державної влади, громадянське суспільство мають неухильно стежити за тим, щоб зазначена правова аксіома чітко реалізовувалася як у законотворчій, так і у правозастосовній діяльності. На жаль, чимала кількість правових рішень законотворчого органу – Верховної Ради України часто ставить на порядок денний питання щодо їхньої юридичної чистоти в аспекті відповідності згаданих раніше конституційно-правовій нормі<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> У пункті 1 Заяви Верховної Ради України “Про відступ України від окремих зобов’язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод” (Затверджено Постановою Верховної Ради України від 21 травня 2015 року № 462-VIII), зазначено, що Верховна Рада України схвалює Заяву “Про відступ України від окремих зобов’язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод” щодо відступу від окремих зобов’язань, визначених пунктом 3 статті 2, статтями 9, 12, 14 та 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та статтями 5, 6, 8 та 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, на період до повного припинення збройної агресії Російської Федерації, а саме до моменту виведення усіх незаконних збройних формувань, керованих, контрольованих і фінансованих Російською Федерацією, російських окупаційних військ, їх військової техніки з території України, відновлення повного контролю України за державним кордоном, відновлення конституційного ладу та порядку на окупованій території України [3].

Ураховуючи той факт, що ратифікація Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 відбулася шляхом прийняття Закону України “Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції”, згідно з яким Україна повністю визнала дію Конвенції на своїй території (п. 1) [4], відступ нашої країни від окремих зобов’язань, передбачених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, мав бути юридично коректно оформлений шляхом внесення відповідних змін та доповнень до зазначеного Закону, а неприйняття Постанови – акту парламенту, який має значно нижчу юридичну силу ніж закон. Тим більше, як раніше згадувалося, права і свободи людини за Конституцією України визначаються виключно законами (п. 1 ст. 92). До того ж слід згадати й про те, що п. 2 Постанови Пленуму Верховного суду України “Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя” від 1 листопада 1996 року № 9 чітко встановлює, що Конституція України, як зазначено в її ст. 8, має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії, суди при розгляді конкретних справ мають оцінювати зміст будь-якого закону чи іншого нормативно-правового акта з точки зору його відповідності Конституції і в усіх необхідних випадках застосовувати Конституцію як акт прямої дії. Судові рішення мають ґрунтуватись на Конституції, а також на чинному законодавстві, яке не суперечить їй [5].

За таких умов не меш важливим та актуальним для вітчизняної конституційно-правової науки та практики стає аналіз відповідності законодавчих та інших правових рішень вимогам Конституції в частині гарантування прав та свобод людини і громадянина.

Ураховуючи все наведене вище, маємо констатувати, що питання про зміст та ознаки поняття “конституційно-правова гарантія прав, свобод людини та громадянина” є актуальним, має теоретичну та практичну значимість для розвитку науки конституційного права України.

Безсумнівно, в межах однієї статті, торкаючись питання про стан наукової розробки проблеми праворозуміння поняття “конституційно-правова гарантія прав, свобод людини та громадянина”, неможливо охопити всі вітчизняні та зарубіжні напрацювання в зазначеному напрямі. Можливо, для цього необхідно провести окреме узагальнююче наукове дослідження. Проте навіть поверхневий огляд публікацій за тематикою конституційно-правового гарантування прав, свобод людини та громадянина свідчить про наявність у вітчизняній юридичній науці кількох десятків наукових статей, монографій та дисертаційних досліджень. До цього ж варто врахувати й той масив наукових здобутків, які стали результатом кропіткої праці вчених пострадянських країн за останні два десятиріччя.

Через те, що об’єктивність, повнота та всебічність наукових результатів є запорукою застосування такої необхідної та важливої методологічної константи, як наступність наукових пошуків, звертаючи увагу на конституційно-правові гарантії прав, свобод людини та громадянина, необхідно згадати про вагомий внесок у розробку зазначеної проблематики таких видатних вчених-юристів минулих поколінь, як Л.Л. Воєводіна, М.В. Вітрук, С.Л. Лисенков, П.О. Недбайло, І.С. Самощенко, Т.В. Синюкова, М.С. Строгович, Л.В. Шалланд, Ц.А. Ямпольська. Але внаслідок того, що правові погляди, умовиводи, теоретичні положення та постулати згаданих вчених формувалися на ґрунті радянського тоталітарного законодавства, несли на собі відбиток ідеологізованості, в сучасних умовах їхня цінність має обмежений характер, а інші – взагалі втратили актуальність через докорінне оновлення законодавства та правової системи України.<sup>2</sup>

З набуттям Україною незалежності науковий інтерес до проблеми конституційно-правового гарантування прав, свобод людини та громадянина постійно зростає, оскільки визнання людини, її життя, прав та свобод найвищими соціальними цінностями вимагає створення надійного юридичного підґрунтя, в якому означене у статті питання посідає центральне місце. Невипадковою в цьому контексті стала поява статті М.М. Гуренко на тему: “Теоретико-правове

<sup>2</sup> З прийняттям докорінно оновленого Закону України “Про прокуратуру” від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII на прокуратуру відтепер покладаються такі функції, як: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян (ч. 1 ст. 2). На прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України (ч. 3 ст. 2) [6]. У свою чергу, в радянській юридичній літературі внаслідок того, що прокуратура тривалий час здійснювала загальний нагляд за дотриманням закону, існувало безліч наукових публікацій, в яких розглядалися роль та діяльність прокуратури як гарантія дотримання законності та забезпечення прав та свобод людини в адміністративно-правових відносинах. Як приклад можна навести монографію Г.И. Петрова “Советские административно-правовые отношения”, видану в 1972 році. У ній автор досліджує роль прокуратури в забезпеченні законності в державному управлінні та відносить діяльність прокуратури до правових гарантій законності в радянських адміністративно-правових відносинах [7 с. 128–129].

підґрунтя конституційної системи гарантій прав і свобод людини та громадянина”, виданої у 2002 році у Віснику Запорізького юридичного інституту у 2002 році.

Окрім цього, також необхідно згадати наукові праці М Давидової “Конституціоналізм як гарантія забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні”, В. Князева “Конституційні гарантії прав, свобод і обов’язків людини та громадянина в Україні”, М. Малишка “Конституційні гарантії реалізації прав і основних свобод людини, громадянина та українського народу”, О. Мельника “Конституційна відповідальність органів державної влади та посадових осіб як гарантія політичних прав і свобод людини в Україні (окремі питання)”, Ф. Сербана “Конституційні гарантії забезпечення прав, свобод і обов’язків людини і громадянина”, Л. Сіленка “Деякі питання гарантування державою конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні”, К. Слюсара “Методи гарантування та захисту конституційних прав і свобод людини й громадянина”, Ю. Смірнова “Конституційні гарантії прав і свобод людини в Україні”.

Безпосередню увагу поняттю “конституційно-правова гарантія прав і свобод людини та громадянина” присвятила у своїх працях Т. Заворотченко. У 2001 році ця авторка видала наукову статтю, в якій було подано характеристику цього поняття, а у 2002 захистила кандидатську дисертацію на тему: “Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні”.

Кандидатська дисертація Є. Регушевського, захищена ним у 2004 році, стосується гарантування політичних прав та свобод людини й громадянина в Україні [23].

Проблеми забезпечення конституційних гарантій захисту прав і свобод людини в Україні стали об’єктом наукового пошуку О. Михайлюка, результати якого були оформлені у вигляді дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, захищеної у 2007 році [20].

У межах аналізу стану наукової розробки проблеми конституційних гарантій захисту прав і свобод людини й громадянина в Україні неможливо обійти увагою наукові розробки Н.Г. Шукліної. Зокрема, низку її наукових праць, таких як: “Юридичні гарантії прав, свобод й обов’язків людини і громадянина в Україні (конституційно-правовий аспект)”, а також видану у 2005 році монографію “Конституційно-правове регулювання прав і свобод людини і громадянина в Україні (питання теорії і практики)”.

Водночас, незважаючи на прискіпливу увагу вчених до проблеми конституційно-правових гарантій прав та свобод людини й громадянина, вважати науковий пошук у цьому напрямку завершеним є певним перебільшенням, про що свідчить низка невирішених питань теоретичного та практичного порядку, окреслених раніше.

Мета статті – на підставі аналізу становлення та розвитку науково-концептуальних надбань вітчизняних та зарубіжних вчених про конституційно-правові гарантії захисту прав людини, а також вивчення змісту норм Конституції України розкрити зміст поняття “конституційно-правова гарантія прав, свобод людини та громадянина”.

Аналіз низки положень Основного Закону в аспекті характеристики фундаментальних гарантій прав та свобод людини, під якими, на нашу думку, слід розуміти саме конституційно-правові гарантії прав, свобод людини та громадянина, дає можливість виявити ряд їхніх формальних ознак. До них, у першу чергу, слід віднести конституційно-правову вимогу щодо обов’язкового гарантування прав та свобод людини виключно законами – актами, що мають найвищу юридичну силу в ієрархії нормативно-правових актів (п. 1 ст. 92



Конституції України) [2]. Отже, безсумнівний пріоритет закону над іншими нормативно-правовими актами, однаковою мірою як і неможливість його підміни іншим правовим актом для встановлення юридичної гарантії прав людини та громадянина, є першою обов'язковою ознакою, яка відкриває подальший шлях для пошуку інших обов'язкових ознак досліджуваного правового феномену.

Інша обов'язкова ознака конституційно-правової гарантії прав та свобод людини й громадянина виявляється під час аналізу ч. 2 ст. 3 Конституції України, де зазначено, що права і свободи людини та їх *гарантії* визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [2]. На відміну від пріоритету закону над іншими нормативно-правовими актами, зміст та спрямованість діяльності держави в напрямі гарантування прав та свобод людини є суто оціночним формулюванням. У тексті Конституції немає його чітких юридичних параметрів, що дає можливість для різноманітних інтерпретацій з цього приводу. Розуміючи певну декларативність такого підходу, законодавець також у ч. 2 ст. 3 Конституції України сформулював положення про відповідальність держави перед громадянином. У інтерпретації Верховного суду України, яка була наведена у п. 1 Постанови Пленуму Верховного суду України “Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя” від 1 листопада 1996 року № 9, це означає, що конституційні права та свободи людини і громадянина є безпосередньо діючими. Вони визначають цілі і зміст законів та інших нормативно-правових актів, зміст і спрямованість діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і забезпечуються захистом правосуддя [5]. До того ж, як зазначає з цього приводу А.В. Зимовець, реалізація закріплених у Конституції України прав та свобод людини і громадянина обумовлюється покладанням на державу обов'язку щодо їх утвердження та забезпечення. Цей конституційний обов'язок держави впливає зі ст. 3 Конституції України та становить важливу складову відповідальності держави перед людиною [8, с. 3].

Наступна обов'язкова ознака конституційно-правової гарантії прав та свобод людини й громадянина сформульована у ст. 22 Конституції України, де встановлено, що права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними [2]. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані [2]. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод [2]. Інтерпретуючи зміст цього конституційного постулату, можна зробити висновок про те, що такий юридичний інструмент, як правові обмеження не може бути застосований законодавцем під час правової регламентації тих чи інших суспільних відносин, якщо йде мова про визначення змісту та обсягу тих чи інших прав людини та громадянина.

Саме така думка щодо правових обмежень наведена в Рішенні Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 92, п. 6 Розд. X “Перехідні положення” Земельного кодексу України (Справа про постійне користування земельними ділянками права № 1-17/2005) від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, де зазначено, що звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням [9].

У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їх сутнісна

властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними. При цьому Конституційний суд зазначив, що “загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена” (абз. 4 пп. 5.2 п. 5 мотивувальної частини)” [9].

Логічним продовженням тези, сформульованої у статті 22 Конституції України, про те, що в законах не допускається застосування обмежень під час визначення обсягу та змісту прав та свобод людини, які, на нашу думку, слід віднести до ознак конституційно-правової гарантії прав та свобод людини та громадянина, є положення, передбачене статтею 64 Конституції України. Згідно з цією нормою конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України [2]. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції [2].

У свою чергу, Конституційний суд України у п. 2 Рішення у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Р. М., Ярошенко П. П. та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25 грудня 1997 року № 9-зп встановив, що відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі статтею 64 Конституції України не може бути обмежене [10].

На наш погляд, ще дві ознаки конституційно-правової гарантії прав та свобод людини й громадянина “синтезуються” шляхом аналізу положень ст. 55 та ст. 57 Конституції України.

Зокрема, стаття 55 Конституції України закріплює положення про гарантованість прав і свобод людини і громадянина шляхом судового захисту, в т.ч. право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [2]. Разом з тим кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [2]. Також кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна [2].

Водночас судовий захист прав та свобод людини й громадянина не виключає правову можливість захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань будь-якими не забороненими законом засобами [2].

Розширене тлумачення ч. 1 ст. 55 Конституції України та низка важливих правових постулатів, які впливають з аналізу цієї конституційно-правової норми щодо судового захисту прав та свобод людини й громадянина, сформульовані в ряді пунктів Постанови Пленуму Верховного суду України “Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя” від 1 листопада 1996 року № 9 (далі – Постанова). Навіть преамбула цього документа починається з проголошення тези про те, що Конституцією України кожній людині гарантовано право звернутись до суду для захисту своїх конституційних прав і свобод [5].

Виходячи із зазначеного принципу та гарантування Конституцією судового захисту конституційних прав і свобод, судова діяльність має бути спрямована на захист цих прав і свобод від будь-яких посягань шляхом забезпечення своєчасного та якісного розгляду конкретних справ (п. 1 Постанови).

Суди при розгляді конкретних справ мають оцінювати зміст будь-якого закону чи іншого нормативно-правового акта з точки зору його відповідності Конституції і в усіх необхідних випадках застосовувати Конституцію як акт прямої дії. Судові рішення мають ґрунтуватись на Конституції, а також на чинному законодавстві, яке не суперечить їй (п. 2 Постанови) [5].

Суд безпосередньо застосовує Конституцію в разі:

1) коли зі змісту норм Конституції не випливає необхідність додаткової регламентації її положень законом;

2) коли закон, який був чинним до введення в дію Конституції чи прийнятий після цього, суперечить їй;

3) коли правовідносини, що розглядаються судом, законом України не врегульовано, а нормативно-правовий акт, прийнятий Верховною Радою або Радою міністрів Автономної Республіки Крим, суперечить Конституції України;

4) коли укази Президента України, які внаслідок їх нормативно-правового характеру підлягають застосуванню судами при вирішенні конкретних судових справ, суперечать Конституції України (абз. 3 п. 2 Постанови) [5].

Якщо зі змісту конституційної норми випливає необхідність додаткової регламентації її положень законом, суд при розгляді справи повинен застосувати тільки той закон, який ґрунтується на Конституції і не суперечить їй (абз. 3 п. 2 Постанови) [5].

Суд не може, застосувавши Конституцію як акт прямої дії, визнати неконституційними закони чи правові акти, перелічені в ст. 150 Конституції, оскільки це віднесено до виключної компетенції Конституційного Суду України. Водночас суд може на підставі ст. 144 Конституції визнати такими, що не відповідають Конституції чи законам України, рішення органів місцевого самоврядування, а на підставі ст. 124 Конституції “акти органів державної виконавчої влади: міністерств, відомств, місцевих державних адміністрацій тощо. Звернення до Конституційного Суду України в такому разі не вимагається (п. Постанови) [5].

Таким чином, судовий захист прав та свобод людини й громадянина є обов’язковою ознакою конституційно-правової гарантії прав та свобод людини й громадянина.

Така ознака конституційно-правової гарантії прав та свобод людини й громадянина, як судовий захист цих прав та свобод неодмінно кореспондується з конституційно-правовою гарантією знати про свої права та обов’язки. Ця гарантія деталізується в нормативно-правовому приписі, встановленому в статті 57 Конституції України, де зазначено, що кожному гарантується право знати свої права і обов’язки [2]. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов’язки громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом [2]. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов’язки громадян, не доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, не є чинними [2].

Правове регулювання питання опублікування законів як актів, що мають найвищу юридичну силу серед інших нормативно-правових актів, регламентовано у ст. 139 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України “Про Регламент Верховної Ради України” від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. У цій нормі передбачено, що підписані Президентом України закони публікуються в газеті “Голос України” та у “Відомостях Верховної Ради України”. Публікація законів у цих друкованих засобах масової інформації вважається офіційною [11]. Як зазначають з цього приводу С.В. Лінецький та В.П. Крижанівський, ця стаття

встановлює правові вимоги щодо опублікування актів парламенту після набрання ними чинності. У ч. 1 цієї статті зазначені два джерела, публікація в яких підписаних та офіційно оприлюднених актів парламенту є офіційною. Це газета “Голос України” та “Відомості Верховної Ради України”. Водночас варто звернути увагу, що відповідно до Указу Президента України “Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності” від 10 червня 1997 року акти Верховної Ради України підлягають оприлюдненню державною мовою в таких офіційних друкованих виданнях: “Офіційний вісник Президента України”; газета “Урядовий кур’єр”; газета “Голос України”; “Відомості Верховної Ради України”. Як бачимо, наведений перелік є ширшим за наведений у Регламенті. У зв’язку з тим, що Регламент набув у 2010 р. статусу вищого за юридичною силою правового акту (закону), аніж президентський указ, то застосовуватися повинні саме положення Регламенту в частині визначення джерел офіційного опублікування законів.

Згадане правило слід поширити, з огляду на припис ч. 4 ст. 94 Конституції України, і на ті закони, які були офіційно оприлюднені Головою Верховної Ради України. Офіційний характер публікації актів парламенту у відповідних друкованих виданнях означає, що громадяни, державні органи, підприємства, установи, організації під час здійснення своїх прав і обов’язків повинні застосовувати ці акти Верховної Ради України, опубліковані саме в таких офіційних друкованих виданнях [12, с. 327].

Торкаючись питання теоретичних підходів, що стосуються праворозуміння поняття “конституційно-правові гарантії прав, свобод людини та громадянина”, слід погодитися з думкою Ю.М. Тодики та Є.В. Реньова про те, що будь-яка норма, виходячи з її ролі в системі права, може вивчатися, з одного боку, як об’єкт гарантування, а з іншого, – як гарантія інших правових норм [13, с. 29; 14, с. 102]. Також ми поділяємо точку зору В.М. Пашинського про те, що завдяки гарантіям стає можливим безперешкодне здійснення прав і свобод, їх охорона від можливих протиправних посягань і захист від незаконних порушень. Без відповідних гарантій проголошені в Конституції та законах України права і свободи стають “пустим звуком” [15, с. 61]. Подібний підхід щодо розуміння категорії “гарантія” висловлюється В.Ф. Погорілком, який вважає, що юридичні гарантії – це специфічний правовий засіб забезпечення, реалізації, охорони та захисту прав людини й громадянина; першочергового значення вони набувають під час практичної реалізації суб’єктивних прав громадян. Отже, юридичні гарантії – це передбачені законом спеціальні засоби практичного забезпечення прав та свобод людини й громадянина [16, с. 40]. Слід зазначити, що у вітчизняній юридичній літературі розгляд гарантій як правових засобів є домінуючим. Додатковим аргументом на користь цього є твердження О. Скрипнюка про те, що безпосередньо під гарантіями в юридичній науці прийнято розуміти систему загальних і спеціальних, або ж власне юридичних способів і засобів забезпечення існування того чи іншого конституційно-правового явища чи дієвості відповідного конституційного режиму [17, с. 48]. У свою чергу, в Академічному курсі теорії держави і права, виданому під редакцією О.В. Зайчука та Н.М. Оніщенко у 2006 році, зазначається, що гарантії є засобом, що забезпечує перехід від передбачених конституцією можливостей до реальної дійсності [18]<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Науково-методологічним підґрунтям для перелічених точок зору слугує правова позиція відомого фахівця в галузі конституційного права М.В. Вітрука, який вважав, що під гарантіями прав, свобод, обов’язків та законних інтересів особи розуміються ті позитивно діючі умови та засоби, котрі забезпечують їхню фактичну реалізацію та надійну охорону й захист для усіх та кожного. Негативні фактори не входять до гарантій здійснення прав, свобод та обов’язків особистості [19].

Характеризуючи ж безпосередньо наукові підходи щодо розуміння поняття “конституційно-правові гарантії прав, свобод людини та громадянина”, слід зазначити, що в інтерпретації О.А. Михайлюка під ними слід вважати встановлені законодавцем та закріплені в конституції країни обов’язки держави забезпечувати та захищати проголошені в основному законі права та свободи людини [20, с. 5]. Водночас вважати подібну точку зору як превалюючу неможливо.

Т. М. Заворотченко ілюструє наукову полеміку, яка точиться навколо цього питання у вітчизняній та пострадянській юриспруденції. Дослідниця наголошує на тому, що одні вчені-конституціоналісти вважають їх одним з основних принципів конституційно-правового статусу особи чи як елемент правового статусу людини. Інші визначають гарантії як систему норм, принципів, умов і вимог, що забезпечують у своїй сукупності здійснення конституційних прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина [21].

Ще однією є точка зору про те, що конституційно-правові гарантії прав та свобод людини й громадянина – це передбачені Основним Законом України умови, засоби, методи і механізми, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод людини і громадянина [22, с. 14].

На нашу думку, найбільш досконалою дефініцією поняття “конституційно-правові гарантії прав та свобод людини і громадянин” є авторська дефініція цього поняття, яку сформулювала Т.М. Заворотченко. Ми поділяємо її точку зору про те, що *конституційно-правові гарантії прав і свобод людини та громадянина в Україні – це передбачена Конституцією і законами України система правових норм, організаційних засобів і способів, умов і вимог, за допомогою яких здійснюється охорона і захист прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина* [21].

Водночас неможливо погодитися з точкою зору Т.М. Заворотченко про те, що ознаки конституційно-правової гарантії прав та свобод людини, наведені в Конституції України та проаналізовані на початку статті, слід розглядати як метод юридичних гарантій прав, закріплених у Конституції України [21]<sup>4</sup>.

Підсумовуючи зазначене вище, можна зробити такі висновки.

1. До ознак конституційно-правових гарантій прав і свобод людини та громадянина слід віднести:

- визначення гарантій прав та свобод людини виключно законами;
- відповідальність держави перед людиною за свою діяльність;
- невичерпність конституційних прав та свобод людини і громадянина та неможливість скасування останніх;
- захист прав та свобод людини судом;
- безперешкодна можливість людини і громадянина знати про свої права та обов’язки.

2. Серед наявних у науці конституційного права дефініцій поняття “конституційно-правові гарантії прав та свобод людини й громадянина” найбільш вдалою слід вважати таку: “Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини та громадянина в Україні – це передбачена Конституцією і законами України система правових норм, організаційних засобів і способів, умов і вимог, за

<sup>4</sup> Метод юридичних гарантій прав закріплений у Конституції України, яка встановлює, що: права і свободи людини й громадянина захищаються судом (ст. 55); кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56); кожному гарантується право знати свої права і обов’язки (ст. 57) тощо [21].



допомогою яких здійснюється охорона і захист прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина”.

3. Ураховуючи роль Конституції України в житті суспільства, її вплив на розвиток суспільних відносин, комплекс норм, які закріплюють конституційно-правові гарантії прав та свобод людини й громадянина, необхідно вважати одним із головних інститутів конституційного права України.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Волчанская А.Н.* Государственные гарантии защиты прав человека в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А.Н. Волчанская. – Саратов, 2013. – 27 с.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про Заяву Верховної Ради України “Про відступ України від окремих зобов’язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод : Постанова Верховної Ради України від 21 травня 2015 року № 462-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 29. – Ст. 267.
4. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 40. – Ст. 263.
5. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : Постанова Пленуму Верховного суду України від 1 листопада 1996 року № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96>.
6. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 2–3. – Ст. 12ю.
7. *Петров Г.И.* Советские административно-правовые отношения / Г.И. Петров. – Ленинград : Изд-во Ленинград. ун-та, 1972. – 155 с.
8. *Зимовець А.В.* Правове регулювання взаємної відповідальності держави та людини (конституційно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.В. Зимовець. – Харків, 2009. – 16 с.
9. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 92, п. 6 Розд. X “Перехідні положення” Земельного кодексу України (Справа про постійне користування земельними ділянками права № 1-17/2005) від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9890>.
10. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Р.М., Ярошенко П.П. та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25 грудня 1997 року № 9-зп [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8822>.
11. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 14–15, № 16–17. – Ст. 133.
12. *Лінецький С.В.* Коментар до Регламенту Верховної Ради України / С.В. Лінецький, В.П. Крижанівський. – К., 2015. – 730 с.
13. *Тодика Ю.М.* Тлумачення Конституції і законів України: теорія та практика : моногр. / Ю.М. Тодика. – Х. : Факт, 2003. – 328 с.
14. *Реньов Є.В.* Проблеми гарантування стабільності та динамізму цінностей конституційного ладу України / Є.В. Реньов // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. – Серія Право. – Вип. 33. – Т. 1 – С. 101–104.
15. *Пашинський В.М.* Правові гарантії конституційних прав і свобод військовослужбовців / В.М. Пашинський // Право України. – 2006. – № 5. – С. 61–65.
16. *Погорілко В.Ф.* Права та свободи людини і громадянина в Україні / В.Ф. Погорілко, В.В. Головченко, М.І. Сірий. – К.: Ін Юре, 1997. – 51 с.
17. *Скрипюк О.* Конституційний лад України: ознаки, принципи, гарантії / О. Скрипюк // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 4(14). – С. 46–51.
18. Теорія держави і права. Академічний курс : підруч. / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко та ін. ; відп. ред. О.В. Зайчук]. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 685 с.
19. *Витрук Н.В.* Общая теория правового положения личности / Н.В. Витрук. – М. : Норма, 2008. – 210 с.
20. *Михайлюк О.А.* Проблеми забезпечення конституційних гарантій захисту прав і свобод людини в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. / О.А. Михайлюк. – К., 2007. – 19 с.

21. *Заворотченко Т.М.* Поняття нормативно-правових гарантій політичних прав і свобод людини й громадянина / Т.М. Заворотченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua/articles/35-the-notion-normatyvnopravovyh-guarantees>.

22. *Гуренко М.М.* Теоретико-правові проблеми гарантій прав і свобод людини і громадянина / М.М. Гуренко. – К., 2001. – 218 с.

23. *Регушевський Е.Є.* Конституційно-правові гарантії політичних прав та свобод людини й громадянина в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.03 / Е.Є. Регушевський ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2004. – 18 с.

Отримано 26.02.2016

**В.А. Паламарчук,**  
аспірантка НАВС

## ТЕРИТОРІЯ ЯК НЕВІД'ЄМНА ОЗНАКА СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

*У статті охарактеризовано територію як один з основних чинників існування держави та політичних відносин, як арену владної діяльності держави. Проаналізовано наукові дослідження з питань державної території, враховано світовий і вітчизняний досвід. Керуючись історичними періодами розвитку поняття “територія”, виявлено тісний зв’язок між ним та державою.*

**Ключові слова:** територія; держава; територія держави; географічне середовище; держава; суверенітет; територіальний устрій держави.

*В статье охарактеризована территория, как один из основных факторов существования государства и политических отношений, как арена властной деятельности государства. Проанализированы научные исследования по вопросам государственной территории, учтен мировой и отечественный опыт. Руководствуясь историческими периодами развития понятия “территория”, выявлена тесная связь между ним и государством.*

**Ключевые слова:** территория; государство; территория государства; географическая среда; государство; суверенитет; территориальное устройство государства.

*In the paper the territory as one of major factors of the existence of the state and the political relations, as the arena of imperious activity of the state is characterized. Scientific researches on the issues of the state territory are analyzed, international and domestic experience is considered. Being guided by the historical periods of the development of the concept “territory”, close connection between it and the state is revealed.*

**Keywords:** territory; state; state territory; geographical environment; state; sovereignty; territorial structure of the state.

*Актуальність теми зумовлена, по-перше, глобальними й регіональними проблемами розвитку сучасної держави та української державності зокрема, її геополітичною просторовою визначеністю стосовно інших держав; по-друге, розгортанням сучасних наукових досліджень, присвячених проблемам територіальної організації влади. Цей напрям наукового пошуку набуває особливого значення у зв’язку з військово-політичною ситуацією в Україні, окупацією та анексією частин її державної території. Таким чином, щоб знайти шляхи вирішення зазначених вище проблемних питань потрібно проаналізувати наукові дослідження з питань державної території, врахувати світовий і вітчизняний досвід. Спираючись на праці вчених-правознавців та керуючись історичними періодами розвитку поняття “територія”, необхідно виявити тісний зв’язок між ним та державою, що, в свою чергу, допоможе майбутнім поколінням уникнути тих проблем, які гостро постають перед сучасниками.*

*У сучасній науковій літературі є досить багато досліджень, які присвячені певним аспектам просторового буття держави, а саме: поняттю державної території;*

особливостям адміністративно-територіального устрою; способам зміни державної території та ін.

Питання території держави вивчалися багатьма вченими у різних сферах юридичної науки від національного до міжнародного права у різні часи. Це відображено у працях класиків Г. Гейльберна, Г. Кельзена, Л. Оппенгейма, Г. Еллінека, Г. Кельзена, М. Ушакова, Б. Клименка.

Зокрема, Г. Гейльберн, прибічник об'єктної теорії – найстарішого обґрунтування юридичної природи державної території, яка сформувалася у XVIII ст., вважав, що територія є об'єктом публічно-майнового права власності держави.

Натомість Л. Оппенгейм представляв малопоширену теорію міжнародної власності, що виникла наприкінці XVIII ст., і погоджувався з думкою про те, що територія держави є не внутрішньодержавною, а міжнародною власністю держави. Для внутрішнього права, територія – це арена влади держави, а для міжнародного – власність держави.

Г. Еллінек, представник просторової теорії, яка сформувалася у другій половині XIX ст. на противагу об'єктовій теорії, вважав, що основою належності конкретної території певній державі є здійснення влади у її межах, тобто розглядав територію як просторову межу влади держави.

У свою чергу, Г. Кельзен, один з основоположників теорії компетенції, що виникла в першій половині XX ст., вважав, що територія держави є не чимось іншим як територіальною сферою правової дійсності національного юридичного порядку, таким чином, територіальний суверенітет обмежується місцевою компетенцією.

Серед сучасних науковців слід назвати дослідження С.С. Алексєєва, С.М. Бабуріна, В.В. Копейчикова, В.В. Мамонова, Т.П. Євсеєнко та ін.

Територію розглядають як невід'ємну ознаку на теоретичному та законодавчому рівнях.

Зокрема, на законодавчому рівні це передбачено в таких нормативно-правових актах, як: Конституція України (статті 2, 8, 19, 73, 132, 157), Кримінальний кодекс України (статті 110, 244, 252), Митний кодекс України (статті 9, 10), Земельний кодекс України (статті 2, 7, 18), Повітряний кодекс України (статті 2, 3); законах України “Про державний кордон”, “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону”, “Про охорону навколишнього повітряного середовища” та ін. [1].

На теоретичному рівні сучасні дослідники у галузі теорії держави і права майже одноголосно дотримуються тієї точки зору, що територія є обов'язковою складовою держави. Проте, це було не завжди [2, с. 101–103].

Так, відомий російський правознавець і філософ Н.М. Коркунов писав: “Держава є суспільним союзом вільних людей із примусово встановленим мирним порядком за допомогою надання виключного права примусу тільки органам держави”, і вказував на те, що територія не належить до обов'язкових елементів держави [3, с. 27].

Зазначений автор обґрунтовував це тим, що за стародавніх часів “належність до державного спілкування визначалася винятково племінною основою – походженням”. За античних часів держава розглядалась як громадянська община і не ототожнювалася з місцем розселення людей, які до неї входили. У Стародавньому Римі була поширена ідея “*imperium*”, за якою держава існувала там, де була наявна її влада. Водночас визнавалася публічна власність народу (власне держави) на землі, які відповідно вважалися підвладними. Згодом це право трансформувалося у право власності окремих індивідів на землю як річ

(dominium) [4, с. 140]. Однак, якщо твердження Н.М. Коркунова є справедливим стосовно досучасних держав, то цього не можна сказати про сучасні держави.

На початку XIX ст. німецький правознавець Г. Еллінек писав: “Щоб уникнути юридичних фікцій і пізнати попереднє будь-якій юриспруденції природне буття держави, видається природним шукати об’єктивну суть держави в одному з її складових, мабуть, реально існуючих, елементів. Ці елементи – територія, народ, володар” [5, с. 103].

Це твердження відображене в положенні Конвенції про права й обов’язки держав, яка підписана 26 грудня 1933 р. у Монтевідео на VII міжнародній конференції Американських держав. Ця конвенція називає чотири ознаки, якими має володіти держава як суб’єкт міжнародного права: а) постійне населення; б) певна територія; с) уряд; d) здатність зав’язувати стосунки з іншими державами. Ця Конвенція є юридично обов’язковою тільки для держав Північної і Південної Америки, що її підписали, однак на неї посилаються й інші держави, які не підписали її.

Виступаючи як просторова межа здійснення державної влади, територія асоціюється з могутністю держави або з її слабкістю й уразливістю. Крім того, територія володіє й не просторовими характеристиками, такими як: 1) розмір, (загальна площа); 2) довжина з півночі на південь і зі сходу на захід; 3) компактність; 4) географічне положення на мапі світу, у тому числі наявність річок і виходів до морів; 5) щільність населення (його розподіл за окремими ділянками території); 6) кліматичні умови, на які впливають наближеність до екватора чи до полюса Землі, до морів чи інших великих водойм, перебування в глибині чи на краю континенту; 7) особливості ландшафту; 8) характер надр і ступінь їх розроблення; 9) характер кордонів (юридично оформлені чи фактично існуючі, природні чи довільні, надійно укріплені чи беззахисні); 10) характер суміжних територій; 11) час існування.

Таким чином, територія виступає не тільки як державна територія, тобто як громадська, юридична категорія, а й як природне географічне середовище, в якому існує конкретне суспільство [6, с. 58].

Територія держави становить необхідну й здебільшого достатню матеріальну базу для самого її виникнення, існування та розвитку, тобто вона утримує на собі всі об’єкти держави: від природно-ресурсних до індустріальних. Та й саме зародження держави можливе лише після відокремлення певної території. У межах території держави відбувається неминуче комплексне поєднання найрізноманітніших об’єктів, які починають діяти як єдиний організм.

Наведені положення становлять юридичну основу універсального поняття території. Слід зазначити, що в цьому контексті територія представлена не тільки у вигляді просторових меж функціонування суспільства, якоїсь основи існування соціального організму, а й як своєрідний політичний, економічний і культурний простір, межі здійснення влади всередині країни і межі, за якими держава виступає як іноземна, зовнішня сила.

У 70-х рр. XX ст. істотним став міжнародно-правовий аспект території. “Державна територія – це приналежна державі частина земного простору над сушею і водами, яка знаходиться під винятковою її владою” [7, с. 168]. Територія як чинник політичних відносин сформувалася історично в тісному зв’язку з такими категоріями, як держава і нація. Вона створює матеріальну передумову їх виникнення і відіграє одночасно роль базису й інструмента в політичному процесі. Французький вчений Л. Дюгі зазначав, що “колективність може бути державою тільки тоді, коли вона осіла на території з визначеними кордонами.



Може існувати ціла соціальна група, а в її межах може виникнути навіть політична влада, але ця колективність, дійшовши до політичної диференціації, не утворює і не може утворювати держави” [8, с. 698]. “Окреслений простір” – це ознака культури, що має сформовані владні структури. Інакше кажучи, територія як частина земного простору становить необхідну природну умову існування держави, матеріальну основу життя організованого в державу суспільства. До складу державної території входять: суша і води (внутрішні й територіальні) у межах державних кордонів, повітряний простір над сушею і водами (тропосфера, стратосфера, іоносфера та значна частина простору, що знаходиться вище), надра, що знаходяться під ними (до доступної глибини).

Існують і підходи, що ототожнюють територію з юрисдикцією. Морські та повітряні судна, територіальне море і посольства визнаються територією, оскільки в юридичному контексті означають конкретну сферу правової компетенції, а не географічну категорію [9, с. 185–186.]. Схожі твердження вимагають більш коректної аргументації, а у цьому разі основними ознаками державної території, зазвичай, називають належність її певній державі й верховенство над нею права цієї держави.

Сама держава зароджується в період, коли етноси (народи), нації, деякі групи, зв'язки в рамках яких ще ґрунтуються на кровно-племінних засадах, починають відокремлювати себе від інших не тільки за ознакою кровної спорідненості чи загального правителя, а й за принципом належності до тієї території, яку вони займають. Кровний поділ спочатку доповнюється, а потім і зовсім замінюється територіальним поділом. Отже, основна ознака державної території – верховенство на конкретній території відповідної державної влади.

Аналізуючи формально-юридичні властивості території держави, можна виділити такі аспекти:

1) без дозволу з боку владного апарату держави жодна інша влада не має права здійснювати на ній своє панування, тобто суверенітет;

2) усі громадяни, які перебувають в межах території держави, а також інші особи (виняток становлять особи, які володіють дипломатичним імунітетом) підпорядковані владі держави та її законам.

З першого пункту слідує, що на одній і тій же території (тобто території, що перебуває під юрисдикцією однієї держави) може здійснювати владу лише одна держава. Другий означає, що, не маючи просторових кордонів, держава не мала б можливості впливати на своїх громадян (підданих, громадянське суспільство, соціальні групи). Тобто держава не могла б володіти якостями цілісного суб'єкта, якби вона виходила зі своїх кордонів.

Управління державою може здійснюватися, як правило, лише в просторових межах її території. Дію самих нормативних приписів держави прийнято розглядати як “процес існування права в часі, у просторі і серед широкого кола осіб” [10, с. 171]. Тільки тут, використовуючи свою владу, держава може безперешкодно у повному обсязі впливати на людей і, насамперед, на своїх громадян. Інакше кажучи, державність як така тісно пов'язана з територіальними ресурсами; вона може існувати лише на чітко обмеженій території. При цьому державна влада поширюється на всю без винятку територію держави: на всі сухопутні, водні й повітряні простори, що перебувають під юрисдикцією держави, а також об'єкти з державною символікою (наприклад, кораблі, авіалайнери та ін.).

Забезпечення цілісності та недоторканності державної території досягається єдиною державною політикою, довгостроковими і короткостроковими програмами, системою заходів економічного, політичного, організаційного та іншого характеру, які відповідають інтересам особистості, суспільства і держави. У свою чергу,

сталість розвитку, а разом із тим і незалежність держави безпосередньо залежить від цілісності її територіальних кордонів.

Аналіз територіальних характеристик свідчить, що держава – це не просто об'єднання людей або механізм влади, а й певна територія, на якій проживає це населення. На цій території можуть проживати, звичайно, також іноземці, особи без громадянства. Людина може проживати на території іншої країни, залишаючись під владою своєї держави.

У теорії міжнародної власності (Ф. Мартенс, Л. Оппенгейм, Х. Лаутерпахт та ін.) територія держави становить не внутрішню, а міжнародно-правову власність держави. Виокремлюються два аспекти: державно-правовий, тобто влада держави в межах її території, на якій територія визначає межі поширення влади; міжнародно-правовий, тобто влада держави на визначеній території, де територія виступає як об'єкт права власності в громадсько-правовому змісті.

О. Ладиженський зазначав, що в міжнародних відносинах держава “виявляє себе як власник території, коли укладає з іншими державами договори про придбання чи поступку, про обмін окремими ділянками території, про віддачу чи одержання її в міжнародно-правову оренду” [11, с. 43–49]. Схожа концепція критикується в науці (Ю. Барсегов, Б. Клименко, М. Ушаков) на підставі того, що земля і територія – не те саме. Можна говорити про державно-правову власність на землю, але не на територію. Право держави на територію – це право здійснювати необмежену владу в її кордонах. Сама територія є межею влади й об'єктом володарювання. Природа територіального верховенства визначає призначення державної території бути не тільки просторовою сферою, у кордонах якої забезпечується суверенне здійснення державної влади, а й об'єктом суверенного володарювання. Територія не перебуває і за своїм змістом не може перебувати в правових відносинах із державою. Правовідносини можливі лише з приводу територій [12, с. 185]. Територія держави як юридичне поняття може розглядатися лише опосередковано, через правовий режим, який встановлений щодо території на підставі принципу територіального верховенства. Таким чином, головним показником території, що дає змогу розрізнити її види, є пануючий правовий режим чи механізм здійснення державної влади.

Отже, територія є невід'ємною ознакою держави, без якої не може існувати жодне суспільство. Передбачене право народу на володіння, користування і розпорядження як самою територією, так і всіма її природними ресурсами та багатствами, забезпечує процвітання нації, а отже, здорове та повноцінне суспільство, яке впевнене у власному майбутньому. Відтак боротьба за наземний простір постійно породжує довгострокові міждержавні конфлікти, які мають на меті новий перерозподіл територій. Такі дії часто призводять до збройних протистоянь, у результаті яких відбувається часткове чи повне порушення національної єдності чи територіальної цілісності держави. Тому уникнення таких конфліктів або їх ескалація надає можливість подолати чимало негативних явищ, які виникають у державі.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Законодавство України // Верховна Рада України. – Офіційний веб-ресурс [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws>.
2. Долматов І.В. Територіальний імператив держави / І.В. Долматов // Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави. – Одеса : Фенікс, 2004. – С. 101–103.
3. Коркуновъ Н.М. Русское государственное права / Н.М. Коркуновъ. – Томъ I. Ведение и общая часть. – СПб. : Типографія М. М. Стасюлевича, 1909. – С. 27.

4. *Шаповал В.М.* Сучасний конституціоналізм / В.М. Шаповал. – К. : Юридична фірма “Салком” ; Юрінком Інтер, 2005. – С. 140.
5. *Еллинек Г.* Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб, 1908. –С. 103.
6. Курс международного права : в 6 т. – Т. 2. – М. : Наука, 1967. – С. 58.
7. *Клименко Б.М.* Государственная территория. Вопросы теории и практика международного права / Б.М. Клименко. – М. : Международные отношения, 1974. – 168 с.
8. *Дюги Л.* Конституционное право: общая теория государства / Л. Дюги. – М., 1908. – 698 с.
9. *Броунли.* Международное право : в 2 кн. Кн. 1 / пер. с англ. : в 2 кн. – М. : Прогресс, 1997. – С. 185–186.
10. *Керимов Д.А.* Философские проблемы права / Д.А. Керимов. – М. : Мысль, 1972. – С. 171.
11. *Ладыженский А.М.* Юридическая природа территориального верховенства / А.М. Ладыженский // Вестник МГУ. – 1948. – № 10. – С. 43–49.
12. *Долгов О.В.* Територія держави як чинник політичних відносин / О.В. Долгов // Вісник СевНТУ. – Вип. 100 : Політологія : зб. наук. пр. – Севастополь : Вид-во СевНТУ, 2009. – 185 с.

Отримано 08.04.2016

УДК 35.075:343.35(477)'10/15

**Е.Б. Подоляк-Богачек,**  
аспірант кафедри адміністративного права  
та процесу, фінансового і інформаційного права  
Львівського університету бізнесу та права

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ТА ФОРМАЛЬНО-ЮРИДИЧНІ ВЛАСТИВОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ, РЕЛЕВАНТНІ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У КИЇВСЬКІЙ РУСІ**

*Викладено узагальнення щодо соціально-правової оцінки проявів корупції, її тенденцій, що є характерними для пост-античного етапу (IX–XIV ст.) процесів право- та державотворення в парадигмі політико-правових процесів в Київській Русі, розглянуто питання формування ефективної антикорупційної системи у окреслений період розвитку правової науки. Визначено особливості організації соціально-правового буття публічного апарату Київської Русі на засадах симбіозу джерел права, філософської думки та релігійних постулатів.*

**Ключові слова:** корупція, прояви, протидія, соціально-правовий аспект, профілактика.

*Изложены обобщения относительно социально-правовой оценки проявлений коррупции, ее тенденций, характерных для пост-античного этапа (IX–XIV в.) становления права и государства как самостоятельных институтов в парадигме политико-правовых процессов в Киевской Руси, рассмотрены вопросы формирования эффективной антикоррупционной системы в означенный период развития правовой науки. Определены особенности организации социально-правового бытия публичного аппарата Киевской Руси на основе симбиоза источников права, философской мысли и религиозных постулатов.*

**Ключевые слова:** коррупция, проявления, противодействие, социально-правовой аспект, профилактика.

*In this paper the generalizations on social legal estimation of corruption, trends that represent post-antic (IX-XIV cent.) state of legal sphere, addresses to the social and economic consequences of corruption in society has been analyzed and the basic direction of counteraction to this negative phenomenon were underlined.*

*The characteristics of the social and legal life of Kyivan Rus were determined by total domination of philosophical and religious spheres over traditional forms of modern states governance that ensure proper implementation of control measures in modern society – law, stratification of political forces, preventive and repressive components of the law. The function of system-building concept of the social system of Kievan Rus is performed by a caste model of the society with clear and axiomatic differentiation of the potential of each existing caste in the aspect of use of the social benefits. It was underlined that due to the low level of specialization of the law as a complex social institution, the appearance of corruption in the sources of social-politic knowledge of the ancient period is projected through the very foundation of the society itself, so we mark up the essential thesis of different social realms to consolidate the very phenomenon of the corruption as it has been perceived by the representatives of post-antic period. An*

*effort to produce the specific comparative-functional analysis of the forms and the very understanding of corruption in the antic and modern periods of legal sphere development were made. An experience of counteraction to the corruption during different periods of Kyivan Rus's public mechanism was consolidated with the chronological-functional criteria and specification of the public mechanism was represented in the light of corruption counteraction.*

**Keywords:** *corruption, appearance, counteraction, social legal aspect, prevention.*

Феномен корупції як соціальне явище з моменту введення в систему понять та категорій (вперше зустрічається у звітах античного міста-держави Лагаша за часів правителя Урукагіна, які датуються другою половиною XXIV ст. до н.е., які відображені у трактатах “Артхашастра”) зазнав кардинальних етимологічних трансформацій. Аутентичне сприйняття корупції (від лат. *corro* – спільна діяльність групи осіб у певній сфері та *rupture* – знищення, руйнування, те, що призводить до занепаду; або від лат. *corrupture* – гниття, псування) асоціювалось з процесом трансформації навколишнього середовища та його елементів у формі втрати ними власних корисних властивостей чи погіршення їх якості. Зважаючи на необхідність конвергенції античної правової науки з соціальними тенденціями, термін “корупція” було інтегровано у систему правових понять-категорій з метою узагальнення комплексу правопорушень, що вчинялись представниками влади та носили корисливий характер (для прикладу – у політичних трактатах Стародавньої Греції цей термін використовувався для позначення фактів перевищення державними службовцями розмірів матеріальної винагороди за службову діяльність, оскільки одержання “дарунків” було легітимним в межах певного майнового ліміту).

Окремі питання дослідження форм репрезентації корупційного феномену у парадигмі ретроспективних політико-правових формацій відображені у дослідженнях В. Авер'янова, С.-Р. Акерман, О. Бандурки, Д. Бахраха, Ю. Битяка, А. Васильєва, В. Вовк, І. Голосніченка та інших.

Метою дослідження виступає виокремлення особливостей відображення феномену корупції у джерелах правової та філософської думки Київської Русі шляхом проектування положень історичних джерел цього періоду на площину сучасного розуміння цього деструктивного явища.

Історично період Київської Русі охоплює період з 839 року (згідно з положеннями франкської хроніки “Бертинські аннали” [1], авторство якої асоціюється з Пруденцієм Труаським, королівським капеланом Людовіка I (814–840 рр.) за часів правління західнофранкського короля Карла Лисого (840–877 рр.)) та сягає 1321 року (завоювання литовським князем Гедиміном Києва та відповідно перехід територій Київської Русі під протекторат Великого Князівства Литовського).

Слід зазначити, що цей період характеризується одним з найбільш ємнісних спектрів нормативно-правових та організаційних особливостей, які відіграли роль системотворчих факторів у розбудові спеціалізованих антикорупційних заходів системного типу. Розвиток корупції як комплексного явища в межах Київської Русі був детермінований соціальними, політичними та економічними факторами, які відіграли роль катализаторів девіаційних тенденцій за участю уповноважених репрезентаторів державного апарату. Соціальна організація Київської Русі як феодальної держави монархічного типу зі слабкими ознаками васалітету базувалась на засадах чіткого поділу на суспільні верстви трьох типів:

- 1) правляча верства (великий князь, князі, бояри, дружинники);
- 2) міські мешканці: “люди” (найзаможніші торгівці, які виступали майновими поручителями бояр), “молодші люди” (дрібні торгівці, ремісники з власними засобами виробництва), “чернь” (різнороби, представники нижчого класу робітників);



3) сільське населення: “смерди” (вільні селяни, які провадили сільськогосподарську діяльність на правах орендарів), “закупи” (селяни, які втратили спроможність сплачувати ренту боярину – власнику земельної ділянки, і після спливу строку, який встановлювався кредитором для оплати заборгованості, самі набували статусу майна) та тотально безправні “холопи” (особи, які з категорії суб’єктів права інтегрувались у площину об’єктів правовідносин, прирівнюючись у правовому статусі до майна з усіма наслідками, що з цього випливають).

Поза межами соціальної ієрархії перебував соціум ізгоїв – безправних осіб, які визнані винними у вчиненні особливо шкідливих правопорушень чи інших асоціальних діянь (порушення релігійних норм, соціальних, моральних чи традиційних постулатів суспільства), внаслідок чого вони втратили зв’язок з соціумом приналежності.

Таким чином, консолідація адміністративно-владного потенціалу локалізувалось лише у першій верстві, а використання адміністративних послуг забезпечувалось лише особам, з самостійним правовим статусом та належним рівнем матеріального забезпечення (перша та друга верстви). Відтак нижня верства не набувала повноцінного статусу контрагента правовідносин у суспільстві а становила лише осередок консолідації матеріальних активів, які спрямовувались на лоялізацію службовців локального рівня та превенцію подальшого погіршення соціального статусу. Оскільки умови відносин оренди земель (основного матеріального ресурсу та засобу виробництва тогочасного суспільства) перебували у відносно-формалізованому статусі, вільне тлумачення прав та обов’язків сторін здійснювалось власником земельних ресурсів, тобто орендодавцем. Таким чином, фактор концентрації прав на боці представників політичної еліти суспільства та відсутність еквівалентних кореспондуючих обов’язків цієї ж сторони створювали ідеальні умови для численних зловживань, які набували форми вимагань, систематичних поборів – типових форм прояву корупції.

Політична модель, властива досліджуваній публічній організації, базуючись на описаній соціальній стратифікації суспільства, розвивалась етимологічно в площині військового, а не політичного механізму, відтак містила ряд характерних рис, які детермінували своєрідність управлінських та пов’язаних з ними девіаційних процесів. Державний апарат базувався на двох інституціях: князеві – очільникові владного апарату та дружинниках – соціальній групі, утвореній внаслідок симбіозу функцій військової організації та політичних радників-намісників. Аутентично описана концепція організації соціально-політичного ладу була зорієнтована на реалізацію двох функцій: забезпечення відбиття нападу ворогів та збирання данини з населення, купців та інших соціальних верств, що не входили до складу останньої. Ні князь, ні його дружинники не мали необхідних навиків та спеціальних знань у сфері ефективної організації державної влади, а враховуючи фактичну відсутність чіткої правової основи здійснення такої влади, управління виступало не функцією щодо забезпечення планомірного розвитку держави, а радше способом сатисфакції приватних інтересів представників політичної верхівки.

Втім, як зазначає дослідник історико-правового виміру феноменології управлінських процесів Андреевський І.Е.: “Поступова централізація монархічного ладу призвела до концентрації все більшого ареалу повноважень у руках князя. Лише частина дружинників зберегла привілеїв щодо участі в процесах здійснення влади, натомість значно посилювався вплив класу бояр – вихідців з племінної аристократії, яким вдалось акумулювати достатньо майна задля забезпечення своєї значущості у державних справах” [2, с. 72–73]. Знайшовши метод практичного впливу на процес прийняття та зміст владних рішень князя – економічний шантаж,

боярська знать одержала доступ до ефективного лобіювання власних інтересів публічно-правовими методами, що неодмінно призводило до безконтрольності, та що найважливіше – безкарності цієї категорії суб'єктів, особливо на території, що де-юре знаходилась у їх володінні (повіти, окремі населені пункти тощо).

Корупційні прояви бояр в основному носили характер поборів з населення, самовільному встановленні та зміні розмірів податкових стягнень, примусовому відчуженні майна орендарів їхніх земель, інших зловживань владним впливом. Десубординація класу бояр підсилювалась також тим, що у їх розпорядженні та на їх фінансовому утриманні перебували дружини, тобто боярин наділявся правом одноособового здійснення усієї повноти функцій, притаманних сучасному державному апарату, включаючи заходи репресивного характеру. Ця ситуація не могла не викликати соціального супротиву. Вказівки на наслідки безконтрольності корупційних зловживань бояр та іншої знаті у добу Київської Русі знаходимо у дослідженні Голосніченка І.П.: “Віче – це народні збори дорослого чоловічого населення, що вирішували важливі громадські та державні справи. Цей орган влади логічно продовжує слов'янську традицію племінних зборів. Формальне визначення участі віча у суспільному житті Київської Русі пов'язується з необхідністю забезпечення збалансування системи розподілу влади у державі, як реакція монарха на свавілля землевласників – бояр” [3, с. 34]. Оскільки будь-які адміністративні форми обмеження влади бояр зіштовхувались зі значним супротивом цієї соціальної групи, єдиним виходом для стабілізації монархічного центру у сфері адміністрування виступав процес інтеграції соціальних інститутів у площину політичного життя держави. Слід, однак, зазначити, що цей захід мотивувався радше популістськими переконаннями, аніж стратегічними міркуваннями соціального блага, тому звуження ареалу корупційних зловживань бояр не призвело до мінімізації прояву цього явища, а лише відіграло роль централізаційного фактору – доступ до владного ресурсу на певний період зосередився у прерогативі князя та його оточення.

Перманентна загроза зі сторони народностей, які поділяли географічні межі з Давньоруською державою, погіршення соціально-економічної ситуації та політична нестабільність, зумовлена цими обставинами, призвела до поглиблення та інтенсифікації децентралізаційних процесів, а відтак і до подальшого поділу адміністративно-політичного ресурсу між генеалогічними представниками княжого роду. Боротьба за владу та її утримання вимагала від її учасників – удільних князів пошуку додаткових факторів підтримки. Виконання ж цієї функції покладалось на окремих чиновників, які призначались централізовано для нагляду за ввіреними їм територіями. Слід погодитись з Камликом М.І., який, окреслюючи історіографію корупції на теренах України, пов'язував її генезис з інститутом “кормління” [4, с. 51–53]. Фактична неспроможність князів забезпечувати утримання значного за чисельністю апарату службовців призвела до перенесення цієї функції на самих носіїв владних повноважень, які відтак одержували право звертати на свою користь частину майна і доходів місцевого населення.

Таким чином, можемо констатувати, що заходи протидії корупції в Київській Русі зводились згідно з документальними джерелами того часу (“Правди Ярославичів”, більш відомої під назвою “Руська правда”) [5] не до викорінення проявів цього явища, а лише встановлення її допустимих меж. З цього приводу слушно зауважує Кабанов П.А.: “Посул” – термін, що використовувався для позначення винагороди службовцю за вчинення ним юридично-значимих дій на користь особи та оцінювався як правомірний акт оплати. Склад службового правопорушення становили лише явища “мздоїмства” (перевищення встановлюваних

розмірів посулу для певної категорії службовців) та “лихоїмства” (одержання винагороди за дії щодо підроблення офіційних документів)” [6, с. 8]. У разі доведеності провини службовця у вчиненні хоча б одного з вказаних типів корупційних правопорушень, як впливає з історичних компіляцій [7], передбачались такі форми відповідальності: обов’язок відшкодувати вартість збитків, яких зазнала особа внаслідок підроблення документів чи відчуження майна; відсторонення службовця від здійснення ним владних функцій у цій адміністративно-територіальній одиниці, або ж, у разі значних збитків чи систематичності вчинення однорідних правопорушень корупційного типу – відкликання його з державної служби та позбавлення спеціального статусу.

До проведення спеціалізації інституту державної служби, яка номінувала встановлення офіційного механізму матеріального забезпечення носіїв владних повноважень, цілеспрямована протидія корупційним проявам була антагонізмом в системі фінансової неспроможності держави та необхідності забезпечення власної діяльності опосередкованої державним апаратом в особі державних службовців.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Quellen zur karolingischen Reichsgeschichte. Zweiter Teil : Jahrbuecher von St. Bertin. Jahrbuecher von St. Vaast. Xantener Jahrbuecher // Ausgewahlte Quellen zur deutschen Geschichte des Mittelalters. Freiherr vom Stein-Gedachtnisausgabe. Bd VI, Darmstadt 1958. – P. 304.
2. *Андреевский И.Е.* Полицейское право / И.Е. Андреевский. – СПб. : Тип. Э. Праца, 1874. – 2-е изд. – 662 с.
3. *Кабанов П.А.* Коррупция и взяточничество в России / П.А. Кабанов. – Нижнекамск : ИПЦ “Гузель”, 1995. – 172 с.
4. *Камлик М.І.* Корупція в Україні / М.І. Камлик, Є.В. Невмержицький. – К. : Товариство “Знання”, 1998. – 187 с.
5. *Kaiser D.H.* Reconsidering Crime and Punishment in Kievan Rus’ / D.H. Kaiser // Russian History. – 1980. – Vol. 7. – P. 283–293.
6. *Кабанов П.А.* Коррупция и взяточничество в России: исторические, криминологические и уголовно-правовые аспекты / П.А. Кабанов. – Нижнекамск, 1995. – 172 с.
7. *Колтаков В.К.* Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

Отримано 04.04.2016

УДК 2:343.35

**В. Коваленко,**  
кандидат юридичних наук,  
**Августин,**  
митрополит Білоцерківський і Богуславський

## **СЛУЖБОВІ ЗЛОВЖИВАННЯ (МЗДОІМСТВО) – ГРІХ І ЗЛОЧИН ПРОТИ БОГА, БЛИЖНЬОГО, ДЕРЖАВИ І САМОГО СЕБЕ**

*(погляд правознавця і священнослужителя)*

*У статті проаналізовано погляди багатьох науковців на проблеми корупційних злочинів, наводяться цитати із Святого Письма щодо гріха “мздоімства”, доводиться, що службові зловживання представників влади мають чи не найвищий ступінь суспільної небезпеки і становлять загрозу національній безпеці України.*

**Ключові слова:** мздоімство, корупція, гріх і злочин, зловживання.

*В статье проанализированы взгляды многих ученых на проблемы коррупционных преступлений, приводятся цитаты из Священного Писания относительно греха “мздоимства”, доказывається, что служебные злоупотребления представителей власти являют высшую степень общественной опасности и представляют угрозу национальной безопасности Украины.*

**Ключевые слова:** мздоимство, коррупция, грех и преступление, злоупотребления.

*Paper analyzes the views of scientists on the problem of corruption crimes, the quotations from the Scriptures concerning the sin of “bribery” are stated, it is proved that the mismanagement of the authorities is the highest degree of public danger and pose a threat to the national security of Ukraine.*

**Keywords:** bribery, corruption, sin and crime, abuse.

Розгляд тієї чи іншої проблеми у будь-якій сфері суспільного чи політичного життя, в т.ч. правовій, традиційно розпочинається аналізом відповідних богословських, загальнофілософських і соціальних положень. Це видається цілком виправданим, оскільки таке трактування проблеми не лише дозволяє комплексно її розглянути, але й є водночас наріжним каменем системного аналізу відповідного явища. Тим паче, це актуально в питанні дослідження ступеня відповідальності представників влади та інших службових осіб держави за корупційні правопорушення, коріння якої потрібно досліджувати через філософію і теологію, і ось чому.

Насамперед, у найбільш загальному розумінні зміст діяльності державних службовців полягає у службі народу, захисті законних прав та інтересів громадян, а також протидії небезпечним формам прояву соціального зла, яке здійснюється державою і від імені держави.

По-друге, діяльність кожної гілки влади у державі має свою специфіку, детерміновану характером суспільних відносин рівня “влада – особистість”, “державна – громадянин”, які набувають філософського змісту в сенсі стрижневої ідеї: ступінь підлеглості особи суспільству повинен відповідати ступеню підлеглості

самого суспільства моральному добру, без зв'язку з яким суспільне середовище жодних прав на людину не має.

По-третє, звернувшись до семантики слова “зловживання”, нескладно з'ясувати його зміст, а відтак і суть – “вживання на зло”, а в контексті цього словосполучення – використання влади для чинення зла.

У всіх площинах, що розглядаються, як і у повсякденному житті людини з прадавніх часів центральне місце займають категорії добра і зла. “І доки існують суспільні системи, життя проявляється у двох завжди традиційних іпостасях: добра і зла, в їх гострому протистові” [8, с. 31]. Саме тому на проблему відповідальності представників влади та інших службових осіб доцільно подивитись через призму цих філософських понять.

Людину завжди цікавило питання: що таке зло, звідки його початок, чому чиниться зло, як можна з ним боротись і за допомогою яких засобів протистояти йому? Зло – це реально існуюче духовне явище, яке онтологічно є спотворенням встановленої Творцем досконалої Божої волі. Зло у всесвіті з'явилося як результат непослуху (як протидії) Богові-Творцеві ворожої деструктивної духовної сили, що позначається в християнстві поняттям “диявол”. На Землю воно потрапило внаслідок гріхопадіння людини, тобто непослуху людини Богові, внаслідок чого у досконалий Божий порядок речей проник диявольський хаос. У практиці людських стосунків зло може проявлятися у впливі на духовний світ людини, що призводить до втрати розуміння нею призначення та сенсу власного життя, впливає на її характер і спотворює мотивацію поведінки та завдає шкоди не лише їй самій, але й іншим людям, суспільству і державі.

Перших людей після гріхопадіння та сучасну людину об'єднує, поза іншим, те, що для них є притаманною схильність до вчинення зла у вигляді “гріха” чи “злочину”. Хоча ці два поняття належать до різних сфер, зокрема, релігійної та правової, все ж таки їх основною причиною і сутністю є зло.

Проблема співвідношення вказаних понять цікавила ще античних науковців. Вивчали цю проблему святі отці Церкви в різні історичні періоди.

Так, про співпрацю Церкви і держави говорив ще імператор Юстиніан. У шостій новелі Юстиніана йдеться про “симфонію” між Царством Божим і “світом цим”. Основна ідея “симфонії” полягала в тому, що держава повинна займатися вчинками людини, а Церква – тим, що спонукає до цих вчинків. Тоді держава буде процвітати, а люди будуть жити благочестиво.

Щоправда, закони не є спасінням для світу, а є одним із засобів протидії злу. Вони виступають як засіб оберігання світу від руйнівних сил гріха, як умова стабільності нашого життя, порушеного внаслідок гріхопадіння.

Як показує багатовікова практика, держава не може боротись зі злом, вона може лише стримувати його через засоби протидії злочинності. Боротись і протистояти злу саме в його сутності може Церква – це її місія. І лише спільними зусиллями держави і Церкви, на нашу думку, можна досягнути бажаного результату.

Перш за все спробуємо відповісти на запитання: чи можливо протидіяти злу, а відповідно і злочинності, застосовуючи похідні від них же методи, точніше такі, що складають сутність цих понять?

Найавторитетніше джерело християнства – Євангеліє свідчить, що злом зло не перемагається, оскільки вони походять з одного джерела (царства) (Мр. 3, 24). Така протидія є по суті ілюзорною, тому що зло не знищується, а навпаки примножується. У свій час Цельс стверджував, що право – це мистецтво добра і справедливості. Право прагне мінімізувати зло, розширюючи сферу свого впливу на суспільні відносини. Надаючи загальнообов'язкового характеру морально-



етичним категоріям, право обмежує свавілля уповноважених суб'єктів. Це здійснюється шляхом законодавчого закріплення таких категорій, як “добросовісність”, “добročинність”, “розумність”, “справедливість” [12, с. 52]. Відомий український кримінолог О.М. Костенко з цього приводу зазначає, що “за законами природного права людина, борючись проти будь-якої сваволі, має спиратись на силу + мораль. Отже, щоб бути правим, треба бути і сильним, і моральним. Таке “золоте правило” природного права [10, с. 79]. А бути моральним – означає мати на озброєнні, насамперед, закон, добро і справедливість. Соціокультурна модель активного опору злу силою передбачає недопустимість державного тоталітаризму і повну законність державного примусу, відмову від абсолютизації ролі насильства і всездозволеності в діях державних органів, християнсько-етичне виправдання і допустимість активної протидії злу силою при вичерпанні засобів вербального переконання” [18, с. 63].

Отже, соціальному злу як негативному суспільному явищу, деструктивній силі, що призводить до руйнування внутрішньої організації та цілісності, а часом і знищення соціуму, можливо протистояти лише шляхом захисту і утвердження добра і справедливості. Стосовно службової діяльності працівників органів влади цілком впевнено можна стверджувати, що ці категорії повинні бути її фундаментом, метою і сенсом. Будь-які прояви зла у цьому середовищі підривають ідеологічну основу держави, викривляють її сутність, зводять нанівець зусилля тих працівників, які чесно виконують свої службові обов'язки.

Варто зауважити, що більшість вітчизняних і закордонних науковців, державних діячів і політиків зловживання владою або службовим становищем часто ототожнюють із корупцією, що, зокрема, відображена в офіційних документах та наукових працях. Задля уникнення плутанини візьмемо на оснащення найбільш слушне, як видається, роз'яснення М. Мельника, згідно з яким зловживання владою або службовим становищем є одним з корупційних діянь; корупція ж – це соціальне явище, а не просто конкретне суспільно небезпечне діяння [13, с. 67–71]. Для цілей цього дослідження під службовими зловживаннями маються на увазі злочини у сфері службової діяльності, передбачені Кримінальним Кодексом України: ст. 364 (зловживання владою або службовим становищем), ст. 365 (перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу), ст. 368 (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою), ст. 368-2 (незаконне збагачення), що вчиняються представниками влади та іншими службовими особами, які визначені у прим. 1 до ст. 364 Кримінального Кодексу України.

Тут важливо зробити ремарку, що первинне значення поняття “корупція” (лат. “псування”) – це корозія металу, ржавіння, а відтак руйнування і знищення. Саме такий вплив корупція здійснює на державу, суспільство, громадян і, насамперед, на самого автора корупційних вчинків. Можна стверджувати, що зловживання владою – це продукт, а точніше, наслідок історичного розвитку суспільства і держави, з виникненням якої, швидше за все, зародилось і це суспільно небезпечне явище, яке, своєю чергою, здійснює негативний вплив на соціальні процеси, деформує суспільні відносини, претендуючи на роль соціального зв'язку в суспільстві. Це і складає, на нашу думку, соціальну сутність цього виду злочинів.

Візьмемо для прикладу деякі цитати із Святого Письма щодо гріха “мздоїмства” і, відповідно, так званих корупційних злочинів, що записані за багато століть до Різдва Господа нашого Ісуса Христа: “До зла їхні руки спритні; князь вимагає, суддя чинить розправу за хабар, вельможа виявляє свої забаганки,

правдою крутить” (Мих. 7, 3); “Князі твої – бунтарі і спільники злодіїв; усі на гостинці ласі, за дарунками так і женуться” (Іс. 1, 23); “За те, що топчете вбогого й здираєте хабар із нього хлібом, ви, збудувавши з тесаного каменю дома, не будете в них жити; ви насадили виноградники препишні, але вина з них не будете пити” (Ам. 5, 11); “Не губи з грішниками душу мою, руки яких на злочин готові і десниця яких повна хабарів” (Пс. 26, 9-10).

Корупційна злочинність, яка до того ж зросла в останні роки – сумне явище українського сьогодення, що за жодних обставин не може мати виправдання. У свідомості релігійної людини, навіть не практикуючої, це є тяжкий гріх, а не просто якась негарна і неприємна традиція в суспільному і державному житті. Святе Письмо говорить про це прямо і недвозначно: “Горе тим, які несправедливі видають закони, що пишуть приписи суворі, щоб відправляти вбогих без правосуддя, щоб позбавити права бідних у моїм народі, щоб з удовиць користь тягнути та сиріт обдирати” (Іс. 10, 1–2); “Горе тим, що ... за гостинець роблять винного правим, а правому відмовляють його права” (Іс. 5, 22–23); “Нехай, отже, буде на вас страх Господній: дійте обережно, бо в Господа, Бога нашого, нема неправди, ані сторонничості, ані підкупства” (2 Хрон. 19, 7). Про одержання неправомірних винагород, і насамперед чиновниками, згадується і в змалюванні митарств преподобною Феодорою (VIII ст. ця розповідь для православних християн має авторитет церковного передання), зокрема у 8-му митарстві: “Сходячи вище, ми досягли митарства, названого митарством хабарництва, де випробовуються гроші, що віддають у ріст під відсотки, та й інші несправедливі надбання. Тут же віддають звіт ті, хто привласнює собі чуже” [22, 14].

Безумовно, найбільш негативні соціальні наслідки мають місце в тому разі, коли шкоду інтересам держави і громадян заподіюють представники органів влади, чийм основним завданням є охорона цих інтересів від будь-яких посягань. У такий спосіб викривляється сутність правоохоронної діяльності, що при цьому втрачає своє природне соціальне призначення – охороняти і відроджувати соціальні цінності; змінюється її спрямованість із протидії соціальному злу на його примноження.

Порушення закону представниками влади ніколи не може визнаватись виправданим, оскільки невідворотно призводить до руйнування самої законності. Воно може звести нанівець потенційну ефективність усіх видів урядових програм, особливо тих, які спрямовані на протидію організованій злочинності і корупції. “Жодні етичні міркування не можуть зрівнятись за силою попереджувального впливу зі страхом чиновника бути викритим і покараним” [36, с. 8]. Видається, що підтримання в робочому стані карального державного механізму, який навіть за відсутності у влади поваги до моральних і юридичних норм зміг би утримувати еліту страхом перед покаранням – це одна з умов ефективного контролю за “владною елітою”, що лежить в основі концепції національної безпеки. На жаль, судячи з перебігу подій у державі, втілення цієї ідеї в життя відкладається на невизначений термін.

Владні повноваження, якими наділені державні службовці, дають їм можливість легко вчиняти правопорушення, роблять їх більш небезпечними, ставлять приватних осіб у беззахисне щодо них становище. Таке свавілля чиновників “змушує людину відчувати себе беззахисною перед державою жертвою, і часто, виявляючись повністю дезорієнтованою в обстановці, що склалась, вибирати в підсумку далеко не самий ефективний, нерідко незаконний, спосіб захисту від кримінального переслідування” [39, с. 5]. Нарешті, користуючись особливими владними повноваженнями, працівники органів державної влади та місцевого

самоврядування можуть вчиняти злочини, які більш відчутно відгукуються на функціонуванні державного і суспільного організму, правах і свободах громадян.

Насправді, моральна і правова атмосфера, що панує нині в нашій державі, не дозволяє праву зайняти належне місце в регулюванні суспільних відносин, а реалізація прав, свобод і законних інтересів громадян України залежить не стільки від доброї якості вихідної норми, скільки від моральної і правової культури осіб, які застосовують закон, їхнього світогляду і правосвідомості. Службові зловживання суперечать самому духу християнства, що проголошує вищою цінністю саму людину в її тілесній, душевній і духовній іпостасях. “У такому суспільстві панує не диктатура держави і навіть не “диктатура закону”, а диктатура справедливості, яка через закони, через право захищає, перш за все, людину. Це – модель християнської справедливості [9, с. 291]. Вона є несумісною з будь-якими проявами соціального зла, тим більше такими, що породжуються самою державою і спрямовуються проти її ж громадян. Це є неприпустимим хоча б уже тому, що основні права і свободи людини не створюються безпосередньо владною волею держави, і цією ж державною волею вони не можуть відмінитися, оголошуватися неіснуючими [3, с. 3].

Правоохоронні і судові органи є одним з найбільш дієвих інструментів, що забезпечують державну охорону прав і свобод людини. “І це зрозуміло, коли врахувати, що вони мають у розпорядженні всі необхідні засоби (правові санкції, запобіжні заходи, зброю, спеціальні засоби), з допомогою яких можуть бути суттєво обмежені або навіть порушені права громадян” [4, с. 3]. Правоохоронна діяльність є виключним різновидом професійної праці, в рамках якої на законній основі за відповідних обставин і умов допустимо застосування примусових засобів і методів, включаючи навіть позбавлення волі. Це єдина сфера правовідносин, де органам державної влади дозволяється настільки гостро вторгатись в особисте життя громадян. Тому так часто від зустрічі з працівниками правоохоронних органів та суддями залежить подальша доля людини, і тому так важливо, щоб в кожному випадку брали верх законність і справедливість, і за жодних обставин влада не використовувалася для заподіяння зла, як для громадянина, так і для держави.

Існує соціальна закономірність, яка свідчить про приблизно однаковий обсяг прав і свобод у кожному суспільстві, як зазначає професор В.А. Бачинін. При цьому взаємовідносини тих, хто панує, і тих, хто підпорядковується, діють за законом сполучених посудин. У країні, де держава і громадянське суспільство добре збалансовані, права обох сторін виявляються приблизно рівними і урівноважують один одного. Особливість іморальної системи влади полягає у властивому їй різкому перехилі всієї системи соціальних взаємодій, у результаті чого відбувається відтік прав і свобод від пересічних громадян і їх концентрація в руках суб’єктів влади. Останні практикують в умовах такого перехилу неправове, насильницько-корисливе ставлення до мас [2, с. 148–149]. А все це в сукупності – шлях до авторитарно-бюрократичного режиму.

Тож варто замислитися, в якому напрямі йтиме розвиток нашої держави в умовах перманентного зловживання владою державними службовцями, в тому числі з правоохоронних структур, адже, за влучним висновком О.Н. Ярмиша “діяльність охоронного (чи карального) апарату, його побудова, організаційно-правові засади, форми і методи роботи, ступінь державного і громадського контролю за такого роду діяльністю – це лакмусовий папір, який дозволяє безпомилково зробити висновок про справжній (а не декларований) ступінь демократизму держави, міру гуманності її внутрішньої політики” [26, с. 10].

Проблема, яка обговорюється, є винятково зловбодною, бо коли не боротись зі службовими зловживаннями, вони як стиль і спосіб життя та управління державними і громадськими справами перетворюють владу в ширму, за якою народиться своєрідний владний монстр – злочинна влада. Це – одна з головних небезпек для будь-якої держави, в тому числі й для України. В таких випадках існує реальна загроза переродження держави в свою протилежність – носія зла і беззаконня.

Криміналізація трьох гілок влади і за вертикаллю, і за горизонталлю, усіх владних структур, в т.ч. правоохоронних, може призвести до утворення держави-злочинця, ознаки якої описані О.М. Литваком: “Історія і сучасність свідчать про те, що існує небезпека створення злочинної держави, коли вона втрачає своє історичне призначення захисника слабих перед сильними, чиї сила і суд не є благосними, а стають злочинними” [11, с. 67–68].

Є ще одна небезпека як логічний підсумок розвитку описаних подій – це досягнення суспільством межі, за якою починається хаос. Якщо належним чином не протистояти злочинності, зокрема, у сфері службової діяльності, то вона виходить з-під контролю, і в соціумі починають переважати деструктивні сили. Таке суспільство стає приреченим на сповзання назад “у стихійно-природний стан неупорядкованості, коли виявляються безсилимими політичні механізми і правові інститути. Характерними рецидивами природного неправового стану соціального життя є дисномія (з грецької міфології – богиня беззаконня) і аномія (від грец. ἀνομία – беззаконня, букв. – “заперечення закону”)” [2, с. 108–109]. Стан аномії (термін Е. Дюркгейма) як тимчасовий, історично-перехідний період кризово-катастрофічних змін характерний тим, що звичні морально-правові регулятори перестають справлятися з нетрадиційними проблемами і поступово починають виходити з ладу, державні ж інститути, особливо правоохоронні органи, не мають ані бажання, ані змоги суттєво полегшити і зробити безпечним індивідуальне існування. У таких умовах люди покладаються лише на себе, свої життєві сили і можливості. Досить часто громадяни, зневірившись у правоохоронних структурах і судах, за розв’язанням конфліктів звертаються до так званих “авторитетів”, “злодіїв у законі” та інших ватажків злочинного світу. Наступний варіант продовження описаних тенденцій – “перетворення чиновництва в замкнуту касту, яку хвилюють не державні, а корисливі інтереси” [22, с. 78]. Криміналізовані правоохоронні органи стають квазіполітичним формуванням, фактично непідконтрольним легітимним органам влади (якщо останні самі не зінтегровані в організовану злочинність), що становить загрозу не тільки окремим громадянам, але й усій системі функціонування влади в країні [5, с. 17].

Одним із наслідків, а радше ознак корупції, є політична ангажованість правоохоронних органів. Німецький кримінолог Г. Шнайдер однією з ознак політиків, що зловживають владою, називає використання заради своїх злочинних цілей державного апарату, який призначений для боротьби зі злочинністю, тому зловживання владою буває дуже небезпечним [23, с. 437]. Це явище проявляється, зокрема, в тому, що чиновники правоохоронних органів служать не народу, не державі, не закону, а своїм “господарям” з числа політиків і товстосумів, шляхом зловживання службовими повноваженнями усувають із політичної арени відповідних опонентів або ж переорієнтовують їх, так би мовити, на “хвилю замовника”. М.І. Мельник зазначає, що “рушійною силою для застосування правових засобів у таких випадках виступає не наявність підстав для застосування закону, а політична доцільність” [15, с. 219]. Один із способів такого тиску – безпідставне відкриття кримінальних проваджень відносно політичних опонентів,

їхніх родичів.

Така політична ангажованість правоохоронних органів є, зокрема, наслідком вчинення їх працівниками службових зловживань, про які стає відомо добре проінформованим політикам, керівникам злочинних організацій, розвідувальним органам іноземних держав тощо. Службовець потрапляє у повну залежність від цих осіб, виконуючи усі їхні замовлення залежно від своїх можливостей, що, натомість, залежить від обсягу наданих повноважень.

Аналогічна залежність виникає і у чиновників, які займають відповідні посади лише завдяки протекціонізму, що на сьогодні, на жаль, є основою кадрової політики в державі. Діяльність державних структур, сформованих таким способом, буде використовуватись для незаконного збагачення, ухилення від відповідальності, переслідування опонентів тощо [14, с. 64–71]. Особа, отримавши владу з єдиною ціллю – зловживати нею будь-яким, навіть незаконним чином, буде прагнути утриматись на посаді чи зайняти більш високу знову ж таки для того, щоб використовувати її в корисливих чи інших особистих інтересах.

Недаремно філософ Гегель у своїй праці “Конституція Німеччини” писав: “Та доля державної влади, яку придбав для себе окремий індивідум, є втраченою для влади загальної” [5, с.184]. Внаслідок цього “приватизована” службовцем влада буде використовуватись ним здебільшого у власних інтересах, а вже потім – в інтересах держави і суспільства, і то лише для того, щоб не втратити владу.

Природно, що таким чином державі та її громадянам заподіюються ще й величезні матеріальні збитки і здебільшого непоправна шкода економічним інтересам. Для прикладу можна навести будь-яку сферу економіки, де самими ж високопоставленими посадовцями створюються сприятливі для зловживань умови. Насамперед, це стосується податкової і митної політики держави.

Так, “високі ставки мита штовхають представників комерційних структур (учасників ЗЕД) на пошуки різноманітних варіантів ухилення від їх сплати. Для цього створюються стійкі корумповані групи, що складаються зі співробітників митних та інших правоохоронних органів, а також представників бізнесу, які, використовуючи недосконалість митного законодавства, здійснюють свою протиправну діяльність” [7, с. 219–226].

Це ж рівною мірою стосується і співробітників державної податкової адміністрації, в т.ч. податкової поліції, через зловживання яких до Державного бюджету також не надходять мільярди гривень. А.Д. Дорошенко заявляє, що правоохоронці беруть протиправну участь у процесах тіньового розподілу ресурсів і капіталів [5, с. 12]. А в які суми бюджетам держави і українських сімей обходиться злочинна, часто не безкорислива, бездіяльність правоохоронців у виконанні службових обов’язків із виявлення та розкриття злочинів проти власності чи у сфері господарської діяльності?

Морально-психологічна шкода суспільству в цілому і кожному громадянину зокрема заподіюється внаслідок зловживання владою шляхом “тиражування” такої поведінки у свідомості людей як цілком прийнятної норми життя. Невиконання норм моралі і права службовими особами органів державної влади підриває як їхній авторитет, так і державної влади загалом, зводить нанівець усі офіційні заклики і вимоги щодо додержання вимог закону. Окремі службовці, в т.ч. правоохоронці і судді, своїми аморальними, нерідко протиправними вчинками, створюють у громадян негативне ставлення до моральних і правових вимог, очевидне відчуження їх від держави і державних органів, які вони представляють. Корупція, продажність, зрада інтересів служби і держави, свавілля, порушення прав, свобод і законних інтересів громадян – це далеко не повний перелік негативних явищ у



діяльності органів влади усіх гілок і рівнів, починаючи з найвищих.

Отже, усе відбувається з “точністю до навпаки” щодо того, як має бути у правовій державі, де одним із напрямів правоохоронної діяльності є “відновлення морально психологічного спокою населення, а також реалізація вимог невідворотності відповідальності, що випливають із суспільної правосвідомості” [19, с. 97]. Така держава, як зазначає С.С. Сливка, може і повинна бути “сильною не через безсилля своїх громадян, їх беззахисність перед будь-якою владою, а завдяки тому, що опирається на свідомість мас, на їх глибоку зацікавленість у збереженні демократичного ладу... Правовій державі потрібні не караючі, а правоохоронні органи” [21, с. 45].

Великий український філософ Г. Сковорода писав, що право закладено в “сродній праці”. Ідея права полягає не у формально-владному примусі, а в регулюванні життя людини з урахуванням її буття в морально-ціннісному світі [20, с. 49–51]. Саме ціннісні орієнтири на творіння добра, утвердження справедливості і протидії злу повинні бути визначальними при виборі державним службовцем варіанту поведінки – використати владу на зло чи на добро. А проблеми вибору постають в їхній діяльності щоденно, якщо не частіше. Через це значення і роль морально-етичних засад у правоохоронній діяльності є досить суттєвими. “Адже працівники органів внутрішніх справ працюють з людьми, тобто знаходяться на вістрі найскладніших соціально-психологічних відносин, від яких часто залежить не лише настрої, але й життя та доля багатьох громадян” [16, с. 109–111].

Це важливо ще й тому, що використання заходів правового примусу не завжди позитивно впливає на самих працівників правоохоронних органів. Зокрема, у них може відбутись деформація моральної свідомості і навіть зміна деяких особистих якостей, наприклад, може сформуватись установка на допустимість застосування будь-якого примусу, втручання в особисте і суспільне життя громадян, відбутись зниження цінності людської свободи, недоторканості тощо [24, с. 229]. Деформація ціннісно-мотиваційної сфери відбувається ще й в інший спосіб: коли працівник, який має допомагати іншим людям, боротися зі злочинністю, сам починає орієнтуватися на одержання за допомогою професії переважно матеріальної користі [17, с. 24]. У найгіршому вигляді деформації службовець правоохоронних органів звикається зі злом, із найтемнішими рисами людської душі і переймає стереотипи злочинного мислення і поведінки.

Таким чином, зловживання владою шкодить і суспільству, і самому автору, творцеві злочину, прирікаючи його на служіння злу. А що може бути для людини жахливішим з точки зору християнської моралі?!

У цілому ж, морально-психологічні наслідки цього виду соціального зла полягають у тому, що службові зловживання деморалізують суспільство, деформують індивідуальну і суспільну психологію, девальвують духовні та моральні цінності, сприяють пануванню в суспільстві злочинної психології.

Перелік суспільно небезпечних наслідків службових зловживань буде неповним, якщо не вказати на те, що цей вид злочину несе безпосередню загрозу державному суверенітету. Особливо це проявляється у випадках, коли такі злочини вчиняють службові особи вищих ешелонів влади, а також структурних підрозділів Збройних Сил, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України та інших спецслужб і силових структур. Небезпека тут криється в тому, що, по-перше, вчиняючи злочини, такі працівники можуть потрапити в залежність від спецслужб іноземних держав, які володіють інформацією і компрометуючими матеріалами про їх злочинну діяльність; по-друге, зловживаючи наявними спеціальними повноваженнями у відповідній сфері, такі особи

заподіюють шкоду безпосередньо національній безпеці України. Ця шкода збільшується на один-два порядки (можливо, до катастрофічних для держави меж) при вчиненні таких злочинів службовими особами з керівного складу вказаних відомств, а також в умовах воєнного стану чи антитерористичної операції.

Отже, службові зловживання представників влади – це злочини, що мають чи не найвищий ступінь суспільної небезпеки, оскільки заподіюють суттєву шкоду в усіх сферах суспільного життя, руйнують конституційні права і свободи громадян, несуть загрозу національній безпеці України, як і самим корупціонерам. Ці злочини мають тенденцію до поширення, а також характеризуються високим рівнем латентності. Тому питання протидії цьому виду злочинності в Україні повинно розглядатися в комплексі теми забезпечення існування державності.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Біблія або Книги Святого Письма Старого й Нового Заповіту : із мови давньоєврейської й грецької на українську дослівно наново перекладена / пер. І. Огієнко. – К. : Українське Біблійне Товариство, 2002. – 1159 с.
2. *Бачинин В.А.* Морально-правовая философия / В.А. Бачинин. – Харьков : Консум, 2000. – 208 с.
3. *Беломестных Л.Л.* Ограничение прав и свобод человека и гражданина: теоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец.12.00.01 – теория и история государства и права / Л.Л. Беломестных. – М., 2003. – 20 с.
4. *Беркашвили Л.Ш.* Обеспечение прав человека и законности в деятельности правоохранительных органов : учеб. пособ. / Л.Ш. Беркашвили. – М. : МЮИ МВД России, изд-во "Щит-М", 1999. – 164 с.
5. *Гегель.* Конституция Германии : [политические произведения] / Гегель. – М. : Наука, 1978. – 437 с.
6. *Дорошенко А.* Явище криміналізації правоохоронних органів і спеціальних служб / А. Дорошенко // Людина і політика. – 2000. – № 6. – С. 11–21.
7. *Кабанов И.В.* О некоторых факторах, способствующих коррупционным проявлениям в деятельности таможенных органов. Коррупция в органах государственной власти : сб. статей / И.В. Кабанов [под ред. П.Н.Панченко и др]. – Н. Новгород, 2001. – 512 с.
8. *Ківенко Н.В.* Девіантна поведінка : сучасна парадигма : монографія / Н.В. Ківенко, І.І. Лановенко, П.В. Мельник. – Ірпінь : Академія державної податкової служби України, 2002. – 240 с.
9. *Кондратюк Л.В.* Антропология преступления (микркриминология) / Л.В. Кондратюк. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – 344 с.
10. *Костенко О.М.* Концепція природного права і законодавство : правова держава / О.М. Костенко // Щорічник наукових праць. – К., 1996. – № 7. – С. 77–84.
11. *Литвак О.М.* Державний вплив на злочинність : кримінологічно-правове дослідження / О.М. Литвак. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 280 с.
12. *Малиновский А.А.* Злоупотребление правом / А.А. Малиновский. – М. : МЗ-Пресс, 2002. – 128 с. ; *Костенко О.М.* Концепція природного права і законодавство : правова держава / О.М. Костенко // Щорічник наукових праць. – 1996. – № 7. – С. 77–84.
13. *Мельник М.І.* Антикорупційна діяльність в органах державної влади та її наукове забезпечення / М.І. Мельник // Право України. – 2000. – № 3. – С. 67–71.
14. *Мельник М.* Влада і корупція в Україні : хто кого переборє? / М.І. Мельник // Національна безпека і оборона. – 2000. – № 5. – С. 64–71.
15. *Мельник Н.* Понятие коррупции / Н. Мельник // Коррупция и борьба с ней. – М. : Российская криминологическая ассоциация, 2000. – С. 201–221.
16. Морально-етичні засади, як засіб боротьби зі злочинністю. Теорія та практика застосування чинного кримінального та кримінально-процесуального законодавства в сучасних умовах : тези доп. наук.-практ. конф. : у 2-х ч. / І.В. Чеховська. – К., 2002. – Ч. I. – 232 с.
17. *Москаленко А.П.* Професійна мотивація працівників органів внутрішніх справ: вивчення та корекція : наук.-практ. посіб. / А.П. Москаленко, Д.О. Кобзін, А.А. Стародубцев; відп. ред. В.О. Соболев. – Харків : Ун-т внутр. справ, 1999. – 98 с.
18. *Москалькова Т.М.* Философия культуры правоохранительной деятельности в борьбе с социальным злом / Т.М. Москалькова. – М. : МАКС Пресс, 2001. – 297 с.
19. *Похмелкин В.В.* Социальная справедливость и уголовная ответственность / В.В. Похмелкин. – Красноярск : Изд-во Краснояр. ун-та, 1990. – 176 с.

20. Скакун О. Питання держави і права в філософії Г.С. Сковороди / О. Скакун // Право України. – 1995. – № 2. – С. 49–51.
21. Сливка С.С. Професійна культура працівника міліції / С.С. Сливка. – Львів : Вільна Україна, 1995. – 94 с.
22. Соколов С.В. Социальная конфликтология : учеб. пособ. [для вузов] / С.В. Соколов. – М. : Юнити-Дана, 2001. – 327 с.
23. Соціально-психологічний аналіз дисципліни в адміністративній службі міліції : наук.-практ. посіб. / [за заг. ред. О.М. Бандурки]. – Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. – 92 с.
24. Шнайдер Г.Й. Криминология: [пер. с нем.] / Г.Й. Шнайдер [под общ. ред. и с предисл. Л.О. Иванова]. – М. : Изд-во Группа “Прогресс”, “Универс”, 1994. – 504 с.
25. Этика сотрудников правоохранительных органов : учеб. / под ред. Г.В. Дуброва. – М. : Изд-во “Щит-М”, 2001. – 524 с.
26. Ярмиш О.Н. Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці XIX – на початку XX ст. / О.Н. Ярмиш. – Харків: Консум, 2001. – 288 с.
27. Яни П.С. Правоохранительные органы и предприниматель / П.С. Яни. – М. : ЗАО “Бизнес-школа”, 1997. – 93 с.

Отримано 06.04.2016

**РЕЦЕНЗІЇ ТА ОПОНУВАННЯ**

**А.А. Музика,**  
доктор юридичних наук, професор

**КАНДИДАТСЬКА ДИСЕРТАЦІЯ С.О. МУРАТОВОЇ  
“СУДИМІСТЬ В СИСТЕМІ ІНСТИТУТІВ ЗАГАЛЬНОЇ  
ЧАСТИНИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ”:  
ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА**

**Актуальність теми дослідження.** Через застосування нормативних положень про судимість вирішуються питання реалізації кримінальної відповідальності і покарання винуватих осіб. Судимість своєю “присутністю” і, відповідно, впливом пронизує як Загальну, так і Особливу частину вітчизняного Кримінального кодексу України. Окрім того, поряд з кримінально-правовими вона характеризується також загальноправовими наслідками. Судимість, за влучним висловлюванням В.М. Когана, – це “юридична пам’ять про вчинений злочин”<sup>1</sup>. Водночас судимість – це болючий тягар для суспільства. За нескладними підрахунками В.В. Голіни, сьогодні в Україні кожна 10-та людина є судимою<sup>2</sup>.

Вітчизняні науковці приділяють увагу аналізованій проблемі. Насамперед необхідно виокремити неординарні праці В.В. Голіни, особливо його дослідження ще радянських часів – кандидатську дисертацію (1972 р.) та монографію “Погашение и снятие судимости по советскому уголовному праву” (1979 р.). Не менш високу оцінку заслуговує і його монографія “Судимість” (2006 р.), про що написав у передмові до цього видання Ю.В. Баулін.

Після прийняття КК 2001 р. проблеми судимості розглядалися в кандидатській дисертації та монографії Є.О. Письменського (2008 р., 2009 р.) та в кандидатській дисертації А.О. Расюк (2012 р.).

Втім кримінально-правове явище судимості не можна визнати остаточно дослідженим. Поміж багатьох дискусійних, суперечливих проблем аналізованої теми залишилися і “білі плями”. Це передусім стосується можливості й необхідності всебічного дослідження судимості крізь призму сприйняття останньої як інституту (чи субінституту) кримінального права, його співвідношення з іншими інститутами, встановлення його “місця прописки” в системі інститутів Загальної та Особливої частини **кримінального законодавства** України. Саме на усунення зазначених прогалин і спрямоване дослідження С.О. Муратової.

З огляду на викладене, варто акцентувати: немає щонайменшого сумніву в тому, що судимість у кримінальному праві України – надзвичайно важлива теоретико-прикладна проблема.

**Ступінь обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Наукове дослідження, що підготовлене до захисту С.О. Му-

<sup>1</sup> Коган В.М. Социальный механизм уголовно-правового воздействия / В.М. Коган. – М., 1983. – С. 108.

<sup>2</sup> Правова доктрина України: у 5 т. – Х.: Право, 2013. Т. 5: Кримінально-правові науки в Україні: стан, проблеми та шляхи розвитку / В.Я. Тацій, В.І. Борисов, В.С. Батиргареева та ін; за заг. ред. В.Я. Тація, В.І. Борисова. – 1240 с. (1.5.6. Голіна В.В. Судимість у змісті кримінальної відповідальності. – С. 351).

ратовою, складається зі вступу, трьох розділів, що містять 8 підрозділів та 6 підпунктів, висновків (до кожного розділу та загальних висновків до роботи), списку використаних джерел (250 найменувань) і 5 додатків. Загальний обсяг дисертації становить 229 сторінок, з яких основний текст займає 190 сторінок, список використаних джерел – 25 сторінок, додатки – 14 сторінок.

Логічно побудована структура дисертації дозволила автору послідовно розглянути всі окреслені нею питання.

Методологічну основу дисертації становлять загальні та спеціальні методи наукового пізнання, використання яких дозволило досягти поставленої мети й забезпечити достовірність отриманих результатів. *Діалектичний метод* виражений у дослідженні юридичної природи судимості, при визначенні її співвідношення з інститутами кримінального права, в системі яких проявляються властивості судимості; *системний* – при вивченні співвідношення і взаємозв'язку явища судимості з інститутами Загальної частини кримінального права України (“кримінальна відповідальність”, “інші заходи кримінально-правового характеру” та ін.); *формально-логічний (догматичний)* – при дослідженні правових норм, які складають зміст правового утворення судимості, розробці понять “судимість”, “погашення судимості”, “зняття судимості”; *соціологічний* – при встановленні соціальної значущості інституту (чи субінституту судимості), а також при з'ясуванні оцінки правової свідомості суддів та засуджених щодо судимості; *функціональний* – при дослідженні функцій судимості.

*Теоретичною основою* дослідження є наукові роботи вітчизняних та зарубіжних дослідників проблем Загальної та Особливої частин кримінального права, теорії права, конституційного права, філософії, соціології та логіки права.

*Нормативною базою* дисертації стали Конституція України, кримінальне, кримінально-виконавче законодавство, інші закони України.

*Емпіричну базу* дослідження становлять відомості, отримані під час аналізу й узагальнення 320 кримінальних справ та проваджень, опублікованої судової практики, судової статистики, результатів анкетного опитування 398 суддів у Дніпропетровській, Івано-Франківській, Полтавській, Сумській та Харківській областях та 450 осіб, засуджених до покарання у виді позбавлення волі на певний строк. Крім того, був використаний власний досвід автора дисертації із застосування кримінального законодавства, набутий під час роботи суддею Київського районного суду м. Харкова (10 років).

**Без перебільшення, результати соціологічного дослідження як складової дисертації слід визнати цінними для кримінально-правової і кримінологічної доктрини та юридичної практики.**

**Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації,** полягає в тому, що працю С.О. Муратової вирізняє наукове дослідження феномена судимості як заходу кримінально-правового характеру в системі інститутів Загальної частини кримінального права України. Найбільш значущими результатами, які свідчать про новизну та практичну значимість дисертаційної праці, є такі положення, висновки та пропозиції.

*Автором уперше:*

– обґрунтовано концепцію юридичної природи судимості з урахуванням її системних зв'язків з категоріями кримінального права більш високого рівня – “злочин”, “кримінальна відповідальність”, “покарання”, “інші заходи кримінально-правового характеру”;

– аргументовано позицію щодо віднесення судимості до інституту “інші заходи кримінально-правового характеру” та доведено, що судимість входить до



змісту кримінальної відповідальності і є самостійним засобом (видом) її реалізації;

– сформульовано поняття “функції судимості”, які розглянуто з погляду системного та системно-функціонального підходів, з’ясовано кримінально-правове та загальноправове значення судимості як правового наслідку вчинення особою злочину, засудження її вироком суду та відбування нею покарання в аспекті значення у досягненні і закріпленні цілей кримінальної відповідальності;

– розроблено класифікацію функцій судимості на такі: 1) у сфері кримінально-правового регулювання та 2) в сфері регулювання інших галузей права. Обґрунтовано необхідність поділу функцій судимості на основні (які забезпечують існування і реалізацію самого цього інституту у досягненні завдань кримінальної відповідальності) та субсидіарні (які забезпечують реалізацію і функціонування інших інститутів кримінального права та інститутів інших галузей права);

– з’ясовано роль і значення судимості в системі інститутів Загальної частини кримінального права України (зокрема, “повторності”, “рецидиву”, “звільнення від кримінальної відповідальності”, “звільнення від покарання”, “звільнення від відбування покарання”, “амністії”, “помилування”, “реабілітації”);

*удосконалено:*

– положення щодо погашення судимості, у зв’язку з чим розроблено й сформульовано його поняття, виокремлено його найбільш суттєві ознаки (риси), які відображають її сутність і вказують на відмінність від суміжних кримінально-правових понять;

– підхід до визначення строків погашення судимості з погляду їх обґрунтованості та правил обчислення, що має важливе наукове й практичне значення;

– правила обчислення строків погашення судимості при засудженні особи за сукупністю злочинів або за сукупністю вироків (статті 70, 71 КК); запропоновано доповнити ст. 90 КК положенням про те, що “якщо особа відбула покарання, призначене вироком суду за сукупністю злочинів або за сукупністю вироків, строк погашення судимості обчислюється за кожний із злочинів окремо”, згідно зі строками покарання, визначеного вироком суду, а також з урахуванням фактично відбутого покарання;

*дістали подальшого розвитку:*

– положення про існування двох альтернативних способів припинення судимості: погашення (статті 89, 90 КК) та зняття (ст. 91 КК), а також про те, що у випадках декриміналізації і реабілітації особи має місце анулювання (а не погашення) судимості, оскільки відсутня правова підстава виникнення судимості (“квазісудимість”);

– правила щодо екстраординарного порядку погашення і зняття судимості, зумовленого зворотною дією закону про кримінальну відповідальність у часі;

– аргументи на користь визнання особи несудимою у випадках, передбачених пунктами 1, 2 ст. 89 КК, відразу після закінчення іспитового строку при звільненні від відбування покарання з випробуванням (ст. 75 КК) та звільненні від відбування покарання з випробуванням вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до семи років (ст. 79 КК);

– підхід щодо вирішення питання погашення судимості стосовно осіб, засуджених до основного покарання у виді штрафу, враховуючи зміни та доповнення, внесені до статей 12, 53, 89 КК та ст. 26 КВК;

– позиція щодо змісту поняття “зняття судимості” та виокремлення з точки зору методологічного підходу таких його складових елементів, як “підстава”, “умови” та “порядок здійснення зняття судимості”.

Отже, всі зазначені нами наукові положення дисертації містять елементи новизни і, без сумніву, є певним внеском у кримінально-правову доктрину.

Оцінюючи важливість для науки і практики одержаних автором результатів, необхідно також відзначити, що дисертація С.О. Муратової виконана відповідно до плану наукових досліджень кафедри кримінального права № 2 Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого в межах цільової комплексної програми “Теоретичні проблеми ефективності кримінального законодавства України та практики його застосування” (номер державної реєстрації 0111U000959). Тема дисертації затверджена рішенням Вченої ради Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого (протокол № 6 від 17 січня 2003 р.) та уточнена рішенням Вченої ради Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (протокол № 1 від 5 вересня 2014 р.).

Положення та висновки, сформульовані в дисертації, окрім теоретичного, мають також **практичне значення** і можуть бути використані: у *науково-дослідницькій сфері* – як підґрунтя для подальшої розробки проблем, пов’язаних із застосуванням правового утворення судимості в системі інститутів як Загальної, так і Особливої частин **кримінального законодавства** України; у *правотворчій діяльності* – при вдосконаленні чинного КК України, розробці і прийнятті нових нормативно-правових актів, що регламентують застосування норм, які регулюють питання щодо судимості; у *правозастосовній сфері* – для вдосконалення та оптимізації діяльності суддів та працівників правоохоронних органів, органів адвокатури при вирішенні завдань, пов’язаних із застосуванням норм про судимість; у *навчальному процесі* – під час викладання курсів Загальної та Особливої частин кримінального права, кримінально-виконавчого права, кримінології, а також при підготовці підручників, навчальних посібників, методичних матеріалів та в науково-дослідницькій роботі студентів (акт впровадження результатів дисертації в навчальний процес Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого від 19 листопада 2015 р.).

Основні теоретичні положення і результати, практичні рекомендації дослідження знайшли відображення у 13 наукових публікаціях, зокрема, у 6 наукових статтях, з яких 3 – опубліковані у наукових фахових виданнях України, 2 – у виданнях, включених до Міжнародної наукометричної бази даних, 1 – у міждержавному науковому виданні, а також у тезах 7 наукових доповідей на наукових та науково-практичних конференціях.

Зміст автореферату дисертації відповідає її основним положенням та встановленим вимогам.

Загалом позитивно оцінюючи рецензовану працю, звернемо увагу на окремі суперечності, дискусійні положення, які, на наш погляд, потребують або додаткової аргументації, або спеціальних пояснень під час захисту дисертації.

1. Судимість, відповідно до концептуального бачення дисертанта, визнається інститутом Загальної частини кримінального права. На підтвердження своєї позиції вона посилається на визначення поняття “Інститут права”, що міститься у вітчизняній Юридичній енциклопедії (с. 134 дисертації).

Загальнотеоретичний рівень пізнання автором власне інституту права на цьому завершено.

Можливо істина на боці дослідника. Можливо. Особливо, якщо взяти до уваги аналогічне ставлення багатьох науковців до цього питання. Утім остання обставина не може бути визнана безспірним аргументом.

Видається доцільним зробити деякі застереження. Річ у тім, що проблема інститутів кримінального права у вітчизняній доктрині дотепер залишається

*terra incognita*. В Україні не існує жодної монографії чи дисертації, присвячених цій важливій проблемі. І нам доводиться послуговуватися здобутками росіян, у яких донедавна була та сама ситуація. Сьогодні вони мають певні досягнення – це дві монографії і докторська дисертація М.С. Жука та монографія Філімонових (батька і сина), а саме:

*Жук М.С.* Институты российского уголовного права: история развития и современное понимание / М. С. Жук ; под ред. В. П. Коняхина. – Краснодар : Кубан. гос. ун-т; Просвещение-Юг, 2010. – 166 с. (це видання використане дисертантом);

*Жук М.С.* Теоретические основы построения системы институтов российского уголовного права / М. С. Жук ; под ред. В.П. Коняхина. – Краснодар : Кубан. гос. ун-т; Просвещение-Юг, 2011. – 128 с.;

*Филимонов В.Д., Филимонов О.В.* Институт права. Институт уголовного права. Институт уголовно-исполнительного права. – Санкт-Петербург, 2011. – 278 с.

У 2013 р. М.С. Жук захистив докторську дисертацію на тему “Институты российского уголовного права: понятие, система и перспективы развития”.

Ознайомлення з цим творчим досвідом свідчить про те, що наразі не створено цілісної концепції системи інститутів кримінального права, яка б задовольнила потреби і теорії, і законотворення. Принаймні виникає багато запитань. Зокрема, чому М.С. Жук виокремлює інститут кримінальної відповідальності (і чому лише відповідальності) неповнолітніх і не робить цього стосовно кримінальної відповідальності загалом? Та головне в іншому. Не можуть іноземці вирішити наші – чужі для них проблеми. Однак у теоретичному аспекті їх значний внесок у розробку цієї проблеми для нас є корисним, зокрема під час формування наукових висновків щодо рецензованої дисертації. Бо ж усамітнення в науці – хибний шлях. Взагалі, у критичному сенсі (без посягання на право будь-якого автора самому визначати параметри обраної теми дослідження), акцентую на такому. Навіть поверхневе порівняння поглядів російських дослідників дає підстави стверджувати про різне розуміння ними системи інститутів кримінального права. Окрім того, поза дослідженням залишився феномен **субінституту права**.

На жаль, і в дисертації Світлани Олександрівни субінститут як одиниця поділу інститутів права залишений без уваги.

Що нам у цій ситуації дає звернення до видань з теорії держави і права для з'ясування юридичної природи субінституту права? По суті, нічого.

Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за ред. О.В. Петришина. – Х.: Право, 2014. – 368 с. (про субінститути – 5 рядків).

Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах. Изд. 2-е, перераб. и доп. Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. – М.: ИКД “Зерцало-М”, 2001. – 528 с. (про субінститути – 6 рядків). Ось цей текст мовою оригіналу: “Между институтами внутри отрасли могут существовать отношения субординации, соподчинения. Определенные части крупного института образуют нередко самостоятельные подразделения, которые называются **субинститутами ...**” (с. 334).

*Поляков А.В.* Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход. Курс лекций. 2-е изд., доп. – СПб.: Издательство “Юридический центр Пресс”, 2003. – 845 с. ( на с. 720 згадується лише слово “подинститут”).

Як бачимо, феномен субінституту права на рівні загальної теорії права залишається недослідженим – ніби й не існує. І, мабуть, лише це може бути виправданням для дисертанта. Але ж проблема залишається відкритою. Не вважаю продуктивним такий спосіб побудови доктринальної системи інститутів, за якого

той чи інший інститут може утворюватися як певною групою взаємопов'язаних юридичних норм, так і сукупністю низки інших інститутів. За такою логікою, норма права – це сукупність норм права, а галузь права – це сукупність галузей права.

Критикуючи наукову позицію А.О. Расюк, відповідно до якої судимість є субінститутом інституту кримінальної відповідальності, дисертант обмежується лише такими словами: не можна вважати переконливою позицію тих науковців, які не визнають судимість самостійним інститутом та визначають її як субінститут кримінального права; судимість цілком відповідає всім ознакам самостійного інституту кримінального права і повинна розглядатися саме в такому статусі (с. 135).

Отже, чи насправді судимість, а разом – повторність і рецидив злочинів, є самостійними кримінально-правовими інститутами, а не субінститутами відповідно інституту кримінальної відповідальності (або ж інституту “інші заходи кримінально-правового характеру”) та інституту множинності злочинів?

Не можу погодитися з позицією автора стосовно поділу кримінально-правових інститутів на інститути Загальної частини та інститути Особливої частини кримінального права. І отже, критично сприймаю висновок дисертанта про те, що судимість є самостійним інститутом *Загальної частини кримінального права*. На мою думку, таке чи схоже виокремлення в автономних межах сукупності норм Загальної чи Особливої частини є допустимим тоді, коли ми говоримо про кримінальне законодавство чи кримінальне право як навчальну дисципліну. І неприйнятним видається такий поділ для кримінального права.

Цікавим вбачаю загальнотеоретичне питання такого порядку: чи може поява нового інституту у кримінальному праві змінити його систему? Конкретно йдеться про задекларований у кримінальному процесуальному законодавстві інститут “кримінальне правопорушення”. На мою думку, з його появою у кримінальному праві інститут злочину трансформується у субінститут злочину поряд з новим утворенням – субінститут кримінального проступку.

Мої міркування не відірвані від життя, вони не є схоластикою. Питання про кримінально-правовий субінститут пов'язане з необхідністю логічного упорядкування відповідних норм, тобто маємо вихід на їх систематизацію – наукову і законодавчу. Відповідно, йдеться про науково обґрунтований відбір критеріїв, за якими буде виконана така робота. Все це спрямовано на усунення прогалин і суперечностей у законодавстві, на досягнення правової визначеності закону.

На мою думку, в ідеалі Кримінальний кодекс України – це гарантовані державою “правові інвестиції” у власну безпеку кожного із нас. І тому відповідно до власної структури галузі кримінального права і його змісту він має бути бездоганим.

2. Дисертант сформулювала визначення поняття судимості:

*“Судимість – це правовий наслідок вчинення особою злочину і засудження її вироком суду до певного виду та міри покарання, пов'язаного з реальним його відбуванням (повністю або частково) чи зі спливом іспитового строку (при звільненні від відбування покарання з випробуванням – статті 75, 79 КК), що являє собою особливе її правове становище (правовий статус), поєднане з установленими законодавством України обмеженнями кримінально-правового та іншого правового характеру, та має юридичну силу з моменту набрання обвинувальним вироком суду законної сили і розповсюджується на строк, установлений законом (в тому числі на період відбуття покарання) до погашення або зняття судимості”* (с. 46 дисертації).

Таке визначення судимості автор пропонує включити в порядку *de lege ferenda* до ст. 88 КК.

Все ніби правильно. Однак, на нашу думку, наведений текст є доволі обтяжливим, громіздким і навряд чи йому місце у Кримінальному кодексі України. Існують правила формулювання законодавчих дефініцій кримінально-правових понять. Серед них – таке правило: “2) визначення повинні мати чіткий обсяг, тобто бути повними, що надає можливість охопити всі явища відповідного виду та передбачати лише істотні ознаки поняття (правило повноти й стислості)”<sup>3</sup>.

Окрім того, чи варто взагалі надавати визначення аналізованого поняття у Кримінальному кодексі України? Спеціалістами розроблені рекомендації, зокрема, стосовно доцільності розміщення дефініцій у законодавстві<sup>4</sup>. З погляду на ці рекомендації, очевидно, немає потреби закріплювати дефініцію поняття судимості в кримінальному законі.

3. У дисертації також є авторське визначення поняття функцій судимості: “Під *функціями судимості* розуміються специфічні правові засоби реалізації і здійснення завдань кримінальної відповідальності шляхом застосування обмежень кримінально-правового та іншого правового характеру, що передбачені в нормах, які регламентують цей інститут” (с. 186, с. 7 автореферату).

Загальне вчення про право містить безліч поглядів на проблему функцій права (а, власне, на розумінні функцій права і будують свої відповідні теоретичні конструкції спеціалісти-галузевики, що й зробила дисертант). Але чи можна визнати її підхід оптимальним?

Враховуючи дискусійний характер цієї проблеми, автору не слід було обмежуватись визначенням поняття “функції права” лише в енциклопедичному варіанті, хоча воно є цілком прийнятним: “Функції права – напрями або види впливу права на суспільні відносини” (с. 50 дисертації, с. 7 автореферату).

Якщо синтезувати численні погляди стосовно аналізованого питання, наголошується в юридичній літературі, то у підсумку під функцією права розуміють або соціальне призначення права, або напрями правового впливу на суспільні відносини, або і те, й інше<sup>5</sup>.

Очевидно, авторське визначення поняття “функції судимості” через словосполучення “специфічні правові засоби” не є коректним. І це при тому, повторюю, що проблема функцій судимості в дисертації викладена досить ґрунтовно, є родзинкою дослідження.

4. Відповідно до предмета дослідження в дисертації варто було б розкрити питання про систему інститутів Загальної частини кримінального права України.

У цьому зв'язку запитання: чому у підрозділі 3.2 “Судимість і основні інститути Загальної частини кримінального права” не знайшлося місця таким інститутам, як злочин, кримінальна відповідальність, покарання, призначення покарання? Хіба ці інститути є другорядними?

<sup>3</sup> *Загинеї З.* Кримінально-правова герменевтика: монографія / З. Загинеї – К.: Видавничий дім “АртЕк”, 2015. – С. 140.

<sup>4</sup> Методические рекомендации по использованию дефиниций в нормативных правовых актах // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: Материалы Международного “круглого стола” (Черновцы, 21 – 23 сентября 2006 года). – Нижний Новгород: Нижегородский исследовательский научно-прикладной центр “Юридическая техника”, 2007. – С. 1429 – 1434.

<sup>5</sup> Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах. Изд. 2-е, перераб. и доп. Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. – М.: ИКД “Зерцало-М”, 2001. – С. 52.



5. У авторефераті дисертації є такий текст: “Питання про погашення чи зняття судимості стосовно осіб, до яких застосовано амністію чи помилування, вирішуються відповідно до статей 88 – 91 КК” (с. 12).

Зразу підкреслюю, що у подальшому автор згадує про виняткову ситуацію – індивідуальну амністію і робить правильний висновок: у такому разі питання про зняття судимості вирішується відповідно до Закону “Про застосування амністії в Україні” (с. 14 автореферату).

Однак є підстави вважати, що питання стосовно індивідуальної амністії вимагає більшої уваги.

По-перше, у зазначеному Законі вкралася суперечність (можливо, це потягло за собою й авторську суперечність). Так, згідно із п. “б” ст. 2 Закону питання про зняття судимості може бути вирішено на підставі індивідуальної амністії; водночас у ч. 3 ст. 6 цього Закону написано таке: “Питання про погашення чи зняття судимості стосовно осіб, до яких застосовано амністію, вирішується відповідно до положень Кримінального кодексу України”.

По-друге, вітчизняний інститут амністії давно “лихоманить” від постійних змін у законодавстві. Це стосується, зокрема, Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про застосування амністії в Україні” щодо повної реабілітації політичних в’язнів” від 27 лютого 2014 р.

У частині застосування “індивідуальної амністії” **закон** від 27 лютого 2014 р., що стосується долі конкретно визначених 42 осіб, **не є Законом** у сенсі нормативно-правового акта – його положення позбавлені нормативного характеру; зазначене рішення Верховної Ради України належить до правозастосовних актів, причому є таким, що не ґрунтується на законодавстві. Новела про індивідуальну амністію стирає розмежувальну ознаку між інститутами амністії та помилування.

Таким чином, сьогодні варто внести зміни до відповідного законодавства, виключивши з обігу нелегітимне поняття “індивідуальна амністія”. Водночас у базовому Законі “Про застосування амністії в Україні” в редакції від 2 червня 2011 р. необхідно поновити надзвичайно важливу вимогу, за якої амністія не може бути застосована до “осіб, які не відшкодували завдані ними збитки або не усунули заподіяну злочином шкоду” (п. “є” ст. 4).

Наведені міркування зумовлені тим, до дисертант торкнулася питання про відмінності між інститутами амністії та помилування (с. 173–174), однак не висловила критичного ставлення щодо нормативних положень про так звану індивідуальну амністію.

6. Насамкінець, адресую дисертанту не зауваження, а пропозицію. Нещодавно, 26 листопада 2015 р., Верховна Рада України прийняла Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заміни довічного позбавлення волі більш м’яким покаранням” (поки що не підписаний Президентом України). Ним, зокрема, передбачена можливість умовного звільнення осіб, засуджених до довічного позбавлення волі. І в цій ситуації дисертант могла б застосувати свої знання, реалізуючи науковий прогноз. М.Д. Шаргородський свого часу писав (мовою оригіналу): “В социологии права нас может интересовать в плане прогноза: а) как будет развиваться законодательство; б) эффективность применяемых законов; в) динамика социальных явлений, на которые можно воздействовать с помощью права (преступность, рождаемость, миграция населения и т. д.); г) индивидуальное поведение”<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Шаргородский М.Д. Прогноз и правовая наука // Избранные работы по уголовному праву. – СПб.: Издательство “Юридический центр Пресс”, 2003. – С. 422.

Поza всяким сумнівом, законодавчий акт має бути втіленням прогнозу<sup>7</sup>. І тому, на підставі наукового передбачення, Світлана Олександрівна могла б після захисту дисертації (сподіваюся, вже в статусі кандидата юридичних наук) розробити законопроект, предметом регулювання якого вбачаю, зокрема, питання про строки погашення судимості, обчислення таких строків, зняття судимості з осіб, умовно звільнених від відбування покарання у виді довічного позбавлення волі.

Загалом наші критичні зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку рецензованого дослідження, оскільки більшість із них належить до спірних і не торкається основних, концептуальних положень дисертації, а частина їх – мають рекомендаційний характер.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що тема дисертації надзвичайно актуальна, сформульовані автором висновки і рекомендації – достатньо аргументовані, характеризуються науковою новизною і мають не лише теоретичне, а й практичне значення.

Таким чином, дисертація С.О. Муратової є завершеною, кваліфікаційною науковою працею, що містить результати проведених автором досліджень. Нею отримані нові науково обґрунтовані результати, які в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, що має істотне значення для науки кримінального права, а саме – автором здійснена розробка теоретичних і практичних питань правового регулювання інституту судимості в системі інститутів Загальної частини кримінального права України.

Праця відповідає вимогам, що передбачені Порядком присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а сама здобувач, Світлана Олександрівна Муратова, на основі публічного захисту заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право.

---

<sup>7</sup> Сафаров Р.А. Прогнозирование и юридическая наука // Советское государство и право. – 1969. – № 3. – С. 102.

**НАУКА І ПРАВООХОРОНА**

НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

**NAUKA I PRAVOOKHORONA**

SCIENCE JOURNAL

Редакційна група:

*Алексєєва О.В.,*

*Якубчик Т.В.*

*Логінова О.П.*

Випусковий редактор

*Скоробагатько О.В.*

Комп'ютерна верстка:

*Мухіна Т.М.*

Issuing Editor

*Skorobagatko O.V.*

Editorial Group

*Aliexsieieva O.V.*

(English interpreter)

*Yakubchik T.V.*

*Lohinova O.P.*

Makeup

*Mukhina T.M.*

Підписано до друку 29.12.2016.

Формат 60x80 <sup>1</sup>/<sub>8</sub>. Гарнітура Petersburg. Друк офсетний.

Папір офсетний. Ум.-друк. арк. 8,2.

Наклад 100. Зам.

Видавець ФОП Озеров Г.В.

м. Харків, вул. Університетська, 3, кв. 9.

Свідоцтво про державну реєстрацію

№ 818604 від 02.03.2000.